



**MS ritgerð  
í viðskiptafræði**

**Fjármálastjórnun sveitarfélaga**

**Gunnlaugur A. Júlíusson**

Leiðbeinandi: Dr. Eva Marín Hlynsdóttir dósent  
Umsjónarmaður: Úlf Viðar Níelsson prófessor  
Febrúar 2021



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**  
**FÉLAGSVÍSINDASVIÐ**

---

VIÐSKIPTAFRÆÐIDEILD

## **Fjármálastjórnun sveitarfélaga**

Gunnlaugur A. Júlíusson

Lokaverkefni til MS-gráðu í viðskiptafræði  
Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynsdóttir dósent  
Umsjónarmaður: Úlf Viðar Níelsson prófessor

Viðskiptafræðideild  
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands  
Febrúar 2021

Fjármálastjórnun sveitarfélaga.

Ritgerð þessi er 90 eininga lokaverkefni til MS prófs við Viðskiptafræðideild,  
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands.

© 2021 Gunnlaugur A. Júlíusson  
Ritgerðina má ekki afrita nema með leyfi höfundar.

Prentun: Háskólaprent  
Reykjavík, 2021

## Formáli

Þessi ritgerð er lokaverkefni til meistaraþrófs í viðskiptafræðideild Háskóla Íslands. Viðfangsefnið í ritgerðinni fjallar um fjármálastjórnun sveitarfélaga. Val á verkefninu liggur í áhuga undirritaðs á málefnum sveitarfélaga og ekki síst á því sem tengist fjármálum þeirra. Það helgast af störfum undirritaðs að sveitarstjórnarmálum um aldarfjórðungs skeið, bæði sem sveitarstjóri í tveimur sveitarfélögum og sem sviðsstjóri Hag- og upplýsingasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga um árabíl.

Leiðbeinandi við ritgerðina var Eva Marín Hlynsdóttir, dósent við stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands. Henni eru færðar bestu þakkir fyrir mikinn og faglegan stuðning við efnistöð, vinnslu og frágang ritgerðarinnar.

Úlf Viðar Níelsson, prófessor við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands, var ábyrgðarmaður við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands þar sem leiðbeinandi starfar við aðra deild Háskóla Íslands. Honum eru færðar þakkir fyrir hjálpssemi og liðlegheit svo unnt væri að vinna ritgerðina eins og best þótti. Vegna sérstakra aðstæða stærstan hluta ársins 2020 þá varð vinnulag og aðstæður við vinnslu ritgerðarinnar annað en skipulagt hafði verið. Samskipti við þá starfsmenn sveitarfélaga sem veittu stuðning og aðstoð í rannsóknarhluta ritgerðarinnar urðu jafnframt öðruvísi en ætlað var. Þeim eru færðar þakkir fyrir framlag sitt sem gerði það mögulegt að framkvæma rannsóknarhluta ritgerðarinnar. Fjölskyldu minni eru færðar þakkir fyrir umburðarlyndi og langlundargeð vegna vinnu við þetta verkefni og meðal annars að eldhúsborðið á heimilinu hefur verið lagt undir það stærstan hluta ársins. Er nú mál að linni.

## Útdráttur

Sveitarfélögin á Íslandi fara með um 1/3 hluta af opinberum útgjöldum. Þau annast mikilvægasta hlutann af nærþjónustu við íbúa landsins svo sem fræðslumál og félagsþjónustu, skipulags- og byggingamál, umhverfismál, veitumál og brunavarnir. Tekjur sveitarfélaga eru að miklu leyti fastmótaðar með lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Fagleg og markviss fjármálastjórnun sveitarfélaga er því afgerandi þáttur í starfi sveitarstjórna landsins. Markmið þessarar ritgerðar er annars vegar að greina kenningar um fjármálastjórnun sveitarfélaga, markmiðssetningu þar að lútandi svo og eftirlit með rekstri sveitarfélaga. Gerður er samanburður á lagaumhverfi fjármálahluta íslenskra sveitarstjórnarlaga við samsvarandi kafla í sveitarstjórnarlögum annarra norræna ríkja. Niðurstöður þess samanburðar leiða í ljós athyglisverðan munur á fjármálaköflum sveitarstjórnarlaga annarra norræna ríkja og fjármálakafla íslenskra sveitarstjórnarlaga.

Rannsóknarhluti ritgerðarinnar beinist að tveimur aðskildum verkefnum. Í fyrra rannsóknarverkefninu er gerður samanburður á undirbúningi og eftirfylgni með fjárheimildum sveitarfélaga hjá tveimur hópum sveitarfélaga. Annars vegar er vinnulag greint hjá sveitarfélögum sem hafa hátt veltufé frá rekstri sem hlutfall af heildartekjum og hins vegar hjá sveitarfélögum sem hafa lágt veltufé frá rekstri sem hlutfall af rekstrartekjum. Niðurstaða rannsóknarinnar leiddi í ljós að greinanlegur munur er á vinnulagi og markmiðssetningu milli fyrrgreinda hópa þar sem verklag er skipulagðara og markvissara hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri.

Seinna rannsóknarverkefnið beinist að því að greina hvort merkjanlegur munur sé á áherslum lykilstjórnanda í miðlægri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hins vegar gagnvart ákveðnum atriðum sem snúa að fjármálastjórnun sveitarfélaga. Niðurstaðan leiddi í ljós að á vissum sviðum voru þessir starfsmannahópar samstiga en á öðrum sviðum kom fram merkjanlegur munur á áherslum.

## Efnisyfirlit

Formáli .....	4
Útdráttur .....	5
Myndaskrá .....	8
Töfluskrá.....	9
1. Inngangur .....	10
2. Sveitarfélög á Íslandi .....	17
2.1. Hlutverk, skyldur og réttindi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum.....	20
2.2. Skipulag sveitarfélaga og helstu verkefni þeirra .....	22
3. Umfjöllun um fjármálastjórn sveitarfélaga .....	26
3.1. Verkaskipting innan opinbera geirans .....	26
3.2. Almenn umfjöllun um fjármálastjórnun .....	28
3.3. Fjármálastjórnun sveitarfélaga .....	30
3.4. Markmiðssetning við undirbúning fjárheimilda .....	36
3.4.1. Skilgreining markmiða með fjárheimildum og eftirfylgni með þeim.....	37
3.4.2. Hagsmunaárekstar við undirbúning fjárheimilda .....	39
3.5. Fjárhagsleg markmið, viðurlög eða umbun .....	40
3.6. Viðbrögð við rekstrarafgangi eða rekstrarhalla .....	41
3.7. Eftirlit með fjármálum sveitarfélaga .....	43
3.7.1. Góð reikningskilavenja .....	49
3.7.2. Mat á afkomu sveitarfélaga .....	55
3.8. Samandregnar niðurstöður .....	56
4. Fjármálakafli sveitarstjórnarlaga .....	58
4.1. Fjármálakafli sveitarstjórnarlaga, tekjustofnar og fjárheimildir .....	59
4.2. Fjármálakafli sænskra sveitarstjórnarlaga .....	64
4.3. Fjármálakafli norskra sveitarstjórnarlaga .....	67
4.4. Fjármálakafli danskra sveitarstjórnarlaga.....	70

4.5. Fjármálakafli finnskra sveitarstjórnarlaga.....	73
4.6. Samandregnar niðurstöður.....	75
5. Aðferðafræði og aðferðir við rannsóknarverkefni I og II.....	77
5.1. Framkvæmd rannsóknarverkefna I og II.....	78
5.2. Niðurstöður úr rannsóknarverkefni I.....	81
5.2.1. Sérstakar áherslur sveitarstjóra í samtölum vegna rannsóknarverkefni I	92
5.2.2. Samandregnar niðurstöður úr rannsóknarverkefni I.....	95
5.3. Niðurstöður úr rannsóknarverkefni II.....	97
5.3.1. Úrvinnsla úr niðurstöðum í rannsóknarverkefni II.....	100
5.3.2. Samsvörun er í áherslum lykilstjórnenda í miðlægrri stjórnarsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hins vegar.....	102
5.3.3. Atriði sem lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnarsýslu leggja meiri áherslu á en forstöðumenn stofnana.....	103
5.3.4. Atriði sem forstöðumenn stofnana leggja meiri áherslu á en lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnarsýslu.....	104
5.3.5. Samandregnar niðurstöður úr rannsóknarverkefni II.....	105
6. Umræður.....	107
7. Lokaorð.....	113
8. Heimildaskrá.....	116
Viðaukar.....	122

## Myndaskrá

Mynd 1 Þróun í fjölda íslenskra sveitarfélaga á árunum 1872 – 2020 .....	18
Mynd 2 Yfirlit um fjölda sveitarfélaga í einstökum stærðarflokkum á árinu 2020.....	20
Mynd 3 Hlutfall endurkjörinna og nýkjörinna sveitarstjórnarfulltrúa á árunum 2002 – 2018. ....	21
Mynd 4 Helstu verkefni A-hluta íslenskra sveitarfélaga .....	22
Mynd 5 Afkoma A-hluta sveitarfélaga, mæld sem hlutfall veltufjár frá rekstri af heildartekjum .....	24
Mynd 6 Samhengi milli jafnræðis, skilvirkni, afkasta og aðfanga.....	29
Mynd 7 Flæðilíkan fyrir fjármálastjórnun .....	32
Mynd 8 Samhengi fjármálastjórnunar í stjórnkerfi sveitarfélags .....	33
Mynd 9 Hlutdeild einstakra tekjuflokka hjá íslenskum sveitarfélögum árið 2018 .....	60
Mynd 10 Ferill fjármálastjórnunar yfir eitt rekstrarár. ....	61
Mynd 11 Skipting opinberra útgjalda í Danmörku árið 2017 .....	71



## Töfluskra

Tafla 1 Dæmi um fjárhagsleg markmið sænskra sveitarstjórna .....	67
Tafla 2 Helstu einkenni styrkrar fjármálastjórnunar og veikrar fjármálastjórnunar ...	69
Tafla 3 Skipting og fjöldi sveitarfélaga eftir kjördæmum.....	79
Tafla 4 Atriði sem varða almenna fjármálastjórn sveitarfélagsins .....	81
Tafla 5 Vinnureglur um fjármálastjórn sveitarfélagsins.....	82
Tafla 6 Ábyrgð og vinnuferli við undirbúning fjárheimilda .....	83
Tafla 7 Vinnulag og markmiðssetning við undirbúning fjárheimilda .....	83
Tafla 8 Vinnufyrirkomulag við undirbúning fjárheimilda.....	85
Tafla 9 Eftirfylgni og eftirlit með ráðstöfun fjárheimilda.....	87
Tafla 10 Viðbrögð stjórnsýslunnar ef reksturinn fer fram úr fjárheimildum .....	87
Tafla 11 Eftirlitshlutverk nefnda .....	89
Tafla 12 Árshlutauppgjör sveitarfélaga.....	89
Tafla 13 Almennt um fjármálastjórn sveitarfélagsins.....	90
Tafla 14 Almennar áherslur við fjármálastjórnun sveitarfélagsins.....	91
Tafla 15 Helstu áskoranir framundan í fjármálastjórn sveitarfélagsins.....	91
Tafla 16 Forgangsröðun lykilstjórnenda í miðlægri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hins vegar .....	98
Tafla 17 Samanburður á forgangsröðun lykilstjórnenda í miðlægri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hins vegar.....	101

## 1. Inngangur

Opinber stjórnsýsla á Íslandi skiptist í tvo hluta. Sveitarfélögin eru annar hluti hennar en ríkisvaldið er hinn hlutinn. Sveitarfélögin annast stærstan hluta opinberrar nærþjónustu við íbúana. Til að fjármagna þjónustu þeirra innheimta þau skatta af íbúum og fyrirtækjum í sveitarfélaginu sem þurfa að standa undir stærstum hluta af rekstrarkostnaði þeirra. Almennt er reynslan sú að óskir íbúana eftir þjónustu eru yfirleitt meiri en mögulegt er að uppfylla. Rekstrartekjur sveitarfélaganna eru hinsvegar sá takmarkandi þáttur sem takmarkar möguleika þeirra á umsvifum. Það er því vandasamt verkefni sveitarstjórna hverju sinni að forgangsraða þeim fjármunum sem þær hafa úr að spila.

Hugtakið „fjármálastjórnun sveitarfélaga“ er hægt að skilgreina sem lögbundið hlutverk kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn sem felst í að greina væntanlegar tekjur og útgjaldaþörf sveitarfélagsins og taka ákvarðanir þar um. Því fylgir að stjórná útgjöldum sveitarfélagsins, starfsemi þess og árangri, þannig að með þeim takmörkuðum fjármunum sem til ráðstöfunar eru, sé hægt að ná sem flestum af settum markmiðum kjörinna fulltrúa samkvæmt Jensen (2011). Fjármálastjórnun sveitarfélaga tekur til „stefnumörkunar og markmiðssetningar í fjármálum sveitarfélagsins“, „undirbúnings og afgreiðslu fjárheimilda“, „eftirfylgni fjárheimilda“ og „upplýsingaröflunar fyrir stjórnendur“ samkvæmt Heeager og Olesen (2018).

Þetta viðfangsefni er áhugavert af mörgum ástæðum.

Í fyrsta lagi ráðstafa sveitarfélögin um 1/3 af opinberum útgjöldum á Íslandi. Þau fara einnig með verulegan hluta millifærslna í samfélaginu svo sem fjárhagsaðstoð og málefni fatlaðs fólks svo dæmi séu nefnd. Sveitarfélögin starfa eftir þeim lögum sem Alþingi Íslendinga hefur samþykkt. Sveitarfélögin hafa engu að síður verulegt svigrúm við útfærslu á framkvæmd laganna svo sem hvað varðar tíðni þjónustu í vissum tilvikum, mannafla við að framkvæma viðkomandi þjónustu svo og gæði þeirrar þjónustu sem veitt er. Þannig hafa ákvarðanir sveitarstjórna veruleg áhrif á þann kostnað sem fellur á sveitarfélagið við að standa undir skyldum sínum.

Í öðru lagi hefur reynsla undangenginna ára leitt í ljós að það virðist oft vera erfiðleikum bundið að halda rekstrarútgjöldum sveitarfélaga innan samþyktra

fjárheimilda. Brugðist hefur verið við því á ýmsan hátt svo sem með styrkingu stjórnsýslunnar og aukins eftirlits með rekstri þeirra til að draga úr líkum á að slíkt eigi sér stað. Í því sambandi voru ákvæði um eftirlitsnefnd sveitarfélaga lögfest í sveitarstjórnarlögum árið 1998 (Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga, 2020) og fjármálareglur sveitarfélaga voru lögfestar í sveitarstjórnarlögum árið 2010 (Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál, 2010).

Í þriðja lagi hafa ekki verið gerðar miklar rannsóknir á því hver er ástæða þess að afkoma sveitarfélaga sé svo misjöfn sem raun ber vitni eða hvaða áhrif þær aðgerðir hafa haft, sem innleiddar hafa verið, í þeim tilgangi að bæta fjármálastjórnun sveitarfélaga.

Hluti af þeim breytileika í afkomu, sem er milli einstakra sveitarfélaga, á rætur að rekja til breytileika í fjárhagslegum aðstæðum einstakra sveitarfélaga. Þar má til dæmis nefna mismunandi rekstrarkostnað og hver munur er á styrkleika tekjustofna sveitarfélaga milli einstakra sveitarfélaga. Enda þótt hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sé að draga úr þessum mun (Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995), þá er hlutverk hans þó fyrst og fremst að vera ákveðið öryggisnet til að tryggja sveitarfélögunum lágmarksafkomu. Ákvarðanir sveitarstjórnar hafa hins vegar afgerandi áhrif á endanlega rekstrarniðurstöðu innan hvers sveitarfélags.

Hefðbundin fjármálastjórnun sveitarfélaga fer yfirleitt fram í eftirfarandi víddum, stjórnun útgjalda, stjórnun starfseminnar og stjórnun á árangri. Þessar þrjár stjórnunaráttir hafa að sameiginlegu markmiði að tryggja góðan heildarárangur samkvæmt niðurstöðum Elm-Larsen (2013). Stjórnun starfseminnar og stjórnun á árangri eru breið hugtök sem eru bæði nýtt í opinberum rekstri sem og í einkarekstri. Þau lýsa stjórnunaraðferðum sem eiga að leiða til þess að skipulagsheildin aðlagi sig að vel skilgreindum markmiðum sem oft byggja á fyrirliggjandi fjárhagslegum forsendum.

Mikilvægur hluti þess starfs sem slík stjórnun byggir á, eins og hér hefur verið lýst, er hin pólitíska hlið. Þar er um að ræða sveitarstjórn, pólitíska leiðtoga, einstakar nefndir svo og stjórnsýslulegan hluta sveitarfélaga svo sem sveitarstjóra, sviðsstjóra og forstöðumenn stofnana. Önnur hlið þess er sú menning og starfsvenjur sem unnið er eftir við ákvarðanatöku. Í þriðja lagi má nefna vinnulag við undirbúning og framkvæmd fjárheimilda. Í því sambandi má nefna pólitísk markmið og ákvörðun um fjárhagsramma fyrir einstakar stofnanir og málaflokka.

Þegar rætt er um fjármálastjórnun sveitarfélaga er mikilvægt að setja umræðuna í stærra samhengi. Með því er átt við að binda umræðuna ekki einvörðungu við þær aðstæður sem algengastar eru hérlendis heldur leita einnig eftir upplýsingum og reynslu sem fengist hefur hjá nágrannabjóðum Íslendinga. Sú leið var valin að leita eftir upplýsingum um þau mál hjá öðrum norrænum ríkjum eða Danmörku, Svíþjóð, Noregi og Finnlandi. Það á bæði við hvað varðar samanburð á lagaumgjörð sveitarfélaga í sveitarstjórnarlögum viðkomandi landa svo og fyrirliggjandi reynslu og þróun umræðu um fjármálastjórnun sveitarfélaga í fyrrgreindum löndum.

Fyrrgreind lönd eru valin til þessa verkefnis sökum þess hve stjórnkerfi hinna norrænu ríkja er í meginatriðum byggt upp á svipaðan hátt, verkefni sveitarfélaganna eru áþekk og samfélagsuppbyggingin einnig. Þetta er bæði gert til að draga saman þekkingu og reynslu annarra landa í þessum efnum en einnig og ekki síður til að undirstrika hve fjármálastjórnun sveitarfélaga er margþætt og flókið verkefni.

Rannsóknarspurningar þær sem unnið er með í verkefni þessu eru tvær:

1. Er hægt að greina mismun á vinnulagi og verkferlum við hjá kjörnum fulltrúum og lykilmönnum í stjórnsýslu sveitarfélaga við undirbúning fjárheimilda og eftirfylgni með framkvæmd fjárheimilda hjá sveitarfélögum sem eru annars með hátt hlutfall veltufjár frá rekstri af heildartekjum og hins vegar þeim sem eru með lágt hlutfall veltufjár af heildartekjum?
2. Er munur á viðhorfum lykilstjórnenda í miðlægrri stjórnsýslu sveitarfélaga og forstöðumanna stofnana hjá sveitarfélögum gagnvart ýmsum áherslum við vinnslu fjárheimilda og fjármálastjórnun innan sveitarfélagsins.

Í fyrra rannsóknarverkefni ritgerðarinnar er greint hvort munur sé í áherslum og vinnubrögðum hjá sveitarfélögum sem hafa hátt veltufé frá rekstri og þeirra sem hafa lágt veltufé frá rekstri. Tilgangur þess er að draga fram hvort hægt sé að leita fyrirmynda í þeim efnum hjá sveitarfélögum sem eru rekin með góðum rekstrarafgangi. Mikilvægt er að góð samsvörun sé í áherslum og afstöðu til lykilatríða í fjármálastjórnun hjá lykilstarfsmönnum. Því er markmið seinna rannsóknarverkefnisins að greina hvort munur sé á áherslum varðandi fjármálastjórnun sveitarfélaga hjá forsvarsmönnum í miðlægrri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumönnum stofnana hins vegar.

Á þennan hátt er mögulegt að gera sér betur grein fyrir hvernig nálgun að fjármálastjórnun sveitarfélagsins er annars vegar úr stjórnsýslunni og hins vegar frá einstökum stofnunum. Þegar niðurstöður liggja fyrir í þessum efnum þá er auðveldara að

byggja upp samræmt og samhæft verklag við fjármálastjórnun sveitarfélagsins. Einnig er hægt að greina á markvissari þátt hvort eða hvar sé þörf á meiri fræðslu og endurmenntun.

Höfundur hefur starfað að sveitarstjórnarmálum í um aldarfjórðungs skeið, bæði sem sveitarstjóri tveggja sveitarfélaga, svo og sem sviðsstjóri hag- og upplýsingasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga. Á þeim tíma hefur undirritaður byggt upp reynslu af þessum málum, bæði sem ábyrgðarmaður í rekstri sveitarfélaga svo og sem starfsmaður við hagsmunagæslu sveitarfélaga, fræðslu og kynningarmál af ýmsum toga sem tengjast þessu viðfangsefni. Á sama tíma hefur höfundur kynnst mörgum þeim viðfangsefnum sem sveitarstjórnir þurfa að takast á við, bæði til skamms tíma og til lengri tíma. Í þessari ritgerð kemur sú reynsla og þekking sem hefur byggst upp hjá höfundi sl. aldarfjórðung að góðum notum. Í sambandi við störf höfundar að sveitarstjórnarmálum, bæði sem sveitarstjóri og einnig sem starfsmaður hagsmunasamtaka sveitarfélaga þá hafa ýmsar spurningar vaknað gegnum árin sem varða rekstur og afkomu sveitarfélaga. Vegna anna hefur ekki gefist tími fyrr en nú til að leita að svörum við hluta þeirra. Mjög áhugavert er því að kanna hvort hægt sé að greina kerfislæga ástæðu fyrir mismunandi afkomu sveitarfélaga.

Afar lítið hefur verið skrifað á fræðilegum forsendum um fjármálalegu hliðina í starfsemi sveitarfélaga hérlendis. Sú staðreynd er ekki síst áhugaverð með hliðsjón af mikilvægi þess efnis sem hér er um fjallað. Í meistararitgerð hjá Háskóla Íslands skrifar Bjarni Pálmason, (2010) um skulda- og áhættustýringu sveitarfélaga. Hann rannsakaði hvernig skulda- og áhættustýringu sveitarfélaga á Íslandi hefur verið hagað til þessa og hvort eitthvað megi fara betur í þeim efnunum. Niðurstaða hans var að þörf væri á sérhæfðari fjármálaþjónustu fyrir sveitarfélögin og rými væri fyrir bætt vinnubrögð á því sviði. Höfundur skrifaði nokkur fræðslurit um fjármál sveitarfélaga á starfstíma sínum hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þar má nefna til dæmis eftirfarandi rit og bæklinga: 1) *Að ná undirtökum á fjármálunum*, (Gunnlaugur A. Júlíusson, 2009). Þetta rit er leiðbeiningarrit fyrir sveitarstjórnir sem þurfa að takast á við fjárhagslega erfiðleika. 2) *Fjármálastjórn sveitarfélaga - námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn*, (Gunnlaugur A. Júlíusson, 2010). Hér er um að ræða kennslufni fyrir nýkjörna sveitarstjórnarmenn. Lögð er áhersla á fjármál sveitarfélaga, fjármálastjórnun og reikningshald. 3) *Best practice – samstarfsverkefni*, (Gunnlaugur A. Júlíusson, 2015). Hér er einnig um að ræða

leiðbeingarrit fyrir kjörna fulltrúa við undirbúning fjárheimilda. Í fyrrgreindum ritum var leitast við að styrkja faglega umræðu um fjármál og fjármálastjórnun sveitarfélaga.

Fjármálastjórnun sveitarfélaga er margþætt verkefni. Um hana fjallar höfundur meðal annars í fjármálakafla ritsins „*Að vera í sveitarstjórn*“ sem gefið er út af Sambandi íslenskra sveitarfélaga í tengslum við námskeiðahald fyrir kjörna fulltrúa að afloknum sveitarstjórnarkosningum hverju sinni, (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2018). Í kaflanum er fjallað um fjármál sveitarfélaga, ársreikninga sveitarfélaga og fjárhagsáætlun þeirra. Einn hluti fjármálastjórnunar sveitarfélaga er að ákveða hver útgjöld þess vegna einstakra málaflokka eiga að vera. Þar veða útgjöld til ákveðinna lögbundinna málaflokka þyngst (grunnskóli, leikskóli og félagsþjónusta). Um útgjaldaþróun vegna þessara mikilvægu verkefna fer iðulega fram mikil pólitísk umræða við undirbúning fjárheimilda ár hvert. Niðurstaða hennar skiptir því miklu máli um endanlega niðurstöðu. Þannig er útgjaldaþróun í stærstu málaflokkunum mikilvægasta verkefnið við fjármálastjórnun sveitarfélaga samkvæmt því sem kemur fram hjá Gunnlaugur A. Júlíusson (2010).

Undirbúningur og afgreiðsla fjárheimilda er fyrsta skrefið í fjármálastjórnun sveitarfélaga. Að vinna eftir og útfæra samþykktar fjárheimildir er næsta skref hennar. Þannig er annað markmið í fjármálastjórnun sveitarfélaga að stjórna því að kostnaður við þjónustu sveitarfélagsins verði samkvæmt samþykktum fjárheimildum. Niðurstaða ársreikninga sýnir síðan raunverulega niðurstöðu úr rekstrinum.

Fyrrgreind tvö markmið tengjast fyrst og fremst útgjaldahlið rekstrarreiknings. Það má á hinn bóginn ekki líta fram hjá því að meginatriðin í fjármálastjórnun sveitarfélaga eru hvernig eru rekstrarútgjöld sveitarfélagsins fjármögnuð, hver er afgangur frá rekstri sem nýtist til fjárfestinga og hvaða svigrúm er til að mæta verri afkomu við lakari fjárhagslegar aðstæður?

Þriðja markmið fjármálastjórnunar er að ná utan um hver afgangur sé af þeim hluta rekstursins sem fjármagnaður er með skatttekjum og þjónustutekjum. Það er sá mismunur sem er á milli rekstrarútgjalda annars vegar og skatttekna, greiðslna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og þjónustutekna hins vegar. Þessi stærð nefnist „veltufé frá rekstri“ og kemur fram í sjóðstreymishluta ársreiknings. Um uppbyggingu ársreiknings sveitarfélaga og einstaka hluta hans er fjallað um á námskeiðsheftinu „*Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn*“, (Gunnlaugur A. Júlíusson, 2010).

Fylkesmannen í Norland (2013) hefur gefið út leiðbeiningarit fyrir sveitarstjórnir í fylkinu. Í því koma meðal annars fram eftirfarandi ráð við fjármálastjórnun sveitarfélaga:

Grípið tækifærið; (möguleikar á framkvæma pólitísk markmið fara vaxandi með aukinni fagmennsku við fjármálastjórnun sveitarfélagsins), aflið þekkingar; (aukinn skilningur á hagfræðilegum hugtökum og samhengi þeirra ásamt yfirliti yfir raunverulega stöðu sveitarfélagsins leggur grunn að faglegri umræðu um fjármálin meðal kjörinna fulltrúa), verið raunsæ; (afgreiðsla fjárheimilda sem byggja á raunsæi og raunverulegum forsendum styrkja möguleika sveitarfélagsins til athafna), gerið kröfur um skýrt skipulag; (skýr uppbygging á samhengi fjárheimilda leggur grunn að notkun þess sem lifandi vinnuskjals við framkvæmd þeirra) og gerið áætlanagerð skilvirka, (skýrið samhengið milli einstakra meginþátta með því að samræma fjárheimildir og áætlun um framkvæmdir).

Athygli skal vakin á að ritgerð þessi tekur óhjákvæmilega nokkuð mið af þeirri staðreynd að lítið hefur verið skrifað um fjármálastjórnun íslenskra sveitarfélaga. Efnið yfirgripsmikið og fjölbætt en einnig eru á því margir áhugaverðir fletir sem nauðsynlegt þótti að fara yfir til að ná heildarsamfellu í þá umfjöllun sem hér er lögð fram. Því hefur hún orðið efnismeiri en ætlað var í upphafi. Er þó margt óunnið í þessum efnum.

Rétt er að vekja athygli á að í ritgerð þessari er hugtakið „fjárheimildir“ notað þegar fjallað er um undirbúning að, ákvörðunum um og eftirlit með þeim útgjaldaramma sem sveitarstjórn tekur ákvörðun um í lok hvers árs og gildir fyrir starfsemi sveitarfélagsins á næsta ári.

Í kafla 2 er fjallað um sveitarfélög á Íslandi. Rætt er um stöðu kjörinna fulltrúa, réttindi þeirra og skyldur. Fjallað er um skipulag og helstu verkefni sveitarfélaganna. Gerð er grein fyrir þeim margbreytileika sem er að finna innan sveitarstjórnarstigsins og miklum breytileika í afkomu þeirra.

Í kafla 3 er megináherslan lögð á umfjöllun um fjármálastjórnun sveitarfélaga. Gerð er grein fyrir helstu efnisatriðum fjármálastjórnunar, bæði út frá almennum forsendum og síðan farið yfir helstu atriði sem einkenna fjármálastjórnun sveitarfélaga. Einnig er komið inn á markmiðssetningu í stjórnun þeirra og eftirliti með rekstrinum.

Í kafla 4 er fjallað um fjármálakafla sveitarstjórnarlaga á Íslandi svo og samsvarandi kafla í sveitarstjórnarlögum annarra norrænna ríkja. Gerð er grein fyrir helstu atriðum í viðkomandi lögum hvers lands fyrir sig og á hvern hátt fjármálakaflar sveitarstjórnarlaga

hjá öðrum norrænum ríkja eru efnislega frábrugðnir fjármálakafli íslenskra sveitarstjórnarlaga.

Í kafla 5 eru aðferðafræði og niðurstöður rannsóknarverkefna kynnt. Í fyrsta lagi er kannað hvort áherslur og verklag við undirbúning fjárheimilda og eftirliti með framkvæmd þeirra sé mismunandi hjá sveitarfélögum annars vegar sem hafa hátt veltufé frá rekstri og hins vegar hjá þeim sem hafa lágt veltufé frá rekstri. Í öðru lagi er kannað hvort merkjanlegur sé munur á áherslum hjá lykilstjórnendum stjórnarsýslunnar annars vegar og forstöðumönnum stofnana hinsvegar varðandi ýmis atriði sem mikilvæg teljast við fjármálastjórnun sveitarfélaga.

Í kafla 6 eru umræður um innihald og niðurstöður rannsóknarverkefnanna.

Í kafla 7. eru lokaorð og almenn umfjöllun um verkefnið, vinnslu þess og niðurstöður. Í þeim er meðal annars farið yfir hvernig hefur tekist að ná þeim markmiðum sem lagt var upp með í upphafi og eru skýrð út í inngangi ritgerðarinnar.



## 2. Sveitarfélög á Íslandi

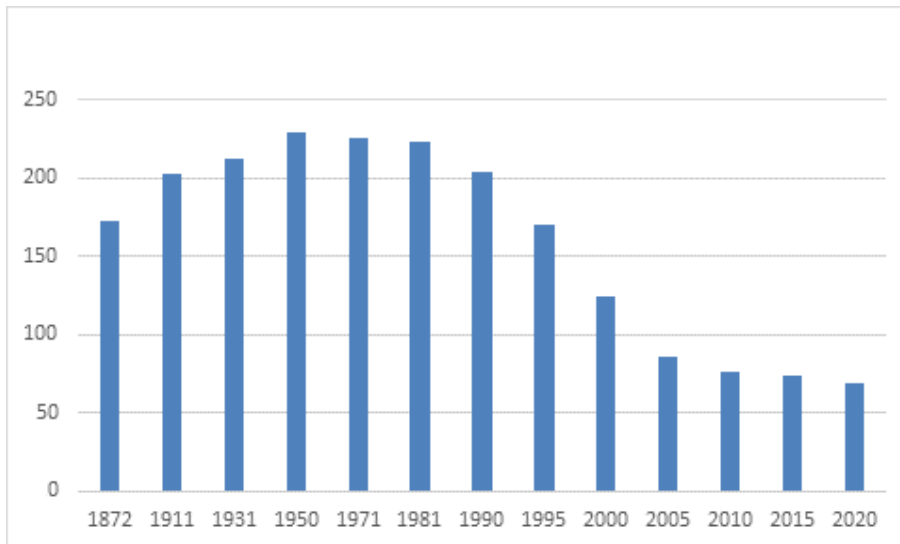
*Í þessum kafla er farið yfir skipan opinberrar stjórnsýslu á Íslandi og hún borin saman við sambærilega skipan opinberrar stjórnsýslu hjá öðrum norrænum ríkjum. Gerð er grein fyrir hve þróunin hefur verið í fjölda sveitarfélaga á Íslandi. Einnig er gefið yfirlit yfir mismun í íbúafjölda innan einstakra sveitarfélaga. Farið er stuttlega yfir réttindi og skyldur kjörinna fulltrúa og hvernig hlutfall nýliða í hópi kjörinna fulltrúa hefur farið vaxandi í hverjum sveitarstjórnarkosningum frá síðustu aldamótum.*

---

Á Íslandi er opinberri stjórnsýslu fyrirkomið í tveimur stjórnsýslustigum. Þau eru ríki og sveitarfélög. Kveðið er á um stöðu sveitarfélaga í 78. gr. stjórnarskrá Íslands, (Stjórnarskrá Íslands, 1944). Umgjörð um starfsemi sveitarfélaga, skyldur þeirra og lagaumhverfi er skýrð í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og í ýmsum sérlögum þeim tengdum. Núverandi sveitarstjórnarlög voru lögfest árið 2011 og tóku gildi þann 1. janúar 2012. Þau leystu af hólmi eldri sveitarstjórnarlög nr. 45/1998.

Sveitarfélagaskipan á Íslandi hvílir á gömlum grunni. Sveitarfélög hafa verið til allt frá þjóðveldisöld en stofnun þeirra má rekja til þeirra lýðræðislegu hefða sem landnámsmenn þekktu úr norrænni menningu fyrri heimkynna sinna. Auk þess má rekja skiptingu landsins í hreppa til vaxandi byggðar á Íslandi eftir landnám sem leiddi til þess að ættartengsl riðluðust og ný samfélagsleg vandamál urðu til. Upp frá því hafa sveitarfélögin verið grundvallareiningar í stjórnskipan Íslands. Upphaflega gegndu þau ákveðnu samhjálpahlutverki auk þess að sinna ýmsum öðrum sameiginlegum verkefnum íbúanna eins og kemur fram hjá Gunnari Helga Kristinssyni (2007).

Skipan sveitarfélaga hefur breyst verulega á síðustu áratugum. Árið 1990 voru sveitarfélög á Íslandi 204 en fjöldi þeirra er kominn niður í 69 í lok ársins 2020, (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2020c). Stærstur hluti þeirra sameininga sem hefur átt sér stað er tilkominn með frjálsum sameiningum en nokkur sveitarfélög hafa verið sameinuð með valdboði ráðherra. Þróunin kemur betur fram á mynd 1.



**MYND 1 ÞRÓUN Í FJÖLDA ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA Á ÁRUNUM 1872 – 2020**

Heimild: (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2020c)

Mikill fjöldi sveitarfélaga sameinaðist á árunum eftir 1996, en á því ári var grunnskólinn var fluttur frá ríki til sveitarfélaganna. Fækkun þeirra á þessu tímabili kemur glögggt fram á mynd 1. Athygli vekur að sú stefna var í grundvallaratriðum mörkuð með sveitarstjórnarlögum, nr. 8/ 1986, að hér á landi væri aðeins eitt sveitarstjórnarstig. Sú afstaða löggjafans var áréttuð við setningu sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, að sömu stjórnsýslureglur skyldu gilda um starfsemi allra sveitarfélaga, réttindi þeirra og skyldur gagnvart íbúunum.

Í greinargerð með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 kemur fram að eftirfarandi rammi gildir um starfsemi sveitarfélaganna, (greinargerð með frumvarpi):

1. sjálfstjórn sveitarfélaga skyldi tryggð að því leyti sem fært er,
2. að sömu, eða sambærilegar reglur, eigi að gilda um meginþætti í stjórnsýslu allra sveitarfélaga,
3. búa þarf sveitarstjórnnum skýrt og skilvirkt starfsumhverfi sem taki tillit til þarfa sveitarstjórna til að sinna staðbundnum hagsmunum en feli um leið í sér skýr skilaboð um að sveitarstjórnir skulu á hverjum tíma starfa þannig að sem best samræmist hagsmunum íbúa sveitarfélagsins og þjóðfélagsins í heild,
4. að sveitarfélögin þurfa að eflast enn frekar og öðlast þá stöðu að geta staðið sem mest á eigin fótum bæði faglega og rekstrarlega.

Í sænskum sveitarstjórnarlögum, (Sveriges kommunallag, 2017:725), er hlutverk sveitarfélaga skýrt út á eftirfarandi hátt 2. gr:

Sveitarfélög og héröð annast þau verkefni sem eru tilgreind í lögum þessum eða í öðrum lögum á forsendum lýðræðisins og sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga [þýðing höfundar].

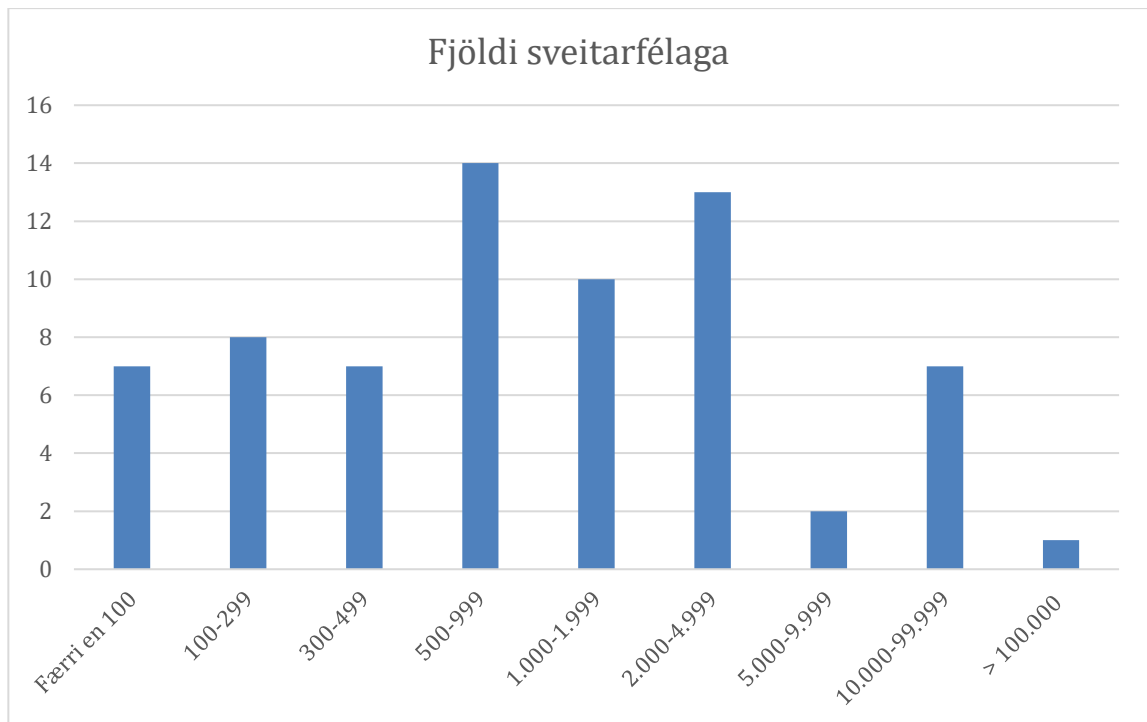
Sambærilegt ákvæði er að finna í norskum sveitarstjórnarlögum, (Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven), 2018). Þar segir svo um hlutverk og tilgang sveitarfélaga í gr. 1.1.:

Markmið laga þessara er að framkvæma sjálfstjórn sveitarfélaga og fylkja og móta nauðsynlega ramma fyrir hana. Lögin skulu skapa forsendur fyrir staðbundna sjálfsstjórn og sterkt fulltrúalýðræði með virkri þátttöku íbúanna. Lögin skulu skapa forsendur fyrir sveitarfélög og fylki þannig að þau geti veitt þjónustu og þróað samfélögin með þarfir íbúanna fyrir augum [þýðing höfundar].

Í fyrrgreindri umgjörð um starfsemi sveitarfélaga á Íslandi er komið inn á ýmis atriði sem varða starfsemi þeirra. Lögð er áhersla á að sjálfstjórn sveitarfélaga skuli tryggð sem fært er og þau þurfi að geta staðið sem mest á eigin fótum bæði faglega og fjárhagslega. Á sama tíma eiga sveitarstjórnir að starfa þannig á hverjum tíma að sem best samrýmist hagsmunum íbúa sveitarfélagsins og þjóðfélagsins í heild. Það er reyndar vandséð hvernig hvert og eitt sveitarfélag á að vinna þannig við núverandi forsendur að það eigi bæði að gæta hagsmuna íbúa sveitarfélagsins og einnig að hagsmunum þjóðfélagsins í heild. Hvort mun vega þyngra við ákvarðanatöku ef á reynir, hagsmunir íbúanna eða hagsmunir þjóðfélagsins í heild?

Eins og áður hefur komið fram þá eru einungis tvö stjórnsýslustig á Íslandi, ríki og sveitarfélög. Fyrirkomulag á skipan opinberrar stjórnsýslu á Íslandi er frábrugðið því sem gerist í flestum öðrum norrænum ríkjum, (Heimberg, 2019). Í Noregi, Svíþjóð og Danmörku eru opinberri stjórnsýslu skipað í þrjú stig, ríki, héröð eða fylki og sveitarfélög. Í Finnlandi eru tvö stjórnsýslustig eins og á Íslandi. Þar er þó sett upp sérstakt skipulag fyrir samstarfsverkefni sveitarfélaga (samkommuner). Það fyrirkomulag er áþekkt byggðasamlögum á Íslandi.

Íbúafjöldi í einstökum sveitarfélögum á Íslandi er mjög misjafn. Fámennum sveitarfélögum hefur þó fækkað í nokkuð réttu hlutfalli við hvað verkefni sveitarfélaganna hafa vaxið og orðið flóknari. Yfirlit yfir íbúafjölda sveitarfélaga kemur fram í mynd 2.



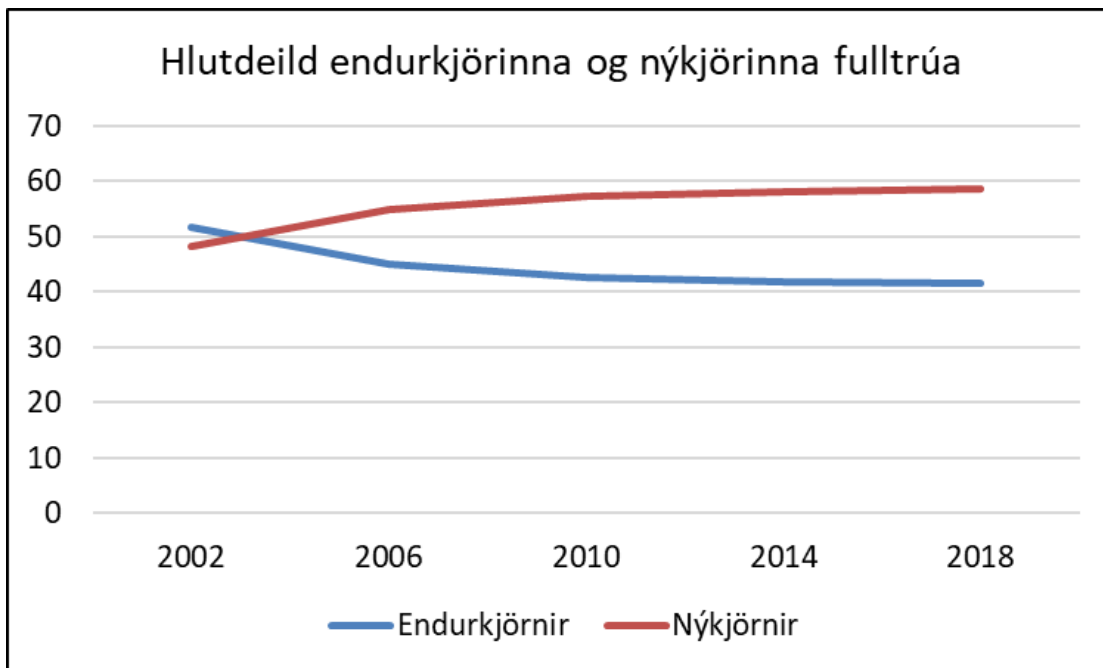
**MYND 2 YFIRLIT UM FJÖLDA SVEITARFÉLAGA Í EINSTÖKUM STÆRÐARFLOKKUM Á ÁRINU 2020**

Heimild: (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2020a)

Í mynd 2 kemur skýrt fram hinn mikli munur á íbúafjölda sem er til staðar innan einstakra sveitarfélaga. Alls eru það 36 sveitarfélög sem eru með færri en 1000 íbúa en 33 sveitarfélög sem hafa 1000 íbúa eða fleiri í árslok ársins 2020.

### **2.1. Hlutverk, skyldur og réttindi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum**

Samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998, (Lög um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998), skulu kosningar til sveitarstjórna fara fram á fjögurra ára fresti. Í sveitarstjórnarkosningum kjósa þeir íbúar sveitarfélagsins, sem hafa kosningarétt, fulltrúa sína til setu í sveitarstjórn. Fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa er frá þremur fulltrúum í fámennustu sveitarfélögunum upp í 23 fulltrúa hjá Reykjavíkurborg samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Fjöldi þeirra tekur mið af fjölda íbúa í sveitarfélaginu. Frá aldamótum hefur hlutdeild nýkjörinna fulltrúa vaxið jafnt og þétt í hverjum kosningum (Hagstofa Íslands, 2018b). Þróunin kemur betur fram á mynd 3.



MYND 3 HLUTFALL ENDURKJÖRINNA OG NÝKJÖRINNA SVEITARSTJÓRNARFULLTRÚA Á ÁRUNUM 2002 – 2018.

Heimild: Hagstofa Íslands (2018b).

Á mynd 3 kemur glöggt fram hver þróunin hefur verið í hlutfalli endurkjörinna og nýkjörinna sveitarstjórnarfulltrúa frá aldamótum. Í sveitarstjórnarkosningum árið 2002 voru endurkjörnir sveitarstjórnarfulltrúar eilítið fleiri en nýkjörnir fulltrúar. Í sveitarstjórnarkosningum vorið 2018 tóku nær 60% kjörinna fulltrúa í fyrsta sinn sæti í sveitarstjórn. Þessi þróun er mjög umhugsunarverð og þá ekki síst hve mikil reynsla og þekking hverfur úr hópi sveitarstjórnarfulltrúa í hverjum kosningum.

Verksvið sveitarstjórnar er tilgreint í 8. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þar kemur fram að sveitarstjórn fari með stjórn sveitarfélagsins samkvæmt ákvæðum laga þessara og annarra laga. Hún hefur ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna, lántökur og ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna sveitarfélagsins. Hún skal einnig sjá um að lögbundnar skyldur sveitarfélagsins séu ræktar og hafa eftirlit með að fylgt sé viðeigandi reglum í störfum sveitarfélagsins. Fyrrgreind lýsing á þeim verkefnum sem sveitarstjórn ber ábyrgð á er tiltölulega opin. Ábyrgð sveitarstjórnar er nánar skilgreind í 58. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem fjallað er um fjárstjórnarvald sveitarstjórna. Meðal annars eru taldar þar upp ákvarðanir og skyldur sveitarstjórnar er varða staðfestingu ársreiknings, vinnslu fjárhagsáætlunar næstkomandi árs og fjárhagsáætlun til fjögurra ára, viðauka við fjárhagsáætlunir skv. 2. og 3. tölul., framkvæmd lántöku, ábyrgðir eða aðrar fjárhagslegar

skuldbindingar sveitarfélags, sölu eigna sveitarfélagsins og annarra réttinda þess, álagningu skatta og gjalda og að endingu ráðningu eða uppsögn endurskoðanda

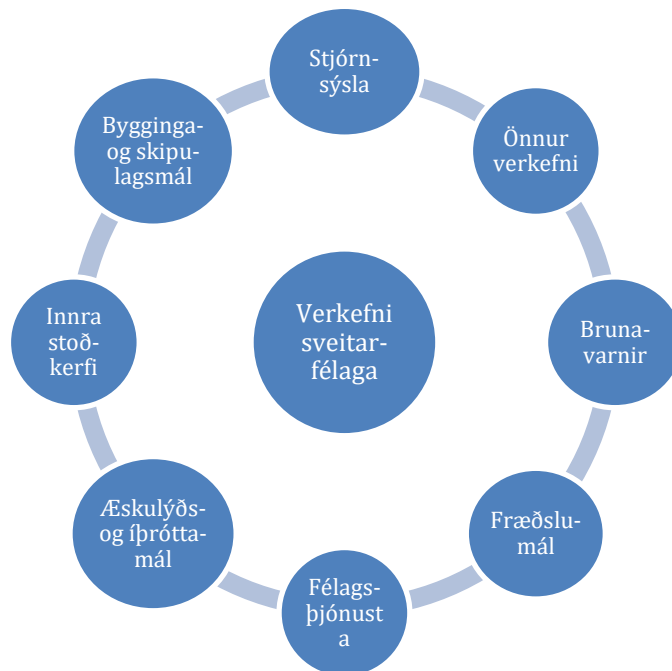
## 2.2. Skipulag sveitarfélaga og helstu verkefni þeirra

Í 60. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, kemur fram að starfsemi sveitarfélaga er skipt upp á eftirfarandi hátt í A-hluta og B-hluta.

1. A-hluti, sem í lögum þessum merkir aðalsjóð sveitarfélags auk annarra sjóða og stofnana sem sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum.
2. B-hluti, sem í falla stofnanir sveitarfélaga, fyrirtæki og aðrar rekstrareiningar sem að hálfu eða meiri hluta eru í eigu sveitarfélaga og eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar.

Til A-hluta teljast verkefni sem varða nærþjónustu við íbúana og eru fjármögnuð að mestu eða öllu leyti með skatttekjum. Verkefni sem falla undir B-hluta eru verkefni sem eru rekin að mestu eða öllu leyti fyrir þjónustugjöld. Þar má nefna sem dæmi vatnsveitur, fráveitur, hitaveitur, sorphirðu og hafnir.

Verkefni A-hluta íslenskra sveitarfélaga eru skilgreind í aðalatriðum á mynd 4.



MYND 4 HELSTU VERKEFNI A-HLUTA ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Heimild: Samsetning höfundar.

Á mynd 4. er birt yfirlit um helstu verkefni íslenskra sveitarfélaga. Þau helstu eru fræðslumál (leikskóli, grunnskóli og tónlistarskóli), æskulýðs- og íþróttamál, félagsþjónusta, málefni fatlaðs fólks, skipulags- og byggingamál og brunavarnir.

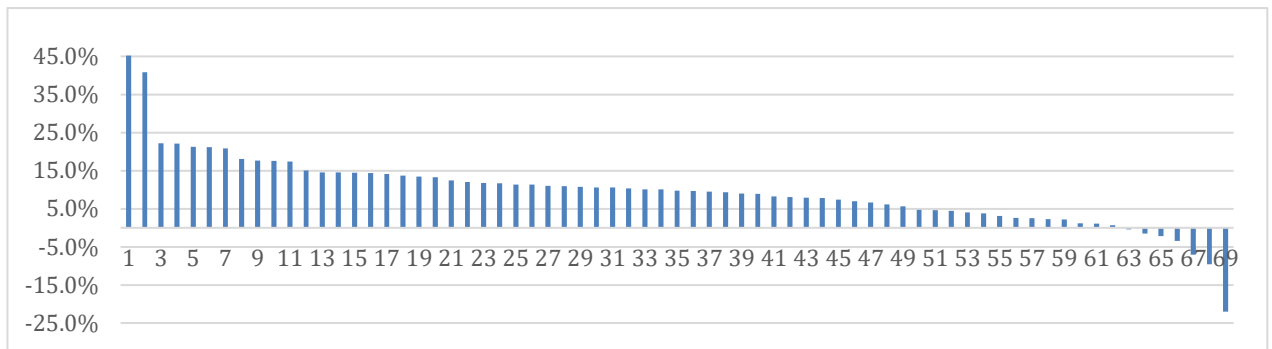
Stjórnsýsla sveitarfélaga hefur það hlutverk að framfylgja gildandi lögum um framkvæmd fyrrgreindra verkefna.

Síðan er að finna í sveitarstjórnarlögun fleiri atriði þar sem fallað er um ákvarðanatökuvald sveitarstjórnar. Þar má nefna til dæmis ráðningar tilgreindra lykilstarfsmanna og kosningu í nefndir. Í fyrrgreindri upptalningu er hins vegar ekki kveðið á um skyldur sveitarstjórnar til að móta stefnu og leiðarljós fyrir þróun sveitarfélagsins inn í næstu framtíð.

Til samanburðar má nefna lýsingu á verkefnum sænskra sveitarstjórna eins og hún kemur fram í Kommunallag (2017:725), 1. gr. kafli. 5. Þar kemur fram að sveitarstjórn tekur ákvörðun í erindum sem varða meginreglur og/eða erindi sem varða sveitarfélagið miklu svo sem markmið og stefnumótun fyrir sveitarfélagið, fjárheimildir, skattlagningu og aðrar mikilvægar fjárhagslegar ákvarðanir, skipulag nefnda og almenna starfsemi þeirra, kosningu fulltrúa og varamanna í nefndir og starfshópa, val skoðunarmanna, forsendur fyrir greiðslur til kjörinna fulltrúa, ársreikninga og ársskýrslu, íbúakosningu í sveitarfélaginu og staðfestingu á skipan sveitarstjórnar.

Í sænskum sveitarstjórnarlögum er markmiðssetning og stefnumótun fyrir sveitarfélagið sett efst á verkefnalista hvernar sveitarstjórnar. Það er áhugavert að setja það í samhengi við verkefnaskrá sveitarstjórna í íslenskum sveitarstjórnarlögum þar sem megináherslan er lögð á afgreiðslu formlegra mála svo sem afgreiðslu ársreiknings og fjárhagsáætlunar. Sænskum sveitarstjórnnum er þannig falið á formlegan hátt í sveitarstjórnarlögum að vinna að mótun framtíðarsýnar fyrir viðkomandi sveitarfélög.

Afkoma íslenskra sveitarfélaga er mjög breytileg. Á mynd 5 kemur fram yfirlit um hlutfall veltufjár frá rekstri af heildartekjum A-hluta sveitarfélaga á árinu 2019, (Ársreikningar sveitarfélaga, 2019). Útreikningur á veltufé frá rekstri er skýrður út í viðauka D. Niðurstöður liggja fyrir frá 69 sveitarfélögum af þeim 72 sem voru í landinu á árinu 2019. Ársreikningar þriggja sveitarfélaga lágu ekki fyrir á þeim tíma sem gögnum var safnað saman og þau greind.



**MYND 5 AFKOMA A-HLUTA SVEITARFÉLAGA, MÆLD SEM HLUFTALL VELTUFJÁR FRÁ REKSTRI AF HEILDARTEKJUM**

Heimild: (Ársreikningar sveitarfélaga, 2019)

Á mynd 5 kemur fram að mikill munur er á veltufé frá rekstri sem hlutfall af heildartekjum milli einstakra sveitarfélaga. Það er allt frá 40% af heildartekjum niður í neikvætt veltufé sem nemur rúmum 20% af heildartekjum. Alls eru það 7 sveitarfélög eða um 10% af heildarfjölda þeirra sem eru með neikvætt veltufé frá rekstri. Vegið meðaltal veltufjár frá rekstri sem hlutfall af heildartekjum á árinu 2019 er 9,1%.

Þessi niðurstaða undirstrikar enn frekar, til viðbótar það sem áður hefur verið rakið, hinn mikla breytileika sem er að finna innan íslenskra sveitarfélaga, bæði hvað varðar íbúafjölda þeirra og afkomu. Í framhaldi af þessari niðurstöðu er eðlilegt að spyrja hvers vegna er veltufé frá rekstri svo misjafnt milli sveitarfélaga? Það er eðlilegt að fyrrgreind spurning vakni þegar rýnt er í það yfirlit sem kemur fram á mynd 5. Hér verður ekki farið út í að greina nánar hvort megi sjá út mismun á veltufé frá rekstri eftir íbúafjölda sveitarfélaga, samsetningu þeirra eða landfræðilegri legu.

Mismunur milli einstakra sveitarfélaga hvað varðar veltufé frá rekstri á íbúa eða sem hlutfall af heildartekjum getur átt sér margar ástæður. Þær geta bæði verið utanaðkomandi eða á einhvern hátt leitt af þeim ástæðum sem sveitarstjórn ræður takmarkað yfir. Síðan getur orsakanna verið að leita í ákvörðunum kjörinna fulltrúa eða vinnulagi innan sveitarfélagsins. Sem dæmi um mögulegar ástæður því hve veltufé frá rekstri sem hlutfall af heildartekjum getur verið mismunandi sterkt milli sveitarfélaga má nefna að einstakir tekjustofnar sveitarfélaga geta verið misjafnlega sterkir, verkefni einstakra sveitarfélaga geta verið af misjöfnum toga, þjónustubörf getur verið mismunandi milli einstakra sveitarfélaga, rekstrarkostnaður á hverja rekstrareiningu innan sama málaflokks getur verið misjafnlega hár og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga nær



ekki að jafna út þann mismun í tekjum eða útgjöldum sem sveitarfélögin ráða ekki við. Ástæðu þessa mismunar getur einnig verið að leita í einhverjum af eftirfarandi þáttum eins og kemur fram hjá Gunnlaugur A. Júlíusson (2009). Um yfirjöfnun jöfnunarframlaga getur verið að ræða í einhverjum tilvikum, sveitarstjórn hefur afskrifað óinnheimtanlegar kröfur á því ári sem er til skoðunar, sveitarfélag skuldar lítið og því er tekin markviss ákvörðun um að auka útgjöld til ýmissa þjónustupátta meðal annars vegna sérstakra aðstæðna og að lokum getur framkvæmd og og vinnulag stjórnsýslunnar og kjörinna fulltrúa við undirbúning fjárheimilda og eftirfylgni með ráðstöfun þeirra verið mismunandi milli einstakra sveitarfélaga. Hér verður ekki greint mikilvægi eða þýðing allra þeirra atriða sem talin hafa verið upp hér að framan. Ekki að heldur verður gerð tilraun til að leggja mat á hvort tveir eða fleiri þeirra séu samtengdir á einhvern hátt.

Fyrrgreint yfirlit gefur til kynna að mismunur í afkomu sveitarfélaga, sem meðal annars birtist í miklum breytileika í veltufé frá rekstri, geti átt rætur sínar að rekja til margra ólíkra þátta. Mismunandi afkoma getur annað hvort komið til vegna þátta sem eru ekki á valdi sveitarstjórnar að hafa áhrif á eða til atriða sem eru á valdi sveitarstjórnar. Þau atriði sem sveitarstjórn hefur mest vald yfir er skipulagning á verklagi og vinnubrögðum í stjórnsýslunni varðandi undirbúning fjárheimilda og eftirfylgni þeirra.

### 3. Umfjöllun um fjármálastjórn sveitarfélaga

*Í þessum kafla er fjallað um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Sérstaklega er komið inn á atriði sem hvetja til aukinnar dreifstýringar í opinberri stjórnsýslu. Fjallað er um hugtakið fjármálastjórnun og skýrt sérstaklega út hvað felst í fjármálastjórnun sveitarfélaga. Færð eru rök fyrir hvers vegna eigi að gefa þeim þætti í starfsemi sveitarfélaganna sérstaka athygli. Gerð er grein fyrir meginatriðum við undirbúning að fjárheimildum sveitarfélagsins. Jafnframt verður farið yfir þau atriði sem mestu máli skipta við eftirlit við framkvæmd fjárheimilda. Sérstaklega er fjallað um eftirlit með starfsemi sveitarfélaga og komið bæði inn á innra eftirlit og ytra eftirlit. Fjallað er um hvernig slíku eftirliti er háttað í öðrum norrænum ríkjum og það borið saman við hliðstætt eftirlit hérlendis. Gerð er grein fyrir stöðu og þýðingu góðar reikningskilavenju og mikilvægi hennar skýrt. Að lokum er farið stuttlega yfir aðferðir við að meta rekstrarafkomu sveitarfélaga.*

---

Eins og fyrr hefur komið fram þá er opinberri stjórnsýslu á Íslandi skipt upp í tvö stig, ríki og sveitarfélög. Í stórum dráttum hefur verkaskiptingin verið sú að sveitarfélögin hafi annast þau verkefni sem varða nærumhverfi þeirra en ríkisvaldið þau verkefni sem varða íbúa landsins í heild sinni, (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

#### 3.1. Verkaskipting innan opinbera geirans

Verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga helgast verulega af þeim áherslum um dreifstýringu verkefna sem ríkisvaldið ákveður og samkomulag næst um við sveitarfélögin. Yushkov (2015) fjallar um þetta viðfangsefni í umfjöllun sinni um dreifstýringu fjármála. Með dreifstýringu fjármála er meðal annars átt við að réttur til að innheimta skatta og ábyrgðinni á ráðstöfun þeirra sé fluttur frá miðlægri stjórnsýslu (ríkisvaldinu) til staðbundinna stjórnsýslustiga. Þannig eru verkefni og áhrif flutt frá fáum miðlægum stjórnstöðvum til fleiri og dreifðari stöðva. Þannig hefur dreifðstýrð fjármálastjórnun bæði áhrif hvað varðar starfsemina sem slíka svo og landfræðilega dreifingu hennar.

Montin (1988) fjallar einnig um þetta efni. Hann fjallar sérstaklega um rökin sem færð eru fyrir dreifðstýrðri fjármálastjórnun. Þau eru aðallega fjögur að hans mati. Hin pólitísku rök og lýðræðisrökin vógu þungt í upphafi. Markmið þeirra var að auka völd og ábyrgð kjörinna fulltrúa sem kosnir voru í staðbundnum kosningum sveitarfélaga. Einnig var talið

að aukin verkefni hjá staðbundinni stjórnslu myndu auka þátttöku í sveitarstjórnarkosningum og þar með áhuga almennings á þeim. Samhliða því var lögð áhersla á að jafnhliða aukinni dreifstýringu fjármála innan opinbera geirans myndi virkni stjórnmalaflokkanna í héraði aukast og þar með myndi þátttaka almennings í stjórnmalastarfi fara vaxandi. Önnur rök eru að flutningur verkefna til staðbundinnar stjórnslu myndi leiða af sér aukna skilvirkni og bættu stjórnslu við framkvæmd verkefna. Aukin skilvirkni byggir á betri samhæfingu ákvarðana, meiri pólitískum áhrifum inn í stjórnsluna, hraðari afgreiðslu erinda og betri nýtingu fjármuna. Þriðju rökinn eru félagspólitísk rök sem eru að skipulag starfseminnar sé mótað af staðbundnum áherslum á hverjum stað. Staðbundin aðlögun virðist styrkjast þegar kjörnir fulltrúar og embættismenn starfa í meiri nálægð við samfélagið og mismunandi þjóðfélagshópa. Að síðustu er að nefna hin sálfræðilegu rök sem fela í sér að styrkja skilning og traust milli þeirra aðila sem málið varðar. Það á ekki síst við um meðhöndlun erfiðra mála. Þar er um að ræða þá sem málið snertir, kjörna fulltrúa og starfsfólk stjórnslunnar. Lögð er áhersla á að hið flokkspólitíska áhersla hefur minnkað með tímanum en þyngri áhersla er lögð á vandaða stjórnslu.

Montin (1988) dregur fram sex áhrifavalda sem knýja á aukna dreifstýringu innan opinbera geirans. Þeir eru að yfirhlaðið upplýsinga- og ákvarðanatökukerfi kallar á aukna dreifstýringu, flókið og sveigjanlegt umhverfi kallar fram eða knýr á að leitað sé lausnamiðaðri leiða. Í öðru lagi er nefnt að sífellt flóknari stjórnslu og breytilegt umhverfi kallar fram eða hvetur stjórnendur til að byggja upp lausnamiðað og sveigjanlegt skipulag. Í þriðja lagi er hægt að nefna að kröfur íbúanna um aukið lýðræði hafa þróast mikið á seinni tímum. Í fjórða lagi eru íbúarnir farnir að leggja meira traust á embættismenn en stjórnmalamenn. Því eru afskipti stjórnmalamanna ekki eins nauðsynleg og áður við úrlausn verkefna. Í fimmta lagi hafa fjárhagslegar aðstæður í opinbera geiranum verið ákveðinn drifkraftur í þessum efnunum. Sparnaðaraðgerðir og aðrar óvinsælar aðgerðir eru þvingaðar neðar í skipulagsheildina. Jafnframt því sem ábyrgð staðbundinnar stjórnslu hefur farið vaxandi þá hefur fjárhagslegt eftirlit með miðlægri stjórnslu farið vaxandi. Innan opinbera geirans hefur aukin áhersla, samhliða fyrrgreindri þróun, verið lögð á markmiðsstjórnun, rammafjárlög, árangursgreiningu og aukna skilvirkni. Í sjötta lagi eru hugmyndafræðilegir kraftar nefndir. Dreifstýring og aukin

ábyrgð á lægri stigum stjórnsýslunnar hafa í auknum mæli verið kynnt sem aðferðafræði til að ná fram ákveðnum markmiðum í þessu efni.

Í Danmörku hefur dreifstýring verkefna innan opinbera geirans verið þróuð hvað lengst af hinum norrænu ríkjum. Sveitarfélögin og héraðin fara með um 2/3 af opinberum útgjöldum. Það hefur í för með sér að ríkisvaldið þarf að hafa mikla stjórn á fjármálum sveitarfélaganna. Í skýrslu Andersen (2018) er meðal annars farið yfir samskipti ríkis og sveitarfélaga út frá þessu sjónarhorni. Ríkisvaldið leggur áherslu á að sveitarfélögin hafi ekki áhrif á hagsveifluna með ákvörðunum sínum. Í lágsveiflu er vöxtur skattheimtu því þvingaður niður og millifærslur frá ríki til sveitarfélaga auknar. Án mótvægisáðgerða ríkisins myndu sveitarfélögin hækka skattana og draga úr útgjöldum til annarra útgjaldaliða en millifærslna til að ná jafnvægi milli útgjalda og tekna.

Umræða um aukna dreifstýringu opinberra verkefna innan opinbera geirans á Íslandi hefur sett sín spor á þróun sveitarfélaganna og skipulag opinberrar stjórnsýslu á liðnum áratugum. Grunnskólinn var fluttur til sveitarfélaganna þann 1. ágúst 1996. Rökin fyrir þeirri niðurstöðu voru mörg áþekk þeim sem hafa komið fram hér að framan. Í því sambandi má benda á ræðu þáverandi menntamálaráðherra, Björn Bjarnason (2006). Rekstur grunnskólans er að jafnaði nálægt 50% af heildarrekstri sveitarfélaganna. Því hafði flutningur hans til sveitarfélaganna í för með sér mikla breytingu á starfsemi þeirra. Þann 1. janúar 2011 voru málefni fatlaðs fólks síðan flutt frá ríkinu til sveitarfélaganna. Málefni fatlaðs fólks er að mörgu leyti flóknara verkefni en málefni grunnskólans enda þótt það sé ekki eins mikið að umfangi rekstrarlega séð. Árið 2014 var gerð könnun meðal sveitarfélaganna á hvernig til hafði tekist. Niðurstöður könnunarinnar koma fram í skýrslu sem gefin var út af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, (Guðjón Bragason, 2014). Þar kemur m.a. fram að þjónustan hafi batnað á margan hátt og samþætting verkefna hafi vaxið. Á hinn bóginn kemur einnig fram að á margan hátt hefði yfirfærslan reynst flókin og erfitt að byggja upp heildstæða þjónustu þar sem meðal annars væri erfitt að ná samfellu við heilbrigðisþjónustuna.

### **3.2. Almenn umfjöllun um fjármálastjórnun**

Stjórnun fjallar um að fá fyrirtæki, stofnanir og skipulagseiningar til að vinna í átt að ákveðnu markmiði. Þegar um er að ræða fjárhagsleg markmið er þeim atriðum sem vega þyngst skipað saman undir samheitinu „fjármálastjórnun“. Fjármálastjórnun er hægt að

útfæra á mismunandi hátt. Einnig er hægt er að nota mismunandi aðferðir við framkvæmd hennar (sjá t.d. Ax, Johansson og Kullvén, 2002).

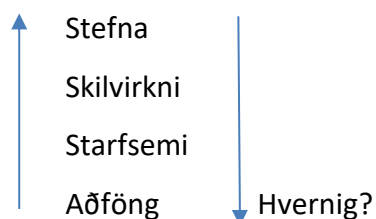
Ax, Johansson og Kullvén, (2002) skilgreina fjármálastjórnun á þann hátt að í hún samanstandi af ákvörðunum sem hafa að markmiði að skipuleggja, framkvæma, fylgja eftir, meta og aðlaga starfsemina. Brorström, Haglund og Solli, (1998) deila fjármálastjórnun upp í tvo hluta. Sá fyrri er að það þarf að stjórna fjármálunum. Stjórnunin þeirra skal grundvallast á mælingum og vel skilgreindum kröfum. Sá seinni er að þær einingar sem stjórnað er þurfa að standast samþykktar kröfur til að fá möguleika til að stjórna sínum eigin fjármálunum (dreifstýring).

Fyrirgreindir höfundar meta því fjármálastjórnun á þann hátt að hún samanstandi annars vegar af því að stjórna með fjármálum og hins vegar að stjórna fjármálunum.

Ax, Johansson og Kullvén, (2002) líta þannig á að svo hægt sé að stilla upp skipulögðum og samræmdum markmiðum fyrir tiltekinn rekstur, s.s. ásættanlegum rekstrarafgangi. Þá þarf að vera til staðar skipulag, samþætting, eftirlit og stuðningur við starfsemina. Undirstaða þessa er framtíðarsýn með rekstrinum, rekstrarleg sjónarmið og skipulag hans. Höfundarnir eru á þeirri skoðun að hugtakið „framtíðarsýn“ sé æskileg staða í tiltekinni framtíð sem lýsir því á hvaða leið reksturinn sé og hvaða markmiðum eigi að ná.

Hugtakið markmiðsstjórnun hefur lengi verið notað við fyrirtækjarekstur en er nú æ oftast notað í rekstri opinberra stofnana sem samheiti yfir stjórnun á starfsemi þeirra samkvæmt Philgren (1989). Mikilvægustu víddir hugtaksins markmiðsstjórnun eru að mati fyrirgreindra höfunda almenn þróun að minni miðstýringu og dregið er úr gildandi regluverki á þann hátt að þannig að sveigjanleiki stofnunarinnar vex og hún á þannig auðveldara með að aðlaga sig breyttu umhverfi. Að lokum má nefna vinnuferli þar sem forstöðumaður og samstarfsfólk hans geta sameinast um ákveðin tilgreind markmið innan tiltekins tíma og almennt vinnuferli við áætlanagerð. Meðfylgjandi líkan sem lýst er í mynd 6 lýsir samhengi milli jafnræðis, skilvirkni, afkasta og aðfanga:

Hvers vegna?



MYND 6 SAMHENGMI MILLI JAFNRÆÐIS, SKILVIRKNI, AFKASTA OG AÐFANGA.

Heimild: (Philgren, 1989)

Niðurstaða Philgren (1989) er að mikilvægt sé að tryggja stöðugt, samfelld og lifandi samtal og tengingu milli einstakra aðila í skipulagsheildinni (stofnuninni). Stjórnun breytist frá því að hafa áður verið að miðla og verja eitthvert sundurgreint kerfi yfir í að skapa góðar forsendur fyrir starfsfólkið til að skila góðri vinnu þar sem samhengi mikilvægustu þáttanna er skýrt. Einnig kemur höfundur inn á að skýr markmiðssetning felur í sér að hlutverk stjórnámamanna og starfsfólks verður betur útfært. Hlutverk stjórnámamanna styrkist við slíkt verklag þar sem þeir geta þannig ráðstafað meiri tíma til að safna upplýsingum um og skilgreina þarfir, kröfur og óskir íbúanna, ákveða skýr og greinargóð stefnumið fyrir starfsemina, skilgreina í samstarfi við stjórnsýsluna raunsæ markmið um skilvirkni starfseminnar samkvæmt fjárhagslegum forsendum og hafa yfirsýn um árangur starfseminnar.

### **3.3. Fjármálastjórnun sveitarfélaga**

Hægt er að leggja megináherslu á einn eða fleiri þætti í fjármálastjórnun sveitarfélaga. Á ensku er rætt um „e'in“ þrjú: „Economy, efficiency og effectiveness“. Þessi hugtök má þýða sem „góðir stjórnarhættir, framleiðni og skilvirkni“ eins og kemur fram hjá Houlberg (2014). Í þessari umfjöllun verður megináherslan lögð á fyrsta e'ið (economy) eða þann hluta sem fjallar um „góða stjórnarhætti“.

Raunaukning í útgjöldum sveitarfélaga hefur verið viðvarandi þróun á undanförunum árum. Hve vel gengur að vinna eftir samþykktum fjárheimildum er önnur hlið þessa verkefnis. Þessi atriði skipta miklu máli fyrir flestar sveitarstjórnir. Ýmsar spurningar vakna í þessu sambandi. Sem dæmi um þær má nefna hve miklum fjármunum er nauðsynlegt fyrir sveitarfélagið að ráðstafa til starfsemi sinnar, hve miklum fjármunum getur sveitarfélagið ráðstafað til starfsemi sinnar og er unnið eftir samþykktum fjárheimildum á þann veg sem sveitarstjórnin óskar?

Ein mikilvæga stærðin í þessu sambandi er hve mikið fé reksturinn hefur í afgang þegar búið er að greiða allan tilfallandi rekstrarkostnað. „Veltufé frá rekstri“ leiðir einna best í ljós hvað rekstur sveitarfélagsins skilar miklu lausafé til ráðstöfunar við greiðslu afborgana langtímalána og til fjárfestinga. Sökum þess á hvern hátt kennitalan er reiknuð út þá er hún einna best samanburðarhæf milli sveitarfélaga og ára sbr. Gunnlaugur A. Júlíusson (2009).

Hægt er að lýsa árangri í fjármálastjórn sveitarfélagsins á marga vegu. Um það er meðal annars fjallað af Heeager og Olesen (2018). Höfundar leggja áherslu á að meginþættir fjármálastjórnunar sveitarfélaga byggist á skilvirkni starfseminnar, markmiðs- og innihaldsstjórnun svo og undirbúningi fjárheimilda. Einnig er eftirlit með fjárheimildum mikilvægt að þeirra mati svo og hvernig frávík frá fjárheimildum eru mæld. Þar kemur fram að algengustu aðferðir við að lýsa innihaldi og árangri fjármálastjórnunar sveitarfélaga eru lýsing á þeim aðferðum sem unnið er eftir við undirbúning fjárheimilda, eftirfylgni þeirra ásamt lýsingu á fjárhagslegum niðurstöðum úr rekstri sveitarfélagsins með útreikningi á lykiltölum.

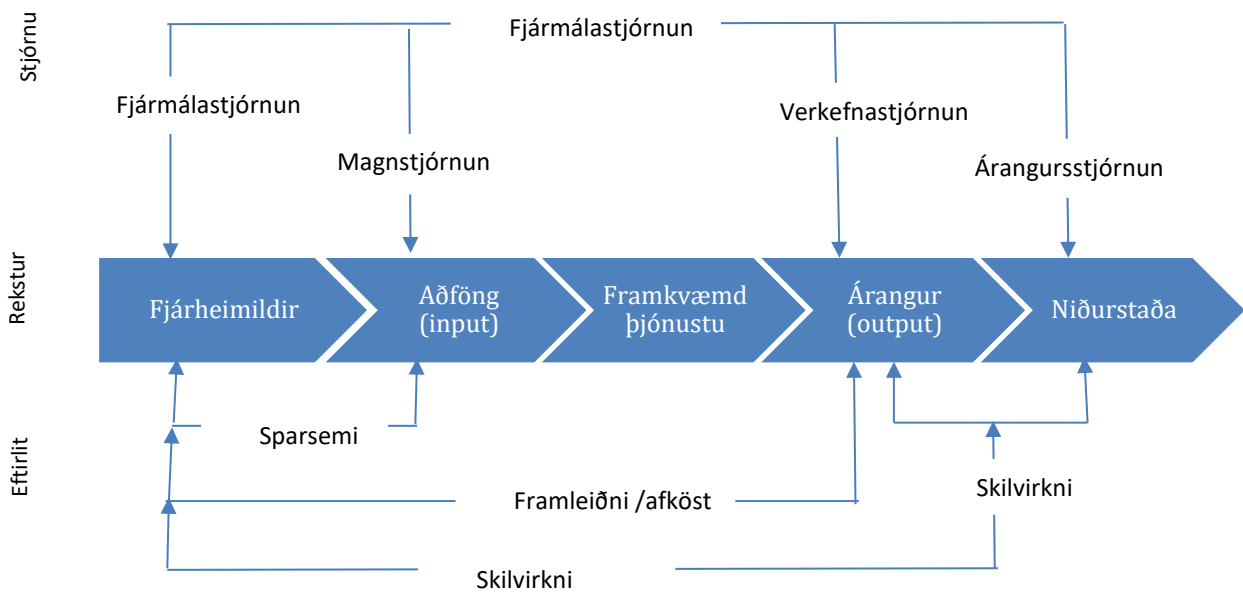
Þessi framsetning hefur einnig annan tilgang. Houlberg og Jensen (2010, bls. 114) leggja áherslu á að að „útgjaldaþróun og útgjaldastjórnun hafi meiri áhrif á fjárhagslega niðurstöðu í rekstri sveitarfélaga heldur en fjárhagslegt umhverfi“. Ef þessi fullyrðing byggir á staðreyndum þá er eðlilegt að næsta spurning sé hvaða þættir það séu í stjórnun útgjalda sem skipta mestu máli fyrir niðurstöðuna.

Fjármálastjórnun hvers sveitarfélags byggir á órofnu samspili þeirra aðila sem koma annars vegar að ákvarðanatöku og stefnumörkun og hins vegar að framkvæmd ákvarðana. Fjármálastjórnun sveitarfélaga er ekki einsleitt hugtak þar sem vinnulag og vinnuferli fer eftir stöðluðum forsendum. Í eftirfarandi yfirferð verður farið yfir tvær nálganir að þessu verkefni.

Til að stefnumörkun og ákvarðanatöku þeirra aðila sem taka hinar stefnumótandi ákvarðanir nái þeim markmiðum sem stefnt er að verður að vera til staðar virðing, þekking og kunnátta hjá þeim aðilum sem annast framkvæmd ákvarðana. Á sama hátt verður að vera til staðar þekking á og virðing fyrir raunverulegum aðstæðum hjá þeim aðilum sem taka stefnumarkandi ákvarðanir. Þegar gagnkvæmt samspil þessara þátta er til staðar verður öll stjórnun markvissari og árangursríkari.

Þannig að slíkt samspil sé tryggt verður að vinna eftir ákveðnum verklagsreglum og skipulagi. Mikilvægt er að mögulegt sé að skýra út samhengi einstakra verkþátta og stöðu hvers þess aðila sem málið varðar. Hér verður því fjallað um tvö líkön um fjármálastjórnun sveitarfélaga þar sem fyrrgreint samhengi er skýrt út.

Elm-Larsen (2007) þróaði líkan þar sem lýst er ferli fyrir fjármálastjórnun. Því er lýst á mynd 7.



MYND 7 FLÆÐILÍKAN FYRIR FJÁRMÁLASTJÓRNUN

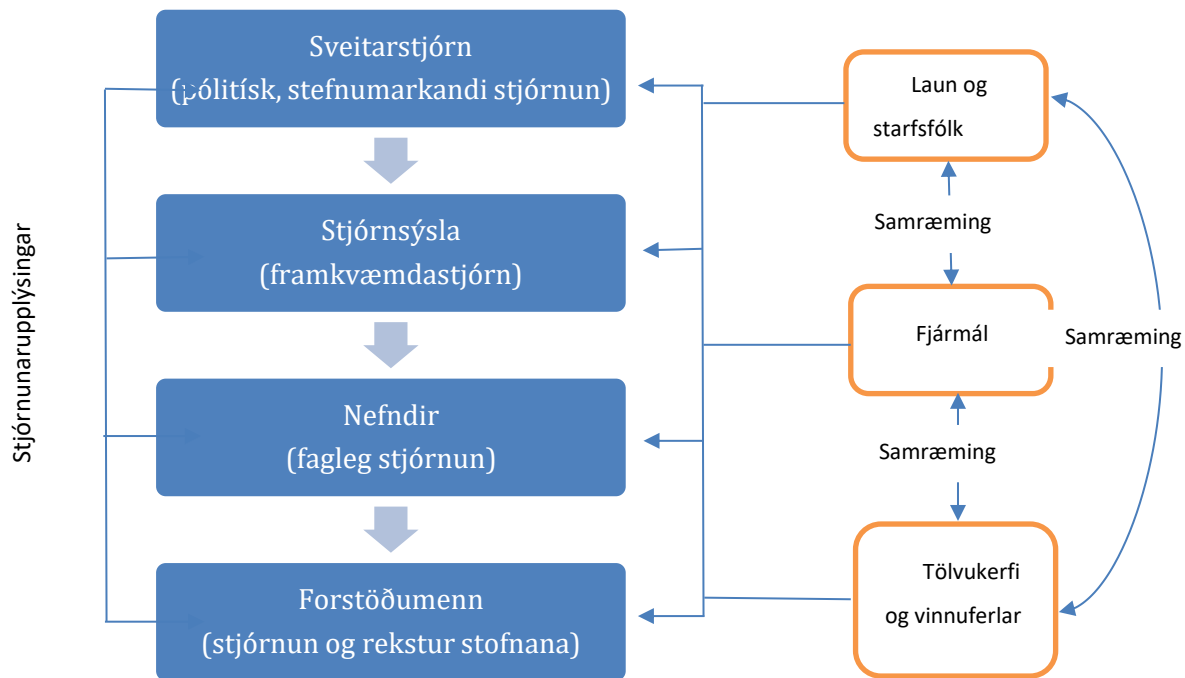
Heimild: (Elm-Larsen, 2007)

Í líkaninu á mynd 7 kemur fram að fjármálastjórnun byggir á ögun sem gegnumgangandi leiðarljóss í allri stjórnun í framleiðsluferli sveitarfélagsins. Með framleiðsluferli er átt við þá þjónustu sem veitt er á vegum þess, hverju nafni sem hún nefnist. Í fyrrgreindu líkani eru einstakir þættir í starfsemi sveitarfélagsins tengdir saman. Fjármálastjórnun nær þannig yfir stjórnun á því fjármagni sem sveitarfélagið hefur yfir að ráða, stjórnun á umfangi starfseminnar ásamt því að höfð er ákveðin stjórn á þeim niðurstöðum sem starfsemin skilar. Líkanið leiðir meðal annars í ljós að hugtakið fjármálastjórnun nær yfir starfsemi sveitarfélagsins (framleiðsluferilsins) í heild sinni. Leiðarljós fjármálastjórnunar er að framleiða sem mest (veita sem mesta og besta þjónustu) með sem minnstum tilkostnaði.

Í skýrslu Dørken, Holdt-Olesen og Riisom (2008), KREVI, *Udfordringar for kommunal økonomistyring*, er sett upp líkan fyrir skipulag daglegrar fjármálastjórnunar hjá sveitarfélögum. Ábyrgð á dreifstýrðri stjórnun, ásamt væntingum um þverfaglega stjórnun sem þekking og reynsla fjármálasviðs tengir saman eru dæmi um aðstæður sem er undirstaða daglegrar fjármálastjórnunar hjá sveitarfélögum.

Hefðbundið stjórnkerfi sveitarfélags er sett í samhengi við fjármálastjórn þess á eftirfarandi hátt á mynd 8.





MYND 8 SAMHENGI FJÁRMÁLASTJÓRNUNAR Í STJÓRNKERFI SVEITARFÉLAGS

Á mynd 8 er hefðbundið stjórnunarkerfi sveitarfélaga skýrt út. Það lýsir flæði ákvarðana frá sveitarstjórn til stjórnsýslunnar (byggðarráðs og embættismanna). Þaðan renna ákvarðanir til nefnda. Viðkomandi embættismenn starfa með þeim. Að lokum enda ákvarðanir sveitarstjórnar hjá forstöðumönnum viðkomandi stofnana eftir að hafa verið meðhöndlaðar af embættismönnum og nefndum. Til hliðar eru þeir áhrifavaldar sem tengjast ákvarðanatökufurlinu og tryggja ákveðna samræmingu innan stjórnsýslu sveitarfélagsins. Stjórnkerfi sveitarfélaga er reyndar byggt upp á mismunandi vegu hjá einstökum sveitarfélögum. Bæði er stærð þeirra mjög misjöfn en einnig getur stjórnkerfinu verið öðruvísi fyrirkomið s.s. með flatrí stjórnskipan. Meginatriði í uppbyggingu stjórnkerfisins kemur þó skýrt fram. Mótun þess er hlutverk kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn.

Eins og fram kemur í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 þá ber sveitarstjórn ábyrgð á fjármálastjórnun sérhvers sveitarfélags. Byggðarráðið hefur það hlutverk ásamt lykilstarfsmönnum stjórnsýslunnar að annast framkvæmdstjórn á starfsemi sveitarfélagsins milli funda sveitarstjórnar. Undir það fellur eftirlit með fjármálum einstakra stofnana og annarra rekstrareininga sveitarfélagsins. Einstakar nefndir bera ábyrgð á faglegri umjöllun innan hvers málaflokks. Misjafnt er þó milli sveitarfélaga hver

sé rekstrarleg ábyrgð þeirra. Að lokum bera einstakir forstöðumenn ábyrgð á rekstri stofnana sinna.

Mikilvægt er að samspil milli stjórnenda og stuðningsþátta þeirra sé fyrirkommið á þann veg að það styrki fjármálastjórnina. Á mynd 7 koma stuðningsþættir stjórnenda fram hægra megin á myndinni. Þetta fyrirkomulag er haft á þennan hátt til að undirstrika að framkvæmdin geti verið breytileg milli einstakra sveitarfélaga.

Þau tvö líkön sem hér hafa verið kynnt draga fram hvor sitt meginatriði við fjármálastjórnun sveitarfélaga. Hið fyrra leggur áherslu á að með hugtakinu fjármálastjórnun er vísað til stjórnunar á starfsemi sveitarfélagsins í heild sinni. Það nær yfir ferilinn allt frá ákvörðun fjárheimilda til þess árangurs sem starfsemi sveitarfélagsins skilar út í samfélagið. Síðara líkanið leggur áherslu á að líta verður á fjármálastjórnun sveitarfélagsins í samhengi við það skipulag og þær aðstæður sem eru til staðar í sérhverju sveitarfélagi.

Vinna við undirbúning fjárheimilda og afgreiðsla þeirra hefur verið eitt mikilvægasta stjórnþætti sveitarstjórna við ákvarðanatöku um áherslur í starfsemi sveitarfélaganna. Skipting tiltækra fjármuna er endanlega ákveðin þegar ákvörðun um fjárheimildir fyrir næsta rekstrarár er afgreidd í sveitarstjórn. Áður en ákvörðun er tekin um hvernig væntanlegum tekjum sveitarfélagsins á næsta ári er skipt á milli málaflokka verður að leggja mat á hverjar heildartekjur verða á komandi ári.

Hansson og Martinsson (2002) leiða líkur að því að aukin valddreifing í stjórnsýslu sveitarfélaga hafi leitt til þess að fjárhagsleg ábyrgð innan stofnana sveitarfélagsins hafi aukist. Hlutverk kjörinna fulltrúa er að taka ákvörðun um hvaða málaflokkum sé forgangsraðað við úthlutun fjárheimilda þegar tekjur eru takmarkaðar (sem er undantekningarlaust viðtekin staða innan sveitarfélaganna). Þeir koma einnig inn á að fjárhagsleg markmið séu samtvinnuð þeim verkefnum sem tiltækir fjármunir eiga að fjármagna. Höfundar eru á þeirri skoðun að þegar fjármunum er úthlutað til tiltekinnar starfsemi verða þeir að tengjast þeim markmiðum sem starfseminni hafa verið sett.

Þegar fjallað er um þróun og mikilvæg verkefni sem tengjast fjármálum sveitarfélaga þá eru nokkur grundvallaratriði sem vega þungt í því sambandi samkvæmt því sem kemur fram hjá Gunnlaugur A. Júlíusson (2009). Sem dæmi um þau má nefna hver er þróun útgjalda við þjónustu sveitarfélaganna? Aukast rekstrarútgjöldin að raungildi og ef svo er hvers vegna á sú þróun sér stað? Hve vel gengur að halda rekstri sveitarfélagsins innan

fjárheimilda? Þar skiptir máli hvort framúrkeyrsla í rekstri sé algeng og hvernig brugðist sé við henni ef svo ber undir? Að lokum skiptir miklu máli hvaða möguleikar eru til að fjármagna fjárfestingar af rekstrarafgangi og hver sé fjárhagslegur styrkur sveitarfélagsins til að takast á við sveiflur í rekstri.

Mikilvæg spurning í þessu sambandi er hvort skipti meira máli um endanlega rekstrarniðurstöðu sveitarfélaga, hin ytri rekstrarskilyrði eða útgjaldaþróun og útgjaldastjórnun sveitarfélagsins. Houlberg og Jensen (2010) komust að þeirri niðurstöðu í rannsókn á fjárhagsstöðu danskra sveitarfélaga á árunum 2000 – 2009 að útgjaldaþróun og útgjaldastjórnun sveitarfélaga skiptir meira máli varðandi rekstrarniðurstöðu sveitarfélaga en hinar ytri efnahagsaðstæður sem sveitarfélögin búa við. Þegar þessari umræðu er stillt upp í líkindamáli má vísa til Wildavsky (1964) en hann leggur umræðuna upp sem togstreitu milli þeirra sem hafa þörf fyrir meira fjármagn (sóknarmenn) og þeirra sem hafa það hlutverk að gæta fjármuna sveitarfélagsins (varnarmenn). Sóknarmenn, (að jafnaði forstöðumenn stofnana eða fagnefndir) líta á það sem hlutverk sitt og skyldu að tryggja nægilegt fjármagn til þeirrar starfsemi sem þeir eru ábyrgir fyrir. Varnarmenn (að jafnaði sveitarstjóri, fjármálastjóri og/eða byggðarráð), eru aftur á móti ábyrgir fyrir að heildarútgjöld sveitarfélagsins séu ekki hærri en fjárhagsleg geta þess leyfir, bæði pólitískt og fjárhagslega. Staða hvors aðila fyrir sig er að hluta til undir áhrifum til af ytri aðstæðum (félagslegum aðstæðum og ákvarðana ríkisins), að hluta til af hinum pólitísku og stjórnsýslulegu vinnuferlum innan hvers sveitarfélags og að hluta til af samþykktum reglum sveitarfélagsins sem varða undirbúning fjárheimilda og eftirfylgni þeirra.

Í þessu sambandi er áhugavert að minnast á umfjöllun um stöðu, starfsreynslu og faglegan styrk sveitarstjóra (Eva Marín Hlynsdóttir, 2016). Þar kemur höfundur inn á stöðu sveitarstjóra við ákvarðanatöku gagnvart kjörnum fulltrúum. Fram kemur að staða sveitarstjóra er mismunandi hvað þetta varðar. Sumir þeirra eru jafnframt pólitískt kjörnir fulltrúar en aðrir ráðnir sem ópólitískir framkvæmdastjórar. Ekki hafa verið framkvæmdar miklar rannsóknir á starfsumhverfi sveitarstjóra hérlendis en þó kemur fram hjá höfundi að dæmi finnast um að línur séu nokkuð óskýrar milli starfssviðs kjörinna fulltrúa annars vegar og ráðins sveitarstjóra hins vegar. Í því sambandi er lögð áhersla á að verkaskiptingu aðila þurfi að skýra betur þannig að ótvírætt sé hvert er hlutverk hvors aðila fyrir sig í stjórnsýslu sveitarfélaga.

Að meginstofni til eru það þrjú flokkar áhrifavalda sem hafa áhrif á styrkleikahlutfall milli þessara tveggja hópa samkvæmt Ibsen (2019, bls. 44-45). Fyrsti flokkurinn eru hefðir og reglur við fjármálastjórnun innan sveitarfélagsins. Hvernig er hið pólitíska regluverk og hvernig er hið stjórnsýslulega regluverk mótað? Líkur benda til að eftir því sem meiri aðhaldssemi er beitt því betur gangi að halda aftur af útgjaldaaukningu. Í öðru lagi má nefna uppbyggingu og styrk pólitískrar og stjórnsýslulegrar ákvarðanatöku. Hvernig er hið formlega skipulag uppbyggt svo sem uppbygging og form yfirstjórnar og fyrirkomulagi nefnda? Pólitískur stuðningur við stjórnendur (sveitarstjóra og eða sviðsstjóra) skiptir miklu máli því auðveldara er að stjórna útgjaldaþróun með sterkri og samstíga forystu. Í þessu sambandi skiptir máli, samkvæmt Ibsen (2019) hver er fjöldi framboða sem mynda meirihluta hverju sinni. Því fleiri sjónarmið sem þarf að taka tillit til, því meiri líkur á útgjaldaþenslu. Í þriðja lagi má nefna hina formlegu umgjörð vinnu við undirbúning fjárheimilda. eru formlegar og óformlegar vinnureglur og samþykktir við undirbúning og framkvæmd fjárheimilda (fjárhagsleg markmið) til staðar. Hafa verið samþykktir fjárhagsrammar og reglur um meðferð rekstrarafgangs eða umframkeyrslu? Leiddar eru líkur að því að skýr fjárhagsleg markmið og vel skilgreindir útgjaldarammar auðveldi stjórnun fjárheimilda.

### **3.4. Markmiðssetning við undirbúning fjárheimilda**

Fjármálastjórnun er skipulagt kerfi stefnumörkunar og vinnuaðferða sem stefna að ákveðnu sameiginlegu markmiði. Hugtakið er frekar tengt fjármálum og stjórnun en rekstri fyrirtækja sem slíkum. Vegna þess skilur það sig frá öðrum skipulagsformum. Undir það fellur fjöldi aðferða og tæknilegra lausna sem nýtast til að tryggja að skipulagsheildin sem stjórnað er nái að uppfylla tilgreind fjárhagsleg markmið (Bergstrand og Nersing, 1979).

Fjármálastjórnun er hið formlega vinnuferli sem er notað til að viðhalda eða breyta ákveðnu fyrirkomulagi í starfsemi skipulagsheildarinnar (Picard og Reis, 2002). Fjármálastjórnun nær yfir verkefni sem tengjast fjárheimildum, útreikningum og reikningsskilum. Megináskorun hennar er að tengja þessa verkþætti saman í eina samstæða heild (Bergstrand og Nersing, 1979).

Fjármálastjórn byggir á að rekstrareining eða ákveðin skilgreind eining innan skipulagsheildarinnar skilgreini fjárhagsleg markmið fyrir hverja sjálfstæða einingu.

Svigrúm hvers stjórnanda til að ná settum markmiðum er minna en margir þeirra vildu. Svigrúmið takmarkast af verksviði hvers og eins svo ekki sé farið inn á ábyrgðarsvæði annarra eininga. Það takmarkast einnig af ytra umhverfi samkvæmt Bergstrand (2003).

### **3.4.1. Skilgreining markmiða með fjárheimildum og eftirfylgni með þeim**

Markmið fjármálastjórnunar er að byggja upp samstæða heild úr skipulagsheildinni og starfsfólki þess. Með skipulagðri fjármálastjórnun fá yfirmenn upplýsingar um hvar möguleikar eru fyrir hendi, forsendur til að ræða áætlanir og markmið, fylgjast með og tilkynna hvort sett markmið náist og vera upplýstir og veita öðrum upplýsingar um þá þróun sem er fyrir hendi (Picard og Reis, 2002).

Fjárheimildir sveitarfélagsins fela í sér vel skilgreind markmið sem þær eiga að leiða í ljós hvernig verði náð. Sem dæmi um slík markmið getur verið að ná ákveðnum fjárhagslegum lykiltölum í lok rekstrarársins. Markmiðið getur einnig verið að ná fram ákveðnum árangri í starfseminni eða greiða niður skuldir, svo annað dæmi sé nefnt. Fjárheimildir má einnig nota sem hvata fyrir starfsfólk að stefna að ákveðnu, vel skilgreindu markmiði samkvæmt Lundahl og Skärvad (1994). Að stjórna fyrirtæki er að byggja upp stjórnunarkerfi sem virkar þannig að ábyrgir samstarfsmenn leysa rétt viðfangsefni með rétt markmið að leiðarljósi. Þegar því markmiði hefur verið náð er til staðar öflugt stjórnunarkerfi samkvæmt Bergstrand (2003)

Fjárheimildum sveitarfélaga er skipt upp í þrjá meginhluta samkvæmt Ax, Johansson og Kullvén, (2001). Þeir eru áætlun um rekstur, áætlun um sjóðstreymi og áætlun um efnahag. Rekstraráætlun felur í sér markmið um tekjur og gjöld á næsta rekstrarári og væntanlega rekstrarútkomu. Niðurstaða hennar gefur hins vegar ekki upplýsingar um hvort fjármunirnir nægi fyrir öllum útgjöldum eða ekki þar sem til dæmis ekki er bein tenging rekstrarafkomu við afborganir lána og fjárfestingar. Sjóðstreymisáætlun felur í sér áætlun um hve miklir fjármunir koma inn í reksturinn, hvaðan þeir koma og hvernig þeim er ráðstafað. Niðurstaðan leiðir hins vegar ekki í ljós hver arðsemi af rekstrinum hefur verið. Áætlun um efnahagsreikning leiðir í ljós yfirlit um eignir, skuldir og eigið fé. Til viðbótar má nefna að skýringar eru yfirleitt taldar vera fjórði hluti fjárhagsáætlunar sveitarfélaga.

Charpentier (1977) fjallar um að mismunandi hlutverk þeirra aðila sem koma að í vinnslu og undirbúning fjárheimilda hafi mikil áhrif á hvernig unnið er að gerð hennar. Eitt

af þeim atriðum sem skipta miklu máli við undirbúning fjárheimilda er að leiða fram rétta forgangsröðun og samræmingu á áherslum innan skipulagsheildarinnar. Í öðru lagi er meginhlutverk hlutaðeigandi við undirbúnings fjárheimilda að leggja mat á umfang hvers þáttar fyrir sig þannig að niðurstaðan verði að rekstrarlegu umfangi sé deilt niður á réttlátan hátt. Það styrkir áhuga og ábyrgð þeirra sem vinna eftir áætluninni. Þetta hlutverk fjárhagsáætlunar stuðlar að aukinni ábyrgð einstakra aðila innan skipulagsheildarinnar. Í þriðja lagi hefur undirbúningur fjárheimilda og og eftirfylgni með þeim að m.a. það hlutverk að styrkja eftirlit með rekstrinum. Í eftirlitshlutverkinu felst að aðvörunarljós verða sýnileg ef brugðið er út af uppsettri áætlun eða hún stenst ekki. Framkvæmd fjárheimilda felur einnig í sér eftirlitshlutverk. Að lokum má nefna að eitt af meginhlutverkum undirbúningsvinnu fjárheimilda er að styrkja samskipti og upplýsingastreymi innan skipulagsheildarinnar. Hún bætir upplýsingastreymi milli stjórnenda og þeirra eininga sem stýrt er. Þar má nefna aukna þekkingu á rekstri og fjármálastjórnun, skýrari skilgreiningu mismunandi hlutverka, betri samskipti, aukin tengsl og meiri skilningur á nauðsyn formlegra tengsla innan skipulagsheildarinnar.

Ansbøl (2018) fjallar nokkuð um þetta viðfangsefni. Hann leggur áherslu á mikilvægi þess að undirbyggja markmiðssetningu og útfærslu þeirra með nákvæmri greiningu á grunnupplýsingum úr rekstrinum. Hann leggur áherslu á að ekki séu teknar ákvarðanir um skammtíamarkmið eða kröfu um árangur án þess að jafnframt séu heildaráhrif aðgerðanna metnar.

Wallander (1995) skrifar um samfélagsleg markmið með vinnslu fjárheimilda. Hann leggur áherslu á að skattgreiðendur og fulltrúar þeirra – kjörnir fulltrúar – verði að gera þær kröfur til forstöðumanna stofnana sveitarfélagsins að þeir haldi sig innan fjárheimilda. sem þeim séu færð ákveðin verðmæti sem kjörnir fulltrúar beri ábyrgð á.

Fyrrgreint markmið er sett í forgang sem leiðir til þess að kostnaðarsjónarmið fjárheimilda verða sett í forgrunn. Næsta markmið er að þeir sem ábyrgðina bera fái upplýsingar um að stjórnsýslan fari vel með fé og sýni rekstrarlega ábyrgð. Það leiðir af sér þörf fyrir umfangsmikla greiningu á hvernig staðið er að framkvæmd fjárheimilda. Í þriðja lagi skilgreina kjörnir fulltrúar þau markmið sem þeir vilja að stjórnsýslan og stofnanir hennar vinni að með starfsemi einstakra stofnana? Með því gera kjörnir fulltrúar kröfu um að fá upplýsingar um hvernig einstökum stofnunum gengur að ná settum markmiðum.

Markmið fjármálastjórnunar hjá sveitarstjórn skal vera vönduð fjármálastjórn samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þá kröfu, sem sett er fram í sveitarstjórnarlögum um jafnvægi milli tekna og gjalda, er hægt að túlka sem lágmarkskröfu fyrir vandaða fjármálastjórn. Vönduð fjármálastjórn hefur tvær hliðar. Þá hlið sem snýr að starfsemi og verkefnum sveitarfélagsins og þá hlið sem snýr að fjármálum þess.

Miðað við það sem fjallað hefur verið um hér að framan þá má draga innihald þess saman á þann veg að markmið með vandaðri fjármálastjórn sé að íbúarnir fái eins mikla þjónustu og mögulegt er fyrir þá skatta og gjöld sem greidd eru til sveitarfélagsins. Þegar aftur á móti er litið á þá hlið sem snýr að fjármálum sveitarfélagsins felur vönduð fjármálastjórn í sér sjálfbæra þróun fjármála þannig að íbúum sveitarfélagsins í framtíðinni sé tryggt viðlíka þjónustustig og veitt er í dag fyrir sem lægstan kostnað. Helstu fjármálaleg markmið sveitarfélaga eru því rekstrarlegt jafnvægi, staðinn skal vörður um verðmæti lausafjárstöðu og eigin fjár ásamt greiðslugetu sem tryggir lífeyrisskuldbindingar framtíðarinnar og fjármögnun nauðsynlegra fjárfestinga.

### **3.4.2. Hagsmunaréklar við undirbúning fjárheimilda**

Enda þótt meginhlutverk kjörinna fulltrúa sé að hrinda í framkvæmd vilja íbúanna, þá er það líklegt að í ýmsum tilvikum séu deildar meiningar milli kjósenda og kjörinna fulltrúa um áherslur í þeim efnum. Til dæmis er það mögulegt að kjörnir fulltrúar leitist við að verja meiri fjármunum til ákveðinna verkefna en kjósendum finnst skynsamlegt. Það kemur meðal annars til af því að þeir vilja sýna fram á að þeir séu færir um að hrinda í framkvæmd ýmsum verkefnum og aðgerðum fyrir lok yfirstandandi kjörtímabils. Annar möguleiki er að kjörnir fulltrúar taki ákvörðun um hrinda í framkvæmd verkefnum sem eru tengd þeirra sérstaka áhugasviði.

Ef sérhver málaflokkur eða stofnun er með sterka pólitíska talsmenn með áþekk áhugasvið er auðvelt að lenda í þeirri stöðu að meiri fjármunir renni til þeirra en kjósendur telja æskilegt. Það á sérstaklega við ef kjósendur eiga erfitt með að fá upplýsingar um hve miklum fjármunum hefur verið ráðstafað til einstakra verkefna. Eslava (2011) bendir á að alþjóðlegar rannsóknir leiða í kjós að kjósendur vilji almennt hafa útgjöldin lægri en það útgjaldastig sem kjörnir fulltrúar ákveða. Jafnvel innan opinberra stofnana er það líklegt að einstakir áhugahópar hafi ólíkar skoðanir í þeim efnum. Þar sem þeir aðilar sem sjá um

áætlanagerð og framkvæmdir hafa mismunandi hlutverkum að gegna í fjárhagsáætlanuferlinu er líklegt að þeir hafi einnig mismunandi áherslur í þessu sambandi samkvæmt Wildavsky (1975).

Hlutverk nefnda við undirbúning og umræðu um fjárheimildir er meðal annars að vera í forsvari fyrir sitt sérsvið. Rekstrarleg ábyrgð þeirra er hins vegar yfirleitt takmörkuð hvað varðar rekstur þeirrar starfsemi sem heyrir undir viðkomandi nefnd. Það er hlutverk kjörinna fulltrúa að taka ákvarðanir í þeim efnum. Það er því eðlilegt að ganga út frá því að það sé meginregla að sérhver nefnd vilji fá meiri fjármuni til að sinna verkefnum viðkomandi nefndar en byggðarráð og sveitarstjórn, sem tekur tillit til heildarhagsmuna, telur mögulegt. Þegar þetta viðhorf er ráðandi meginviðhorf hjá öllum nefndum sveitarfélagsins er hætta á að kröfur nefnda um fjármuni til starfsemi sinnar séu hærri en það sem mögulegt er fyrir sveitarfélagið sem heild, (sjá t.d. Weingast et.al., 1981). Slíkar aðstæður geta leitt til niðurstöðu sem er ekki metin heppileg af neinum. Ef nefndirnar hafa einnig stöðu til að ná fram áherslum sínum í undirbúningi fjárheimilda er líklegt að útgjöldin verði hærri en talið er heppilegt af þeim sem bera meginábyrgð á rekstri sveitarfélagsins.

Það eru margt sem bendir til þess að víða hafi nefndir sterka stöðu til að ná fram áherslum sínum við undirbúning fjárhagsáætlunar. Fram kemur hjá Dietrichson og Ellegård (2014) að þær hafa yfirleitt betri og nákvæmari upplýsingar um þá starfsemi sem fellur undir nefndirnar en miðlæg stjórnsýsla. Það getur leitt til þess að þær séu metnar sem trúverðugur matsaðili með sérþekkingu á þörf nefndarinnar fyrir fjármuni til þeirrar starfsemi sem fellur undir hana. Þar sem upplýsingar af þessu tagi eru nauðsynlegar fyrir útteilingu fjármuna með hámarksnot að markmiði, þá er aðkoma einstakra nefnda og stofnana nauðsynleg við vinnslu fjárhagsáætlana. Þátttaka þeirra kemur hins vegar einnig til með að hafa áhrif á niðurstöðuna. Sem dæmi má nefna að það getur verið erfitt fyrir sveitarstjórn og kjörna fulltrúa að hafna tillögu nefndar sem nýtur stuðnings kjósenda jafnvel þótt tillagan sé ekki í forgangi út frá hagsmunum heildarinnar. Sérstaklega verður það erfitt ef tillagan er kynnt fyrir kjósendum með aðstoð fjölmiðla og samfélagsmiðla.

### **3.5. Fjárhagsleg markmið, viðurlög eða umbun**

Dietrichson og Ellegård (2014) hafa sett fram einfalda aðferð til að fá framkvæmdaaðila til að starfa eftir vandaðri fjármálastjórnun. Hún byggir á að sveitarstjórn samþykkir



fjárhagsleg markmið fyrir sveitarfélagið og stofnanir þess. Síðan eru þeim stofnunum og/eða fyrirtækjum umbunað fyrir að ná settum markmiðum eða þau beitt viðurlögum fyrir að ná þeim ekki. Í fjárhagsáætlunum eru innbyggð fjárhagslegt markmið. Það á að vera meginmarkmið þeirra að þeir sem bera ábyrgð á framkvæmd fjárheimilda skulu ekki ráðstafa meiri fjármunum en kveðið er á um í fjárheimildum fyrir rekstrarárið. Eitt form af umbun til stofnana er bónus fyrir að hafa náð settum markmiðum. Það er þó frekar óalgengt í sveitarfélagageiranum. Önnur aðferð eða vinnulag sem hefur áhrif í öllum rekstrarformum er að láta forstöðumann vera ábyrgan ef sett fjárhagsmarkmið nást ekki og rekstrawrútgjöld fara umfram samþykktar fjárheimildir án gildrar ástæðu. Einnig hafa kjörnir fulltrúar þann möguleika að breyta nefndarskipan eða breyta samþykktum hennar ef önnur tiltæk ráð hafa ekki dugað. Nefndir hafa síðan þann möguleika að leggja til að þeim forstöðumanni, sem ekki vinnur eftir fjárheimildum, verði veitt áminning eða sagt upp störfum.

### **3.6. Viðbrögð við rekstrarafgangi eða rekstrarhalla**

Hægt er að hetja til aukinnar hagkvæmni í rekstri einstakra stofnana með því að gefa nefndum eða stofnunum heimild til að halda eftir rekstrarafgangi að öllu leyti eða að hluta til. Á sama hátt skulu þær færa rekstrarhalla að öllu leyti eða að hluta til frá einu rekstrarári yfir á það næsta. Enda þótt ýmsir s.s. Hagen og Harden (1996) og Fabrizio og Mody (2006) leiði líkur að því að reglur sem þessar leiði til óvandaðri fjármálastjórnunar þá bendir ýmislegt til að þær geti þegar til lengri tíma litið leitt til bættrar fjármálastjórnunar.

Í fyrsta lagi leiðir sá möguleiki að færa rekstrarafgang milli rekstrarára til þess að hvatinn til að ráðstafa öllum fjárheimildum á rekstrarárinu hverfur þar sem þann hluta fjárheimilda, sem ekki er nýttur á rekstrarárinu, er hægt að nýta á næsta ári. Einnig er líklegt að „umbunin“ við að fá að halda hluta eða öllum rekstrarafgangi auki sjálfstæði nefnda í þeim skilningi að hver nefnd hefur meiri möguleika til að taka ákvarðanir um hvernig fjárheimildir eru nýttar. Þetta getur leitt til þess að virðing nefnda vaxi fyrir ákvörðunum miðlægrar stjórnarsýslu sveitarfélagsins og því verði farið betur eftir samþykktum fjárheimildum. Sem dæmi má nefna að Wilson (1989) komst að þeirri niðurstöðu að opinberar stofnanir meti aukið sjálfstæði ekki síður en aukin framlög til rekstrarins. Að stofnanir fái rekstrarafgang til ráðstöfunar gefur til kynna traust til þeirra

af hálfu stjórnsýslunnar. Það getur byggt upp og aukið samstöðu milli nefnda og kjörinna fulltrúa eins og kemur fram hjá Ellingsen og Johannesson (2007). Þeir gefa dæmi um hvernig kjörnir fulltrúar geta byggt upp aukna samstöðu milli aðila með mismunandi hagsmuni. Þar sem ekki fást hliðstæð áhrif af að taka upp þvingaða yfirfærslu á rekstrarhalla milli ára eru reglur um meðferð rekstrarhagnaðar og rekstrarhalla ekki samhverf.

Hagen og Harden (1996) og Fabrizio og Mody (2006) leggja áherslu á að þegar rekstrarhalli er færður milli ára hefur það í för með sér að framkvæmdaaðilar verða að leggja mat á hvort skynsamlegra sé að nota fé umfram fjárheimildir í ár samanborið við samdrátt í fjárheimildum á næsta ári. Þessi röksemdafærsla leiðir í ljós að reglur fyrir yfirfærslu á rekstrarafgangi og rekstrarhalla geta haft jákvæð áhrif fyrir vandaðra meðferð fjármuna. Ekki liggur hins vegar ljóst fyrir hvenær þær eru nauðsynlegar eða hvenær þær geta leitt til lausnar vandamála. Það er mögulegt að ef endurtekinn rekstrarhalli stofnunar eða málaflökks getur haft áhrif á vinnuöryggi forstöðumanna muni það hafa áhrif á að draga úr líkum á ráðstöfun fjár umfram fjárheimildir. Sú aðferð nýtist þó ekki við hið gagnstæða eða þegar málaflökku eða stofnun hefur fengið rýmri fjárheimildir en þörf reyndist fyrir. Að lokum má nefna að það er einnig mögulegt ef stofnun eða málaflökku fær að halda rekstrarafgangi geti það leitt af sér erfiðleika við vinnslu fjárheimilda fyrir stjórnsýslu sveitarfélagsins. Það er erfitt að vita fyrirfram á hvern hátt uppsafnaður rekstrarafgangur verður nýttur. Við þær aðstæður hefur það oft í för með sér að nefndin getur ráðstafað meira fjármagni en fjárheimildir leyfa. Aukinn kostnaður getur haft áhrif á heildarafkomu sveitarfélagsins sem getur síðan leitt til innri árekstra með fjárhagslegum markmiðum til skamms tíma litið (Ellingsen og Johannesson, 2007).

Ef áhrifamiklar rekstrareiningar eða stofnanir, sem bera ekki heildarábyrgð á fjármálum sínum, fá veruleg tækifæri til að hafa áhrif á niðurstöður fjárheimilda eru miklar líkur á að útgjöldin verði hærri en æskilegt og nauðsynlegt er. Hagen og Harden (1995) sýndu fram á að hægt er að draga úr áhrifum þessa með því að gefa auknar valdheimildir í þessu efni til miðlægrar stjórnsýslu sem ber ábyrgð á heildaraniðurstöðunni. Slík miðstýring við vinnslu fjárhagsáætlunar dregur úr möguleikum sterkra og áhrifamikilla málaflökka eða stofnana á að þvinga kröfur sínar í gegn. Reglur sem styrkja miðstýrða vinnu við gerð fjárhagsáætlunar draga þannig úr áhrifum áhrifamikilla eininga við undirbúning fjárhagsáætlunar.

Gunnlaugur A. Júlíusson (2010) fer yfir að á sveitarstjórnarstigi eru áherslur á miðlæga vinnu við undirbúning fjárhagsáætlunar ákveðnar með hliðsjón af þeim tillögum sem einstakrar nefndir leggja fram til undirbúnings fjárheimilda og hve stór hluti fjárheimilda er unninn á grundvelli einingaverðs (því stærri hluti fjárheimilda sem grundvallast á einingaverðum en ekki á samningum, því minna verður hlutverk einstakra nefnda í þessu samhengi).

Hið fræðilega líkan sem var þróað af Dietrichson og Ellegård (2014) leiðir í ljós að svo lengi sem framkvæmdaaðilar innan sveitarfélagsins (nefndir eða stofnanir) hafa einhverja möguleika á að koma sér í samningsstöðu um úthlutun fjárheimilda, þá verður erfitt fyrir þá sem vinna miðlægt að undirbúningi fjárhagsáætlunar að leggja fram tillögu sem byggir á hámarksnýtingu tiltækra skatttekna. Ástæða þess er að framkvæmdaaðilar geta ætíð beitt þá miklum þrýstingi, sem vinna að áætlanagerðinni, í þeim tilgangi, til að leggja fram tillögur um hærrí fjárheimildir en þörf er fyrir. Þar sem það er í raun mjög erfitt að líta fram hjá einstökum nefndum við undirbúning að gerð fjárhagsáætlunar, þá er ekki líklegt að þeir hagsmunaaðilar sem minnst hefur verið á hér að framan verði úr sögunni. Líklegra er að hægt verði að draga úr áhrifum þeirra.

### **3.7. Eftirlit með fjármálum sveitarfélaga**

Sveitarstjórn ber ábyrgð á fjármálum sveitarfélagsins og fjármálalegri stjórnarsýslu svo sem undirbúningi og afgreiðslu fjárheimilda, eftirliti með framkvæmd þeirra og endurskoðun reikningsskila. Eitt af meginhlutverkum byggðarráðs er að hafa eftirlit með stjórnarsýslu sveitarfélagsins og fjármálastjórn þess, semja drög að fjárhagsáætlun og viðaukum við hana og leggur þau fyrir sveitarstjórn skv. sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Þá sér byggðarráð um að ársreikningar sveitarfélagsins séu samdir reglum samkvæmt og lagðir fyrir sveitarstjórn til umræðu og afgreiðslu.

Endurskoðun ársreikninga er lögbundinn og óhjákvæmilegur hluti af stjórnkerfi og eftirlitskerfi sveitarfélaga. Hún hefur verið skilgreind þannig að endurskoðun ársreikninga felist í kerfisbundinni öflun gagna og mati á þeim í þeim tilgangi að rýna þann ársreikning sem fyrir liggur, (Íslenskir endurskoðendur, 2011). Með álit sínu leggur endurskoðandinn fram mat sitt á áreiðanleika gagna og hvort framsetning þeirra sé í samræmi við lög, settar reikningsskilareglur eða önnur skilyrði. Álit endurskoðandans er sett fram í áritun hans sem fylgir ársreikningum. Það á að tryggja að lesendur ársreikninga og aðrir sem málið

varðar geti treyst þeim upplýsingum sem þar koma fram. Það er á ábyrgð stjórnenda að semja reikningsskilin og að tryggja að innihald þeirra og framsetning sé í samræmi við lög og viðeigandi reikningsskilaðafaferðir, (Íslenskir endurskoðendur, 2011).

Í ævisögu Jónasar Hallgrímssonar, (Páll Valsson, 1999, bls 110-111) eru rifjuð upp áhugaverð viðhorf Jónasar, er komu fram í grein sem hann ritaði árið 1836 og ber nafnið „Fáein orð um hreppana á Íslandi“. Í henni fjallar hann meðal annars um reikningsskil sveitarfélaga og hvernig þau skuli lögð fram:

Og séu reikningar lagðir fram þannig að allir sjái að byrðum sé jafnað réttlátlega muni allir borga skattinn sinn með gleði.

Í fyrrgreindri málsgrein úr ritgerð Jónasar koma fram ákveðin grundvallaratriði fyrir nauðsyn endurskoðunar á ársreikningum og starfsemi sveitarfélaga. Með formlegri og faglegri endurskoðun á hvernig farið er með skattfé almennings sem ráðstafað er samkvæmt ákvörðunum sveitarstjórna á hverjum tíma á almenningur að geta verið öruggur um að farið sé vel og skynsamlega með það fjármagn sem skattgreiðendur leggja sveitarfélaginu til vegna reksturs þess og fjárfestinga. Ef rökstuddur grunur kæmi upp um að misfarið væri með opinbert fé innan einhvers sveitarfélags, skattbyrðum deilt á óréttlátlegan hátt, gert upp á milli einstaklinga eða ekki unnið eftir gildandi lögum og reglum þá myndi fljótlega byggjast upp tortryggni og ólga í samfélaginu sem gæti haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar í för með sér.

Ákvæði sveitarstjórnarlaga um endurskoðun ársreikninga sveitarfélaga hafa þróast nokkuð á síðustu áratugum. Í sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986 var kveðið á um að sveitarfélög sem hefðu yfir 500 íbúa skyldu ráða löggildan endurskoðanda til að endurskoða ársreikninga sveitarfélagsins. Í sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 var sú breyting gerð að öllum sveitarfélögum verði gert að ráða löggiltan endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki sem vinna skal endurskoðun hjá sveitarfélaginu (68. gr).

Ástæða þessarar breytingar skv. greinargerð með frumvarpinu var að ekki væri talin ástæða til að gera slíkan greinarmun á sveitarfélögum eftir stærð. Þessi nýja krafa er jafnframt til þess fallin að stuðla almennt að öruggari meðferð á opinberum fjármunum. Áfram var kveðið á um að kjörnir skoðunarmenn skyldu yfirfara ársreikninga sveitarfélagsins í lögum nr. 45/1998. Hlutverk þeirra var skýrt í 69. gr. sem hér segir:

Skoðunarmenn skulu yfirfara ársreikning sveitarfélagsins. Einnig skulu þeir athuga einstök fjárhagsleg málefni sveitarfélagsins, stofnana þess og fyrirtækja

eftir því sem þeim þykir ástæða til. Skoðunarmenn skulu koma tímanlega á framfæri við endurskoðanda sveitarfélags þeim ábendingum og upplýsingum sem þeir telja að við eigi og geti orðið innlegg í endurskoðunar starfið.

Með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 var ákvæði um skoðunarmenn ársreikninga sveitarfélaga fellt niður. Ekki er fjallað um ástæður þess í skýringum með frumvarpinu. Hlutverk skoðunarmanna var fyrst og fremst að yfirfara niðurstöður ársreiknings og rýna ákvarðanir og verklag sveitarstjórnar og stjórnarsýslu sveitarfélagsins með gagnrýnum augum út frá hagsmunum íbúanna hvað varðar meðferð skattfjár borgaranna.

Með breytingu á lögum um ársreikninga nr. 3/2006 með síðari breytingum sem gerð var með lögum nr. 7/2008 var kveðið á um að við einingu tengda almannahagsmunum skuli starfa endurskoðunarnefnd. Hlutverki hennar er lýst þannig að endurskoðunarnefnd skal meðal annars vinna að eftirliti með vinnuferli við gerð reikningsskila, eftirliti með fyrirkomulagi og virkni innra eftirlits einingarinnar, innri endurskoðun, ef við á, og áhættustýringu, eftirliti með endurskoðun ársreiknings og samstæðureiknings einingarinnar, mati á óhæði endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis og eftirlit með öðrum störfum endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis og að lokum setja fram tillögu til stjórnar um val á endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis.

Þróun ákvæða sveitarstjórnarlaga um skoðunarmenn og innra eftirlit er rakin hér því fróðlegt er að bera stöðu þessara mála saman við hliðstætt fyrirkomulag hjá öðrum norrænum ríkjum. Þar er hlutverk skoðunarmanna fastur liður í fjármálastjórn sveitarfélaganna. Svenningsson (2005) fjallaði um eftirlit ríkisins með sveitarfélögum í Danmörku, Englandi, Finnlandi og Noregi. Hann dregur saman yfirlit um framkvæmd þessara mála í hverju landi fyrir sig og gerir síðan samanburð á aðferðum við eftirlit með sveitarfélögum milli lands. Aðstæður hjá enskum sveitarfélögum eru svo ólíkar að það verður ekki farið yfir þær hér. Farið verður yfir stöðu þessara mála í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi hér á eftir.

Í dönskum sveitarstjórnarlögum 42. gr. er kveðið á um að sérhvert sveitarfélag skuli ráða löggildan endurskoðanda til að endurskoða ársreikninga sveitarfélagsins. Endurskoðun skal vera framkvæmd af aðila sem tengist sveitarfélaginu ekki. Í lögnum er ekki að finna ákvæði um sérstaka endurskoðunarnefnd né eftirhlutverk sveitarfélagsins skilgreint sérstaklega. Í þeim er hinsvegar kveðið sérstaklega á um að sveitarstjórn skuli skipa fjárhagsnefnd (økonomiudvalg). Nefndin skal hafa yfirumsjón með allri

fjármálaumsýslu sveitarfélagsins, skipuleggja og samhæfa áætlanagerð þess og hafa yfirumsjón og eftirlit með rekstri einstakra stofnana innan sveitarfélagsins. Forseti sveitarstjórnar skal vera formaður nefndarinnar.

Til að fá örlitla innsýn í hvernig endurskoðunarskýrsla eru unnin fyrir sveitarfélög í öðrum norrænum ríkjum þá valdi höfundur af handahófi endurskoðunarskýrslu fyrir sveitarfélagið Holbæk í Danmörku (*HOLBÆK KOMMUNE Revisionsberetning nr. 29*. BDO.dk, 2019). Holbæk er millistórt danskt sveitarfélag með um tæplega 70.000 íbúa. Það er því nokkuð dæmigert danskt sveitarfélag. Við yfirlestur kom að endurskoðunarskýrslan er mjög ítarleg. Hún er sett fram á um 40 bls og tekur yfir flesta þætti í starfsemi sveitarfélagsins. Nákvæmlega er skýrt út hvernig hefðbundin endurskoðun á ársreikningi hefur farið fram og gefið álit á fjármálum sveitarfélagsins. Síðan er kannað hvernig öryggiseftirliti með IT þjónustu er háttað, launabókhalð er stemmt af, farið yfir hvort glögg skil séu á milli rekstrar og eignaumsýslu, farið er yfir öryggismál og innra eftirlit er varðar viðkvæma málaflokka svo sem málefni barna, félagsþjónustu, málefni hælisleitenda og atvinnulausra. Verkferlar sem varða persónuverndarmál voru yfirfarnir. Kannað var sérstaklega hvort sveitarfélagið hafi viðtekið tiltækar öryggisráðstafanir er varðar möguleika á fjársvikum í sambandi við fjárhagslegan stuðning eða aðra þætti félagsþjónustu sveitarfélagsins. Kannað er hvort farið er eftir gildandi reglum er varðar frí starfsfólks, veikindaleyfi, sjúkradagpeninga og framkvæmd NPA verkefna svo nokkur önnur dæmi séu nefnd. Í þessu tilfalli er greining í endurskoðunarskýrslu á starfsemi sveitarfélagsins framkvæmd á mun víðtækari hátt en almennt tíðkast á Íslandi. Þannig má segja að almennt eftirlit með störfum og starfsháttum sveitarfélaga sé framkvæmt á ítarlegri hátt í Danmörku en almennt er til staðar á Íslandi.

Í finnskum sveitarstjórnarlögum, (Kommunallag, 2015), er kveðið á um hlutverk endurskoðunarnefndar. Sveitarstjórn skal strax að afloknum kosningum skipa endurskoðunarnefnd sem skipuleggur skoðun á stjórnsýslunni og fjármálum sveitarfélagsins og leggur mat á niðurstöðurnar. Formaður nefndarinnar og varaformaður skulu vera kjörnir fulltrúar í sveitarstjórn. Verkefni endurskoðunarnefndar er að undirbúa erindi sem varða úttekt á stjórnsýslu og fjármálum og skal lagt fyrir kjörna fulltrúa. Nefndin skal einnig leggja mat á hvernig hefur gengið að ná þeim markmiðum sem sett hafa verið fyrir starfsemi sveitarfélagsins og fjárhag þess og hvernig starfsemin er skipulögð á árangursríkan og stefnumiðaðan hátt. Hún skal einnig leggja mat á hvernig

hefur tekist að tryggja jafnvægi í fjármálum sveitarfélagsins á rekstrarárinu ásamt nákvæmni þeirrar fjárhagsáætlunar sem unnið er eftir ef rekstrarreikningur leiðir í ljós rekstrarhalla, sjá til þess að eftirlit með sveitarsjóði og B hluta fyrirtækjum sé samþætt, sjá til þess að tilkynningaskyldu um skuldbindingar sé framfylgt og lögð fyrir kjörna fulltrúa og leggja tillögur fyrir sveitarstjórn um verkefni nefndarinnar ásamt kostnaðaráætlun fyrir starfsemi hennar. Endurskoðunarnefndin mótar áætlun fyrir starf hennar og skilar ársskýrslu til sveitarstjórnar þar sem farið er yfir árangur af starfi hennar. Þetta fyrirkomulag miðast þó fyrst og fremst við millistór og stór sveitarfélög.

Í norskum sveitarstjórnarlögum, (Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 2018), eru almenn ákvæði um ráðningu og starfsemi endurskoðenda. Endurskoðandi skal endurskoða ársreikninga, framkvæmd stjórnáætlunnar, umsýslu einstakra rekstrareininga og annað eftirlit sem er fyrirlagt í lögum og öðru regluverki. Endurskoðandi skal skipuleggja, framkvæma, skrá og gefa skýrslu um vinnu sína í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju. Í 23. kafla laganna er kveðið á um sveitarstjórn skuli skipa eftirlitsnefnd sveitarfélagsins. Verkefni eftirlitsnefndar er að sjá til að ársreikningar sveitarfélagsins séu endurskoðaðir á tryggan og faglegan hátt, hafa eftirlit með að fjárhagsleg stjórnáætlun sé framkvæmd í samræmi við samþykktir sveitarfélagsins, tryggja að starfsemi sveitarfélagsins sé yfirfarin og endurskoðuð svo og starfsemi þeirra fyrirtækja þar sem sveitarfélagið hefur hagsmuna að gæta, að haft sé eftirlit með hvernig hagsmuna sveitarfélagsins sé gætt í þeim fyrirtækjum þar sem sveitarfélagið hefur hagsmuna að gæta og tryggja að ákvörðunum sem sveitarstjórn hefur tekið í sambandi við meðhöndlun endurskoðunarskýrslu verði framfylgt. Endurskoðandi sveitarfélagsins skal gefa skýrslu um starf sitt til eftirlitsnefndar þess.

Stenstadvold (2008) sem hefur tekið saman yfirlit um innra eftirlit í norskum sveitarfélögum. Þar kemur fram að mörg norskra sveitarfélaga hafa byggt upp umfangsmikið innra eftirlit. Þar má meðal annars nefna að eftirlitsnefndin, sem starfar innan norskra sveitarfélaga, hefur sterka stöðu innan stjórnkerfis þeirra, bæði hvað varðar aðgengi að upplýsingum sem hún kallar eftir, svo og rétt til að taka þátt í fundum sveitarstjórnar þegar þörf krefur að hennar mati. Eftirlitsnefndin skal fyrir áramót þess árs, sem sveitarstjórnarkosningar fara fram, vinna áætlun um á hvaða hlutum stjórnáætlunnar eigi að framkvæma stjórnáætlunartækt. Áætlunin skal byggja á mati á áhættu- og mikilvægi einstakra hluta innan stjórnáætlunnar sveitarfélagsins og fyrirtækja þess.

Mat á áhættu og mikilvægi er ætlað til að leiða fram hvar mest þörf er á slíkri úttekt. Úttektin felur í sér kerfisbundna úttekt á fjárhag, skilvirkni, framfylgni á lögum og reglum og verklagi út frá samþykktum sveitarstjórnar.

Í sænskum sveitarstjórnarlögum, (Kommunallag, 2017) er kveðið á um endurskoðun á reikningshaldi og stjórnarsýslu sveitarfélaga. Í 12. kafla. laganna er fjallað um hlutverk skoðunarmanna. Sveitarstjórn skal kjósa minnst fimm skoðunarmenn í upphafi hvers kjörtímabils. Hlutverk þeirra er að rannsaka á hverju ári, í samræmi við góða reikningsskilavenju, alla þá starfsemi sem á sér stað innan einstakra nefnda eða á því sviði sem fellur undir verksvið kjörinna fulltrúa. Þeir hafa á sama hátt eftirlit með þeirri starfsemi sem fer fram í sjálfstæðum fyrirtækjum þar sem sveitarfélagið hefur hagsmuna að gæta. Skoðunarmenn sveitarfélagsins geta kallað löggilda endurskoðendur sér til aðstoðar. Um bókhald og endurskoðun sveitarfélaga í Svíþjóð gilda sérstök lög, (Lag om kommunal bokføring och redovisning, 597:2018).

Við uppsetningu og endurskoðun ársreiknings sænskra sveitarfélaga er þess gætt að unnið hafi verið eftir ákveðnum grundvallarreglum samkvæmt (Lag om kommunal bokføring och redovisning, 597:2018) 4. kafli. 4. gr. Þær eru framhaldsreglan (sveitarfélagið mun starfa áfram), samræmingarreglan, (unnið skal eftir sömu vinnureglum fyrir verðmat, flokkun og skiptingu einstakra verkefna frá einu reikningsári til þess næsta), varfærnisreglan, (verðmat á einstökum eignum skal gert með hæfilegri varfærni), tímabilsreglan, (tekjur og gjöld sem tilheyra ákveðnu rekstrarári skulu færð á viðkomandi rekstrarár óháð hvenær greiðsla á sér stað), reglan um verðmat einstakra eigna, (við verðmat á einstökum liðum í efnahagsreikningi skal hver einstakur liður verðmetinn sérstaklega), reglan um bann við skuldajöfnun, (ekki má jafna út eignum á móti skuldum né jafna út tekjum á móti gjöldum), samfelleureglan, (upphafsstaða hvers rekstrarárs skal vera sú sama og lokastaða síðasta rekstrarárs) og samræmisreglan, (færa skal breytingar á eigin fé (höfuðstól) í gegnum rekstrarreikning).

Í fyrrgreindu yfirliti eru byggð upp skýr rök fyrir einstökum efnispáttum og forsendum endurskoðunar á ársreikningum sveitarfélaga. Mikilvægt er að þær forsendur sem liggja að baki endurskoðun á reikningskilum séu skýrar og samræmdar milli sveitarfélaga, ára og endurskoðunarfyirtækja. Í því koma fram nokkur mikilvæg atriði sem snerta fjármálastjórnun sveitarfélaga. Þar er til dæmis dregið saman á skýran hátt sú sérstaða sem reikningsskil sveitarfélaga byggist á samanborið við rekstur fyrirtækja.



Framhaldsreglan minnir á að rekstri sveitarfélags lýkur ekki. Þrátt fyrir að sveitarfélag sameinist öðru sveitarfélagi þá skal vera samfella í reikningsskilum þeirra og þeirri starfsemi sem veitir íbúunum þjónustu. Mikilvægt er að geta borið niðurstöður saman milli ára og sveitarfélaga og lögð er áhersla á að tekjur og útgjöld sem tilheyra ákveðnu rekstrarári séu reikningsfærð á því ári. Í þessu yfirliti kemur einnig fram mikilvægi þess að unnið sé eftir skýrum formlegum reglum og viðhorfum við endurskoðun ársreikninga hjá sveitarfélögum. Sérstaklega má vekja athygli á varfærnisreglunni. Hún byggist á að verðmat eigna skuli gert með hæfilegri varfærni. Það byggir á þeirri forsendu að yfirleitt eru eignir sveitarfélaga forsenda þess að hægt sé að veita íbúunum þjónustu af einhverju tagi. Þær eru því sjaldnast söluvara á almennum markaði og eiga því ekki að vera verðmetnar eftir líklegu söluverði á almennum markaði.

Niðurstaða þessarar yfirferðar er að í öðrum norrænum ríkjum er lagt meira upp úr innra eftirliti sveitarfélagsins með eigin störfum heldur en gert er á Íslandi. Ákvæði um slíkt eftirlit er bundið í sveitarstjórnarlögum viðkomandi landa. Það er annað hvort unnið af sérstökum eftirlitsnefndum eða með skipan sérstakra skoðunarmanna. Tilgangur þess er að tryggja vandaða meðferð á opinberu fé sem sveitarfélögunum er falin ráðstöfun á. Það er hluti af vandaðri fjármálastjórnun að starfsemi og meðhöndlun fjármuna sveitarfélagsins sé rýnd út frá sjónarhóli íbúa sveitarfélagsins. Öflugt innra eftirlit dregur úr þörfum fyrir ytra eftirlit.

### **3.7.1. Góð reikningsskilavenja**

Í þessum kafla verður fjallað um hugtakið „góða reikningsskilavenju“, hvað í því hugtaki felst og þýðingu hennar við endurskoðun reikningsskila sveitarfélaga í norrænum ríkjum. Í lögum um endurskoðendur og endurskoðun, (Lög um endurskoðendur og endurskoðun, nr. 94/2019), er hugtakið „góð reikningsskilavenja“ fest í lög. Hugtakið „góð reikningsskilavenja“ er skýrt út á eftirfarandi hátt í lögum um endurskoðendur og endurskoðun, (Lög um endurskoðendur og endurskoðun, nr. 94/2019):

Endurskoðandi skal rækja störf sín í samræmi við góða endurskoðunarvenju og siðareglur endurskoðenda og skal af kostgæfni og samviskusemi í hvítetna fylgja ákvæðum þeirra laga og reglna sem gilda um störf hans. Góða endurskoðunarvenju skal túlka í samræmi við þær kröfur sem er að finna í lögum, reglum og alþjóðlegum stöðlum hverju sinni og það efni sem kennt er í íslenskum háskólum og lagt til grundvallar löggildingarprófum endurskoðenda hér á landi. Góð endurskoðunarvenja felur meðal annars í sér að endurskoðandi skal auðsýna faglega gagnrýni, heiðarleika, hlutleysi, trúnað, faglega hæfni og

varkárni við framkvæmd verkefna. Endurskoðandi skal viðhalda faglegri þekkingu og hæfni sinni til að tryggja faglega þjónustu í samræmi við framþróun í greininni. Endurskoðun skal vera áhættumiðuð og skal endurskoðandi vera meðvitaður um möguleikann á því að verulegar rangfærslur séu til staðar, þ.m.t. sviksemi eða skekkjur, þrátt fyrir að endurskoðandi eða endurskoðunarfyrirtæki hafi fyrri reynslu af heiðarleika og ráðvæðni stjórnenda einingarinnar sem er endurskoðuð og þeirra sem bera ábyrgð á stjórnunarháttum hennar. Endurskoðandi skal beita faglegri gagnrýni þegar mat stjórnenda er skoðað, t.d. hvað varðar gangvirði, virðisrýrnun eigna, reiknaðar skuldbindingar og framtíðarsjóðstreymi sem skiptir máli fyrir getu einingarinnar til að viðhalda rekstrarhæfi. Endurskoðandi er opinber sýslunarmaður við framkvæmd endurskoðunarstarfa.

Í grein um „Reikningsskilaráð“, (Árni Tómasson, 1991, bls. 27-28) er góð reikningsskilavenja skilgreind á eftirfarandi hátt:

Hugtakið góð reikningsskilavenja hefur verið skilgreind sem þær aðferðir sem hæfir og samvisskusamir kunnáttumenn á sviði reikningshalds beita á hverjum tíma við gerð reikningsskila, þ.m.t. ársreiknings.

Ekki er þó hægt að skilja fyrrgreinda skilgreiningu þannig að viðkomandi aðilar hafi frjálssar hendur um túlkun hugtaksins heldur er t.d. miðað við að reikningsskil byggist á kostnaðarverðsreglu, innlausnarreglu, jöfnunarreglu og lotunarreglu. Á þessum tíma er verið að styrkja lög um bókhald, m.a. með skýrari skilgreiningu á góðri reikningsskilavenju. Mikil þróun í reikningsskilum hefur átt sér stað frá því þessi grein var skrifuð.

Samkvæmt Katrín Kaaber, (2017, bls. 5) er góð reikningsskilavenja skilgreind á eftirfarandi hátt:

Góð reikningsskilavenja er almennt viðurkennt samkomulag sem yfirvöld í tilteknu landi styðja á ákveðnum tíma á því hvernig fjárhagslegar skuldbindingar skulu skrá sem eignir og skuldir og hvernig reikningsskil skulu framsett í ársreikningi. Einnig hvaða breytingar á eignum og skuldum skuli skrá og hvernig skuli meta þær og hvernig mæla skuli breytingar á þeim. Góð reikningsskilavenja gefur einnig til kynna hvaða upplýsingar skuli afhenda og hvaða fjárhagsskýrslur skuli útbúa.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er ekki kveðið á um að endurskoðendur skuli vinna eftir góðri reikningsskilavenju (sjá gr. 72, lög 138/2011) við endurskoðun á ársreikningum sveitarfélaga. Á hinn bóginn er kveðið á um að unnið skuli eftir góðri reikningsskilavenju í gr. 61. sveitarstjórnarlaga þar sem fjallað er um gerð ársreiknings:

Gera skal ársreikning fyrir sveitarsjóð, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þess. Jafnframt skal gera samstæðureikning fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitarsjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald, sbr. 60. gr. Ársreikningur skal gerður samkvæmt lögum um ársreikninga, reglum settum samkvæmt þeim lögum og lögum þessum, sem og góðri reikningsskilavenju.

Ekki er kveðið á um hver sé ábyrgur fyrir gerð ársreiknings sbr. 61. grein sveitarstjórnarlaga. Í þeim starfsskyldum sveitarstjóra sem talin eru upp í gr. 55, sem fjallar um hlutverk framkvæmdastjóra er ekki kveðið á um ábyrgð hans varðandi gerð ársreiknings. Í gr. 62 kemur fram að sveitarstjórn skuli staðfesta ársreikning. Samkvæmt 74. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 kemur fram að meginhlutverk reikningsskila- og upplýsinganefndar er að stuðla að samræmingu í reikningsskilum sveitarfélaga og öðrum fjárhagslegum ráðstöfunum þeirra. Reikningsskila- og upplýsinganefnd getur eftir því sem tilefni er til gefið út nánari leiðbeiningar og álit um bókhald, fjárhagsáætlanir og reikningsskil sveitarfélaga en gert er í reglum um bókhald og reikningsskil.

Í Svíþjóð fer Reikningsskilanefnd sveitarfélaga (Rådet för kommunal redovisning, 2020), með útfærslu og þróun á góðri reikningsskilavenju í sveitarfélögum, landsþingum og samtökum sveitarfélaga í samræmi við lög um bókhald og reikningsskil sveitarfélaga, (Lag om kommunal bokföring och redovisning, 597:2018). Meginverkefni RKR eru að túlka hvað felst í góðri reikningsskilavenju, vinna álit um álitamál, dreifa niðurstöðum álita og túlkun á framkvæmd reikningsskilareglna, hafa eftirlit með hvernig starfsemi ráðsins er fylgt eftir í reikningsskilum sveitarfélaga og fylgjast með þróun reikningsskila í Svíþjóð og á alþjóðlegum vettvangi. Ársreikningur sænskra sveitarfélaga skal unninn í samræmi við góðar reikningsskilavenjur. RKR skilgreinir hvað er góð reikningsskilavenja. Góð reikningsskilavenja er samkvæmt skilgreiningu nefndarinnar að fylgja gildandi lögum.

Í fræðsluriti sænsku reikningsskilanefndarinnar, *Kommunal redovisning. Vilket ansvar har politikerna?* (2014, bls.1), er hlutverk sveitarstjórnar við gerð ársreiknings skilgreint nákvæmlega á eftirfarandi hátt:

Ársreikningur sveitarfélagsins er mikilvægasta skýrslan um fjármál sveitarfélagsins. Það er sveitarstjórn sem ber ábyrgð á að vinna ársreikning en ekki fjármálastjórinn eða endurskoðandinn sem er algengur misskilningur. Það er hægt að líta þannig á að sveitarstjórnin ber endanlega ábyrgð á að það sé nægjanleg þekking til staðar innan stjórnáráðsins svo ársreikningurinn sé unninn í samræmi við þau lög og reglur sem gilda um gerð ársreiknings. Hann skal vera aðgengilegur og auðskiljanlegur fyrir alla þá sem hugsanlega vilja nota hann.

Sænska reikningsskilanefndin (RKR) gerir skýrar gæðakröfur til ársreikninga sveitarfélaga þannig að hann komi að þeim notum sem ætlast er til. Þær eru skiljanleiki, samanburðarhæfi, raunhæfi, traust, aðgengi og gegnsæi. Vinnsla og uppsetning ársreiknings byggir á þremur meginreglum samkvæmt leiðbeiningum á vefnum,

(aktiewiki.se, 2020). Þær eru góð reikningsskilavenja, sem þýðir að gerð ársreiknings byggir á gildandi lögum og reglum þar um, skýrleikareglan, sem skal tryggja að ársreikningur sé settur upp á svo skýran og auðskiljanlegan hátt að leikmaður á að geta skilið hann og lesið mismunandi hluta hans í samhengi, og sönn lýsing, sem felur í sér að efnahagsreikningur, rekstrarreikningur og skýringar með ársreikningi eigi að innihalda nauðsynlegar upplýsingar til að lesandinn fái svo rétta mynd af fjárhagslegri stöðu fyrirtækisins sem mögulegt er (Rádet for kommunal redovisning, 2020).

Þegar kannað er hvaða stöðu hugtakið „góð reikningsskilavenja“ hefur í sveitarstjórnarlögum í öðrum norrænum ríkjum kemur eftirfarandi í ljós:

Í finnskum sveitarstjórnarlögum, (Kommunallag, 2015), gr. 123 kemur fram að:

Endurskoðendur skulu fyrir lok maímánaðar endurskoða stjórnarsýslu reikningsársins, bókhald og uppgjör með hliðsjón af góðri reikningsskilavenju innan opinberrar stjórnarsýslu.

Í sænskum sveitarstjórnarlögum, (Lag om ändring i kommunallagen, 2017:725), kemur fram að endurskoðendur endurskoða árlega, í því umfangi sem tilheyrir góðri reikningsskilavenju, alla þá starfsemi sem fer fram á vegum einstakra nefnda eða sveitarstjórnar.

Í norskum sveitarstjórnarlögum, (Lov om kommuner og fylkeskommuner, (kommuneloven), 2018) 24. kafli. mgr. 2., kemur fram að endurskoðandi skal framkvæma endurskoðun reikningsskila, stjórnarsýslu, eignarhaldseftirlit og annað eftirlit sem er kveðið á um í lögum eða reglugerðum. Endurskoðandi skal skipuleggja, framkvæma, skrá og gefa skýrslu um starf sitt í samræmi við lög og reglur og góða reikningsskilavenju.

Í dönskum sveitarstjórnarlögum, (Kommunestyrelsesloven, 2019), gr. 42, mgr. 2, kemur fram að:

Endurskoðunin skal ná yfir öll reikningsskil sem heyra undir sveitarstjórn. Við endurskoðun skal gengið úr skugga um hvort reikningskilin séu rétt og hvort þær ákvarðanir sem ársreikningurinn nær yfir séu í samræmi við tilheyrandi ákvarðanir, aðrar ákvarðanir sveitarstjórnar, gildandi lög og aðrar ákvarðanir eða gildandi samninga og hefðbundna venju.

Við undirritun ársreiknings sveitarfélaga virðist vera nokkuð algengt en þó ekki algild regla að endurskoðendur vísi í að ársreikningur sé endurskoðaður með hliðsjón af góðri reikningsskilavenju. Sveitarfélög á Íslandi vinna sífellt undir miklum kröfum um aðhald í rekstri og eftirliti með ráðstöfun þess skattfjár sem þau innheimta. Rekstur sveitarfélaga

felur í sér meðferð almannaþjór sem er innheimt með skattlagningu á íbúana. Meðferð almannaþjór felur í sér aðrar skyldur en gerist í rekstri sem er í einkaeigu. Skattgreiðendur eiga kröfu til að fá upplýsingar á hvern hátt þeim fjármunum, sem innheimtir voru af þeim í krafti laganna, er ráðstafað. Þeir eiga ekki einungis kröfu til að fá upplýsingar um hvernig þeim fjármunum, sem innheimtir eru af íbúum sveitarfélagsins, er ráðstafað. Þeir eiga einnig kröfu á að fá upplýsingar um hvernig þeirra skattþeningum er ráðstafað í samanburði við önnur samanburðarhæf sveitarfélög. Sökum þessarar rekstrarlegu sérstöðu sveitarfélaga er eftirlit með rekstri þeirra miklu umfangsmeira og nákvæmara en gengur og gerist í almennum rekstri fyrirtækja. Sem dæmi um slíkt eftirlit að ríkisvaldið er með á sínum vegum sérstaka eftirlitsnefnd sem hefur það verkefni að hafa eftirlit með fjármálum sveitarfélaga (Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga (2020)).

Rekstrarlegt aðhald sveitarfélaga á sér margar birtingarmyndir og fer fram á ýmsan hátt. Kjörnir fulltrúar og viðkomandi embættismenn greina reksturinn og stöðu hans miðað við samþykktar fjárheimildir yfirleitt jöfnum höndum eftir því sem rekstrarárinu vindur fram. Í ársreikningum sveitarfélaga er gerður samanburður við rekstrarniðurstöður sveitarfélagsins frá fyrri árum. Samband íslenskra sveitarfélaga vinnur upplýsingar úr ársreikningum sveitarfélaga og gerir samanburð á niðurstöðum þeirra á ýmsan hátt. Þær er að finna hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga (2020b). Meðal annars eru rekstrarlegar niðurstöður greindar niður á hvern íbúa þannig að auðveldara sé að bera þær saman milli sveitarfélaga með misjafnlega mikinn íbúafjölda. Eitt af því sem einkennir fjármálalegt umhverfi sveitarfélaganna er að þeim er skylt að gera ársreikninga sína upp eftir samræmdum reikningsskilum. Ráðuneyti sveitarstjórnarmála hverju sinni, nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, gefur út í reglugerð þær reglur sem sveitarfélögunum er skylt að fara eftir við framlagðar tillögur að fjárheimildum, reikningsskil sín og uppgjör ársreikninga. Þær er að finna í reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga nr. 1212/2015. Í reglugerðinni er að finna ákvæði þess efnis að sveitarfélögunum sé skylt að vinna eftir samræmdum reglum við bókhald sitt, reikningsskil og uppgjör ársreikninga. Markmið hennar er að mögulegt sé að bera saman niðurstöður ársreikninga hjá sama sveitarfélagi milli ára og mögulegt sé að bera saman niðurstöður ársreikninga einstakra sveitarfélaga milli sveitarfélaga og ára. Fjármálaumsýsla sveitarfélaga skal meðal annars taka mið af þeim grunngildum um

fjármálastjórnun opinberra aðila sem koma fram í lögum um opinber fjármál nr 123/2015.

Þau eru sem hér segir:

1. Sjálfbærni. Hún felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir.
2. Varfærni. Hún miðar að hæfilegu jafnvægi á milli tekna og gjalda, og að ekki séu teknar ákvarðanir eða þær aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.
3. Stöðugleiki. Hann felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.
4. Festa. Hún felst í því að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála.
5. Gagnsæi. Það felst í því að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunngildi.

Fyrrgreind gildi falla vel að því lagalega og fjárhagslega umhverfi sem sveitarfélögin á Íslandi hefur verið búið. Það er mótað í sveitarstjórnarlögum og lögum um tekjustofna sveitarfélaga eins og áður hefur komið fram með tilheyrandi reglugerðum.

Eins og áður hefur komið fram þá er fjallað um eftirlit ríkisins með fjármálum sveitarfélaga í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, gr. 77 – 91,. Þar er bæði fjallað um hlutverk eftirlitsnefndar Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins svo og skipan fjárhaldsstjórnar ef sveitarfélag hefur misst forræði á fjármálum sínum. Eftirlitsnefnd sveitarfélaga hefur víðtækt valdssvið og getur kallað eftir gögnum frá sveitarfélögunum ef henni þykir ástæða til þess. Eftirlitsnefnd sveitarfélaga skal fylgjast með hvort sveitarfélögin vinni eftir fjármálaeglum sveitarfélaga. Hlutverk hennar er sem hér segir skv. 79. gr. sveitarstjórnarlaga:

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga skal fylgjast með fjármálum, þ.m.t. reikningsskilum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga, og bera þau saman við viðmiðanir samkvæmt lögum þessum og reglum settum samkvæmt þeim. Nefndin skal hafa almennt eftirlit með því að fjármál og fjármálastjórn sveitarfélaga séu í samræmi við lög og reglur. Eftirlit nefndarinnar og ákvarðanir hennar skulu byggjast á heildarmati á fjárhagslegri stöðu viðkomandi sveitarfélaga. Nefndinni ber í einstökum málum að velja þau úrræði sem líklegast er að ná því markmiði sem að er stefnt að teknu tilliti til sjálfstjórnar sveitarfélaga.

Samkvæmt 82. gr. getur eftirlitsnefndin látið fara fram frumkvæðisathugun á fjármálum sveitarfélags og gefið sveitarstjórn fyrirmæli um aðgerðir ef ástæða þykir til að

rannsókninni lokinni. Valdrými eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga er því verulega mikið.

Hér að framan hefur verið farið yfir hvaða áhersla er lögð á „góða reikningsskilavenju“ við frágang, afgreiðslu og endurskoðun ársreikninga hjá íslenskum sveitarfélögum. Jafnhliða er farið yfir hvaða áhersla er lögð á „góða reikningsskilavenju“ í fjármálumhverfi sveitarfélaga í öðrum norrænum ríkjum. Tilvísun í „góða reikningsskilavenju“, hvort sem það er í lagatexta eða við undirritun ársreikninga á að vera merki um gæðastimpil og tilvísun í vönduð vinnubrögð við yfirferð og afgreiðslu ársreiknings sveitarfélaga. Af þeim samanburði sem gerður var hér að framan má leiða líkur að því að mun meiri og sýnilegri áhersla er lögð á notkun „góðrar reikningsskilavenju“ í lagaumhverfi sveitarfélaga í öðrum norrænum ríkjum en gert er í lagaumhverfi íslenskra sveitarfélaga.

### **3.7.2. Mat á afkomu sveitarfélaga**

Ársreikningar sveitarfélaga inniheldur ákveðnar grunnupplýsingar svo hægt sé að leggja mat á afkomu þeirra. Þegar lagt er mat á afkomu sveitarfélags þá er úr fleiri en einni aðferð að velja. Hér verður farið yfir tvær þeirra:

Í rekstrarreikningi sveitarfélags koma í fyrsta lagi fram upplýsingar um tekjur sveitarfélagsins og rekstrarútgjöld þess. Þar til viðbótar koma fram ýmsar upplýsingar um reiknaða liði svo sem afskriftir, breytingar á lífeyrisskuldbindingum og verðbótaþáttur lána. Benda má á að ekki er óalgengt að söluverð fasteigna sé fært sem aðrar tekjur í tekjuhlið rekstrarreiknings. Niðurstaða rekstrarreiknings ein og sér gefur ekki nægjanlega glögga mynd af raunverulegri afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélagsins. Uppbygging og efnisþættir í hefðbundnum rekstrarreikningi sveitarfélags eins og hann birtist í ársreikningi þess kemur fram í viðauka C. Upphæðir þær sem koma fram í viðaukanum eru tilbúnar og einvörðungu ætlaðar til að skýra samhengi milli einstakra hluta uppgjörsins. Til samanburðar er rétt að setja upp þann hluta sjóðsstreymis þar sem veltufé frá rekstri er reiknað út. Þá eru bæði allir reiknaðir liðir bakfærðir svo og tekjur af sölu eigna sem færðar hafa verið á rekstrarreikning. Veltufé frá rekstri leiðir þannig í ljós hve mikið fjármagn sveitarfélagið hefur til ráðstöfunar af hefðbundnum og árlegum rekstrartekjum sveitarfélagsins til greiðslu afborgana af skuldum og til fjárfestinga þegar allur beinn rekstrarkostnaður hefur verið greiddur. Uppbygging og efnisþættir í útreikningi á veltufé frá rekstri koma fram í viðauka D.

Þegar útreikningum á rekstrarhreyfingum í sjóðstreymi ársreiknings er lýst þá kemur fram að allir reiknaðir liðir ( 1, 2, 3 og 5) eru bakfærðir (lagðir við rekstrarniðurstöðu rekstrarreiknings). Síðan er söluhagnaður af sölu rekstrarfjármuna (4) dreginn frá rekstrarniðurstöðu rekstrarreiknings. Að þessum útreikningum loknum liggur fyrir hve miklum fjármuna rekstur sveitarfélagsins hefur skilað til greiðslu afborgana af skuldum og til fjárfestinga á árinu. Þannig er veltufé frá rekstri ein mikilvægasta kennitalan þegar afkoma sveitarfélaga er greind. Til að gera hana samanburðarhæfa milli sveitarfélaga og milli ára er t.d. hægt að reikna hlutfall veltufjár frá rekstri af heildartekjum.

Hlutfall veltufjár frá rekstri af heildartekjum er allbreytilegt milli sveitarfélaga. Til að meta fjárhagsstöðuna í heildarsamhengi er hægt að bera veltufé frá rekstri saman við þá heildarfjárhæð sem fer til afborgana langtímalána. Þá kemur í ljós hve auðvelt sveitarfélagið á með að standa við skuldbindingar sínar til lengri tíma.

Þau sveitarfélög sem hafa ekkert veltufé frá rekstri eða eru með neikvætt veltufé frá rekstri hafa enga getu til að greiða af lánum eða fjármagna fjárfestingar af tekjum sínum. Öll slík útgjöld verður því að fjármagna með lánum. Það liggur fyrir að það verður ekki hægt nema skamman tíma að taka lán fyrir rekstrarhalla eða vegna fjárfestinga án þess að rekstur sveitarfélagsins leggi neitt fjármagn til þess úr rekstrinum (Gunnlaugur A. Júlíusson, 2010). Lán sem tekin eru til að mæta rekstrarvanda leiða til þess að erfiðara verður að fjármagna nauðsynlegar framkvæmdir í framtíðinni. Einnig leiðir slík þróun til þess að óhjákvæmilegt verður að fullnýta alla tekjustofna til fullnustu og jafnvel draga úr þjónustu.

### **3.8. Samandregnar niðurstöður**

Eftirliti með fjármálum sveitarfélaga má í grófum dráttum skipta í innra eftirlit og ytra eftirlit. Innra eftirlit er byggt upp af skoðunarmönnum sveitarfélagsins eða sérstökum fjármálanefndum sem skulu hafa eftirlit með fjármálastjórnun sveitarfélagsins. Undir ytra eftirlit fellur hefðbundin endurskoðun á ársreikningum og reikningsskilum sveitarfélaga og starf eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga.

Mikil áhersla er lögð á innra eftirlit með fjármálum sveitarfélaga í sveitarstjórnarlögun hjá öðrum norrænum ríkjum. Í íslenskum sveitarstjórnarlögum er ekki lögð eins mikil áhersla á þetta atriði í fjármálastjórnun sveitarfélaga. Byggðarráð hefur þetta hlutverk með höndum til viðbótar öllum öðrum verkefnum sem það fjallar um. Þess í stað hefur



verið lögð meiri áhersla á að styrkja ytra eftirlit með fjármálum sveitarfélaga með hefðbundinni endurskoðun bókhalds og reikningsskila svo og með starfi eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga. Að lokum má benda á að í dönskum, norskum og sænskum sveitarstjórnarlögum er starfsumhverfi og fjárhagsleg ábyrgð nefnda skilgreint nákvæmar en í íslenskum sveitarstjórnarlögum.

Mikil áhersla er lögð á „góða reikningsskilavenju“ við reikningsskil og uppgjör ársreikninga hjá sveitarfélögum í öðrum norrænum ríkjum. Svo virðist að meira sé lagt upp úr tilvist hennar hjá öðrum norrænum ríkjum en gert er héraendis. Góð reikningsskilavenja á að tryggja samræmi reikningsskila og ákveðnar gæðakröfur séu hafðar í heiðri við uppgjör reikningsskila og uppsetningu ársreikninga.

Almennt má segja að nákvæmar er kveðið á um innra eftirlit hjá sveitarfélögum í öðrum norrænum ríkjum en gert er í íslenskum sveitarstjórnarlögum. Það á bæði við um fjárhagslegt eftirlit og almennt eftirlit með þeirri starfsemi sem sveitarstjórn ber ábyrgð á.

## 4. Fjármálakafli sveitarstjórnarlaga

*Í þessum kafla er farið yfir fjármálakafla íslenskra sveitarstjórnarlaga. Gerð er grein fyrir tekjustofnum íslenskra sveitarfélaga og hlutdeild hvers tekjustofns fyrir sig. Farið er yfir feril fjármálastjórnunar frá undirbúningi fjárheimilda þar til ársreikningur er lagður fram. Fjármálareglur íslenskra sveitarstjórnarlaga eru kynntar og hvernig úrfærsla þeirra er. Gerður er stuttlega samanburður á sambærilegum reglum á erlendum vettvangi. Farið er yfir fjármálakafla sveitarstjórnarlaga í öðrum norrænum ríkjum og gerð grein fyrir mismunandi áherslum og útfærslum í því efni milli einstakra ríkja. Áherslur þeirra og innihald er borið saman við fjármálakafla sveitarstjórnarlaga á Íslandi.*

---

Í bókinni *Simon Spies – en myte*, sem Moskvitin (1984, bls. 222) skrifaði, er haft eftir Simon Spies, sem var vellauðugur danskur ferðamálafrömuður á síðustu öld:

Peningar eru ekki allt, þeir eru svona 87,5%.

Þarna birtist sú skoðun fjáraflamannsins Simon Spies að í rekstri fyrirtækja skipti fjármálin langmestu máli um stöðu þeirra og framtíð. Þessa skoðun Spies má einnig leggja út í andhverfu sína. Ef fjármálin eru ekki í lagi, þá er eiginlega fátt annað í lagi. Það á við um rekstur sveitarfélaga eins og annan rekstur. Þar sem sveitarfélögin annast mikilvæga þjónustu við almenning, sem fjármagnaður er með skattfé almennings, þá varðar miklu að farið sé vel með rekstrarfé þeirra, haft sé virkt eftirlit með ráðstöfun þess og framlögð gögn um rekstur sveitarfélaganna séu gegnsæ, auðskiljanleg og trúverðug. Það er m.a. af þessum ástæðum sem sérstakur kafli er lagður undir fjármál sveitarfélaga í íslenskum sveitarstjórnarlögum svo og í sveitarstjórnarlögum annarra norrænna ríkja.

Markmið með starfsemi sveitarfélaga er ekki að hámarka rekstrarafgang þeirra eða fjárhagsleg ávöxtun skattfjár íbúanna. Hlutverk þeirra er að framkvæma þau verkefni sem tekin hefur verið pólitísk ákvörðun um af ríkisvaldinu að sveitarfélögin beri framkvæmdalega og rekstrarlega ábyrgð á. Fjárhagsleg markmið hins vegar eru nauðsynleg til að tryggja að tiltækir fjármunir séu það fjárhagslega svigrúm sem móta ramma fyrir umfang starfseminnar. Markmið og stefnumörkun fyrir starfsemina eru nauðsynleg til að leiða í ljós hve mikið af þeirri mismunandi starfsemi, sem nauðsynleg er talin af forstöðumönnum stofnana og kjörnum fulltrúum sveitarfélagsins, geti rúmast innan þess fjárhagslega ramma sem til staðar er. Yfirleitt eru þarfirnar taldar meiri en

getan. Þannig eru fjármál sveitarfélagsins og starfsemi þess tengd saman. Slík tenging einnig nauðsynleg til að standa fyrir hagkvæmri og stefnumiðaðri starfsemi ásamt því að skýra verkefnið gagnvart íbúunum. Aðgerðaáætlanir til að vinna upp tímabundinn hallarekstur innan skamms tíma eru nauðsynlegar svo hann sé ekki færður yfir á komandi kynslóðir svo sem með lántöku.

Fjármálastjórnun sveitarfélaga er unnin í tveimur víddum, annars vegar til skamms tíma og hins vegar til langs tíma. Samræmi verður að vera á milli starfsemi sveitarfélagsins ár hvert og þeirra fjármuna sem tiltækir eru. Þannig er tryggt að unnið sé bæði með hliðsjón af skammtíma- og langtímasjónarmiðum.

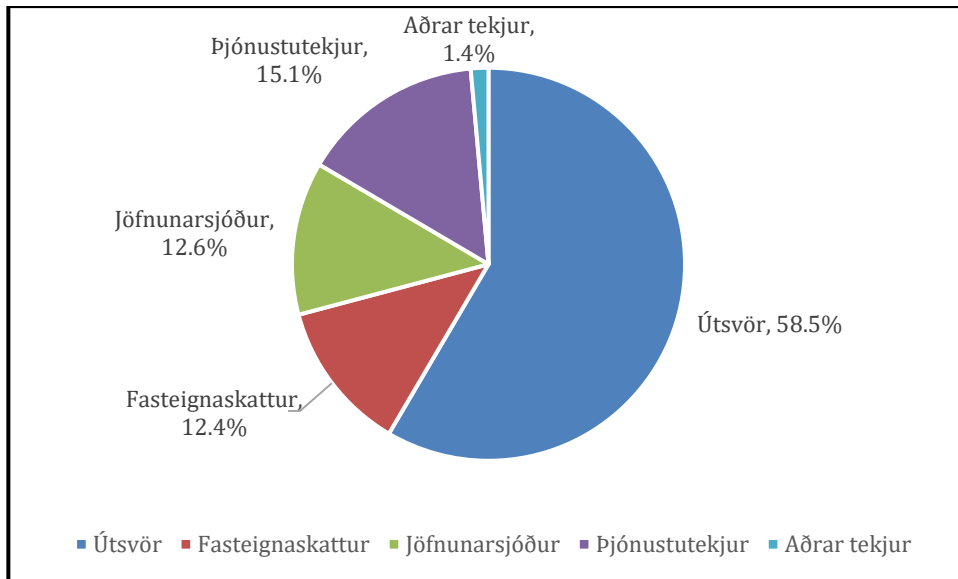
Hér á eftir verður farið yfir þær áherslur sem lagðar eru um fjármál sveitarfélaga í íslenskum sveitarstjórnarlögum svo og í sveitarstjórnarlögum annarra norrænna ríkja.

#### **4.1. Fjármálakafli sveitarstjórnarlaga, tekjustofnar og fjárheimildir**

Í fjármálakafli íslenskra sveitarstjórnarlaga, (Sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011), kemur fram í kafla VII, gr. 58 – 76 sú umgjörð sem löggin setja um fjármál sveitarfélaga. Í kafla VIII laganna, gr. 77-91, er síðan fjallað um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Mikilvægi fjármálastjórnunar í starfi sveitarstjórnar kemur best í ljós á þann hátt að sérstakur kafli er helgaður fjármálum sveitarfélaga í sveitarstjórnarlögum. Þar til viðbótar er fjármálastjórnun sveitarfélaga oft útfærð nánar í sérlögum hjá öðrum norrænum ríkjum.

Samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga, (Lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995) eru lögbundnir tekjustofnar sveitarfélaga fasteignaskattur, framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, útsvör og skattaígildi. Síðan hafa sveitarfélög tekjur af ýmiskonar þjónustu sem veitt er einstaklingum gegn endurgjaldi.

Hlutdeild einstakra tekjuflokka hjá sveitarfélögum landsins er að jafnaði eins og kemur fram á mynd 9, (Árbók sveitarfélaga, 2019).



MYND 9 HLUDEILD EINSTAKRA TEKJUFLOKKA HJÁ ÍSLENSKUM SVEITARFÉLÖGUM ÁRIÐ 2018

Heimild: (Árbók sveitarfélaga, 2019)

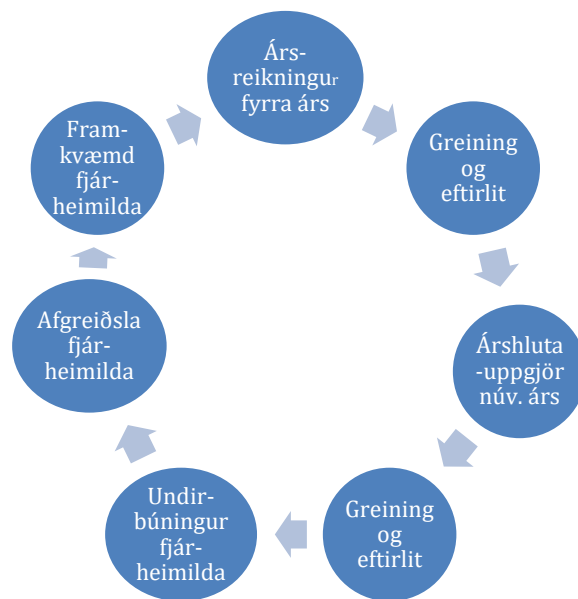
Á mynd 9 kemur fram að útsvarstekjur sveitarfélaga er langmikilvægasti tekjustofn þeirra. Síðan koma þjónustutekjur, greiðslur frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og tekjur af fasteignaskatti með um 12-15% hlutdeild. Þess ber að geta að mikill breytileiki er á hlutdeild einstakra tekjuflokka milli einstakra sveitarfélaga.

Sveitarstjórn ber ábyrgð á og tekur ákvarðanir um öll málefni sem varða verulega fjármál sveitarfélagsins. Til slíkra málefna teljast m.a. ákvarðanir um eftirtalin atriði, séu ekki gerðar beinar undantekningar þar á með lögum (58. gr sveitarstjórnarlaga); staðfestingu ársreiknings, fjárhagsáætlun næstkomandi árs, fjárhagsáætlun til fjögurra ára, viðauka við fjárhagsáætlanir skv. 2. og 3. tölul., lán, ábyrgðir eða aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sveitarfélags, sölu eigna sveitarfélagsins og annarra réttinda þess, álagningu skatta og gjalda og ráðningu eða uppsögn endurskoðanda.

Í þessari upptalningu er einungis fjallað um vel skilgreind erindi og mál sem sveitarstjórn skal taka fyrir og afgreiða. Ekki er fjallað sérstaklega um hlutverk og skyldur sveitarstjórnar hvað varðar stefnumörkun og markmiðssetningu í fjármálum sveitarfélagsins. Í 64. gr. sveitarstjórnarlaga er komið inn á skyldur sveitarstjórnar við að móta ákveðna framtíðarsýn í fjármálum sveitarfélagsins. 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.

Þetta ákvæði laganna er þannig tiltölulega óljóst og almennt orðað.

Á mynd 10 er lýst ferli fjármálastjórnunar í rekstri sveitarfélags. Þegar ársreikningur fyrir næstliðið ár hefur verið lagður fram og staðfestur af sveitarstjórn er niðurstaðan greind. Meðal annars er lagt mat á hvaða breytingar þurfi að framkvæma við undirbúning fjárheimilda fyrir næsta rekstrarár. Árshlutauppgjör fyrir yfirstandandi rekstrarárs er unnið, m.a. til notkunar við undirbúning að næstu fjárheimildum. Niðurstaða þess er greind og lagt mat á hvort þurfi að ráðast í breytingar. Fjárheimildir fyrir næsta ár eru undirbúnar og afgreiddar í árslok. Á næsta rekstrarári tekur við framkvæmd þeirra og hringnum er lokað.



**MYND 10 FERILL FJÁRMÁLASTJÓRNUNAR YFIR EITT REKSTRARÁR.**

Heimild: Höfundur.

Í sveitarstjórnarlögum (nr. 138/2011) voru lögfestar tvær fjármálareglur sem varða sveitarfélögin. Þær voru á þeim tíma nýmæli í sveitarstjórnarlögum á Íslandi. Tilgangur þeirra var að auka formfestu við fjárhagslegar ákvarðanir og fjármálalega umsýslu innan sveitarstjórnarstigsins. Markmið þeirra er útlistað í 1. mgr. 64. gr. á eftirfarandi hátt:

Skyldu skv. 1. mgr. skal sveitarstjórn fullnægja m.a. með því að:

1. 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,
2. og heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.

Regla nr. 1 er nefnd jafnvægisregla og regla nr. 2 er nefnd skuldaregla. Þegar greinargerð með þessari grein laganna er lesin þá kemur fram að megintilgangur með jafnvægisreglunni er að mæla fyrir um skyldu sveitarfélaga til að gæta jafnvægis í rekstri. Ekki er komið inn á nauðsyn þess að efla og styrkja vinnulag við undirbúning og/eða eftirfylgni með fjárheimildum sveitarfélaga. Ekki er heldur komið inn á nauðsyn þess að sveitarstjórnir setji sér skýr fjárhagsleg markmið við vinnslu fjárheimilda. Ástæða þess að jafnvægisreglan er miðuð við þriggja ára tímabil frekar en hvert fjárhagsár er að með slíkri nálgun er dregið úr áhrifum sveiflna í þjóðarbúskapnum. Reglan skal þannig styrkja vandaða hagstjórn og má því gera ráð fyrir að afkoma sveitarfélaga taki mið af hagsveiflu á hverjum tíma með því skilyrði að halda jafnvægi yfir hvert þriggja ára tímabil.

Skuldareglan byggir á þeirri forsendu að hún eigi að liggja til grundvallar því hve nákvæmt eftirlit skuli hafa með fjármálum sveitarfélaga samkvæmt greinargerð með 64. gr. Í henni er skuldareglan skýrð út á eftirfarandi hátt:

Þessi útfærsla byggist á tillögum samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál. Í umræddri skýrslu er þar lagt til að sveitarfélögin verði flokkuð í þrjú grundvallarflokka út frá upplýsingum um fjárhag þeirra. Í fyrsta lagi sé það flokkur þar sem sveitarfélögin séu innan 150% skuldareglu, eins og lagt er til í þessu ákvæði og hafi tryggt jafnvægi í rekstri. Almennt eigi að miða við að afskipti af fjármálum þessara sveitarfélaga séu lítil og a.m.k. ekki verulega meiri en þau sem nú eru. Í öðru lagi sé það flokkur sem ekki fullnægi viðmiðum þessa ákvæðis þ.e. hafi skuldir og skuldbindingar yfir 150% og/eða hafi ekki tekist að fullnægja skilyrði um jafnvægi í rekstri. Heimild eftirlitsaðilanna til inngrips í fjármál þessara sveitarfélaga sé ríkari en þeirra sem hafa fjármál sín í lagi og því meiri eftir því sem fjárhagsleg staða er slakari. Í þriðja lagi sé það svo flokkur sveitarfélaga sem skuldi yfir 250% af tekjum og eða hafi ítrekað brotið gegn reglum sveitarstjórnarlaga um fjármál. Gengið er út frá því að aðhald að þessum sveitarfélögum sé mikið.

Miðað við þær áherslur sem koma fram í greinargerð með 64 gr. sveitarstjórnarlaga þá var megintilgangur fjármálareglna sveitarfélaga á þeim tíma sem löggin voru sett annars vegar að draga úr sveiflum í þjóðarbúskapnum og á hinn bóginn að styrkja forsendur ríkisins til að hafa eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.

Eftirtektarvert er að í greinargerð með fjármálakafla frumvarps til sveitarstjórnarlaga nr.138/2011 er ekkert er fjallað um þá staðreynd að með lægri skuldsetningu þá hafi sveitarfélögin í fyrsta lagi úr meiri fjármunum að spila til að veita íbúunum þjónustu, í öðru lagi hafi þau meiri möguleika til að lækka álögur á íbúana og í þriðja lagi séu lítið skuldsett sveitarfélög betur í stakk búin til að takast á við utanaðkomandi erfiðleika eða sveiflur í efnahagslífinu en þau skuldsettu. Þessi þrjú atriði eru ákveðin grundvallaratriði í

þeirri nálgun sem þarf að vera til staðar við undirbúning fjárhagsáætlunar og hægt er að nefna „vandaða fjármálastjórnun“.

Hvað jafnvægisregluna varðar er hún mótuð þannig í íslenskum sveitarstjórnarlögum að heildarútgjöld sveitarfélagsins skulu ekki vera hærri en heildartekjur þess. Það þýðir að markmiðum jafnvægisreglunnar er náð ef tekjur eru jafnháar útgjöldum enda þótt rekstrarafgangur sé enginn. Á þeirri stöðu eru ýmsir fletir sem eru skoðunar virði. Þar má t.d. nefna að til að fjármagna starfsemi sveitarfélagsins til framtíðar þarf rekstur sveitarfélagsins ekki einungis að vera í jafnvægi, heldur þarf hann að skila rekstrarafgangi.

Um ástæður þess er m.a. fjallað í fræðsluriti sænska sveitarfélagasambandsins *Hushállning i lagens namn* (Olsson, 2005). Þar kemur m.a. fram að til að fjármagna starfsemi sveitarfélaga til lengri tíma litið þá þarf reksturinn að skila afgangi eftir að útlagður kostnaður hefur verið greiddur og tekið tillit til annarra kostnaðarpátta. Hér eru dregin fram nokkur atriði sem skipta máli í því sambandi:

1. Fjármögnun nýfjárfestinga. Til að mæta kostnaði sem fellur til vegna slits og úreldingar mannvirkja eru þau afskrifuð. Afskriftir eru reiknaðar af upprunalegu kaupverði eða byggingarkostnaði. Nýtt mannvirki sem leysir hið eldra af hólmi er undantekningarlítið dýrara vegna aukinna krafna um t.d. útfærslu húsnæðis, tæknibúnað og öryggismál. Því er nauðsynlegt að reksturinn skili rekstrarafgangi sem getur brúað bilið milli þess sem afskriftir hafa lagt til hliðar og kostnaðar við nýframkvæmd. Einnig má ekki gleyma að taka tillit til vaxtakostnaðar vegna mögulegrar lántöku þegar um nýframkvæmd er að ræða.
2. Taka skal tillit til þess kostnaðar sem lífeyrisskuldbindingar munu hafa í för með sér inn í framtíðina. Lífeyrisskuldbindingar eru reiknaðar út miðað við forsendur um lífaldur úr fortíðinni en ekki er tekið tillit til þess að líkur benda til að lífaldur almennings muni hækka í framtíðinni.
3. Taka skal mið af því hvort líkur séu á að hlutfallslega margir starfsmenn muni fara á lífeyri á komandi árum. Ef svo er mun það hafa áhrif á greiðslubyrði sveitarfélagsins.
4. Atvinnuþátttaka og skatttekjur hafa áhrif á fjárhag sveitarfélagsins. Efnahagssveiflur í samfélaginu hafa áhrif á skattagrunn þess. Það er oft erfitt og flókið að samræma kostnaðarþróun í rekstri sveitarfélagsins á móti sveiflum í skatttekjum. Það ríkir ætíð ákveðið óöryggi um hverjar endanlegar skatttekjur verða svo og framlög úr jöfnunarsjóði. Einnig er flókið að sjá fyrir og stjórna kostnaðarþróun innan ákveðinna málaflokka. Með því að stefna að ákveðnum rekstrarafgangi myndast svigrúm sem gerir auðveldara að mæta óöryggi í áætlanagerð án þess að þurfa að grípa til beinna sparnaðaraðgerða.

5. Rekstrarafgangur skal taka mið af ríkjandi efnahagsástandi. Því er mikilvægt að stefna að góðum rekstrarafgangi í góðæri til að geta mætt erfiðari rekstraraðstæðum þegar verr árar.
6. Fjárhagslegt svigrúm þarf að vera fyrir hendi til að geta unnið að þróun stjórnsýslunnar. Almenn reynsla er að það er gott samband milli styrks fjárhags og öflugrar stjórnsýslu. Til að geta fjármagnað framsækin verkefni og þróun starfseminnar þarf fjárhagur sveitarfélagsins að hafa svigrúm til þess. Þau sveitarfélög sem búa stöðugt við knappan fjárhag lenda auðveldlega í átökum um ráðstöfun fjármuna. Það dregur til sín mikla orku frá stjórnsýslunni og stefnumótun og langtímaáætlanir mæta afgangi.

Þau atriði sem eru dregin saman hér að ofan draga saman ákveðin grundvallaratriði við fjármálastjórnun sveitarfélaga. Þau tengja saman skammtímamarkmið varðandi frágang fjárheimilda fyrir næsta rekstrarár og langtímasjónarmið sem verður að vinna eftir varðandi fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélagsins til framtíðar. Þar sem starfsemi sveitarfélagsins tekur aldrei enda þá verður einnig að taka tillit til langtímasjónarmiða við afgreiðslu fjárheimilda.

Eins og hér kemur fram er ekki er nægilegt að tekjur nægi fyrir gjöldum, það verður að vera afgangur til staðar af rekstrinum til lengri tíma litið svo fjármálin séu sjálfbær. Fyrrgreind atriði skipta miklu máli við fjármálastjórnun sveitarfélaga og þau markmið sem sett eru í því sambandi. Með hliðsjón af framansögðu er hægt að draga þá ályktun að enda þótt jafnvægisregla íslenskra sveitarstjórnarlaga sé uppfyllt, þá sé það ekki trygging fyrir því að að rekstur sveitarfélaga sé sjálfbær til lengri tíma litið.

## **4.2. Fjármálakafli sænskra sveitarstjórnarlaga**

Í þessum hluta verður farið yfir fjármálakafla sænsku sveitarstjórnarlaganna og hvernig þau ramma inn fjármálastjórn sænskra sveitarfélaga.

Umgjörð um fjármál og fjármálastjórnun sænskra sveitarfélaga er sett fram á mjög ítarlegan hátt í sænskum sveitarstjórnarlögum, (Kommunallag, 2017:725). Hún byggir á forsendum sem hafa þróast um nokkurra áratuga skeið. Markmið hennar er að leggja línur um vinnulag sveitarstjórna þannig að auðveldara sé að byggja upp vandaða fjármálastjórnun (góð ekonomisk hushållning) innan sveitarfélaga frekar en að byggja upp eftirlit ríkisins með fjármálastjórnun sveitarfélaganna. Í sænskum sveitarstjórnarlögum og í lögum um breytingu á sveitarstjórnarlögum (Lag om ändring i kommunallagen, (2017:725) nr. 2019:835) er kveðið á um fjármál sveitarfélaga. Þegar verkefni sveitarstjórnar eru talin upp í 5. kafla sænskra sveitarstjórnarlaga, (Kommunallag,



2017:725), þá er þar talið fyrst upp að sveitarstjórn skuli taka ákvörðun um markmið og stefnu fyrir sveitarfélagið á kjörtímabilinu. Í kafla 11 í fyrrgreindum lögum er síðan kveðið á um eftirfarandi atriði sem skulu liggja til grundvallar við fjármálastjórnun sveitarfélagsins:

1. sveitarfélögin skulu viðhafa vandaða fjármálastjórn (god ekonomisk hushállning) í starfsemi sinni svo og í þeirri starfsemi sem er framkvæmd innan einstakra fyrirtækja í eigu sveitarfélagsins,
2. sveitarstjórn skal taka ákvörðun um helstu markmið fyrir vandaða fjármálastjórnun,
3. sveitarstjórn getur tekið ákvörðun um að byggja upp sveiflujöfnunarsjóð. Ákvæði eru í sveitarstjórnarlögum á hvern hátt hann sé fjármagnaður,
4. ef sveitarstjórn hefur tekið ákvörðun um að byggja upp sveiflujöfnunarsjóð þá skulu fyrrgreind markmið einnig ná yfir hann,
5. sveitarstjórn skal stjórna eignum sínum á þann hátt að það uppfylli kröfu um góða arðsemi og tilskilið öryggi,
6. fjárheimildir fyrir næsta ár skulu settar upp á þann hátt að tekjur séu hærri en gjöld. Hægt er að gera undantekningu frá þessu markmiði ef:
  - a. fjármagn er tekið úr sveiflujöfnunarsjóði inn í rekstur sveitarfélagsins
  - b. ef fyrir því eru ærnar ástæður (synnerliga skäl),
7. gefa skal upp þau fjárhagslegu markmið sem eru mikilvæg fyrir vandaða fjármálastjórnun,
8. fjárheimildir fyrir næsta rekstrarár skal fela í sér áætlun fyrir starfsemi sveitarfélagsins á rekstrarárinu. Í henni skal setja upp markmið og stefnumið sem eru mikilvæg fyrir vandaða fjármálastjórn,
9. fjárhagsáætlunin skal ná yfir næstu þrjú ár og er næsta rekstrarár fyrsta ár hennar,
10. sveitarstjórn skal láta vinna að minnsta kosti eitt árshlutauppgjör á hverju rekstrarári sem er sett upp og fjallað um í sveitarstjórn á sama hátt og fjallað er um hefðbundinn ársreikning.

Hér kemur glöggt fram hvað umgjörð sænskra sveitarstjórnarlaga um fjármálastjórnun sveitarfélag er ítarleg og vel skilgreind. Tilgangur svo ítarlegrar útfærslu á fjármálastjórnun sveitarfélaga í fjármálakafla sveitarstjórnarlaga er að tryggja sem kostur er vandaða fjármálastjórn sveitarfélaga sem á að koma í veg fyrir að þau lendi í fjárhagserfiðleikum. Sænska ríkisstjórnin gaf árið 2003 út leiðbeinandi reglur,

(Regeringens proposition, 2003), um hvað felst í hugtakinu „vönduð fjármálastjórn“, Meginatriði regnanna eru að sveitarstjórn skal afgreiða markmið og stefnumótun fyrir vandaða fjármálastjórnun, sveitarstjórn skal afgreiða vel skilgreind fjárhagsleg markmið og hallarekstur skal jafnaður út á næstu þremur árum eftir að hann liggur fyrir. Hallarekstri ársins 2020 skal því hafa verið jafnað út í síðasta lagi árið 2023. Sveitarstjórn skal svo fljótt sem unnt er eftir að upplýsingar liggja fyrir um hallarekstur setja upp aðgerðaáætlun um hvernig honum verður mætt. Ekki er þörf á að jafna út hallarekstri er fyrir því eru ærnar ástæður (synnerliga skäl). Þær geta verið mikill kostnaður við skipulagsbreytingar sem eiga að skila sér í bættri afkomu, tap af sölu verðbréfa eða annarra eigna sem ekki hafa verið tekið inn í reikningskilin og ef sterk lausafjárstaða er notuð til að mæta tilfallandi rekstrarútgjöldum samkvæmt sérstakri áætlun. Árshlutauppgjör skal lagt fyrir sveitarstjórn og endurskoðendur ársreiknings og árshlutauppgjörskulu fara yfir hvernig hefur tekist að ná fjárhagslegum markmiðum.

Samkvæmt sænskum sveitarstjórnarlögum er sveitarfélögunum skylt að vinna eftir lögum um vandaða fjármálastjórn. Þau skulu setja sér fjárhagsleg markmið sem forsendu fyrir vandaðri fjármálastjórnun. Sænskar sveitarstjórnir hafa einnig heimild til að setja upp sérstakan sveiflujöfnunarsjóð. Markmið hans er að vinna á móti hagsveiflunni og leggja fjármagn í sjóð í góðæri sem hægt er að grípa til þegar afkoman er lakari. Í skýrslu sem Dietrichson og Ellegård (2014) unnu árið 2014 var m.a. kannað hve stór hluti sænskra sveitarfélaga hefði sett sér fjárhagsleg markmið í tengslum við vinnslu fjárhagsáætlunar. Niðurstaðan var að 90% þeirra setti sér slík markmið. Þannig stjórna sveitarstjórnir í stærstum hluta sænskra sveitarfélaga fjármálum sínum á þann hátt að sveitarstjórnir setja sveitarfélaginu skýr og vel skilgreind fjárhagsleg markmið sem síðan unnið er eftir á starfstíma sveitarstjórnarinnar. Ákvæði laganna gera að verkum að markmiðin verða skýrari og betur skilgreind. Þannig nýtast þau betur sem stjórnæki. Val á markmiðum og útfærsla þeirra er misjafnt milli sveitarfélaga. Áherslur í þeim efnum fara meðal annars eftir því hvernig fjárhagsleg staða er hjá einstökum sveitarfélögum.

Yfirlit um ýmis fjárhagsleg markmið sænskra sveitarstjórna eru birt í töflu 1:

**TAFLA 1 DÆMI UM FJÁRHAGSLEG MARKMIÐ SÆNSKRA SVEITARSTJÓRNA**

Rekstrarafgangur	Eigin fjármögnun fjárfestinga	Stöðugleiki	Þróun skulda
Hlutfall nettókostnaðar	Skatthlutfall	Lífeyrisskuldbindingar	Fjárfestingarstig
Lausafjárstaða	Kostnaðarþróun	Eiginfjárhlutfall	Þjónustugjöld
Kynslóðaregla	Samsetning lána	Skilvirkni	

Heimild: (Dietrichson og Ellegård, 2014)

Í töflu 1 kemur fram yfirlit um hve fjárhagsleg markmið sænskra sveitarstjórna eru fjölbreytt. Þau ná yfir rekstrarleg markmið, þróun skulda, möguleika á eigin fjármögnun fjárfestinga og lífeyrisskuldbindingar svo örfá dæmi séu tekin.

Í skýrslu Dietrichson og Ellegård, (2014) kemur fram að fjölmennari sveitarfélög setja sér að jafnaði færri fjárhagsleg markmið en þau fámennari.

Hægt er að álykta af fyrrgreindri yfirferð um fjármálakafla sænskra sveitarstjórnarlaga að efni hans sé útfært á mun ítarlegri hátt en samsvarandi ákvæði í íslenskum sveitarstjórnarlögum. Það á sérstaklega við um skyldu sveitarstjórna til að setja sér fjárhagsleg markmið, þau skulu einnig vinna eftir lögum um vandaða fjármálastjórn og þau hafa möguleika á að setja upp sérstakan sveiflujöfnunarsjóð.

### 4.3. Fjármálakafli norskra sveitarstjórnarlaga

Hér verður verður farið yfir fjármálakafla norskra sveitarstjórnarlaga og hvernig þau ramma inn forsendur fyrir fjármálastjórn norskra sveitarstjórna. Umgjörð um fjármál og fjármálastjórnun norskra sveitarfélaga er sett upp í norsku sveitarstjórnarlögunum, (Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelov), 2018) kafli. 14).

Meginkröfur laganna til fjármálastjórnunar norskra sveitarfélaga eru skilgreindar þannig að sveitarfélög skulu haga fjármálastjórn sinni á þann hátt að þau séu fjárhagslega sjálfbær um ókomna framtíð. Þau skulu setja upp samræmdar og raunsæar áætlanir bæði fyrir eigin starfsemi og fjárhag svo og fyrir þróun samfélagsins. Farið skal með eignir þess og skuldir á þann hátt að það feli ekki í sér verulega fjárhagslega áhættu, meðal annars á þann hátt að hægt sé að standa við skuldbindingar við gjaldfellingu þeirra.

Helstu skyldur sveitarstjórna hvað varðar fjármálastjórnun sveitarfélagsins eru sem hér segir:

Sveitarstjórn skal afgreiða fjárhagsáætlun og fjárheimildir næsta árs, ársreikninga og ársskýrslur, fjárhagslegar lykiltölur fyrir fjárhag sveitarfélagsins, reglur um fjármálastjórn

sveitarfélagsins (fjármálasamþykkt), reglur fyrir stjórn fjármögnunar og skulda (fjármögnunarsamþykkt).

Af þeim atriðum sem vert er að draga fram er rétt að minnst á eftirfarandi:

1. Fjárhagsáætlun skal ná yfir næstu fjögur ár og fjárheimildir eru unnar fyrir næsta rekstrarár. Sveitarstjóri skal að minnsta kosti tvisvar á ári gefa sveitarstjórn yfirlit um þróun tekna og gjalda, samanborið við fjárheimildir. Leiði uppgjör ársreiknings í ljós halla á rekstri sveitarfélagsins á síðasta ári skulu þegar í stað gerðar nauðsynlegar breytingar á samþykktum fjárheimildum til að mæta hallanum. Áskilið er í lögnum (kafli.14.7.) að með ársreikningi skuli lögð fram ársskýrsla þar sem gefið er yfirlit um starfsemi sveitarfélagsins á síðasta ári.
2. Ársskýrsla skal lögð fram í síðasta lagi þann 31. mars. Eftirfarandi atriði skulu koma fram í ársskýrslu: Atriði sem eru mikilvæg til að leggja mat á fjárhagslega þróun og fjárhagsstöðu og hvort fjárhagsleg staða leggur grunn að sjálfbærni í fjárhagslegu tilliti, mikilvæg frávik milli fjárheimilda og ársreiknings og hvort um frávik er að ræða frá skilyrðum sveitarstjórnar fyrir ráðstöfun fjárveitinga, hvernig gengið hefur að ná settum markmiðum og öðrum áþekktum aðstæðum sem ekki eru fjárhagslegar en eru mikilvægar fyrir sveitarfélagið og íbúana, aðgerðir sem hafa verið settar í framkvæmd og eru á áætlun sem eiga að tryggja háar siðfræðilegar kröfur, staða jafnréttismála og aðgerðir sveitarfélagsins til að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til frumkvæðis vinnuveitenda að vinna að jafnréttismálum.
3. Gerð er krafa um skýr skil í reikningsskilum milli rekstrar og fjárfestinga. Í fjárheimildum skulu tekjur standa undir útgjöldum sem eru forsenda fyrir góðri fjármálastjórnun hjá sveitarfélögum.

Í norskum sveitarstjórnarlögum er þannig fjallað ítarlega um vandaða fjármálastjórn sveitarfélaga á áþekkan hátt og er gert í þeim sænsku, sem áður hefur verið fjallað um. Umfjöllunin er mun ítarlegri en er að finna í íslenskum sveitarstjórnarlögum.

Almennar leiðbeiningar um hvað sé vönduð fjármálastjórn hjá norskum sveitarfélögum (god kommunal økonomiforvaltning) er m.a. að finna í leiðbeiningum til sveitarstjórna sem fylkisstjórinn í Nordland, Fylkesmanden I Nordland (2013) hefur gefið út. Þar segir eftirfarandi:

- a) fjármálastjórnun er hægt að lýsa í stuttu máli sem þeirri vinnu sem er framkvæmd til að fá yfirlit yfir, skipuleggja og hafa eftirlit með ráðstöfun fjármuna í sveitarfélaginu. Þessi vinna leggur grunn að forgangsroðun og ákvarðanatöku kjörinna fulltrúa, pólitískar ákvarðanir sem ekki byggja á góðri fjármálastjórn munu hafa í för með sér minna fjárhagslega og pólitískt. svigrúm til framtíðar, fjármálastjórnun, skipuleg áætlanagerð og starf kjörinna fulltrúa þarf að haldast í hendur,

- b) óvönduð fjármálastjórn getur leitt til þess að sveitarfélagið þurfi að falla undir eftirlit sveitarstjórnarráðuneytisins með fjármálum sveitarfélaga. Lendi sveitarfélagið í þeirri stöðu mun það hafa í för með sér takmarkanir á fjárhagslegu og pólitísku svigrúmi, fjármálastjórnun og stjórnámál byggja á sömu forsendum; að forgangsraða þeim verkefnum sem fyrir liggja og fá sem mest út úr þeim fjármunum sem til ráðstöfunar eru.

Í töflu 2 er gefið yfirlit um helstu áherslur í styrkri fjármálastjórn annars vegar og veikri fjármálastjórnun hins vegar samkvæmt því sem kemur fram hjá Fylkesmanden i Nordland, (2013):

**TAFLA 2 HELSTU EINKENNI STYKRAR FJÁRMÁLASTJÓRNUNAR OG VEIKRAR FJÁRMÁLASTJÓRNUNAR**

<b>Styrk fjármálastjórnun</b>	<b>Veik fjármálastjórnun</b>
Aukið pólitískt svigrúm til skemmri og lengri tíma	Minna svigrúm til aðgerða – fjármálin stjórna stjórnámálunum
Yfirlit og eftirlit með notkun fjármuna	Skortur á yfirliti um rekstrargjöld sveitarfélagsins
Aðlögun notkun rekstrarfjár að breyttum aðstæðum	Reksturinn byggir á gömlum forsendum
Skilvirk notkun rekstrarfjár	Óskilvirk notkun rekstrarfjár
Aukin ánægja samstarfsfólk vegna stöðugra og fyrirsjáanlegra rekstrarforsenda	Skrifræði eykst – fundir og áætlanagerð án árangurs

Heimild: (Fylkesmanden i Norland, 2013)

Í þessu yfirlit koma fram margar áhugaverðar ábendingar um fjármálastjórnun sveitarfélaga. Hér er ekki um staðbundnar áherslur að ræða heldur áherslur sem gagnast sveitarstjórnunum hvar sem þær yfir höfuð starfa.

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála í Noregi hefur sérstakt eftirlit með þeim sveitarfélögum þar sem ein eða eða fleiri af eftirtöldum forsendum eru fyrir hendi: 1) rekstrarreikningur ársreiknings er gerður upp með halla, 2) rekstrarreikningur fjárheimilda er afgreiddur af sveitarstjórn með halla, rekstrarreikningur fjárhagsáætlunar, 3) fjárheimildir fyrir næsta rekstrarár eða ársreiknings leiða í ljós að hallarekstur verður jafnaður út á meir en tveimur árum eftir að hann kom í ljós, 4) í efnahagsreikningi sveitarfélagsins kemur í ljós að uppsafnaður halli frá rekstrarreikningi er meir en þrjú prósent af heildartekjum, 5) fjárheimildir eða fjárhagsáætlun hefur ekki verið afgreidd af sveitarstjórn innan þeirra tímamarka sem eru áskilin í lögum eða fyrirmælum eða innan þess frests sem ráðuneytið hefur gefið vegna sérstakra aðstæðna, 6) ársreikningur sveitarfélagsins hefur ekki verið afgreiddur af sveitarstjórn innan þeirra tímamarka sem eru áskilin í lögum eða fyrirmælum eða innan þess frests sem ráðuneytið hefur gefið vegna sérstakra aðstæðna og 7) ráðuneytið hefur tekið ákvörðun samkvæmt lögum um sameiningu sveitarfélaga.

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála getur sett sveitarfélagi fjárhaldsstjórn ef það lendir í greiðsluþroti. Samkvæmt framanskráðu eru heimildir norska sveitarstjórnarráðuneytisins til að hafa sérstakt eftirlit með fjármálalegri stjórnarsýslu sveitarfélaga mun víðtækari en er að finna í íslenskum sveitarstjórnarlögum. Einnig er hægt að segja að ákvæði norskra sveitarstjórnarlaga um fjármálastjórn sveitarfélaga séu mun ítarlegri en samsvarandi ákvæði í íslenskum sveitarstjórnarlögum.

#### **4.4. Fjármálakafli danskra sveitarstjórnarlaga**

Fjármálakafli danskra sveitarstjórnarlaga, (Kommunestyrelseslov, 2019), er ekki eins nákvæmlega útfærður eins og í norskum, sænskum og finnskum sveitarstjórnarlögum. Fyrst og fremst er fjallað um undirbúning og afgreiðslu fjárhagsáætlunar og ársreiknings. Fjárhagsáætlun skal gerð til þriggja ára, (Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., 2019), að afloknu næsta rekstrarári. Ákvæði um skyldu sveitarfélaga til að vinna hálfársuppgjör hefur verið felld úr dönskum sveitarstjórnarlögum, (Kommunestyrelseslov (2019)). Þetta ákvæði var tekið upp í dönsk sveitarstjórnarlög árið 2011. Það hefur komið í ljós að ekki hefur verið þörf á þessu ákvæði þar sem sveitarfélögin hafa á hverju ári frá árinu 2011 haldið rekstri sínum innan samningsbundinna markmiða um hámark rekstrarútgjalda.

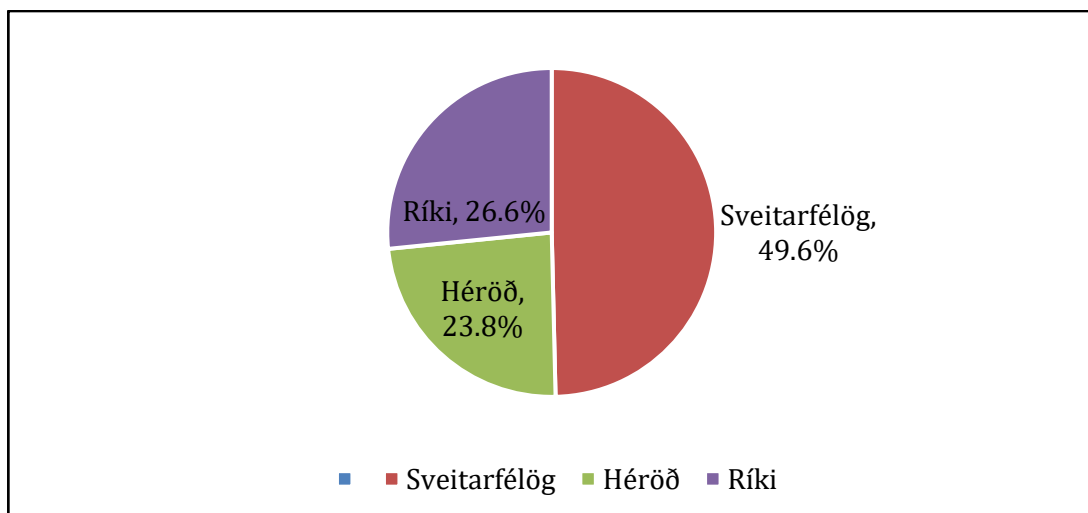
Niðurfelling ákvæðisins um hálfársuppgjör hjá sveitarfélögum er einn hluti af margþættum aðgerðum danska ríkisins til nútímavæðingar og aukinnar skilvirkni í starfsemi sveitarfélaga sem unnið er að með Sambandi sveitarfélaga í Danmörku (Kommunernes landsforening). Markmið aðgerðanna er að spara árlega um 1,0 ma. DKR í rekstri sveitarfélaganna. Það er m.a. gert með því að einfalda þær reglur sem sveitarfélögin vinna eftir og draga á þann hátt úr skrifræði. Þetta markmið er hluti af samningum ríkis og sveitarfélaga um fjármál sveitarfélaga frá árinu 2018.

Sveitarstjórn skipar sérstaka fjárhagsnefnd úr hópi kjörinna fulltrúa. Forseti sveitarstjórnar (sem gegnir einnig starfi borgarstjóra) er formaður fjárhagsnefndar. Fjárhagsnefndin hefur eftirlit með fjárhagslegum og stjórnarsýslulegum aðstæðum innan einstakra málaflokka sveitarfélagsins. Hún ber ábyrgð á reikningsskilum sveitarfélagsins og starfsmannamálum. Hún hefur frumkvæði um og samhæfir undirbúning og frágang áætlanagerðar innan sveitarfélagsins. Hún getur tekið yfir starfsemi hjá öðrum hlutum sveitarfélagsins. Höfuðverkefni fjárhagsnefndar er að sjá um vinnu við undirbúning

fjárhagsáætlunar. Hún byggir á tillögum til fjárhagsáætlunar frá öðrum nefndum sveitarfélagsins.

Almennt eftirlit með störfum og ákvörðunum sveitarfélaganna er á höndum „Ankestyrelsen“ (Áfrýjunarstofnunin), (Kommunestyrelseslov, 2019). Ankestyrelsen starfar undir fjármála- og innanríkisráðuneytinu. Þangað er hægt að skjóta málum sem varða sveitarfélögin til úrskurðar. Stofnun þessi fjallar um fjölmörg önnur máls sem varða réttarstöðu borgaranna. Um helmingur allra mála sem stofnuninni berast varða sveitarfélögin. Fjármála- og innanríkisráðuneytið getur að eigin frumkvæði gert úttekt á eða rannsakað mál er varða ákvarðanir sveitarstjórna. Að öðru leyti þá er ekki um að ræða skipulagt eftirlit með fjármálum sveitarfélaganna.

Dönsk sveitarfélög eru í nokkurri sérstöðu miðað við stöðu sveitarfélaga í öðrum norrænum ríkjum. Hlutdeild sveitarfélaga og héraða í Danmörku er um  $\frac{3}{4}$  af opinberum útgjöldum en ríkið fer með um  $\frac{1}{4}$  opinberra útgjalda. Þetta kemur nánar fram á mynd 11.



MYND 11 SKIPTING OPINBERRA ÚTGJALDA Í DANMÖRKU ÁRIÐ 2017

Heimild: (Danmarks statistik, 2020)

Til samanburðar má nefna að á Íslandi fara sveitarfélögin með rúm 30% af opinberum útgjöldum (sjá Hagstofa Íslands, 2020a). Þessi staða gerir samskipti ríkis og sveitarfélaga í Danmörku nokkuð frábrugðin því sem gerist í öðrum norrænum ríkjum. Ríkið hefur eftirlit með stjórnslu sveitarfélaganna eins og kemur fram í (Kommuner og regioner-opgaver og finansiering, 2014). Tilgangur þess er að tryggja að sveitarstjórnir og héraðsstjórnir starfi eftir gildandi lögum. Það til viðbótar sér ríkisvaldið um ákveðna fjárhagslega stjórnun í þeim tilgangi að samræma þróunina í fjármálum sveitarfélaga og héraða að almennri efnahagsstefnu ríkisins. Það gerist fyrst og fremst með árlegum samningum við

KL og dönsku héröðin um fjárhagslega ramma fyrir komandi ár. Samningarnir eru svo staðfestir í fjárlögum ríkisins.

Stöðugt samstarf milli ríkisstjórnarinnar og sveitarfélaganna um þau verkefni sem varðar sveitarfélögin er nefnt „samvinna um fjárheimildir“. Samvinnan byggir á samstöðu um að það sé hlutverk þjóðþings Danmerkur og ríkisstjórnar landsins að móta hin efnahagslegu og pólitísku markmið. Nánari útfærsla á aðlögun sveitarfélaganna að efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar mun síðan gerast með frjálsum efnahagssamningum milli samtaka sveitarfélaganna og ríkisstjórnarinnar.

Í samantekt um verkefni og fjármögnun sveitarfélaga og héraða, (Kommuner og regioner-opgaver og finansiering, 2014) sem gefið var út af danska efnahags- og innanríkisráðuneytinu árið 2014, er farið yfir markmið þess að samræma mikilvægar miðstýrðar efnahagsstærðir að dreifðstýrðri framkvæmd í samræmi við fjárhag einstakra sveitarfélaga. Samstarf um ákvörðun fjárheimilda felur í sér árlega samninga milli ríkisstjórnar og staðbundinna stjórnvalda, svokallaða fjárhagssamninga. Þeir móta heildarumgjörð fyrir fjármál komandi árs og ákveða heimildir fyrir heildarútgjöld fyrir þjónustu sveitarfélaga og fjárfestinga. Í samningunum er einnig samið um ákveðinn hluta jöfnunarframlaga til sveitarfélaganna.

Efnahagssamningar ríkis og sveitarfélaga hafa tvö megininkenni:

1. þeir eru almennir og gilda bæði fyrir sveitarfélög og héröð. Þeir gefa sveitarfélögunum möguleika að forgangsraða útgjöldum og sköttum í samræmi við staðbundnar aðstæður að teknu tilliti til þess heildarfjárhagsramma sem samið hefur verið um,
2. samningarnir eru ekki lagalega bindandi. Sveitarfélögin eru því ekki skuldbundin til að fara eftir þeim. Forsenda samninganna er á hinn bóginn að þeir séu haldnir. Það hve sveitarfélögin og héröðin gegna stóru hlutverki í efnahag samfélagsins hefur í för með sér að þau gegna einnig miklu hlutverki við framkvæmd á efnahagsstefnu landsins. Sveitarfélögin og héröðin hafa á seinni árum skipt miklu máli við að skapa efnahagslegan stöðugleika í Danmörku.

Á áttunda áratugnum voru möguleikar A-hluta sveitarfélaga til lántöku takmarkaðir verulega þannig að það var í raun einvörðungu heimilt að taka lán til framkvæmda hjá fyrirtækjum sveitarfélaga sem eru fjármagnaðar með þjónustugjöldum eins og kemur fram í skýrslu um starfsemi og fjármögnun danskra sveitarfélaga, (Kommuner og regioner-opgaver og finansiering, 2014). Þessar reglur hafa þó verið rýmkaðar nokkuð á seinni árum. Reglur þær sem gilda um lántöku sveitarfélaga byggja í meginatriðum á stöðu



efnahagsmála í samfélaginu hverju sinni. Því eru markmið reglnanna bæði sett til að stjórna framkvæmdum í samræmi við stöðu efnahagsmála en einnig til að verja svigrúm sveitarstjórna framtíðarinnar og komandi kynslóðir gegn óhóflegri skuldsetningu sveitarfélagsins. Meginmarkmiðið er að sveitarfélögin eiga að geta fjármagnað af skatttekjum sínum reglubundnar fjárfestingar í mannvirkjum, byggingum, margháttaðri aðstöðu og veitukerfum.

Fjármálakafli danskra sveitarstjórnarlaga er ekki eins ítarlega útfærður eins og fjármálakafli annarra norræna ríkja. Þó er rétt að minna á skipan og hlutverk fjárhagsnefndar sem hefur að hlutverk að fylgjast með og yfirfara fjármálastefnu og fjármálaumsýslu sveitarfélagsins. Markmið með starfi hennar er að tryggja að sveitarfélagið fari eftir gildandi reglum og samningum milli ríkis og sveitarfélaga um fjármál sveitarfélaganna.

#### **4.5. Fjármálakafli finnskra sveitarstjórnarlaga**

Samkvæmt finnskum sveitarstjórnarlögum er hlutverk finnskra sveitarfélaga að skipuleggja þau verkefni sem þeim hafa verið falin framkvæmd á með lögum eða samningum milli sveitarfélaga eins og kemur fram í finnskum sveitarstjórnarlögum, (Kommunallag, 2015). Sveitarfélagið ber þannig ábyrgð á að tryggja að íbúarnir hafi sama aðgengi að veittri þjónustu og öðrum aðgerðum, taka ákvörðun um þörf, magn og gæði þjónustunnar, taka ákvörðun um hvernig þjónustan er veitt, hafa yfirsýn yfir þá þjónustu sem sveitarfélagið veitir og framkvæma stjórnvaldsákvæðanir.

Í finnskum sveitarstjórnarlögum er kveðið á um samráð ríkis og sveitarfélaga um fjármál sveitarfélaganna (12. gr). Áætlun um fjármál sveitarfélaga er einn hluti af undirbúningi fyrir fjárlagafrumvarp ríkisins og þá áætlun sem þar kemur fram um þróun opinberra fjármála. Markmið hennar er að stuðla að stöðugleika, samræmingu og stjórnun sem byggir á lagakvæðum sem tengjast myntsamstarfi ESB.

Áætlun fyrir fjármál sveitarfélaganna felur í sér mat á hvernig tekjur þeirra nægja til að fjármagna verkefni þeirra (fjármögnunarreglan). Áætlunin felur í sér mat á breytingum í starfsumhverfi sveitarfélaga, eftirspurn eftir þjónustu þeirra og hvernig fjármál sveitarfélaganna komi til með að þróast.

Hlutverk kjörinna fulltrúa er að setja upp og samþykkja, áætlun um þróun sveitarfélagsins, reglur fyrir stjórnsýsluna, fjárheimildir og fjárhagsáætlun, reglur fyrir

eigendastjórnun fyrirtækja og samstæðunnar, markmið fyrir starfsemi sveitarfélagsins og fjármál, forsendur fyrir meðferð eigna, almennar forsendur fyrir innra eftirlit og áhættumat, almennar forsendur fyrir þjónustugjöldum, val fulltrúa í nefndir og ráð, forsendur fyrir greiðslum til kjörinna fulltrúa, val endurskoðenda, afgreiðslu ársreikninga og annað sem kjörnir fulltrúar skulu taka ákvarðanir um samkvæmt gildandi lögum og reglum.

Hér kemur fram að í finnskum sveitarstjórnarlögum eru talin upp miklu fleiri verkefni sveitarstjórna en gert er í íslenskum sveitarstjórnarlögum. Fjárhagsáætlun skal sett upp fyrir þrjú ár eða fleiri. Fjárheimildir fyrir næsta rekstrarár eru fyrsta ár áætlunartímabilsins. Við afgreiðslu fjárheimilda og fjárhagsáætlunar eru afgreidd markmið fyrir fjármál sveitarfélagsins og samstæðunnar. Fjárheimildir skulu afgreiddar á þann hátt að rekstur sveitarfélagsins sé í jafnvægi eða með rekstrarafgangi. Ef fyrir kemur að sveitarfélagið sé rekið með halla skal mæta honum innan fjögurra ára frá upphafi þess árs sem er næst á eftir því ári sem hallarekstur á sér stað.

Lögbundið er að leggja skuli ársskýrslu fyrir sveitarstjórn þar sem kemur fram hvernig hefur gengið að ná þeim markmiðum sem sveitarstjórn hefur sett starfseminni. Í skýrslunni skulu einnig koma fram upplýsingar um sérstakar aðstæður sem skipta máli varðandi fjármál sveitarfélagsins og koma ekki fram í hefðbundnum ársreikningi.

Eftirlitsnefnd sveitarfélaga getur gripið inn ef tiltekin viðmið fjögurra lykiltalna ná ekki tilskyldum viðmiðum. Meðal annars er tekið tillit til ef skattlagning á íbúa er hærra en nemur ákveðnu viðmiði en er að jafnaði á landsvísu. Sama gildir ef skuldsetning samstæðunnar á hvern íbúa sé yfir 50% hærra en hún er að jafnaði í landinu. Ef sveitarstjórn viðkomandi sveitarfélags hefur ekki tekist að jafna hallarekstri út á fjórum árum getur eftirlitsnefnd komið til skjalanna. Hún hefur vald til að taka nauðsynlegar ákvarðanir í þessum efnum. Fjármálaráðuneytið skipar meirihluta nefndarmanna.

Mjög nákvæm sundurliðun er í lögum á hvernig ársreikningar fyrirtækja í eigu sveitarfélagsins skulu gerðir upp og frágengnir. Sveitarstjórn skipar sérstaka endurskoðunarnefnd. Hún skal fara yfir fjármál sveitarfélagsins og framkvæmd stjórnarsýslunnar. Formaður og varaformaður skulu koma úr hópi kjörinna fulltrúa. Endurskoðunarnefndin skal leggja skýrslu um starf sitt fyrir sveitarstjórn. Hún skal meðhöndluð samtímis og sveitarstjórn fjallar um ársreikning sveitarfélagsins.

#### 4.6. Samandregnar niðurstöður

Í þessum kafla hefur verið farið yfir meginatriði fjármálakafla íslenskra sveitarstjórnarlaga svo og fjármálakafla sveitarstjórnarlaga í öðrum norrænum ríkjum. Tilgangur þess er að bera saman það lagaumhverfi sem fjármálastjórnun sveitarfélaga er sett í norrænum ríkjum. Í ljós kemur að útfærsla fjármálakafans er yfirleitt nákvæmari en í íslenskum sveitarstjórnarlögum.

Í fjármálaköflum sveitarstjórnarlaga í öðrum norrænum ríkjum er lögð mikil áhersla á hlutverk sveitarstjórna við stefnumörkun fyrir sveitarfélagið. Yfirleitt er stefnumótun fyrir sveitarfélagið það fyrsta sem talið er upp þegar verkefni sveitarstjórna eru talin upp í fjármálakafla sveitarstjórnarlaga. Slíkt ákvæði eða áhersla er ekki til staðar í íslenskum sveitarstjórnarlögum.

Misjafnt er hvernig eftirliti ríkisins með fjármálum sveitarfélaga er fyrir komið. Í öllum tilvikum er sá möguleiki nefndur að það ráðuneyti sem fer með sveitarstjórnarmál geti stigið inn og gripið inn í rekstur sveitarfélaga ef ástæða er fyrir hendi. Á hinn bóginn er misjafnt hvernig önnur útfærsla á eftirliti með rekstri sveitarfélaga er fyrir komið. Nákvæm útfærsla er í íslenskum sveitarstjórnarlögum á hlutverki og skyldum eftirlitsnefndar sveitarfélaga. Áþekk ákvæði er einnig að finna í norskum sveitarstjórnarlögum. Á hinn bóginn eru slík ákvæði ekki að finna í sænskum og dönskum sveitarstjórnarlögum. Í dönskum sveitarstjórnarlögum er að finna nákvæma úrfærslu á almennu eftirliti með starfsemi sveitarfélaga. Það snýr því ekki eingöngu að fjármálatengdum verkefnum. Í norskum, sænskum og finnskum sveitarstjórnarlögum er lögð mikil áhersla á skyldur sveitarstjórnar varðandi innra eftirlit með fjármálum sveitarfélagsins.

Almennt má segja að lagaumhverfi sem tengist fjármálum sveitarfélaga sé einna vandaðast í Svíþjóð. Í sænskum sveitarstjórnarlögum er ítarlegt yfirlit um þær kröfur um vinnulag og vinnugæði við fjármálastjórn sem sveitarstjórn skal við hafa. Þar fyrir utan eru til staðar ýmiskonar sérlög og reglur sem varða efnið og hafa það að markmiði að styrkja fjármálastjórn sænskra sveitarfélaga. Þar er megináherslan er lögð á að tryggja vönduð vinnubrögð sveitarstjórna frekar en að útfæra nákvæmt ytra eftirlitskerfi með fjármálum sveitarfélaganna.

Niðurstaða þessarar yfirferðar að almennt eru fjármálakaflar sveitarstjórarlaga í öðrum norrænum ríkjum ítarlegar útfærðir efnislega en samsvarandi kafli í íslenskum sveitarstjórnarlögum. Mikil áhersla er lögð þar á skyldur sveitarstjórnar til að vinna eftir skýrri markmiðssetningu við fjármálastjórnun sveitarfélaga. Einnig er víðast hjá öðrum norrænum ríkjum að finna ítarlegar útfærslur á skyldum sveitarstjórna til að annast innra eftirlit með starfsemi sveitarfélagsins.

## 5. Aðferðafræði og aðferðir við rannsóknarverkefni I og II

*Í þessum kafla er fjallað um forsendur, skipulag og markmið þeirra tveggja rannsóknarverkefna sem unnin voru í tengslum við ritgerð þessa. Markmið fyrra verkefnisins er að kanna hvort merkjanlegur munur sé á vinnulagi við undirbúning fjárheimilda og eftirfylgni þeirra hjá sveitarfélögum sem ná góðri afkomu annars vegar og þeim sem eru með lakari afkomu en að jafnaði hins vegar. Mælieiningin sem notuð er til að leggja mat á afkomu sveitarfélaganna er hlutfall veltuffjár frá rekstri af heildartekjum. Markmið síðara verkefnisins er að kanna hvort sé merkjanlegur munur sé í áherslum milli lykilstjórnenda í miðlægri stjórnslu og forstöðumanna stofnana varðandi ákveðin atriði sem varða fjármálastjórnun sveitarfélaga.*

---

Í eftirfarandi kafla er fjallað um forsendur, skipulag og markmið þeirra rannsóknarverkefna sem framkvæmd eru í tengslum við vinnslu ritgerðarinnar. Unnið er út frá blandaðri aðferð (mixed methods) í rannsókninni. Annars vegar er unnið með megindlega aðferð (quantitative) sem byggir á þeirri aðferðafræði að mæla og bera saman athafnir, viðhorf og einkenni einstaklinga og hópa með tölulegum hætti. Megindlegar rannsóknir ganga út á að tölusetja hluti og draga ályktanir af niðurstöðunum um stærri heildir. Gagnasöfnum fer meðal annars fram með spurningalista með afmörkuðum svarmöguleikum. Gagnagreining byggir á tölulegri framsetningu og því er almennt hægt að alhæfa út frá niðurstöðum rannsókna samkvæmt þessari aðferðafræði. Hins vegar er notuð eigindleg aðferðafræði (qualitative) þar sem tekin eru viðtöl við og stuðst við hálfstaðlaða viðtalsvísa. Bryman (2012) fjallar um fyrrgreindar aðferðir og þann mismun sem er á þeim.

Þeirri aðferð er beitt í báðum rannsóknarverkefnum að spurningalisti er sendur út til valins hóps starfsmanna sveitarfélaga. Í fyrra verkefninu er viðtal tekið við sveitarstjóra viðkomandi sveitarfélaga en í seinna verkefninu eru samskiptin við starfsmenn viðkomandi sveitarfélaga einvörðungu gegnum tölvupóst í framhaldi af útsendum atriðalistum.

Tilgangur fyrri hluta rannsóknarinnar er að leiða í ljós hvort munur sé á aðferðafræði og verklagi hjá þeim sveitarfélögum sem ná góðri rekstrarafkomu og þeirra sveitarfélaga þar sem afkoman er lakari. Það getur opnað fyrir möguleika á að nýta niðurstöðuna innan

sveitarfélagageirans. Í seinni hlutanum er tilgangur rannsóknarinnar að leiða í ljós hvort fyrir hendi sér áherslumunur milli forsvarsmanna miðlægrar stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana sveitarfélaga hinsvegar. Niðurstaðan gæti gagnast til að endurmeta upplýsingaflæði og áherslur í samskiptum milli fyrrgreindra aðila í þeim tilgangi að þróa verklag sem leiðir til skilvirkari og árangursríkari vinnubragða við fjármálastjórnun sveitarfélaga.

### **5.1. Framkvæmd rannsóknarverkefna I og II**

Þær rannsóknarspurningar sem leitað er svara við í verkefni þessu eru eftirfarandi:

1. Er hægt að greina mismun á vinnulagi og verkferlum við hjá kjörnum fulltrúum og lykilmönnum í stjórnsýslu sveitarfélaga við undirbúning fjárheimilda og eftirfylgni með framkvæmd fjárheimilda hjá sveitarfélögum sem eru annars með hátt hlutfall veltufjár frá rekstri og hins vegar þeim sem eru með lágt hlutfall veltufjár af heildartekjum?
2. Er munur á viðhorfum lykilstjórenda í miðlægrri stjórnsýslu sveitarfélaga og forstöðumanna stofnana hjá sveitarfélögum gagnvart ýmsum áherslum við vinnslu fjárheimilda og fjármálastjórnun innan sveitarfélagsins.

Skipulag á uppbyggingu og framkvæmd rannsóknarverkefnanna var fyrirkomið á eftirfarandi hátt:

1. Átta sveitarfélög voru valin út frá viðmiðunum um hlutfall veltufjár frá rekstri af heildartekjum. Fjögur þeirra voru með hátt veltufé frá rekstri og fjögur með lágt veltufé frá rekstri sem hlutfall af heildartekjum. Eitt sveitarfélag með hátt hlutfall veltufjár og eitt sveitarfélag með lágt hlutfall veltufjár var valið úr hverju kjördæmi utan Reykjavíkur,
2. vegið meðaltal veltufjár frá rekstri sem hlutfall af heildartekjum hjá þeim sveitarfélögum sem voru með hátt veltufé frá rekstri var 10,8% á árinu 2019,
3. vegið meðaltal veltufjár frá rekstri sem hlutfall af heildartekjum hjá þeim sveitarfélögum sem voru með lágt veltufé frá rekstri var 5.6% á árinu 2019,
4. bréf var sent til bæjarstjóra / sveitarstjóra viðkomandi sveitarfélaga þar sem verkefninu var lýst og óskað eftir aðstoð frá viðkomandi sveitarfélags í því. Skýrt var tekið fram að nafnleynd myndi gilda um öll samskipti bæði hvað varðar einstök sveitarfélög eða starfsmenn þeirra,
5. jákvætt svar barst frá öllum sveitarfélögum sem haft var samband við,
6. tölvupóstur var sendur til bæjar/sveitarstjóra fyrrgreindra átta sveitarfélaga vegna rannsóknarverkefnis I þar sem verkefnið og tilgangur þess var kynnt. Póstinum var fylgt eftir með samtali þar sem formlegur

viðtalstími var fastsettur. Með póstinum fylgdi spurningalisti í sex köflum sem tengdust undirbúningi og eftirfylgni fjármálastjórnunar sveitarfélaga. Honum var fylgt eftir með samtali þar sem farið var yfir listann með viðkomandi aðila og svör skráð niður. Beinar tilvitnanir úr samtölum við bæjar/sveitarstjóra komu fram í þessum samtölum. Spurningalistinn er birtur í viðauka A,

7. bæjar/sveitarstjóra og sviðsstjóra fjármálasviðs, hjá hverju þeirra átta sveitarfélaga sem tóku þátt í verkefnunum (alls 16 talsins), og tveim forstöðumönnum stofnana, hjá hverju þeirra átta sveitarfélaga sem tóku þátt í rannsóknarverkefnunum (alls 16 talsins), var sendur tölvupóstur vegna rannsóknarverkefnis II. Í honum var tilgangur verkefnisins og skipulag var skýrt út. Með honum fylgdi skjal þar sem voru tiltekin 20 atriði sem varða fjármálastjórn sveitarfélagsins. Óskað var eftir að þeim væri forgangsraðað á ákveðinn hátt. Svar með niðurstöðum viðkomandi starfsmanns var sent til baka í tölvupósti. Í þessu verkefni fóru öll samskipti fram með tölvupósti. Listi yfir þau atriði sem voru á listanum er birtur í viðauka B,
8. í upphafi var fyrirhugað að hitta viðkomandi starfsmenn sveitarfélaga persónulega og taka viðtöl við þá á þann hátt. Vegna coronaveirunnar og þess ástands sem skapaðist í landinu vegna hennar þá náðist ekki að eiga formlegan fund nema með einum bæjarstjóra. Því fóru samtöl við aðra bæjar / sveitarstjóra fram í gegnum síma eða fjarfundabúnað. Áður hafði spurningalistinn verið sent til viðkomandi aðila. Spurningalistinn er birtur í viðauka A,
9. lögð var áhersla á að spurningum væri svarað miðað við þær forsendur sem hægt er að flokka sem eðlilegt ástand en ekki miðað við það sérstaka ástand sem nú ríkir vegna áhrifa coronaveirunnar.

Staðsetning og fjárhagsleg staða sveitarfélaganna kemur nánar fram í töflu 3.

TAFLA 3 SKIPTING OG FJÖLDI SVEITARFÉLAGA EFTIR KJÖRDÆMUM

Kjördæmi	Hátt % veltufjár	Lágt % veltufjár	Samtals
Suðvestur kjördæmi	1	1	2
Norðvesturland	1	1	2
Norðausturland	1	1	2
Suðurland	1	1	2
Reykavíkurkjördæmi suður	0	0	0
Reykjavíkurkjördæmi norður	0	0	0
Samtals	4	4	8

Heimild: (Höfundur)

Íbúafjöldi þeirra sveitarfélaga, sem tóku þátt í könnuninni, er á bilinu 1.000-20.000. Meðalíbúafjöldi er lægri í þeim sveitarfélögum sem hafa hærra hlutfall velturfjár frá rekstri. Samtals voru 29 sveitarfélög með íbúafjölda á þessu bili á árinu 2019 (Hagstofa Íslands, 2020b). Það eru 40,2% allra sveitarfélaga á landinu. Sex sveitarfélög af þeim átta sem tóku þátt í rannsókninni höfðu verið sameinuð út tveimur sveitarfélögum eða fleiri. Tvö þeirra höfðu ekki gengið í gegnum sameiningu. Sveitarfélögin eru þannig upp byggð að innan nokkurra þeirra er þéttbýli þar sem meginhluti íbúanna býr en önnur samanstanda af blöndu þéttbýlis og dreifbýlis. Sveitarstjórar / bæjarstjórar eru bæði ráðnir og kosnir sem pólitískir fulltrúar. Fleiri eru þó ráðnir sem ópólitískir framkvæmdastjórar.

Aðferðafræðin sem valin er að vinna eftir er nefnt skipulagt úrtak. Til að ná sem breiðustu undirlagi fyrir upplýsingaöflun og svör hefði verið hægt að leita eftir upplýsingum frá fleiri sveitarfélögum. Vegna þess tímaramma sem hér er unnið innan þá var það ekki talið mögulegt.

Í rannsóknarverkefni I var í samtali við sveitarstjóra / bæjarstjóra þeirra sveitarfélaga, sem tóku þátt í rannsókninni, farið yfir spurningarlista sem fjallaði um fjölmörg atriði sem tengjast fjármálastjórn sveitarfélaganna. Hann skiptist í sex undirkafla. Mismunandi mikill fjöldi spurninga var í hverjum kafla. Í þeim stærstu voru 5-10 spurningar með nokkrum fjölda undirspurninga.

Rannsóknarverkefni II var unnið á eftirfarandi hátt: Óskað var eftir því að viðmælendur skyldu skipa þeim 20 atriðum, sem á listanum voru, í þrjá sem jafnasta hluta. Þeim skyldi síðan raðað í áhersluröð eftir eftirfarandi reglum:

- fyrsti hlutinn skyldi fá einkunnina 1 sem þýddi að þau atriði voru metin mikilvægust,
- annar hlutinn skyldi fá einkunnina 2 sem þýddi að áhersla á þá þætti var í meðallagi,
- þriðji hlutinn skyldi fá einkunnina 3 sem þýddi að þau atriði sem í honum voru þóttu léttvægust.

Sú aðferð að skipta atriðunum 20 í þrjá nokkuð jafna hluta var notuð til að fyrirbyggja að öll atriðin fengju einkunnina 1, svo dæmi sé tekið. Markmiðið var að leiða fram viðhorf viðkomandi starfsmanna um forgangs röðun umræddra atriða.



Sú aðferð sem hér var notuð eða að senda tölvupóst út til viðtakenda, í stað þess að taka persónuleg samtöl, getur hafa haft þau áhrif á að svörunin var lægri en orðið hefði við betri aðstæður. Sérstaklega var það áberandi hjá forstöðumönnum stofnana að þar var svörun lægri. Mikið álag á skólastjórum leik- og grunnskóla vegna endurskipulags skólustarfs sökum coronaveirunnar á þeim tíma sem tölvupósturinn var sendur út hafði vafalaust áhrif á svörunina. Ástandið vegna afleiðinga coronaveirunnar hafði vafalaust einhver áhrif á þann tíma forstöðumennirnir töldu sig geta lagt í að sinna umræddu erindi. Einnig komu fram fleiri en ein viðbrögð þess efnis að forstöðumaður stofnunar treysti sér ekki til að bregðast við erindinu.

Samtals bárust svör frá fjórum sveitarstjórum og sjö forstöðumönnum fjármálasviðs. Samtals bárust því ellefu svör frá forsvarsmönnum í miðlægri stjórnýslu eða 69% svörun. Alls bárust svör frá átta forstöðumönnum stofnana eða 50% svörun. Forstöðumenn stofnana eru flokkaðir sem slíkir í einn hóp óháð því hvort um er að ræða skólastjóra leikskóla, grunnskóla eða forstöðumenn annarra stofnana viðkomandi sveitarfélaga.

Fyrrgreind efnisatriði leggja grunn að úrvinnslu á niðurstöðum úr samtölum við fyrrgreinda viðmælendur.

## 5.2. Niðurstöður úr rannsóknarverkefni I

Hér á eftir verður farið yfir og unnið úr svörum viðmælenda. Þeim er skipt upp eftir köflum spurningalistans þannig að úrlestur og túlkun á svörum og niðurstöðum verði auðveldari. Í samtölunum var leitast við að draga fram áherslur og verklag við eðlilegt rekstrarumhverfi sveitarfélaganna í stað þess að taka mið af því sérstaka ástandi sem ríkti í samfélaginu á árinu 2020 vegna coronaveirunnar.

Niðurstöður úr svörum viðmælenda eru birtar í töflum nr. 4 – 15 hér á eftir. Þær eru settar upp á þann hátt að spurningarnar eru birtar í fyrsta dálki. Í dálki 2 er samandregið yfirlit um svör sveitarstjóra í sveitarfélögum sem hafa hátt veltufé frá rekstri og í dálki 3 eru svör sveitarstjóra í sveitarfélögum sem hafa lágt veltufé frá rekstri. Svörin eru birt á samandreginn hátt þannig að sérstaða komi í ljós sé hún til staðar.

TAFLA 4 ATRÍÐI SEM VARÐA ALMENNA FJÁRMÁLASTJÓRN SVEITARFÉLAGSINS

	Hátt veltufé frá rekstri	Lágt veltufé frá rekstri
<b>Hefur sveitarstjórn staðfest sérstaka samþykkt um</b>	Tvö hafa staðfest sérstakar samþykktir en tvö ekki.	Þrjú hafa staðfest sérstakar samþykktir en eitt ekki

<b>fjármálastjórnun sveitarfélagsins?</b>		
<b>Hafa sérstök fjárhagsleg markmið verið skilgreind fyrir sveitarfélagið til lands tíma?</b>	Tvö hafa samþykkt sérstök fjárhagsleg markmið en tvö ekki. Megináhersla er lögð á að ná skuldahlutfalli niður.	Eitt hefur skilgreint fjárhagslegt markmið sem er endurskoðað árlega. Þrjú hafa ekki skilgreint slíkt markmið..

Í töflu 4 kemur fram að algengara er hjá sveitarfélögum sem hafa lágt veltufé frá rekstri að þau hafa sett sér sérstakar reglur um fjármálastjórn sveitarfélagsins. Það er því ekki hægt að segja að minni áhersla sé lögð formfestu og formlega umgjörð við undirbúning fjárheimilda hjá þeim sem hafa lakari afkomu en í þeim sveitarfélögum sem hafa betri afkomu. Á hinn bóginn er meiri áhersla lögð á það hjá sveitarfélögum með góða afkomu að sveitarstjórn setur skýr fjárhagsleg markmið við undirbúning fjárheimilda. Miklu varðar í sérhverri vegferð að hafa skýr markmið um í hvaða átt sé stefnt. Því er ekki síður mikilvægt að setja sveitarfélaginu skýr fjárhagsleg markmið heldur en skýra umgjörð utan um verklag og vinnuferla. Vitaskuld er affærasælast að hvorutveggja sé til staðar.

TAFLA 5 VINNUREGLUR UM FJÁRMÁLASTJÓRN SVEITARFÉLAGSINS

	<b>Hátt veltufé frá rekstri</b>	<b>Lágt veltufé frá rekstri</b>
<b>Meðferð rekstrarafgangs</b>	Tvö hafa sett sér slíkar reglur. Markmið er að greiða niður skuldir.	Nei ekki til staðar. Eitt leggur áherslu á að greiða niður skuldir.
<b>Hafa verið samþykktar reglur um verkaskiptingu milli kjörinna fulltrúa og fastanefnda v. undirbúning fjárheimilda?</b>	Nei. Yfirleitt unnið eftir sveitarstjórnarlögum að þessu leyti. Nefndir ráðstafa þeim fjárhagsramma sem þær hafa til ráðstöfunar.	Mismunandi milli sveitarfélaga. Vísað í almennar samþykktir. Eitt hefur dregið úr hlutverki nefnda.
<b>Hafa verið samþykktar sérstakar reglur um framkvæmd viðauka?</b>	Unnið eftir sveitarstjórnarlögum.	Eitt hefur samþykkt sérstakar reglur en önnur vísa til sveitarstjórnarlaga.
<b>Eru til staðar reglur sem skýra framkvæmd og ábyrgð milli miðlægrar og dreifstýrðar fjármálastjórnunar?</b>	Hjá þremur sveitarfélögum er unnið mjög ákveðið eftir því að úthlutaður rammi sé það sem til ráðstöfunar sé og annað ekki.	Slíkar reglur eru til staðar í tveimur sveitarfélögum, ekki hjá einu þeirra og farið er yfir þessar reglur árlega hjá einu.

Hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri er lögð meiri áhersla á hvernig rekstrarafgangi er ráðstafað. Þar er niðurgreiðsla skulda sett í forgang. Þau leggja einnig mikla áherslu á gildi fjárhagsramma við framkvæmd fjárheimilda. Hjá þeim er haft stöðugt eftirlit með því að rekstrarútgjöld fari ekki umfram samþykktan fjárhagsramma.

Sveitarfélög með lágt veltufé frá rekstri virðast ekki leggja eins leggja eins mikla áherslu á umræðu um meðferð rekstrarafgangs. Yfirleitt er unnið eftir sveitarstjórnarlögum varðandi framkvæmd viðauka.

TAFLA 6 ÁBYRGÐ OG VINNUFERLI VIÐ UNDIRBÚNING FJÁRHEIMILDA

	Hátt veltufé frá rekstri	Lágt veltufé frá rekstri
<b>Er til staðar formleg lýsing á vinnuferli við undirbúning og afgreiðslu fjárheimilda?</b>	Það er til staðar hjá þremur sveitarfélögum.	Öll sveitarfélögin hafa samþykkt slíkar reglur.
<b>Hefur hlutverk sveitarstjóra, sviðsstjóra og einstakra forstöðumanna við undirbúning fjárheimilda verið skilgreint formlega?</b>	Það hefur verið skilgreint hjá þremur sveitarfélögum. Einnig eru til staðar óformlegar vinnuhefðir.	Það hefur verið skilgreint hjá þremur sveitarfélögum en ekki hjá einu þeirra.
<b>Hefur verið formlega skilgreint hver sé ábyrgðarmaður og verkstjóri við undirbúning fjárheimilda?</b>	Já. Skýr verkaskipting milli bæjarstjóra, fjármálastjóra og sviðsstjóra. Fjármálastjóri er oftast verkstjóri.	Það hefur verið skilgreint sérstaklega í öllum sveitarfélögum. Sveitarstjóri í tveimur og fjármálastjóri í tveimur.
<b>Er tekin formleg ákvörðun um upphaf að undirbúningi fjárheimilda?</b>	Formleg ákvörðun um upphaf er tekin í tveimur sveitarfélögum.	Tekin er formleg ákvörðun í byggðarráði þriggja sveitarfélaga. Í einu heldur hefja embættismenn starfið óformlega.
<b>Er unnið eftir tímasettri verkáætlun við undirbúning fjárheimilda?</b>	Unnið er eftir tímasettri verkáætlun í þremur sveitarfélögum.	Tímasett verkáætlun er til staðar hjá öllum.

Hjá báðum hópum er lögð mikil áhersla á að vinna eftir vel skilgreindu skipulagi og tímasettri verkáætlun við undirbúning fjárheimilda. Verklag varðandi upphaf að undirbúningi fjárheimilda er áþekkt milli flokka. Yfirleitt er unnið eftir tímasettri verkáætlun við undirbúning fjárheimilda.

TAFLA 7 VINNULAG OG MARKMIÐSSETNING VIÐ UNDIRBÚNING FJÁRHEIMILDA

	Hátt veltufé frá rekstri	Lágt veltufé frá rekstri
<b>Hvenær eru grunnforsendur fjárheimilda kynntar fyrir byggðarráði?</b>	Hjá einu sveitarfélagi hefst vinnan í mars / apríl en hjá hinum í ágúst eða byrjun september.	Hjá einu sveitarfélagi eru grunnforsendur fyrir fjárheimildum kynntar fyrir byggðarráði í maí eða júní en hjá öðrum eru þær kynntar seint í ágúst (hjá einu jafnvel í september). Eitt þeirra hefur seinkað

		Þessari tímasetningu frá því sem var áður.
<b>Hvenær er tekjurammi fjárheimilda kynntur fyrir byggðarráði?</b>	Hann er kynntur í júní í einu sveitarfélaganna en í ágúst og september í öðrum.	Yfirleitt seint í ágúst eða september.
<b>Hafa kjörnir fulltrúar skilgreint ákveðin fjárhagsleg markmið við vinnslu fjárheimilda?</b>	Slík markmið eru sett formlega í öllum sveitarfélaganna. Þau eru sett í málefнасamning eða í fjögurra áætlun.	Eitt sveitarfélag skilgreinir þau árlega. Önnur hafa ekki gert það en taka mið af fjármálareglum sveitarstjórnarlaga.
<b>Þar sem fjárhagsleg markmið hafa verið sett, hvernig eru þau skilgreind?</b>	Megináhersla er lögð á að greiða niður skuldir og halda jafnvægisregluna. Einnig er lögð áhersla á að halda álögum á íbúana í lágmarki.	Eitt sveitarfélag setur sér framlegðarmarkmið.
<b>Hafi slík markmið verið sett eru þau endurskoðuð árlega eða gilda þau fyrir kjörtímabilið allt?</b>	Markmiðin eru yfirfarin reglulega hjá þeim öllum og endurskoðuð ef ástæða þykir til.	Endurskoðuð árlega hjá einu.
<b>Hafa slík markmið verið kynnt fyrir sviðsstjórum og forstöðumönnum?</b>	Þau eru kynnt fyrir sviðsstjórum og forstöðumönnum hjá þremur sveitarfélaganna.	Í einu sveitarfélagi eru sett markmið kynnt fyrir sviðsstjórum. Fundir haldnir með sviðsstjórum og forstöðumönnum í öðru sveitarfélagi.
<b>Halda kjörnir fulltrúar formlega vinnufundi við undirbúning fjárheimilda?</b>	Hjá tveimur eru haldnir tveir vinnufundir kjörinna fulltrúa. Hjá öðrum eru haldnir þrír til fjórir slíkir fundir.	Í þremur sveitarfélögum eru haldnir margir undirbúningsfundir. Hjá einu á að halda í fyrsta sinn sameiginlegan fund meiri- og minnihluta.

Í töflu 7 kemur fram að formleg vinna við undirbúning fjárheimilda hefst yfirleitt ekki fyrr en í ágúst að afloknu sumarleyfi starfsfólks. Til undantekninga heyrir ef hún hefst síðla vetrar eða snemma vors. Fram komu ábendingar í nokkrum samtölum um að vinnu við undirbúning fjárheimilda hefði verið seinkað frá því sem áður var því hún hefði tekið of mikinn tíma frá öðrum störfum. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að undirbúningur fjárheimilda og afgreiðsla þeirra er mikilvægasta stefnumótunarvinna hvers árs. Fram kemur að sveitarfélög með hátt veltufé frá rekstri skilgreina yfirleitt fjárhagsleg markmið

við undirbúning fjárheimilda og síðan er yfirfarið með reglubundnum hætti hvort þau náist eða séu haldin. Þannig má draga þá ályktun að sveitarfélög með hátt veltufé frá rekstri vinni skipulegar og með markvissari hætti hvað þetta varðar en sveitarfélög með lágt veltufé frá rekstri. Það er ekki ólíklegt að það hafi áhrif hvað endanlega rekstrarniðurstöðu varðar.

TAFLA 8 VINNUFYRIRKOMULAG VIÐ UNDIRBÚNING FJÁRHEIMILDA

	Hátt veltufé frá rekstri	Lágt veltufé frá rekstri
<b>Hlutverk nefnda við vinnslu fjárheimilda.</b>	Hjá þremur sveitarfélaganna gegna nefndir veigamiklu hlutverki við vinnslu og undirbúning fjárheimilda en engu hjá einu sveitarfélagi.	Misjafnt milli nefnda. Víðast er hlutverk nefnda lítið. Þær bóka ef fyrir liggja sérstakar áherslur en starfa frekar sem afgreiðslustofnun.
<b>Hlutverk einstakra sviðsstjóra við vinnslu fjárheimilda?</b>	Sviðsstjórar gegna lykilhlutverki sem tengiliðir milli nefnda, forstöðumanna og þeirra sem annast miðlæga vinnu.	Yfirleitt er hlutverk sviðsstjóra mikið. Þeir stjórna starfinu hver á sínu sviði og vinna mikið með forstöðumönnum.
<b>Hvert er hlutverk forstöðumanna stofnana við vinnslu fjárheimilda?</b>	Forstöðumenn eru yfirleitt virkir við undirbúning fjárheimilda. Misjafnt hvort þeir vinna launaáætlun. Styrkja þarf þekkingu hjá forstöðumönnum við vinnslu fjárheimilda.	Þeir vinna þétt með sviðsstjórum og gera launaáætlanir í vissum tilvikum. Bera ábyrgð á forgangsröðun þegar ramminn liggur fyrir.
<b>Eru haldnir sameiginlegir fundir með sviðsstjórum og forstöðumönnum?</b>	Slíkir fundir eru haldnir í öllum sveitarfélaganna. Form þeirra er misjafnt. Þeir geta t.d. verið haldnir milli umræðna í sveitarstjórn	Í þremur sveitarfélögum fundar sveitarstjóri með sviðsstjórum og forstöðumönnum sameiginlega en í einu þeirra funda sviðsstjórar með forstöðumönnum á sínu sviði.
<b>Eru haldnir íbúafundir í sambandi við vinnslu fjárheimilda?</b>	Þeir eru haldnir í tveimur sveitarfélögum. Farið að streyma þeim. Gagnsemi þeirra er metin misjöfn. Gefist vel að óska eftir hugmyndum á netinu.	Þeir eru á undanhaldi. Hætt var við þá þar sem áhugi hjá íbúunum var lítill. Bryddað hefur verið upp á öðrum aðferðum til að ná tengslum við áhugasama íbúa.

<b>Hver samræmir tillögur sem koma frá einstökum stofnunum og nefndum?</b>	Starfsmenn, bæði fjármálastjórar og tæknideild v. fjárfestinga.	Sviðsstjórar sjá yfirleitt um samræmingu tillagna en fjármálastjóri annast það í einu tilviki.
<b>Er tekin saman greinargerð um þann mun sem er á heildartillögum einstakra forstöðumanna og endanlegri niðurstöðu?</b>	Það er gert formlega og birt í þremur sveitarfélögum. Tekin saman en ekki birt í einu.	Hjá þremur sveitarfélögum er tekið saman yfirlit um mismun milli tillagna og endanlegrar niðurstöðu en ekki hjá einu.
<b>Er tillaga að fjárheimildum lögð fyrir byggðarráð áður en sveitarstjórn tekur hana til umfjöllunar?</b>	Já og vísað til sveitarstjórnar.	Já og vísað til sveitarstjórnar.
<b>Hvaða vinna á sér stað varðandi fjárheimildir milli fyrri og seinni umræðu í sveitarstjórn?</b>	Það er mjög mismunandi milli sveitarfélaga. Það er allt frá því að tillaga að fjárheimildum tekur ekki miklum breytingum frá fyrri umræðu yfir í að haldinn er íbúafundur og fjárfestingaáætlunin tekin til vinnslu.	Það er mjög mismunandi milli sveitarfélaga. Það er allt frá því að einvörðungu er unnið að minni háttar leiðréttingum yfir í að umræða um undirbúning fjárheimilda sé tekin fyrir á hverjum fundi byggðarráðs.
<b>Kynning á afgreiðslu sveitarstjórnar á fjárheimildum næsta árs.</b>	Niðurstöður kynntar formlega fyrir forstöðumönnum og sviðstjórum. Íbúafundir haldnir í þremur sveitarfélögum. Vefsíður og staðarfjölmiðlar.	Niðurstöður kynntar fyrir sviðsstjórum og víðast fyrir forstöðumönnum. Íbúafundur er haldinn í einu sveitarfélagi. Annars eru afgreiddar fjárheimildir kynntar á heimasíðu sveitarfélagsins og í staðarfjölmiðlum.

Í töflu 8 er farið yfir vinnuferli og verkskipulag við undirbúning fjárheimilda hlutverk einstakra nefnda og forstöðumenn stofnana í því sambandi. Nefndir virðast hafa meira hlutverki að gegna við undirbúning fjárheimila hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri. Formlegir íbúafundir gegna einnig meira hlutverki í þessu sambandi í sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri en samanburðarsveitarfélögum. Heldur meiri áhersla er lögð á formlega samantekt á tillögum til fjárheimilda og endanlegri niðurstöðu hjá þeim sveitarfélögum sem hafa hátt veltufé frá rekstri.

TAFLA 9 EFTIRFYLGNI OG EFTIRLIT MEÐ RÁÐSTÖFUN FJÁRHEIMILDA

	Hátt veltufé frá rekstri	Lágt veltufé frá rekstri
<b>Er sett upp tímasett tekju- og gjaldaáætlun eftir mánuðum í upphafi árs?</b>	Slík áætlun er sett upp í öllum sveitarfélögum. Mikil áhersla lögð á þennan þátt.	Þrjú sveitarfélög setja upp slíka áætlun en eitt ekki.
<b>Hver er ábyrgur fyrir slíkri vinnu?</b>	Það eru fjármálastjóri og sveitarstjóri	Það eru fjármálastjóri og sviðsstjórar.
<b>Hve oft er slíkur samanburður gerður?</b>	Mánaðarlega í öllum tilvikum	Frá því að vera gerður í lok hvers mánaðar upp í á þriggja mánaða fresti.
<b>Er mánaðarlegt uppgjör lagt fyrir byggðarráð?</b>	Kynnt formlega fyrir byggðarráði í þremur sveitarfélögum.	Yfirleitt gert á mánaðarfresti. Dæmi um að það sé gert á þriggja mánaða fresti.

Í töflu 9 eru áherslur við eftirfylgni með fjárheimildum bornar saman milli flokkanna. Fram kemur að verulegur munur er á hvernig staðið er að mánaðarlegum samanburði fjárheimilda við raunveruleg útgjöld. Meiri áhersla er lögð á formlega uppsetningu tekju- og gjaldaáætlunar eftir mánuðum í upphafi hvers rekstrarárs hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri en samanburðarhópnum. Meiri áhersla er einnig lögð á mánaðarlegan samanburð á fjárheimildum og rekstrarlegri stöðu í þeim hópi sveitarfélaga. Einnig kemur fram að meiri reglufesta sé á verklagi í þessum efnum hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri en sveitarfélögum með lágt veltufé frá rekstri.

TAFLA 10 VIÐBRÖGÐ STJÓRNSÝSLUNNAR EF REKSTURINN FER FRAM ÚR FJÁRHEIMILDUM

	Hátt veltufé frá rekstri	Lágt veltufé frá rekstri
<b>Hvernig er brugðist við líkum á umframkeyrslu?</b>	Farið er formlega yfir hvert tilvik sem gefur til kynna möguleika á umframkeyrslu. Rætt á fundum sviðsstjóra og fjármálastjóra. Farið yfir á hverjum fundi byggðarráðs í einu tilviki. Gagnrýni kom fram um að viðaukar séu of auðveld leið.	Leitað skýringa hjá viðkomandi sviðsstjóra.
<b>Viðbrögð byggðarráðs við líklegri umframkeyrslu.</b>	Byggðarráð bregst formlega við í þremur sveitarfélögum. Í einu er	Yfirleitt afgreitt á embættismannastigi.

	Það á ábyrgð sveitarstjóra að bregðast við.	Byggðarráð er upplýst ef umframkeyrsla er veruleg.
<b>Er haldin formleg fundargerð um fundi sem haldnir eru um slík mál?</b>	Í einu sveitarfélagi er haldin formleg fundargerð. Annars eru óformlegir fundir látnir nægja.	Einungis eitt sveitarfélag heldur fundargerðir um formlega fundi sem haldnir eru um slík mál.
<b>Hver er ábyrgð forstöðumanna ef rekstur stofnunar fer fram úr fjárheimildum?</b>	Sviðsstjórar eru yfirleitt ábyrgir fyrir samtali við forstöðumenn. Reglubundnar upplýsingar mikilvægar. Getur verið nauðsynlegt að taka völdin af forstöðumanni sem stendur illa undir ábyrgð.	Kemur mjög sjaldan fyrir. Tekið á slíkri þróun í hverju tilviki fyrir sig.
<b>Hvernig er brugðist við ef forstöðumenn stofnana bregðast ekki við upplýsingum um umframkeyrslu án nægjanlegra skýringa?</b>	Fá tilvik eru um slíkt. Getur verið að þurfi að breyta vinnulagi eða hverja viðkomandi til að að fá sér aðra vinnu.	Slíkt hefur ekki komið til hjá tveimur en hjá hinum er tekið á því á formlegan hátt, meðal annars með skipulagsbreytingum.
<b>Eru ákvæði í samþykktum sveitarfélagsins um fjárhagslega ábyrgð forystumanna stofnana?</b>	Þau koma fram í starfslýsingum hjá tveimur þeirra.	Yfirleitt ekki en ákvæði um fjárhagslega ábyrgð forstöðumanns eru þó til í ráðningarsamning.

Í töflu 10 er farið yfir viðbrögð stjórnsýslunnar ef reksturinn fer fram úr fjárheimildum. Almennt má segja að vöktun útgjalda og viðbrögð ef ástæða þykir til séu markvissari og skipulegri hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri en samanburðarsveitarfélögum. Byggðarráð er einnig virkari eftirlitsaðili með þróun rekstursins hjá sveitarfélögum sem hafa hátt veltufé frá rekstri. Skýrari ákvæði eru um fjárhagslega ábyrgð forstöðumanna stofnana hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri. Rétt er að velta fyrir sér hvort slík ákvæði leiði til meiri rekstrarlegrar ábyrgðar.



TAFLA 11 EFTIRLITSHLUTVERK NEFNDA

	Hátt veltufé frá rekstri	Lágt veltufé frá rekstri
<b>Er mánaðarlegt uppgjör eða árshlutauppgjör lagt fyrir nefndir?</b>	Einungis hjá einu sveitarfélagi eru mánaðarleg uppgjör lögð fyrir nefndir.	Mjög misjafnt hvort slík uppgjör séu kynnt fyrir nefndum. Oftar en ekki að það sé ekki gert.
<b>Hver er ábyrgð nefndar ef kostnaður við viðkomandi málaflokk fer fram úr fjárheimildum?</b>	Hjá einu sveitarfélagi er kallað eftir tillögum en annars kemur slík umræða ekki inn á borð nefnda.	Fjárhagsleg ábyrgð nefnda er ekki mikil. Yfirleitt er óskað eftir viðauka ef rekstur fer fram úr fjárheimildum. Nefndir starfa oftar sem þrýstihópur fyrir auknu fjármagni.
<b>Hefur sveitarstjórn samþykkt formlegar reglur um meðferð umframkeyrslu hjá einstökum nefndum, stofnunum eða málaflokkum?</b>	Slíkar reglur hafa ekki verið samþykktar. Fjárheimildir látnar gilda.	Slíkar reglur hafa ekki verið samþykktar. Yfirleitt eru málin afgreidd með viðauka, stundum að fengnum rökstuðningi.

Í töflu 11 kemur fram yfirlit um fjárhagslega ábyrgð nefnda og tengingu þeirra við reksturinn. Það er sameiginlegt með báðum hópum sveitarfélaganna að fjárhagsleg ábyrgð og rekstrarlegt hlutverk fastanefnda í einstökum málaflokkum er yfirleitt ekki mikil. Það er umhugsunarvert því bæði fræðslunefnd og félagsmálanefnd, svo dæmi séu tekin um þær nefndir sem fjalla um rekstrarlega mikilvæga málaflokka, þurfa oft að fjalla um og leggja fram tillögur sem varðar miklu fyrir rekstur sveitarfélagsins.

TAFLA 12 ÁRSHLUTAUPPGJÖR SVEITARFÉLAGA

	Hátt veltufé frá rekstri	Lágt veltufé frá rekstri
<b>Er kveðið á um árshlutauppgjör í samþykktum sveitarfélagsins?</b>	Nei.	Yfirleitt ekki.
<b>Hvenær fer árshlutauppgjör fram?</b>	Árshlutauppgjör er unnið í tveimur sveitarfélögum.	Eitt með 3ja mánaða uppgjör en önnur með sex mánaða uppgjör.
<b>Er niðurstaða árshlutauppgjörs lögð fyrir byggðarráð og sveitarstjórn?</b>	Já, þar sem það er unnið.	Já. Í vissum tilvikum einnig kynnt á heimasíðu sveitarfélagsins.

Fram kemur í töflu 12, í þeim hluta þar sem fjallað er um árshlutauppgjör, að algengara er að árshlutauppgjör sé unnið hjá sveitarfélögum með lágt veltufé frá rekstri en þeim sem hafa hátt veltufé frá rekstri. Það undirstrikar að það er ekki síður líklegt til árangurs að viðhafa sífellt eftirlit og virkt aðhald heldur en að láta vinna formlegt árshlutauppgjör. Þegar sex mánaða uppgjör liggur fyrir snemma hausti, þá eru um átta mánuðir búnir af rekstrarárinu.

TAFLA 13 ALMENNT UM FJÁRMÁLASTJÓRN SVEITARFÉLAGSINS

Fjármálastjórn	Hátt veltufé frá rekstri	Lágt veltufé frá rekstri
<b>Er unnið út frá einingarkostnaði þegar verið er að meta fjárþörf hjá einstökum málaflokkum?</b>	Yfirleitt ekki. Slíkur útreikningur er erfiður og upplýsingar vantar.	Yfirleitt er ekki unnið með einingarkostnað vegna þjónustu. Algengast er að unnið sé út frá rekstrarniðurstöðum fyrra árs þegar fjárþörf er metin.
<b>Er unnið út frá ákveðnum skilgreindum markmiðum þegar fjárheimildir eru ákveðnar innan einstakra málaflokka?</b>	Hjá einu sveitarfélagi eru gerðar reglulegar mælingar og þjónustukannanir. Niðurstöður þeirra eru notaðar sem foirsendur fyrir mótun áhersla við vinnslu fjárheimilda.	Yfirleitt er ekki unnið út frá skilgreindum markmiðum fyrir einstaka þjónustubætti.
<b>Er unnið út frá sérstökum árangurstengdum markmiðum í sambandi við ráðstöfun fjárheimilda?</b>	Unnið er eftir málefnasamning og aðalskipulagi. Tekið mið af þjónustukönnunum.	Yfirleitt ekki. Hjá einu sveitarfélagi er stuðst við Gallup kannanir við stefnumörkun.

Í töflu 13 er farið yfir nokkur atriði sem varða almenna fjármálastjórn sveitarfélaganna. Í henni kemur fram að meiri áhersla er lögð á mælingar og þjónustukannanir sem forsendur fyrir ráðstöfun fjárheimilda hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri en þeim sem hafa lágt veltufé frá rekstri. Einnig er meiri áhersla er lögð á að vinna eftir árangurstengdum markmiðum hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri en þeim sem hafa lægra hlutfall veltufjár frá rekstri. Þarna kemur eins og áður meiri áhersla á skipulagt verklag og árangursmiðaða stjórnun hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri en þeim sem hafa lágt veltufé frá rekstri. Hvergi er unnið út frá útreiknuðum einingarkostnaði þjónustubátta við ákvörðun fjárheimilda. Almenn kom fram hjá viðmælendum að enda þótt áhugavert væri að greina nákvæmlega rekstrarkostnað við

ýmis verkefni og reikna hann niður á niður á einingarkostnað þá væri yfirleitt ekki nægur mannaflí til staðar fyrir slíka vinnu.

TAFLA 14 ALMENNAR ÁHERSLUR VIÐ FJÁRMÁLASTJÓRNUN SVEITARFÉLAGSINS

	Hátt veltufé frá rekstri	Lágt veltufé frá rekstri
<b>Er unnið út frá fjárhagslegum markmiðum, markmiðum sem tengjast skilvirkni eða kostnaðaráhrifum við fjármálastjórnun sveitarfélagsins?</b>	Megináhersla er lögð á rekstur og fyrirfram ákveðið jafnvægi í rekstri hjá þremur sveitarfélögum. Eitt sveitarfélag leggur megináherslu á að fá sem mest fyrir sem minnsta fjármuni.	Niðurstöður skiptast í tvennt. Tvö sveitarfélög vinna fjárheimildir með það fyrir augum að viðhalda jafnvægi milli tekna og gjalda. Tvö leggja aftur á móti aðaláherslu á að veita sem mesta þjónustu fyrir það fjármagn sem tiltækt er.

Í töflu 14 kemur fram að meiri áhersla er lögð á að halda fyrirfram ákveðnu jafnvægi milli tekna og gjalda hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri en hjá þeim sem hafa lágt veltufé frá rekstri. Enn skal það undirstrikað að meiri agi virðist vera í stjórnun fjármála hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri. Aftur á móti leggja sveitarfélög með lágt veltufé frá rekstri meiri áherslu á að fá sem mesta þjónustu fyrir tiltækt fjármagn. Það byggir líklega á því að ekki er eins mikið fjármagn til staðar og æskilegt er og því ríður á miklu að það nýtist sem best.

TAFLA 15 HELSTU ÁSKORANIR FRAMUNDAN Í FJÁRMÁLASTJÓRN SVEITARFÉLAGSINS

	Hátt veltufé frá rekstri	Lágt veltufé frá rekstri
<b>Helstu áskoranir framundan í fjármálastjórnun sveitarfélaganna.</b>	Almennt er lögð áhersla á að vinda vinda þarf ofan af sjálfvirkri þensluþróun hjá sveitarfélögum. Fyrirliggjandi kjarasamningar verða mjög dýrir. Sveitarfélögin þurfa að vera betur á verði í allri kjarasamningaumræðu. Fjarvera starfsmanna vegna veikinda fer vaxandi. Styrkja þarf reksturinn og greiða niður skuldir.	Fyrirsjáanleg er hækkun launakostnaðar fræðslumála vegna kjarasamninga. Stytting vinnuvikunnar verður dýr. Styrkja þarf veltufé frá rekstri og greiða niður skuldir. Vaxandi útgjaldaaukning verður vegna aukins atvinnuleysis og þátta sem falla undir félagsþjónustu sveitarfélaga.

Svör við spurningum um hverjar væru helstu áskoranir í fyrirsjáanlegri framtíð miðað við nokkuð eðlilegar aðstæður koma fram í töflu 15. Algengast var að viðmælendur höfðu

mestar áhyggjur af fyrirsjánnlegri hækkun launakostnaðar sveitarfélaganna vegna ýmissa ástæðna. Launakostnaður er að jafnaði 50 - 60% af heildarútgjöldum sveitarfélaga. Því hafa launahækkanir veruleg áhrif á rekstrarkostnað þeirra og afkomu. Þau sjónarmið komu fram hjá tveimur viðmælendum að sveitarstjórar (framkvæmdastjórar sveitarfélaga) þurfi að vera virkari í allri umræðu sem tengist undirbúningi kjarasamninga. Þeir geti ekki staðið til hliðar við þá umræðu sem fer fram í kjaraviðræðum, því sveitarstjórar þurfa að takast á við niðurstöðu þeirra þegar kjarasamningar hafa verið undirritaðir. Einnig komu fram áhyggjur yfir þeirri þróun sem víða er að finna og kemur fram í aukningu á veikindaforföllum hjá starfsfólki sveitarfélaganna. Að lokum komu fram sjónarmið um að óvissa ríkti yfir hvernig ætti að útfæra styttingu vinnuvikunnar og líklegri hækkun á launakostnaði í kjölfar innleiðingu hennar.

### **5.2.1. Sérstakar áherslur sveitarstjóra í samtölum vegna rannsóknarverkefni I**

Í samtölum við þá átta sveitarstjóra sem rætt var við í yfirferð á framangreindum spurningarlista kom ýmislegt fram sem var fyrir utan spurningalistann sem slíkan og rétt þykir að komi fram. Þar kemur fram styrkleiki þessarar aðferðafræði því viðmælendur höfðu möguleika á að koma fram sjónarmiðum sínum og skoðunum sem þeir meta gagnlega við mótun þeirrar myndar sem unnið er að með rannsókninni.

Viðmælandi 1, viðmælandi 3 og viðmælandi 5 lögðu áherslu á mikilvægi þess að gerð séu skýr skil milli verkefna og ábyrgðar sveitarstjóra annars vegar og verkefna og ábyrgðar kjörinna fulltrúa hins vegar eins og kom fram hjá viðmælenda 5 að

„Sveitarstjórar hér eru nokkuð margir.“

Það virðist frekar örla á þessu viðhorfi þegar sveitarstjórar eru ráðnir en ekki pólitískt kjörnir. Fram kom hjá fleiri en einum viðmælenda þau sjónarmið að það væri afgerandi atriði að kjörnir fulltrúar væru ekki að vinna í málum sem eiga eðli máls vegna að vera á borði sveitarstjóra eða annarra embættismanna.

Fram kom hjá viðmælenda 2 að starfið yrði lagt undir ef kjörnir fulltrúar myndu ekki virða eðlileg stjórnsýslumörk í þessu sambandi.

„Ég myndi segja upp samstundis ef þeir (kjörnir fulltrúar) færu að skipta sér af þeim málum sem eru á mínu borði.“

Viðmælandi 3 og viðmælandi 5 komu því sjónarmiði á framfæri að kjörnir fulltrúar væru ekki alltaf með á hreinu þau valdmörk sem þeim væru falin með kjöri í sveitarstjórn.

Jafnframt lýstu viðmælandi 3 og viðmælandi 6 þeirri reynslu sinni að starfsumhverfi sveitarstjóra sé oft gert erfitt og flókið þegar þeir þurfa að vinna undir þrýstingi og kröfum frá einstökum kjörnum fulltrúum vegna einstakra mála sem oftar en ekki geta verið misvísandi. Viðmælandi 4 lýsti þeirri upplifun sinni að of oft bregði fyrir að kjörnir fulltrúar séu uppteknir við að taka á móti kvörtunum og óskum um að þeir (kjörnir fulltrúar) beiti sér fyrir að einstökum málum sé beint í ákveðinn farveg. Hjá viðmælenda 8 kom fram að:

Verkaskipting er skýr milli sveitarstjóra, fjármálastjóra, sviðsstjóra og forstöðumanna. Sveitarstjóri annast samskipti við kjörna fulltrúa og ber ábyrgð á undirbúningi fjárfestinga.

Viðmælandi 2, viðmælandi 3 og viðmælandi 4 komu því sjónarmiði sínu á framfæri að nefndir sveitarfélagsins störfuðu of oft sem þrýstihópur gagnvart sveitarfélaginu í stað þess að vera hluti af ábyrgu fjármálastjórnunarkerfi þess. Það viðhorf væri of algengt hjá nefndum að þær eigi einungis að vinna að faglegri hlið viðkomandi málaflokks en ábyrgð á fjármálum sveitarfélagsins séu á annarra borðum. Hjá viðmælenda 6 kom fram að:

Það var tekin meðvituð ákvörðun um að draga úr hlutverki nefnda við undirbúning fjárheimilda

Það var undirstrikað af viðmælenda 2 og viðmælenda 4 að miklu máli skipti að kjörinn fulltrúi, sem jafnframt situr í byggðarráði, eigi sæti í þeim nefndum sem fara með hvað mesta fjármuni.

Fram kom hjá nokkrum viðmælendum að mjög misjafnt væri hve vel kjörnir fulltrúar settu sig inn í fjármál sveitarfélagsins og væru nægjanlega upplýstir um heildarsamhengi þeirra. Viðmælandi 1 og viðmælandi 6 sögðu að fjármál sveitarfélaga væru oft flókin í augum þeirra sem hafa ekki reynslu af rekstri eða eru óvanir að lesa ársreikninga. Reynsla viðmælenda 3 og viðmælenda 7 var að þegar skýr fjármálaleg markmið fyrir rekstur og skuldastjórnun hafa verið samþykkt af sveitarstjórn þá er einfaldara fyrir kjörna fulltrúa að fylgjast með rekstri sveitarfélagsins og ganga úr skugga um að settum markmiðum sé fylgt. Viðmælandi 7 lagði áhersla á að:

Unnið er eftir þeim markmiðum sem sett eru í málefnasamning meirihluta svo og eftir áherslum í aðalskipulagi.

Viðmælandi 4 og viðmælandi 5 lögðu áherslu á að mikilvægt væri að samanburður milli fjárheimilda og raunverulegra útgjalda sé kynntur reglulega fyrir kjörnum fulltrúum. Þannig byggist upp þekking á fjármálum sveitarfélagsins meðal kjörinna fulltrúa og öll samræða um viðfangsefnið verður auðveldari. Hjá viðmælanda 5 kom fram að:

Stefnan hefur verið að rekstrarafgangur er notaður til innviðauppbýggingar. Sérstaklega er tekið á umframkeyrslu eða ef ramminn er ekki nýttur.

Viðmælendur 2, 3 og 8 komu sérstaklega inn á gildandi reglur um viðauka við fjárheimildir. Samhljóma mat þeirra var að núverandi reglur væru of rúmar. Það væri að þeirra mati og auðvelt fyrir kjörna fulltrúa að grípa til þess að samþykkja viðauka ef óskir um útgjöld fara fram úr þeim ramma sem málaflokknum er úthlutaður. Fyrir tíma viðaukans var auðveldara að stöðva fyrirsjáanlega útgjaldaaukningu með þeim rökum að fjárveitingin væri búin. Viðmælandi 8 var á þeirri skoðun að:

Heimild til að gera viðauka hefur reynst tvíeggjuð. Nú finnst mörgum ekkert mál að gera viðauka ef þarf að fara fram úr fjárheimildum. Áður var einfaldlega hægt að segja að peningarnir væru búinir.

Almennt var það almennt mat viðmælanda að forstöðumenn stofnana væru mjög rekstrarlega upplýstir og væru mikilvægur og órjúfanlegur hluti af góðri fjármálastjórnun hjá sveitarfélaginu. Viðmælandi 2 og 4 lögðu á það áherslu að rekstrarleg þekking og rekstrarvitund forstöðumanna hafi batnað verulega á liðnum árum. Forstöðumenn eru víðast mjög virkir við undirbúning fjárheimilda svo sem við launaáætlun. Hjá viðmælanda 4 kom fram að:

Reglulegir fundir eru haldnir með forstöðumönnum þar sem markmið sveitarfélagsins eru kynnt og rædd.

Fram kom að til undantekninga heyrir að rekstri stofnana sé ekki haldið innan fjárheimilda við allar eðlilegar rekstrarforsendur. Þó var almennt meira eftirlit með því að rekstri stofnana væri haldið innan fjárheimilda hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri. Viðmælandi 2 skýrði vinnulag um samskipti við forstöðumenn út á eftirfarandi hátt:

Reglulegir fundir sveitarstjóra og sviðsstjóra með forstöðumönnum um markmið, stöðu fjármála og framkvæmd þjónustu.

Viðmælandi 3 og viðmælandi 6 lögðu á það sérstaka áherslu að virk þátttaka forstöðumanna við undirbúning fjárheimilda gerði það að verkum að tilfinning forstöðumanna og skilningur á rekstrinum væri mun meiri en ef þeir kæmu ekki að vinnunni. Hjá viðmælendum 3, 6 og 8 kom fram að:

Forstöðumenn stofnana vinna mikið með deildarstjórum varðandi grunnvinnu við undirbúning fjárheimilda. Þeir koma síðan inn á nefndafundi í því sambandi.

Samdóma mat viðmælenda var að sameiginlegir fundir forstöðumanna og sviðsstjóra um fjármál sveitarfélagsins eru mikilvægir, m.a. í því sambandi að fá forstöðumennina til að upplifa sig sem hluta af einni heild. Viðmælandi 2 lagði áherslu á að:

Forstöðumenn vinna launaáætlun. Þeir ráða miklu um vinnulag nefnda og gera tillögu að rekstraráætlun. Þeir bera svo ábyrgð á forgangsröðun þegar ramminn liggur fyrir.

Fram kom hjá flestum að dreifstýring í fjármálastjórnun er ráðandi aðferðafræði. Meðal annars lögðu viðmælandi 1, 4 og 5 áherslu á að:

Undirbúningur fjárheimilda er unninn með forstöðumönnum. Niðurstaða fjárheimilda er fjárhagslegur rammi um starfsemina. Innan hans verða þeir að vinna. Forstöðumaður hefur svigrúm til ákvarðana innan rammans.

Í því sambandi lögðu nokkrir viðmælendur á það sérstaka áherslu að mikilvægt væri að styrkja og efla rekstrarlega þekkingu forstöðumanna stofnana. Það er ekki síður mikilvægt en hin faglega þekking í hverju tilviki fyrir sig. Þennan þátt mætti ekki vanmeta þegar verið er að byggja upp fagmennsku í fjármálastjórnun sveitarfélaga. Viðmælandi 2 skýrði frá því að:

Hver forstöðumaður fær tiltekna óeyrnamerkta fjárhæð sem hann ráðstafar á eigin ábyrgð.

Almennt kom fram hjá viðmælendum að rammastjórnun er ráðandi aðferðafræði við dreifstýrða fjármálastjórnun. Það sé liðin tíð að fjárheimildir séu sundurliðaðar í smæstu rekstrarþætti af miðlægri stjórnsýslu. Viðmælendur voru nokkuð sammála um að yfirleitt væri ekki nægur mannskapur til staðar innan stjórnsýslunnar til að greina reksturinn sem skyldi með það fyrir augum að bæta meðferð fjármuna og draga úr sóun.

### **5.2.2. Samandregnar niðurstöður úr rannsóknarverkefni I**

Þegar lagt er heildarmat á niðurstöður úr þessu verkefni þá kemur fram að í báðum flokkum sveitarfélaga er yfirleitt unnið skipulega og samkvæmt ákveðnum vinnureglum

við undirbúning að ákvörðun fjárheimilda. Yfirleitt er ekki merkjanlegur munur á verklagi og áherslum sveitarfélaga milli fyrrgreindra flokka þegar kemur að undirbúningi og aðdraganda að ákvörðun fjárheimilda. Vinnurammi, tímasetningar og formlegheit í verklagi eru í stórum dráttum áþekkt. Markmiðssetning sveitarfélaga með hátt veltufé frá rekstri hvað varðar fjárhagsleg markmið er skýrari og notuð markvissar sem stjórnþæki. Það er munur á vinnulagi hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri og þeirra sem hafa lágt veltufé frá rekstri þegar kemur að eftirliti með ráðstöfun fjárheimilda og viðbrögðum við frávikum þegar þau koma fyrir. Skipulagt eftirlit með ráðstöfun fjárheimilda og samanburður á raunverulegum útgjöldum og fjárheimildum er einnig markvissara og betur skipulagt hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri. Viðbrögð eru einnig markvissari ef eitthvað ber útaf og kjörnir fulltrúar eru betur upplýstir um þróun fjármála sveitarfélaganna. Undirbúningur ákvarðana og skipuleg markmiðssetning er yfirleitt skýrari og í skýrari farvegi hjá sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri en hjá samanburðarsveitarfélögunum. Mikil áhersla var lögð á mikilvægi forstöðumanna við að ná rekstrarlegum markmiðum.

Á samandreginn hátt má draga þá ályktun af niðurstöðum rannsóknarinnar að verklag sé betur skipulagt og markvissara hjá sveitarfélögum sem hafa hátt veltufé frá rekstri þegar kemur að markmiðssetningu, eftirliti með ráðstöfun fjárheimilda, viðbrögð markvissari ef eitthvað ber útaf og kjörnir fulltrúar betur upplýstir um fjármál sveitarfélagsins.



### 5.3. Niðurstöður úr rannsóknarverkefni II

Framkvæmd þessa verkefnis var skipulagt á þann veg að þátttakendum var sendur listi með 20 áhersluatriðum sem varða ýmis atriði í fjármálastjórnun sveitarfélaga. Þeirra hlutverk var að forgangsraða atriðunum í þrjá flokka. Flokkarnir skyldu merktir 1, 2 eða 3. Um þriðjungur atriðanna skyldi lenda í flokk sem fengi einkunnina 1, um þriðjungur skyldi lenda í flokk sem fengi einkunnina 2 og um þriðjungur skyldi lenda í þriðja flokk sem fengi einkunnina 3. Tilgangur með þessu skilyrði að hafa fjöldann í hverjum flokk nokkuð jafnan var til að koma í veg fyrir að öll atriðin fengju einkunnina 1, svo dæmi sé nefnt. Þessi aðferðafræði var einnig einfaldari í framkvæmd fyrir þátttakendur í könnuninni heldur en að raða atriðunum í áhersluröð frá 1 upp í 20. Þegar svörin bárust frá þátttakendum var reiknuð út meðaleinkunn fyrir hvert atriði úr öllum svörum. Þeim var síðan raðað í áhersluröð eftir meðaleinkunn hvers atriðis. Það atriði sem fékk lægsta einkunn að jafnaði var efst í áhersluröð (sett í 1. sæti). Þannig var fyrrgreindum atriðum raðað í áhersluröð frá 1 upp í 20. Það atriði sem lenti í 20. sæti var því það sem þátttakendum þótti skipta minnstu máli. Á þennan hátt var hægt að leggja mat á hvort áherslumunur væri í afstöðu lykilstjórnenda í miðlægri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hins vegar gagnvart einstökum atriðum. Tilgangur þessarar könnunar er m.a. að kanna hvort lykilstjórnendur í miðlægri stjórnsýslu vanmeti afstöðu og viðhorf forstöðumanna stofnana gagnvart einstökum atriðum við undirbúning og framkvæmd fjárheimilda.

Niðurstöður úr svörum þeim sem bárust í rannsókninni eru birtar í töflu 16. Þau efnisatriði sem gefin er lægst tala eru sett efst í forgangsroðun hjá hvorum flokki fyrir sig (1. sæti). Það atriði sem fær hæsta tölu er sett síðast í forgangsroðun (20. sæti).

**TAFLA 16 FORGANGSRÖÐUN LYKILSTJÓRNENDA Í MIÐLÆGRI STJÓRNSÝSLU ANNARS VEGAR OG FORSTÖÐUMANNA STOFNANA HINS VEGAR**

Nr	Efnisþáttur	Lykilstjórnendur í miðlægri stjórnsýslu	Forstöðumenn stofnana
1	Fjármálastjórnun vegna tiltekinnar verkefna	19	15
2	Skýrslugerð og mæling á skilvirkni	14	16
3	Endurmenntun og upplýsingagjöf til stjórnenda	5	3
4	Kortlagning á lýðfræðilegri þróun íbúanna	19	16
5	Aukið sjálfstæði og ábyrgð einstakra stofnana	10	6
6	Markvisst eftirlit með þróun heildarlauna	2	18
7	Samspil launaþróunar og afkomu sveitarfélagsins	10	11
8	Þátttaka stjórnenda við undirbúning fjárheimilda	2	11
9	Yfirsýn kjörinna fulltrúa yfir fjármál sveitarfélagsins	6	11
10	Fjárhagsleg sjónarmið mikilvæg við afgreiðslu einstakra mála	8	14
11	Ábyrgð á ráðstöfun fjárheimilda	1	2
12	Skýrari línur í stjórnarstefnu sveitarfélagsins	15	9
13	Aukinn sveigjanleiki í fjármálakerfi sveitarfélagsins	18	6
14	Stuðningur fjárhagssviðs við einstakar stofnanir	8	3
15	Hæfni og kunnátta í fjárhagslegum rekstrarþáttum	2	6
16	Geta til að meta fjárhagsleg áhrif ríkisins	17	18
17	Hæfni starfsmanna við reikningsskil, útreikning launa og gerð ráðningasamninga	6	3
18	Áhrif sértækra aðgerða ríkisins fyrir sveitarfélagið	15	20
19	Bráðabirgðamat á rekstrarniðurstöðum	10	11
20	Stuðningur stjórnmalamanna við markvissa fjármálastjórnun	13	9

Fram kemur í niðurstöðum könnunarinnar í töflu 16 að nokkur munur er á þeim áherslum sem fram kemur annars vegar hjá lykilstjórnendum fjármálastjórnunar í miðlægri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumönnum stofnana hins vegar.

Vitaskuld er rétt að leggja áherslu á að taka verður niðurstöðunum með ákveðnum fyrirvara þar sem bæði er úrtakið ekki stórt og einnig er svarhlutfall forstöðumanna stofnana 50%. Því er hér frekar um að ræða ákveðnar vísbendingar en ekki óumdeildar niðurstöður.

Síðan er rétt að leggja áherslu á að þær niðurstöður sem koma fram í þessari könnun eru viðhorf viðkomandi starfsmanna á þeim tíma þegar könnuninni er svarað. Ekki er hægt að útiloka að viðhorf þeirra geti breyst við breyttar aðstæður.

Niðurstöður þeirra svara sem bárust eru við beiðni um forgangsröðun fyrrgreindra atriða eru settar upp í matrixuformi í töflu 17. Á lárétta ásnum koma fram áherslur lykilstjórnenda í miðlægri stjórnsýslu. Áherslur forstöðumanna stofnana koma aftur á móti fram á lóðrétta ásnum.

Með þessari uppsetningu er hægt að bera saman þær áherslur sem koma fram hjá hvorum aðila fyrir sig á nákvæman og skipulagðan hátt. Þannig er á auðveldan hægt að draga fram þá hluta þar sem áherslur hvors aðila fyrir sig falla saman og síðan þá hluta þar sem koma fram mismunandi áherslur gagnvart tilteknum áherslum.

Niðurstöðunum er skipt í þrjá flokka eftir afstöðu hvors hóps fyrir sig gagnvart forgangsröðun einstakra þátta. Þau atriði sem falla undir hæstu áherslu hvors hóps lenda í 1. – 7 sæti. Þau atriði sem lenda í sæti 8 - 13 falla undir meðal þunga forgangsröðun og þau atriði sem lenda í sæti 14 - 20 lenda í lágri forgangsröðum. Á þennan hátt eru niðurstöðurnar settar fram á tiltölulega einfaldan hátt. Með því er auðvelt að draga fram þá heildarmynd sem niðurstöðurnar fela í sér.

Hægt væri að leggja fram greiningu þar sem áherslur viðkomandi aðila eftir einstökum liðum koma fram. Fyrir getur komið að áhersla hvors hóps fyrir sig getur lent einna hæst í einum áhersluflokki en einna lægst í öðrum. Því getur í raun skilið meira milli í áherslum milli hópanna gagnvart einstökum atriðum heldur en kemur hér fram. Það er þó ekki víst að þær myndu gefa marktækari niðurstöður en hér koma fram miðað við þann fjölda sem tók þátt í þessari rannsókn.

### **5.3.1. Úrvinnsla úr niðurstöðum í rannsóknarverkefni II**

Við úrvinnslu gagna er lögð áhersla á að draga fram meginniðurstöður úr rannsókninni. Þær gefa bæði upplýsingar um þau atriði sem hóparnir eru samstíga um en einnig koma fram upplýsingar um þau atriði þar sem skilur á milli í áherslum þeirra. Að lokum koma fram ákveðnar vísbendingar um þau atriði sem áhugavert væri að kanna frekar.

Niðurstöður úr úrvinnslu gagna úr rannsóknarverkefni II koma fram í töflu 17.

**TAFLA 17 SAMANBURÐUR Á FORGANGSRÖÐUN LYKILSTJÓRNENDA Í MIÐLÆGRI STJÓRNSÝSLU ANNARS VEGAR OG FORSTÖÐUMANNA STOFNANA HINS VEGAR**

		<b>Lykilstjórnendur í miðlægri stjórnsýslu</b>		
		Há forgangsröðun (sæti 1-7)	Meðal forgangsröðun (sæti 8-13)	Lág forgangsröðun (sæti 14-20)
<b>Forstöðumenn stofnana</b>	Há forgangsröðun (sæti 1-7)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endurmenntun og upplýsingagjöf</li> <li>• Ábyrgð á ráðstöfun fjárheimilda</li> <li>• Hæfni og kunnátta í fjármálum og rekstri</li> <li>• Hæfni við vinnslu reikningskila, útreikning launa og gerð ráðningarsamninga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aukið sjálfstæði stofnana</li> <li>• Stuðningur fjárhagssviðs v. einstakar stofnanir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aukinn sveigjanleiki í fjármálakerfi sveitarfélagsins.</li> </ul>
	Meðal forgangsröðun (sæti 8-13)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Þátttaka stjórnenda við undirbúning fjárheimilda</li> <li>• Yfirsýn kjörinna fulltrúa yfir fjármál sveitarfélagsins</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samspil launapróunar og afkomu sveitarfélagsins</li> <li>• Bráðabirgðamat á rekstrar- niðurstöðum</li> <li>• Stuðningur kjörinna fulltrúa við markvissa fjármálastjórnun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skýrari stjórnunarstefna</li> </ul>
	Lág forgangsröðun (sæti 14-20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Markvisst eftirlit með þróun heildarlauna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fjárhagsleg sjónarmið við afgreiðslu einstakra mála</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fjármálastjórnun v. tiltekinna verkefna</li> <li>• Skýrslugerð og mæling á skilvirkni</li> <li>• Skráning á lýðfræðilegri þróun íbúanna</li> <li>• Geta til að meta áhrif aðgerða ríkisins</li> <li>• Áhrif sértækra aðgerða ríkisins fyrir fjárhag sveitarfélagsins</li> </ul>

Ef fullkomin samsvörun væri í áherslum fyrrgreindra aðila þá myndu áherslur þeirra raðast niður töfluna frá reitnum efst til vinstri í töflu 17 skáhallt niður í hægra hornið

neðst. Það sem er áhugavert við niðurstöðurnar, eins og þær birtast í töflu 17, er að svo er ekki í átta tilvikum af tuttugu. Það bendir til þess að það sé fyrir hendi nokkur munur í áherslum lykilstjórnenda í miðlægrri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hins vegar hvað varðar fjármálastjórn sveitarfélaga. Það er áhugaverð niðurstaða út af fyrir sig.

Hér á eftir verður fjallað um þær niðurstöður sem koma fram í töflu 17. Umfjöllunin tekur mið af þeim áherslum sem koma fram í töflunni. Henni er skipt í þrjá hluta. Þeir eru sem hér segir:

- samsvörun er í áherslum lykilstjórnenda í miðlægrri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hins vegar,
- atriði sem lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnsýslu leggja meiri áherslu á en forstöðumenn stofnana,
- atriði sem forstöðumenn stofnana leggja meiri áherslu á en lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnsýslu.

### **5.3.2. Samsvörun er í áherslum lykilstjórnenda í miðlægrri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hins vegar**

Hér verður farið yfir þau atriði þar sem kom fram samsvörun í viðhorfi lykilstjórnenda í miðlægrri stjórnsýslu og hjá forstöðumönnum stofnana.

Það er sameiginlegt hjá báðum hópum viðmælenda að mikil áhersla er lögð á mikilvægi fagmennsku og stöðuga þekkingaröflun. Endurmenntun, hæfni og kunnátta í störfum eru atriði sem báðir aðilar leggja mesta áherslu á. Það þarf ekki að koma á óvart en engu að síður er áhugavert að sjá þær áherslur sem koma fram í þessum efnunum. Mikil áhersla er lögð á nauðsyn þess að rekstrarleg hæfni sé til staðar svo og að mikil hæfni við vinnslu bókhalds og launavinnslu sé til staðar. Hvorutveggja atriðin eru forsendur þess að rekstur sveitarfélagsins gangi eins og stefnt er að svo að þær bókhaldslegu niðurstöður sem lagðar eru fram um reksturinn séu traustsins verðar.

Báðir hópar virðist leggja heldur minni áherslu á nauðsyn þess að fylgjast með samspili launabróunar og afkomu. Einnig er hófleg áhersla lögð á nauðsyn þess að leggja fram bráðabirgðaniðurstöður um afkomu sveitarfélagsins. Ekki er lögð mikil áhersla á að kjörnir fulltrúar styðji við markvissa fjármálastjórnun. Þróun launa byggir að hluta til á þeim miðlægu samningum sem gerðir eru í almennum kjarasamningum. En á hinn bóginn byggir þróun launa einnig á þeim fjölda starfsmanna sem ráðnir eru til starfa á hverjum

tíma og hvernig ráðningarsamningar eru útfærðir. Því er þróun heildarlauna að töluverðu leyti í höndum sveitarfélagsins sjálfs.

Báðir hópar leggja minnsta áherslu á almenna skýrslugerð, skráningu á lýðfræðilegri þróun innan sveitarfélagsins svo og úttektir á áhrif af aðgerðum ríkisvaldsins á fjárhag sveitarfélagsins. Af þessu má draga þá ályktun að það sé lögð minni áhersla af báðum aðilum á almenna upplýsingasöfnun og greiningu á þeirri þróun sem á sér stað innan sveitarfélagsins. Í þeim tilfellum er um ákveðna grunnvinnu að ræða en snýr ekki að beinni fjármálastjórnun. Þetta getur meðal annars átt rót að rekja til þess að sjaldnar er nægur tími til að sinna öðru en því sem varðar beina úrlausn verkefna. Minni tími er til að vinna að almennri greiningu gagna og skýrslugerð sem ekki tengjast ákveðnum vel skilgreindum verkefnum sem þarf að leysa.

### **5.3.3. Atriði sem lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnsýslu leggja meiri áherslu á en forstöðumenn stofnana**

Hér verður farið yfir þau atriði sem lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnsýslu forgangsöðuðu ofar en forstöðumenn stofnana.

Lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnsýslu leggja meiri áherslu en forstöðumenn stofnana á virka þátttöku þeirra við undirbúning fjárheimilda. Þarna kemur að öllum líkindum fram meiri þekking og reynsla lykilstjórnenda í miðlægrri stjórnsýslu á hverju það skilar að fyrir hendi sé virk og almenn þátttaka og þekking hjá forstöðumönnum stofnana á fjármálum sveitarfélagsins. Virk þátttaka í undirbúningi fjárheimilda eykur skilning forstöðumanna á samhengi einstakra þátta, hvaðan upplýsingar séu komnar og hvernig úr þeim sé unnið. Einnig skiptir miklu máli að forstöðumenn „eigi“ sinn hluta í undirbúningi fjárheimilda. Það eykur ábyrgð viðkomandi í rekstrarlegu tilliti.

Lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnsýslu leggja meiri áherslu á nauðsyn þess að kjörnir fulltrúar hafi góða yfirsýn um stöðu og þróun mála í fjármálum sveitarfélagsins en forstöðumenn stofnana. Lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnsýslu eiga í miklum samskiptum við kjörna fulltrúa og því varðar miklu að hvorutveggja séu samstíga í fjármálalegri umræðu.

Launakostnaður er stærsti útgjaldaliður langflestra sveitarfélaga. Því skiptir miklu máli fyrir afkomu þeirra hvernig útgjöld vegna launa þróast. Mikill áherslumunur er í afstöðu lykilstjórnenda í miðlægrri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hins vegar

um hve mikilvægt það er að fylgjast með þróun heildarlauna. Það vekur nokkra athygli að forstöðumenn stofnana skuli setja þennan þátt í lægstu forgangs röðun, því fátt hefur eins mikil áhrif á afkomu sveitarfélagsins eins og þróun heildarlauna. Þróun heildarlauna byggir annars vegar á fjölda starfsmanna og hins vegar á launasetningu þeirra. Það er ekki ólíklegt að þarna komi fram ákveðinn áherslumunur hvað varðar ráðningar almennt. Forstöðumenn stofnana telja oft nauðsynlegt að hafa fleiri starfsmenn við störf heldur en vilyrði fæst fyrir af hálfu kjörinna fulltrúa. Því kemur oft fram nokkur núningur milli aðila í þessum efnum.

Lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnsýslu leggja meiri áherslu á að fjárhagsleg sjónarmið séu ráðandi við vinnslu og afgreiðslu einstakra verkefna en forstöðumenn stofnana gera. Þarna koma fram ólíkar áherslur sem oft virðast koma fram í rekstri sveitarfélaganna. Verkefni verður að leysa óháð þeim kostnaði sem fellur til vegna þess er eitt sjónarmið. Verkefni verður að leysa innan þess fjárhagsramma sem er fyrir hendi er annað sjónarmið. Oft á tíðum er vandasamt að fá þessi ólíku sjónarmið til að vera samstiga.

#### **5.3.4. Atriði sem forstöðumenn stofnana leggja meiri áherslu á en lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnsýslu**

Hér verður farið yfir þau atriði sem forstöðumenn stofnana forgangs röðuðu ofar en lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnsýslu.

Forstöðumenn stofnana leggja mikla áherslu á aukið fjárhagslegt sjálfstæði einstakra stofnana. Þessir þættir vega ekki eins þungt hjá lykilstjórnendum í miðlægrri stjórnsýslu. Þetta eru áhugaverðar niðurstöður sem væri fróðlegt að skoða nánar. Leggja báðir aðilar sömu merkingu í fjárhagslegt sjálfstæði? Hvert er t.d. viðhorf forystumanna stofnana gagnvart aukinni rekstrarlegri ábyrgð með auknu fjárhagslegu sjálfstæði þeirra?

Forstöðumenn stofnana leggja mikla áherslu á nauðsyn þess að fá stuðning fjárhagssviðs við ýmsa þætti í starfsemi stofnananna. Það er áhugavert að sjá að stofnanir sveitarfélaganna telja sig hafa þörf fyrir meiri faglegan stuðning fjárhagssviðs en þær eru að fá. Það bendir til að þörf stofnana fyrir faglega aðstoð af slíkum toga sé vanmetin. Það er niðurstaða sem er áhugavert að skoða betur.

Forstöðumenn stofnana leggja mikla áherslu á að fá meiri fjárhagslegan sveigjanleika í rekstri stofnana en nú er fyrir hendi. Á sama tíma leggja lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnsýslu ekki eins mikla áherslu á nauðsyn þess. Þetta er atriði sem væri mjög



áhugavert að kanna frekar. Er þetta áhersla forstöðumanna stofnana á meira fjárhagslegt sjálfstæði stofnana sett fram óháð því hvaða rammi hverri stofnun er settur svo sem varðandi mannráðningar? Getur þetta á hinn bóginn verið áhersla á að fá meira rekstrarlegt sjálfstæði innan þess ramma sem hver stofnun hefur til að starfa innan? Þarna koma fram áhugaverðar ábendingar um mismunandi nálgun að sama verkefni hjá forstöðumönnum stofnana annars vegar og lykilstjórnenda í miðlægrri stjórnarsýslu hins vegar.

Forstöðumenn stofnana leggja meiri áherslu á nauðsyn á skýra stjórnunarstefnu gagnvart stofnunum heldur en lykilstjórnendur í forsvarsmenn miðlægrri stjórnarsýslu gera. Þarna koma fram áherslur sem eru mjög áhugaverðar. Getur verið að þörf fyrir skýra stjórnunarstefnu af hálfu kjörinna fulltrúa og miðlægrar stjórnarsýslu hvað varðar samskipti við einstakar stofnanir sveitarfélagsins sé vanmetin? Þessa niðurstöðu væri áhugavert að kanna nánar. Þá ekki síst áhugavert að kanna á hvaða sviðum þessi þörf væri brýnust og hvaða áherslur vega þyngst í þessu sambandi.

### **5.3.5. Samandregnar niðurstöður úr rannsóknarverkefni II**

Þegar lagt er mat á niðurstöður úr þessum hluta rannsóknarinnar þá kemur í ljós að bæði er veruleg samsvörun á milli þeirra áherslna sem lykilstjórnendum í miðlægrri stjórnarsýslu og forstöðumenn stofnana hafa gagnvart ýmsum þeim atriðum í fjármálastjórnun sveitarfélaga sem lögð voru fyrir í útsendum lista. Einnig kemur fram að það er merkjanlegur munur á áherslum þessara aðila. Lykilstjórnendur í miðlægrri stjórnarsýslu leggja meiri áherslu á heildarsýn og þau atriði sem varða sveitarfélagið í heild sinni. Forstöðumenn stofnana leggja aftur á móti meiri áherslu á staðbundin sjónarmið stofnana og aukna ábyrgð og sveigjanleika en einnig kemur glögg fram áhersla á þörf fyrir meiri stuðning.

Sá munur í áherslum sem sterkar ábendingar eru um að séu fyrir hendi hjá fyrrgreindum starfsmönnum beinir athyglinni að ýmsum þáttum sem hægt er að vinna með. Það er hægt að leggja aukna áherslu á að skapa sterkari heildarsýn og meiri skilning allra þeirra sem málið varðar á að sveitarfélagið er ein heild og hugsanlega verður það sem slíkt. Á hinn bóginn má ekki vanmeta þau sjónarmið forstöðumanna stofnana að þeir leggja áherslu á aukið sjálfstæði en jafnframt að fá meiri stuðning frá miðlægrri stjórnarsýslu.

Bæði þessi sjónarmið falla saman á þeirri vegferð að byggja upp sameiginleg markmið og sameiginlega sýn fyrir sveitarfélagið í heild sinni.

## 6. Umræður

Í þessum kafla verða tengd saman þau atriði sem fjallað var um í upphafi og tengjast fjármálastjórnun sveitarfélaga, margbreytileika hennar og mikilvægi. Einnig verður komið inn á þá umgjörð sem fjármálastjórnun sveitarfélaga er búin í lagaumgjörð sveitarstjórnarstigsins. Fjallað verður um niðurstöður úr rannsóknarhluta ritgerðarinnar og þær settar í samhengi við umræðu fyrr í ritgerðinni.

Í þessari ritgerð hafa verið dregin saman ýmis atriði sem varða fjármálastjórnun sveitarfélaga. Dregið hefur verið fram mikilvægi fjármálastjórnunar sveitarfélaga sem forsendu fyrir annarri starfsemi þeirra. Greinilegt er að afkoma sveitarfélaganna er afar misjöfn eins og kemur fram í yfirliti um veltufé frá rekstri hjá þeim 69 sveitarfélögum á árinu 2019 sem skoðuð voru. Ársreikningar frá þremur sveitarfélögum voru ekki aðgengilegir. Markmið fyrri rannsóknarhluta er að kanna hvort það sé eitthvað í verklagi og vinnubrögðum innan hvers sveitarfélags sem geti verið ástæða þessa mikla munar eða hvort munurinn liggja einvörðungu í mismun á ytri aðstæðum hvers sveitarfélags.

Þegar lagaumhverfi norrænna sveitarfélaga er borið saman við ákvæði íslenskra sveitarstjórnarlaga skoðað þá kemur fram áherslumunur á þeirri umgjörð sem lagaramminn setur sveitarstjórnunum við framkvæmd fjármálastjórnunar. Í öðrum norrænum ríkjum er kveðið skýrt á um í sveitarstjórnarlögum að sveitarstjórnir skuli setja sér markmið fyrir störf sín fyrir sveitarfélagið. Slíkt ákvæði er ekki fyrir hendi í íslenskum lögum. Það er ólíklegt að slíkt ákvæði sé að finna í sveitarstjórnarlögum fyrrgreindra landa að ástæðulausu. Með slíku ákvæði er undirstrikað hve mikilvægt það er að setja sér skýr markmið til að vinna eftir við þau flóknu og mikilvægu störf sem störf að sveitarstjórnarmálum sannarlega eru. Þessar áherslur eru í samræmi við niðurstöður rannsókna á þessu sviði svo sem kemur fram hjá Ax, Johansson og Kullvén, (2002) og Picard og Reis, (2002).

Í niðurstöðum á rannsóknarverkefni I kemur fram að nokkur sveitarfélög hafa sett sér slík fjárhagsleg markmið. Það sýnir að vinnubrögð af þeim toga hafa verið tekin upp hjá hluta sveitarfélaga að þeirra eigin frumkvæði. Það er á hinn bóginn ekki góð stjórnsýsla að skipulögð og markviss vinnubrögð skuli vera valkvæð. Það ætti að liggja í augum uppi hve gagnlegt það er fyrir sveitarstjórn að ræða skipulega á hverjum tíma á hvaða vegferð sveitarfélagið sé og hvert skuli stefnt. Þarf að breyta um stefnu? Ef svo er þá í hvaða átt,

hve mikið og hve hratt? Til hvaða aðgerða þarf að grípa svo að það sé mögulegt og skili tilætluðum árangri? Þessar spurningar og fleiri áþekkar eru eðlilegar í þessu samhengi og nauðsynlegt að leita svara við þeim. Það er síðan áhugavert að sjá það í þessu samhengi að í niðurstöðum úr rannsóknarhluta I kemur fram að þau sveitarfélög sem hafa hátt veltufé frá rekstri hafa sett sér fjárhagsleg markmið og vinna á margan hátt á skipulagðri hátt að undirbúningi fjárheimilda og eftirfylgni með framkvæmd þeirra en þau sveitarfélög sem hafa lágt veltufé frá rekstri.

Í yfirferð um sveitarstjórnarlög norrænna ríkja og fjármálakafla þeirra kemur einnig fram að eftirlit ríkisins með rekstri sveitarfélaga er útfært á hvað nákvæmastan hátt í íslenskum og norskum sveitarstjórnarlögum. Svenningsson (2005) fjallaði um eftirlit ríkisins með sveitarfélögum í Danmörku, Englandi, Finnlandi og Noregi. Fram kemur í skýrslunni að í Finnlandi hefur innanríkisráðuneytið bæði almennt eftirlit með afkomu sveitarfélaga og en einnig eftirlit með að markmið um aukna skilvirkni í rekstri þeirra gangi eftir. Í Noregi hefur um 20 ára skeið verið unnið eftir ákveðnu samningsferli milli ríkis og sveitarfélaga um fjármál sveitarfélaganna. Eitt af markmiðum samninganna er að ná fram sameiginlegum skilningi aðila um að það er á ábyrgð Stórþingsins og ríkisstjórnarinnar að taka ákvarðanir um fjárhagsleg og pólitísk markmið sveitarfélagageirans. Einnig á það að stuðla að aukinni ábyrgð sveitarfélaganna við framkvæmd ákveðinna málaflokka. Eftirlit ríkisins með rekstri sveitarfélaganna hefur þann tilgang, fyrir utan að fylgjast almennt með rekstri þeirra, að fá yfirlit um hvernig tekst að ná fyrrgreindum markmiðum. Í íslenskum sveitarstjórnarlögum beinist eftirlit ríkisins með sveitarfélögum eingöngu að rekstrarlegu eftirliti.

Danmörk skilur sig nokkuð frá öðrum norrænum ríkjum í þessu sambandi vegna mikilvægis sveitarstjórnarstigsins í opinberum rekstri og samningssambands ríkisins og sveitarfélaganna um fjármál sveitarfélaga. Í Svíþjóð er aftur á móti lögð megináhersla á að styrkja innra fjármálastjórnunarkerfi sveitarfélaganna með lagaramma sem mælir m.a. fyrir um skipulögð vinnubrögð, bæði við undirbúning fjárheimilda og eftirfylgni með framkvæmd þeirra.

Athygli vekur hversu mikil áhersla er lögð í sveitarstjórnarlögum annarra norrænna ríkja á formlegt innra eftirlit hjá sveitarfélögum. Í því sambandi má benda á Stenstadvold (2008) sem hefur tekið saman yfirlit um innra eftirlit í norskum sveitarfélögum. Þar kemur fram að mörg norskra sveitarfélaga hafa byggt upp

umfangsmikið innra eftirlit. Það er annað tveggja tengt ákveðnum málaflokki eða tiltekinni þjónustu. Sem dæmi má nefna eftirlit tengt barnaverndarmálum og umhverfis- og umönnunarmálum. Önnur hafa byggt upp eftirlitskerfi sem tengjast almennu gæðaeftirliti með starfsemi sveitarfélagsins. Í norskum sveitarstjórnarlögum og sérlögum eru að finna fjölmörg ákvæði sem tengjast innra eftirliti sveitarfélaganna. Þau eiga meðal annars við um vinnuumhverfi, framboð á þjónustu til íbúanna og aðbúnaði starfsmanna.

Í fjármálaköflum sveitarstjórnarlaga annarra norrænna ríkja er mælt er fyrir um skipan sveitarstjórna í fjárhagsnefnd, eftirlitsnefnd og / eða skipan skoðunarmanna. Hlutverk þessara aðila skal vera að rýna innra starf sveitarfélaganna til hliðar við hefðbundna endurskoðun ársreikninga með aðaláherslu á fjármál þeirra. Ákvæði um skoðunarmenn sveitarfélaga á Íslandi var fellt úr sveitarstjórnarlögum með lögunum sem samþykkt voru árið 2011. Þannig má segja að þær áherslur varðandi innra eftirlit með rekstri sveitarfélaga á Íslandi, sem lögfestar voru með sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 eru ólíkar þeim áherslum sem er að finna í fjármálaköflum sveitarstjórnarlaga í flestum öðrum norrænum ríkjum. Ástæða virðist til að skoða þetta atriði nánar.

Samanburður höfundar á fjármálaköflum sveitarstjórnarlaga hinna norrænu ríkja leiðir í ljós að í öðrum norrænum ríkjum lögð ríkari áhersla á skipulögð og fagleg vinnubrögð sveitarstjórna í þeim efnum sem tengist fjármálastjórnun þeirra en gert er í fjármálakafla íslenskra sveitarstjórnarlaga. Það eru áhugaverðar niðurstöður sem áhugavert væri að vinna betur úr. Lagaumgjörð af þessum toga á að tryggja eins og hægt er að fjármálum sveitarfélaga sé haldið í jafnvægi til skemmri og lengri tíma. Í íslenskum sveitarstjórnarlögum er aftur á móti lögð mikil áhersla á eftirlit ríkisins með fjármálum sveitarfélaga.

Það viðhorf kom almennt fram hjá viðmælendum í rannsóknarverkefni I að nægilegt bolmagn væri ekki fyrir hendi hjá sveitarfélögum til að hægt væri að vinna við ýmis mikilvæg verkefni sem tengjast fjármálastjórnun sveitarfélagsins. Sérstaklega var tekið fram að ekki væri bolmagn til að leggjast í greiningu á einingakostnaði við framkvæmd þjónustunnar innan stofnana sveitarfélagsins. Því er einfaldasta leiðin oft valin eða að leggja til að verkin séu unnin á áþekkan hátt og gert hefur verið við afgreiðslu fjárheimilda. Í þessu sambandi vakna ýmsar spurningar. Ein þeirra er til dæmis hvort gildi greiningarvinnu vegna undirbúnings við undirbúning að fjárheimildum, eftirliti með framkvæmd þeirra svo og uppbygging á faglegu greiningarstarfi innan sveitarfélagsins sé

almennt vanmetið? Ansbøl (2018) fjallar nokkuð um þetta viðfangsefni. Hann leggur áherslu á mikilvægi þess að undirbyggja markmiðssetningu og útfærslu þeirra með nákvæmri greiningu á grunnforsendum. Einnig er að hans mati mikilvægt að ekki séu teknar ákvarðanir um skammtímamarkmið eða kröfu um árangur að ekki sé jafnframt tekin afstaða til fjárhagslegra afleiðinga. Það leiðir af sér að vanda verður greiningu á grunnforsendum til að ákvarðanir sem hafa fjárhagslegar afleiðingar fyrir heildina byggi á traustum grunni.

Fróðlegt er að rýna betur þau viðhorf sem komu fram hjá allnokkrum viðmælendum í rannsóknarverkefni I að kjörnir fulltrúar þekki ekki alltaf hvar mörkin liggja milli hlutverks kjörinna fulltrúa og hlutverks sveitarstjórans. Eins og kemur fram í kaflanum um hlutverk, réttindi og skyldur kjörinna fulltrúa þá hefur endurnýjun kjörinna fulltrúa vaxið með hverjum kosningum frá aldamótum. Það segir að með þessari þróun hefur hlutfall kjörinna fulltrúa sem hafa litla sem enga reynslu af sveitarstjórnarmálum í upphafi hvers kjörtímabils hefur farið vaxandi. Það tekur langan tíma fyrir hvern og einn að ná undirtökum á öllu því flókna regluverki sem kjörnir fulltrúar þurfa að setja sig inn í. Því er það athyglisvert í þessu sambandi að sú skoðun komi fram í nokkrum tilvikum hjá sveitarstjórum að kjörnir fulltrúar átti sig ekki alltaf á hve langt þeir megi ganga í því að taka að sér ákveðin erindi. Það kom glögglega fram hjá viðmælendum að þeim fannst sú staða óþægileg sem upp getur komið þegar kjörnir fulltrúar taka að sér að reka erindi einstakra aðila í stjórnkerfi sveitarfélagsins. Þessi niðurstaða styður við fyrri rannsóknir, (Eva Marín Hlynsdóttir, 2016), um að verkaskiptingu milli kjörinna fulltrúa annars vegar og ráðinna sveitarstjóra hins vegar þurfi að skoða betur og skýra á þann veg að það liggi ljóst fyrir hvar valdmörk hvors aðila liggja.

Það var sammerkt flestum viðmælenda úr hópi sveitarstjóra að þeir höfðu áhyggjur af því hvernig þróun launakostnaðar sveitarfélaganna muni verða í náninni framtíð. Þá voru þeir ekki að tala út frá fyrirsjálegum áhrifum coronaveirunnar á fjárhag sveitarfélaganna. Launahækkun vegna kjarasamninga er fyrirsjálegur, kostnaður vegna fjarveru starfsfólks vegna veikinda fer sífellt hækkandi að þeirra mati og framundan er líkleg hækkun launakostnaðar vegna styttingu vinnuvikunnar. Þeir sem tjáðu sig um þessi mál tóku skýrt fram að þeir bæru fullt traust til fulltrúa sveitarfélaganna sem vinna að kjarasamningum. Á hinn bóginn væri nauðsynlegt að raddir þeirra sem annast framkvæmd kjarasamninga væru meira áberandi í undirbúningsviðræðum um stefnumótun og þær áherslur sem

unnið er eftir í kjarasamningum sveitarfélaga. Þeir gætu engum um kennt nema sjálfum sér ef sjónarmið sveitarstjóra hefðu ekki verið nógu áberandi í umræðunni.

Í viðtölum við sveitarstjóra kom fram að vinnulag við undirbúning fjárheimilda hafi breyst verulega á seinni tímum. Forstöðumenn stofnana taka yfirleitt virkan þátt í undirbúningi fjárheimilda, hver fyrir sína stofnun. Þeir njóta trausts í þeim efnum sem skilar sér í aukinni rekstrarlegri ábyrgð að sögn viðmælenda. Áþekk viðhorf koma fram hjá Evu Marín Hlynsdóttur (2016) þar sem fjallað er um styrk stjórnsýslunnar og meiri langtímahugsun við stefnumörkun hjá sveitarfélögum. Í þessu samhengi er áhugavert að fá innsýn í áherslur forsvarsmanna í miðlægri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hinsvegar varðandi ýmis atriði sem varða undirbúning fjárheimilda. Slík greining er meðal annars gerð til að kanna hvort áherslur þeirra gagnvart verkefninu séu misvísandi.

Í rannsóknarverkefni II er leitast við að afla upplýsinga sem geta gefið yfirlit um sýn lykilstjórnenda í miðlægri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hins vegar á ýmsis atriði er varða fjármálastjórnun sveitarfélaga. Samstarf þeirra sem bera ábyrgð á undirbúningi fjárheimilda í heild sinni og forstöðumanna einstakra stofnana er mikilvægt á margan hátt. Í því sambandi er t.d. mikilvægt að það sé skilningur milli aðila á hlutverki hvors fyrir sig. Síðan skiptir miklu máli að meðal forstöðumanna sé til staðar nægjanleg þekking svo þeir geti staðið undir þeim skyldum sem þeir bera sem ábyrgðaraðilar á rekstri stofnana sinna. Niðurstöður könnunarinnar eru áhugaverðar á ýmsan hátt. Eins og eðlilegt er þá leggja lykilstjórnendur í miðlægri stjórnsýslu mikla áherslu á heildarsýn yfir fjármál sveitarfélagsins í heild sinni en forstöðumenn einstakra stofnana. Það er skiljanlegt sjónarmið út af fyrir sig. Þó má ekki líta fram hjá því að mikilvægt er að einstakir forstöðumenn upplifi sig sem hluta af heild en líti ekki á stofnun sína sem einangraða frá öðrum hlutum í rekstri sveitarfélagsins. Þetta sjónarmið kemur fram meðal annars í því að þeir leggja áherslu á sjálfstæði stofnana og nauðsyn þess að hafa meiri fjárhagslegan sveigjanleika í rekstrinum. Þessi sjónarmið geta farið mjög vel saman við ábyrga fjármálastjórn hjá sveitarfélaginu í heild sinni. Slíkt frelsi til aukins sveigjanleika í rekstrinum, sem væri innan þess ramma sem fjárheimildir og kjarasamningar gefa möguleika til, munu virka sem hvati til aukinnar útsjónarsemi og skynsamlegra ákvarðana. Forsenda þess er þó að viðkomandi stofnun fá notið þess ábata sem bættur rekstur skilar. Þessi niðurstaða kemur meðal annars fram hjá Wilson, (1989). Einnig fjalla Hansson og

Åkerlund (2004) um nauðsyn þess að skapa sameiginlega heildarsýn varðandi meginþætti í fjármálum sveitarfélagsins sem bæði kjörnir fulltrúar og starfsmenn sameinast um.

Það kemur fram hjá forstöðumönnum að þeir telja þörf á meiri stuðningi fjárhagssviðs við starf sitt en verið hefur. Þetta er atriði sem vert er að gefa gaum. Eru gerðar vaxandi kröfur til forstöðumanna stofnana um aðkomu þeirra að undirbúningi fjárheimilda án þess að þeir hafi fengið nauðsynlega fræðslu og stuðning í þeim efnum að þeirra mati? Það veltir upp spurningu um hvort gerðar séu meiri til þeirra um rekstrarlega þekkingu en áður án þess að nauðsynlegur stuðningur hafi fylgt með? Aukinni rekstrarlegri ábyrgð forstöðumanna stofnana og virkari þátttöku í undirbúningsvinnu við fjárheimildir sveitarfélagsins fylgir að það þarf að byggja upp ákveðna grunnþekkingu í rekstri og rekstartengdum atriðum. Þar má nefna grunnþekkingu í áætlanagerð, innkaupamál og skipulagt utanumhald um ýmsar upplýsingar sem gagnast við undirbúning fjárheimilda. Þessi ályktun er í samræmi við áherslur Ansbøl (2018) í umfjöllun hans um nýskipan í ríkisrekstri (New Public Management). Hann leggur áherslu á að til að auka skilvirkni sé nauðsynlegt að deila þekkingu, um þau atriði sem auka skilvirkni og árangur innan sveitarfélagsins, til þeirra aðila sem hún nýtist í starfi.

Síðan kemur fram hjá forstöðumönnum stofnana að þeir meiri áherslu á nauðsyn skýrrar stjórnunarstefnu en lykilstjórnendum í miðlægri stjórnsýslu. Þarna geta verið vísbendingar um að ekki séu nægjanlega skilvirk tengsl milli kjörinna fulltrúa og miðlægrar stjórnsýslu annars vegar og þeirra aðila sem fara með forsvar hjá stofnunum sveitarfélaganna og bera ábyrgð á starfsemi þeirra. Það er ákveðið grundvallaratriði fyrir rekstri stofnana að geta unnið eftir skýrri stefnu. Þarna geta komið fram áhrif af mikilli endurnýjum í hópi kjörinna fulltrúa víða um land í hverjum sveitarstjórnarkosningum. Þegar kjörnir fulltrúar hafa nóg með fyrstu ár kjörtímabilsins með að setja sig inn í málefni sveitarfélagsins þá vinnst minni tími til stefnumótunar og að byggja upp framtíðarsýn fyrir sveitarfélagið. Í þessu sambandi er rétt að minna á það sem áður hefur komið fram að það er ekki lögð á það viðlíka áhersla í íslenskum sveitarstjórnarlögum að hlutverk sveitarstjórna sé að vinna markmiðssetningu fyrir sveitarfélagið eins og er fyrir hendi í öðrum norrænum ríkjum.



## 7. Lokaorð

Í ljósi þess að íslensk sveitarfélög fara með um þriðjung af opinberum útgjöldum á Íslandi þá er athyglisvert hve lítið hefur verið fjallað um þessa hlið opinbera geirans á fræðilegan hátt. Í þessari ritgerð er stigið eitt skref í þeirri vegferð. Verkefni sveitarfélaga eru mikilvæg fyrir nærþjónustu við íbúana. Miklu varðar að þau gangi fyrir sig á þann hátt sem ætlast er til og lög mæla fyrir um. Það er grundvallaratriði fyrir íbúa hvers sveitarfélags að þeir hafi tryggn aðgang að þeirri þjónustu sem lögskipuð er. Tekjur sveitarfélaga eru að miklu leyti byggðar upp af útsvari (skatti af launatekjum), fasteignaskatti og greiðslum frá Jöfnuanssjóði sveitarfélaga. Sveitarstjórn hefur hverju sinni frekar litla möguleika á að hafa áhrif á tekjustofna sveitarfélagsins til skamms tíma lítið. Þannig er afgerandi atriði í starfsemi og afkomu sveitarfélaga að tiltækir fjármunir séu nýttir á sem bestan og skilvirkastan hátt svo þeir komi íbúum sveitarfélagsins að sem mestu gagni á þeim sviðum sem sveitarfélagið ber ábyrgð á. Skipulögð og vönduð fjármálastjórnun sveitarfélaga er því grunnforsenda þess að starfseni sveitarfélaga gangi fyrir sig á þann hátt að þau geti staðið undir þeim skyldum sem þeim eru falin með lögum.

Í ritgerðinni er fjallað um um fjármálakafla sveitarstjórnarlaga og þær áherslur sem koma fram í hinum eru bornar saman við samsvarandi kafla í sveitarstjórnarlögum annarra norræna ríkja. Fram kemur að lagaumhverfi sveitarfélaga vegna fjármálastjórnunar þeirra er ítarlegar uppsett og nákvæmar útfært hjá öðrum norrænum ríkjum en tilfellið er í íslenskum sveitarstjórnarlögum. Tilgangur þess virðist vera að tryggja, sem fært er, vandaða meðferð fjármuna hjá sveitarfélögunum, skýra framtíðarsýn og skilvirkt innra eftirlit með ráðstöfun skattfjár og annarra tekna. Þessar áherslur eiga að styrkja rekstrarlega þekkingu sveitarstjórna, gera umræðu um fjármál sveitarfélaga markvissari og faglegri og minnka þannig líkur á að eitthvað fari úrskeiðis rekstrarlega séð.

Áhugavert virðist vera að huga að þeim ramma sem fjármálakafli sveitarstjórnarlaga setur fjármálastjórn íslenskra sveitarfélaga við næstu endurskoðun laganna og taka í auknum mæli mið af þeim áherslum sem er að finna hjá í öðrum norrænum ríkjum. Þær fela í sér að leggja ætti meiri áherslu á fjárhagslega stefnumörkun sveitarstjórna og vandaðra innra eftirlit. Á þann hátt mætti að öllum líkindum styrkja rekstrarlega stöðu sveitarfélaga og draga þannig úr þörf fyrir eftirlit ríkisins með fjármálum sveitarfélaga.

Afkoma sveitarfélaga hefur að jafnaði verið mjög misjöfn gegnum árin. Um ástæður þess hefur ekki mikið verið fjallað í opinberum skrifum eða rannsóknum. Í þessari ritgerð er unnið út frá tveimur rannsóknarspurningum sem tengjast þessu viðfangsefni. Fyrri rannsóknarspurningin beinist að því hvort hægt sé að greina mismun á vinnulagi og verkferlum hjá kjörnum fulltrúum og lykilmönnum í stjórnsýslu sveitarfélaga við undirbúning fjárheimilda og eftirfylgni með framkvæmd fjárheimilda hjá sveitarfélögum sem eru annars með hátt hlutfall veltufjár frá rekstri og hins vegar þeim sem eru með lágt hlutfall veltufjár af heildartekjum? Sá mælikvarði sem notaður var um afkomuna er hve hátt hlutfall veltufé frá rekstri er af heildartekjum.

Niðurstaðan sýnir ákveðnar vísbendingar í þá átt að hjá þeim sveitarfélögum, þar sem veltufé sem hlutfall af heildartekjum er hátt, er vinnulag við fjármálastjórnun skipulagðara en hjá samanburðarhópnum, markmiðssetning fjármálastjórnunar skýrari og eftirlit með ráðstöfun fjárheimilda markvissara. Allt eru þetta mikilvæg atriði sem varða afkomu sveitarfélaganna miklu. Það eru áhugaverðar niðurstöður, sem hægt er að vinna betur úr, ef hægt er að færa fyrir því ákveðin rök að hluta af ástæðum fyrir mismunandi afkomu sveitarfélaga sé hægt að rekja til stjórnunaraðferða innan þeirra. Sveitarfélögin velta miklum fjármunum og því er mikið undir í starfsemi þeirra og ákvarðanatöku bæði hvað varðar þjónustu við íbúana svo og skattlagningu og gjaldtöku af íbúunum. Því veltur á miklu að fjármálastjórnun þeirra sé á þann veg að fjármunir sveitarfélagsins nýtist sem best og skili íbúunum sem mestri og bestri þjónustu fyrir sem minnsta fjármuni.

Sú ábending sem kom frá nokkrum viðmælendum að stjórnsýslan sé vanbúin til að vinna sem skyldi í greiningu á ýmsum rekstrarþáttum sveitarfélaganna til að undirbyggja ákvarðanatöku betur en mögulegt er við núverandi aðstæður er allrar athygli verð. Getur verið að það sé verið að hirða eyrinn en kasta krónunni á þennan hátt í rekstri sveitarfélaga?

Seinni rannsóknarspurningin beindist að því að kanna hvort munur sé á viðhorfum lykilstjórnenda í miðlægri stjórnsýslu sveitarfélaga annars vegar og forstöðumanna stofnana hjá sveitarfélögum hins vegar gagnvart ýmsum áherslum við vinnslu fjárheimilda og fjármálastjórnun innan sveitarfélagsins. Við allan undirbúning fjárheimilda og framkvæmd eftirlits með framkvæmd þeirra er mikilvægt að samstaða og samhæfðar áherslur séu til staðar innan stjórnsýslu sveitarfélaga. Það á bæði við um lykilstjórnendur innan miðlægrar stjórnsýslu og forstöðumanna stofnana. Hlutverk og ábyrgð

forstöðumanna stofnana er mikið þegar kemur að rekstri sveitarfélagsins. Því er mikilvægt að hlutverk þeirra við undirbúning fjárheimilda sé metið sem skyldi svo og að þeir fái nauðsynlegan stuðning bæði við almennan rekstur svo og stuðning vegna þeirrar vinnu sem tengist undirbúningi fjárheimilda.

Lykilstjórnendur í miðlægri stjórnsýslu leggja meiri áherslu á heildarmyndina í fjármálum sveitarfélagsins en forstöðumenn stofnana. Þetta er ekki óvænt niðurstaða en engu að síður gæti hún verið ábending um hvort þurfi að leggja meiri áherslu á heildarmyndina í allri umfjöllun um fjármálin innan hvers sveitarfélags.

Fram kemur að forstöðumenn stofnana leggja áherslu á að þeir þurfi meiri stuðning frá miðlægri stjórnsýslu og skýrari skilaboð um stjórnunarstefnu frá ráðandi aðilum innan sveitarfélagsins. Þessi niðurstaða beinir athyglinni að því hvort nægjanleg áhersla sé lögð á upplýsingastreymi frá miðlægri stjórnsýslu út til stofnana og að þörf þeirra fyrir faglegan stuðning sé vanmetin. Forstöðumenn stofnana leggja einnig áherslu á rekstrarlegt svigrúm stofnana og aukinn sveigjanleika í ráðstöfun fjárheimilda. Í þeim viðhorfum felast ákveðin sóknarfæri um að nýta þekkingu og hæfileika forstöðumanna til sparnaðar og bættrar nýtingar fjármuna. Stofnanir sveitarfélaga eru lykiltríði í framkvæmd þjónustu sveitarfélagsins. Því verður að leggja áherslu á samþættingu þeirra bæði við miðlæga stjórnsýslu og stefnumörkun kjörinna fulltrúa.

Lengri verður umfjöllum þetta áhugaverða viðfangsefni ekki að sinni. Það er ljóst að það er af mörgu að taka þegar fjallað er um fjármálastjórnun sveitarfélaga, bæði þá umgjörð sem henni er búin og hvernig staðið er að framkvæmd hennar. Höfundur bindur vonir við að sú umfjöllun um fjármálastjórnun sveitarfélaga sem er að finna í verkefni þessu veki áhuga á efninu og jafnvel hugmyndir um frekari verkefni hjá einhverjum þeirra sem málinu tengjast á vettvangi sveitarstjórnarmála.

## 8. Heimildaskrá

- Aaron B. (1964). *Politics of the budgetary process*. New York. USA. Little Brown. Sótt 14. ágúst 2020 af <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=9151&context=ylj>
- Andersen, V. N. (2018): *Statens styring af kommuner*. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Sótt 15. ágúst 2020 af [https://pure.vive.dk/ws/files/2311815/11344\\_statens\\_styring\\_af\\_kommuner.pdf](https://pure.vive.dk/ws/files/2311815/11344_statens_styring_af_kommuner.pdf)
- Ansbøl, R. (2018). *Økonomisk styring i kommunerna*. 3. udgave. Samfundslitteratur 2018. (pp. 125-147).
- aktiewiki.se/overskædighetsprincipen/Vad är överskædighetsprincipen? (2020). Hvað er yfirsýnarreglan? Fræðsla um reikningsskil og fleira. Sótt 15. júní 2020 af <https://aktiewiki.se>
- Arvika kommun. (2006). *God ekonomisk hushållning. Revisionsrapport*. Sótt 14. ágúst 2020 af <https://arvika.se/download/18.41bc345d121cf671c4880003192/1339234861085/God%20ekonomisk%20hushållning.pdf>
- Ax C., Johansson C., & Kullvén H. (2002). *Den nya ekonomistyrningen*. Bokbörsen 693 bls. Árbók sveitarfélaga 2019 (2019). Sótt 20. ágúst 2020 af <https://www.samband.is/verkefningin/rekstur-sveitarfelaga/arbok-sveitarfelaga/arbok-sveitarfelaga-2019/>
- Árni Tómasson. (1991). Reikningsskilaráð. *Álit, tímarit löggildra endurskoðenda*, 21. árgangur, bls. 27-28. Sótt 15. September 2020 af <https://timarit.is/page/6846073#page/n47/mode/2up>
- Ársreikningar sveitarfélaga. (2019). Sótt 16. ágúst 2020 af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stokfrett/2020/09/08/Arsreikningar-sveitarfelaga-fyrir-arid-2019-birtir/>
- Bjarni Pálmason. (2010). *Skulda- og áhættustýring sveitarfélaga*, Meistararitgerð við iðnaðarverkfræði-, vélaverkfræði og tölvunarfræðideild Háskóli Íslands. Sótt 10. desember 2020 af <https://skemman.is/bitstream/1946/4884/1/Skulda-%20og%20áhættustýring%20sveitarfélaga.pdf>
- Björn Bjarnason (2006). *Flutningur grunnskólans*. Sótt 15. nóvember 2020 af <https://www.bjorn.is/greinar/nr/159>
- Brorström, B., Haglund, O. & Solli, R. (1999). *Förvaltningsekonomi*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B.; Lindvall, S. & Solli, R. (2007). *Ledande för produktivitet; Sveriges kommuner och landsting*. Kommunforskning i Västsverige. KFi-rapport, 1101-7155. Sótt 12. júní 2020 af <http://docplayer.se/108394554-Ledande-for-produktivitet.html>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. 4 útg. New York: Oxford university press.
- Charpentier, C. (1997). *Budgeteringens roller, aktörer och effekter*. Stockholm: EFI. Ekonomiska Forskningsintstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Danmarks statistik (2020). *Nationalregnskab og offentlige finanser*. Sótt 14. Október 2020 af <https://dst.dk/da/Statistik/emner/nationalregnskab-og-offentlige-finanser>
- Dietrichson J. & Ellegård J.M. (2014). *Budgetprocessens betydelse för god ekonomisk hushållning*. Institut för ekonomisk forskning vid Lunds Universitet. Sótt 15. júlí 2020 af <https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/budgetprocessens->

- betydelse-foer-god-ekonomisk-hushaallning(fd4e11b7-1a63-4964-8b8c-0a18c26090e9).html
- Dørken, R., Holdt-Olesen, P. & Riisom T. (2008). KREVI, *Udfordringar for kommunal økonomistyring*. Sótt 14. júlí 2020 af <https://www.vive.dk/media/pure/9425/2054834>
- Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga. (2008). Minnisblað um störf eftirlitsnefndar árið 2008. Sótt 31. desember 2020 af <http://www.samgonguraduneyti.is/media/adobeskjol/MinnisbladUmStorfEftirlitsnefndar2008b.pdf>
- Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga (2020). Stjórnarráð Íslands. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Sótt 20. júlí 2020 af <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/nanar-um-nefnd/?itemid=dc04e5ba-4214-11e7-941a-005056bc530c>
- Ellingsen T, & Johannesson M. (2007). Paying respect. *Journal of Economic Perspectives* 21(4): 135-149. Sótt 16. Júlí 2020 af <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.21.4.135>
- Elm-Larsen, R. (2007). *Forvaltningsrevisionen*. Forlaget Samfundslitteratur.
- Elm-Larsen, R. (2013). *Forvaltningsrevision. Begreb, Teori og Proces*. 3. útg., Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Endurskoðunarnefnd Reykjavíkur (2020). Yfirlit um verkefni endurskoðunarnefndar. Sótt 15. september 2020 af <https://reykjavik.is/radognefndir/endurskodunarnefnd>
- Eslava M. (2011). The political economy of fiscal deficits. A survey. *Journal of Economic Surveys* 25(4): s: 645-673. Sótt 15. júlí 2020 af <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-6419.2010.00647.x>
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2016). Administrative capacity and long-term policy making at the Icelandic local level. *Stjórnámál & stjórnsýsla* 2. tbl. 12. árg. 2016 (237-258).
- Fabrizio S, & Mody A. (2006). Can budget institutions counteract political indiscipline? *Economic Policy* 21(48): s: 689-739. Sótt 16. júlí 2020 af [https://econpapers.repec.org/article/blaecpoli/v\\_3a21\\_3ay\\_3a2006\\_3ai\\_3a48\\_3ap\\_3a689-739.htm](https://econpapers.repec.org/article/blaecpoli/v_3a21_3ay_3a2006_3ai_3a48_3ap_3a689-739.htm)
- Guðjón Bragason. (2014). Flutningur málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Samband íslenskra sveitarfélaga 2014 /7. Sótt 9. desember 2020 af <https://eldri.samband.is/media/thjonusta-vid-fatlada/Flutningur2014.pdf>
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2007). *Íslenska stjórnkerfið*. Háskóli Íslands Reykjavík.
- Gunnlaugur A. Júlíusson. (2009). *Að ná undirtökum á fjármálunum*. Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 14. desember 2020 af [wayback.vefsafn.is/20160904111403/http://www.samband.is/media/skyrslur-og-utgafur-hag--og-upplysingasvid/Ad\\_na\\_undirtokum\\_10\\_2009.pdf](http://wayback.vefsafn.is/20160904111403/http://www.samband.is/media/skyrslur-og-utgafur-hag--og-upplysingasvid/Ad_na_undirtokum_10_2009.pdf)
- Gunnlaugur A. Júlíusson. (2010). *Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn*. Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 13. desember 2020 af [http://wayback.vefsafn.is/wayback/20190119143700/https://www.samband.is/media/namskeid-fyrir-sveitarstjornarmenn/Namskeid\\_Fjarmal.pdf](http://wayback.vefsafn.is/wayback/20190119143700/https://www.samband.is/media/namskeid-fyrir-sveitarstjornarmenn/Namskeid_Fjarmal.pdf)
- Gunnlaugur A. Júlíusson (2015). „Best Practice“ samstarfsverkefni. Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 14. desember 2020 af [wayback.vefsafn.is/wayback/20160902233735/http://www.samband.is/media/skyrslur-og-utgafur-hag--og-upplysingasvid/BestPractice.pdf](http://wayback.vefsafn.is/wayback/20160902233735/http://www.samband.is/media/skyrslur-og-utgafur-hag--og-upplysingasvid/BestPractice.pdf)

- Hagen von J, & Harden I.J. (1995). Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review* 39(3-4): s: 771-779. Sótt 14. ágúst 2020 af [https://eEconPapers.repec.org/article/eeeeecrev/v\\_3a39\\_3ay\\_3a1995\\_3ai\\_3a3-4\\_3ap\\_3a771-779.htm](https://eEconPapers.repec.org/article/eeeeecrev/v_3a39_3ay_3a1995_3ai_3a3-4_3ap_3a771-779.htm)
- Hagfræði - Wikipedia, frjálsa alfræðiritið. (2020). Enska heitið á hagfræði. Sótt 20. ágúst 2020 af <https://is.wikipedia.org/wiki/Hagfræði>
- Hagstofa Íslands. Fjármál hins opinbera. (2020a). Sótt 20. ágúst 2020 af <https://www.hagstofa.is/talnaefni/efnahagur/fjarmal-hins-opinbera/>
- Hagstofa Íslands. Kjörnir sveitarstjórnarmenn eftir kyni og aldri 1958-2018. (2020b). Sótt 15. júlí 2020 af [https://www.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar\\_\\_kosningar\\_\\_sveitarstjorn\\_\\_svf\\_yfirlit/KOS03105.px](https://www.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar__kosningar__sveitarstjorn__svf_yfirlit/KOS03105.px)
- Hansson, L. & Åkerlund, M. (2004). *Ta greppet om ekonomien – plattform för handling. God ekonomisk hushållning*. Svenska kommunförbundet. (bls. 21-26). Sótt þann 15. desember 2020 af <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7289-276-5.pdf?issuusi=ignore>
- Hansson, J. I & Martinsson S. (2002). *Så fungerar kommunens ekonomi*, Stockholm: Libris.
- Heeager A., & Olesen, S. J. (2018). *Kommunaløkonomi*. Köbenhavn: Hans Reitzels Forlag.
- Heimberg, U. (2019). *Kommunernas statsandelssystem i de nordiska länderna*. Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten Helsingfors 2019. Sótt 14. desember 2020 af [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161831/VM\\_2019\\_57\\_Kommunernas\\_statsandelssystem\\_i\\_de\\_nordiska\\_landerna.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161831/VM_2019_57_Kommunernas_statsandelssystem_i_de_nordiska_landerna.pdf)
- Henriksen, J. (2019). *Vejledning om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv*. Nr. 9017. Sótt 16. júlí 2020 af <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/SOU/bilag/399/2254330/index.htm>
- HOLBÆK KOMMUNE *Revisionsberetning nr. 29*, Endurskoðunarskýrsla nr. 29. BDO.dk. (2019), Sótt 15. ágúst 2020 af <https://docplayer.dk/152720770-Holbaek-kommune-revisionsberetning-nr-29-vedroerende-aarsregnskabet-2018-side.html>
- Houlberg K., & Jensen K. B. (2010). *Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer*. AKF Rapport. (bls. 114). Sótt 14. júní 2020 af [https://pure.vive.dk/ws/files/2052455/udgivelser\\_2010\\_pdf\\_5071\\_kommunernes\\_oekonomiske\\_situati\\_on.pdf](https://pure.vive.dk/ws/files/2052455/udgivelser_2010_pdf_5071_kommunernes_oekonomiske_situati_on.pdf)
- Houlberg, K. (2014). *David og Goliat i kassen før lukketid*. Danske kommuners gælds- og likviditetsudvikling op til kommunesammenlægningerne i 2007. *Politica*, 46 (2):237-264. Sótt 16. júlí 2020 af [https://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/politica\\_46\\_2/kurt\\_houlberg.pdf](https://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/politica_46_2/kurt_houlberg.pdf)
- Ibsen, M. (2019). *Kommunal økonomistyring*. DJØF Forlag.
- Íslenskir endurskoðendur. (2011). Hvað er endurskoðun? Byggt á á bæklingi Félags löggiltra endurskoðenda "Endurskoðandinn: Umhverfi, hlutverk, ábyrgð". 2011. Sótt 19. júní 2020 af <https://isend.is/is/hvad-er-endurskodun>
- Jensen, E. (2011). *Offentlig driftsøkonomi & økonomistyring*. København: Samfundslitteratur.
- Katrín Kaaber. (2017). *Góð reikningsskilavenja og settar reikningsskilareglur á Íslandi og í norrænum samanburði*. BS ritgerð í viðskiptafræði, Háskóli Íslands, félagsvísindadeild. (bls. 5). Sótt 12. júní 2020 af <https://skemman.is/bitstream/1946/27478/1/Lokaritgerð.pdf>

- Kommunal redovisning. *Vilket ansvar har politikerna.pdf*. (2014). Reikningsskil sveitarfélaganna, hver er ábyrgð kjörinna fulltrúa?, 2014. Sótt 15. júní 2020 af [http://www.rkr.se/wp-content/uploads/2014/03/Kommunal\\_redovisning\\_Vilket\\_ansvar\\_har\\_politikerna.pdf](http://www.rkr.se/wp-content/uploads/2014/03/Kommunal_redovisning_Vilket_ansvar_har_politikerna.pdf)
- Kommunallag. (2015). Finnsk sveitarstjórnarlög. Sótt 15. júní 2020 af <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20150410#O6L14P121>
- Kommunallag. (2017:725). Sænsk sveitarstjórnarlög. Sótt 15. Júní 2020 af [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725\\_sfs-2017-725](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725)
- Kommuner og Regioner – Opgaver og finansiering. (2014). Økonomi- og Indenrigsministeriet, Danmark. Sveitarfélög og héröð – verkefni og fjármögnun. Fjármála- og innanríkisráðuneytið, 2014. Danmörk. Sótt 21. október 2020 af <http://www.oim.dk/media/10458/kommuner-og-regioner-opgaver-og-finansiering-juni-2014.pdf>
- Kommunestyrelsesloven nr. 47/2019. (2019). Dönsk sveitarstjórnarlög. Sótt 15. júní 2020 af <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/47>
- Kræmmergaard P., Rikhardsson, P.M. & Nielsen R.A. (2006). *Økonomistyring i bevægelse – udfordringer og værktøjer*. København: Kommuneinformation a/s.
- Lag (2018:597) om kommunal bokføring och redovisning. (2018). Sænsk lög um bókhald og reikningsskil sveitarfélaga nr. 597/2018. Sótt 16. september 2020 af [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2018597-om-kommunal-bokforing-och\\_sfs-2018-597](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2018597-om-kommunal-bokforing-och_sfs-2018-597)
- Lag om ändring i kommunallagen (2017:725) nr. 2019:835. (2019). Lög um breytingar á sænskum sveitarstjórnarlögum nr. 835 / 2019. Sótt 20. ágúst 2020 af <https://svenskforsamling.se/doc/2019835.html>
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83. (2018). Norsk lög um sveitarfélög og fylki (norsk sveitarstjórnarlög). Sótt 18. júní 2020 af <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22->
- Lundahl. U., & Skärvad, P-H. (2011). *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, Lund. Studentlitteratur. Sótt 12. júní 2020 af <https://docplayer.se/104796005-Ladda-ner-lasa-beskrivning-utredningsmetodik-for-samhallsvetare-och-ekonomer-pdf-ladda-ner.html>
- Lög um breyting á lögum nr. 3/2006, um ársreikninga, með síðari breytingum. (2006). Sótt 16. september 2020 af <https://www.althingi.is/altext/stjt/2008.080.html>;
- Lög um endurskoðendur og endurskoðun nr. 94/2019. (2019). Sótt 16. september 2020 af <https://althingi.is/altext/stjt/2019.094.html>
- Lög um kosningar til sveitarstjórna nr. 5 / 1998. (1998). Sótt 12. júní 2020 af <https://althingi.is/lagas/nuna/1998005.html>
- Lög um opinber fjármál nr 123/2015. (2015). Sótt 15. ágúst 2020 af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2015123.html>
- Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4 / 1995. (1995). Sótt 20. ágúst 2020 af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1995004.html>
- Montin, S. (1988). Från demokrati till management - Decentralisering inom kommunerna. University of Gothenborg. *Statsvetenskaplig tidskrift* Vol 92. Nr 2. Sótt 14. október 2020 af <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/3276/2848>
- Moskvitin J. (1984). *Simon Spies – en myte*; København: Print- Mix ApS.

- Oksen & Jensen, J. (2016). *Økonomistyring og budgettering*. København: Hans Retzels forlag.
- Olsson C. (2005). *Hushållning i lagens namn*. Sveriges Kommuner och Landsting; Edita, Stockholm. Sótt 10. júní 2020 af <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7164-056-8.pdf?issuusl=ignore>
- Páll Valsson (1999). *Jónas Hallgrímsson, ævisaga*, Reykjavík: Mál og Menning. bls. 110-111.
- Philgren, G. A. (1989). *Målstyrning: 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Bokbörsen.
- Picard, R. & Reis. P. (2002). Management control system design: a metaphorical Integration of national cultural implications, *Managerial Auditing Journal*, 17/5 s: 222-233. Sótt 15. júlí 2020 af <https://emerald.com/insight/content/doi/10.1108/02686900210429632/full/html?skipTracking=true>
- Ráðdet for kommunal redovisning. (2020). Reikningsskilanefnd sveitarfélaga í Svíþjóð. Sótt 19. september 2020 af <http://www.rkr.se/om-rkr/>
- Regeringens proposition (2003/04:105. *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*. (2003). Vönduð fjármálastjórn í sveitarfélögum og landsþingum. Samþykkt sænsku ríkisstjórnarinnar 2003/04:105. Sótt 21. ágúst 2020 af <https://www.regeringen.se/49bb12/contentassets/87e54e5f1fc7429391816a7ecf693947/prop.-200304105-god-ekonomisk-hushallning-i-kommuner-och-landsting>.
- Reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga nr. 1212/2015 með síðari breytingum. (2015). Sótt 15. ágúst 2020 af <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/innanrikisraduneyti/nr/1212-2015>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2018). *Að vera í sveitarstjórn*. Sótt 14. desember 2020 af [http://wayback.vefsafn.is/wayback/20190120225449/https://www.samband.is/media/namskeid/Namskeidshefti21x21\\_2018.pdf](http://wayback.vefsafn.is/wayback/20190120225449/https://www.samband.is/media/namskeid/Namskeidshefti21x21_2018.pdf)
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2020a). Fjöldi sveitarfélaga. Sótt 14. desember 2020 af <https://www.samband.is/sveitarfelogin/#tab2>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2020b). Talnaefni. Sótt 16. október 2020 af <https://samband.is/verkefningin/fjarmal/talnaefni/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2020c). Sveitarfélögin. Sótt 15. október 2020 af <https://samband.is/sveitarfelogin/#tab2>
- Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál. (2010). Fjármálaþing fyrir sveitarfélög og samráð um efnahagsmál. Sótt 20. október 2020 af [https://eldri.samband.is/media/landsting-2010/skyrsla\\_fjarmalareglur\\_samrad.pdf](https://eldri.samband.is/media/landsting-2010/skyrsla_fjarmalareglur_samrad.pdf)
- socialjura.dk/Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., nr. 1051. (2019). Tilkynning um fjárheimildir sveitarfélaga og reikningsskil nr. 1051, 2019. Sótt 21. ágúst 2020 af <http://www.socialjura.dk/content-storage/regler/2019/bek-1051-af-1510-2019/>
- Stenstadvold, M. (2008). *Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov*. Kommunal- og regionaldepartementet. Sótt þann 20. Desember 2020 af [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/r5992\\_krd\\_internkontroll\\_ms.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/r5992_krd_internkontroll_ms.pdf)



- Stjórnarskrá Lýðveldisins Ísland nr. 33/1944 17. júní. (1944). Sótt 15. september 2020 af <https://althingi.is/lagas/nuna/1944033.html>
- Sutherland, D., Price, R. & Joumard, I. (2006). *FISCAL RULES FOR SUB-CENTRAL GOVERNMENTS: DESIGN AND IMPACT*. Economics Department. OECD 2006. (bls. 6). Sótt 12. júlí 2020 af [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=870443](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=870443)
- Sveitarstjórnarlög nr. 8/1986. (1986). Sótt 15. september 2020 af <https://www.althingi.is/lagas/122a/1986008.html>
- Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998. (1998). Sótt 16. september 2020 af <https://www.althingi.is/altext/122/s/0359.html>
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 (greinargerð með frumvarpi). (2011). Sótt 13. ágúst 2020 af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2011138.html>
- Svenningsson, L. (2005). *Hur vet Staten vad Kommunerna gör?* Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi. Finansdepartementet. Sótt 27. desember 2020 af <https://www.regeringen.se/49bb33/contentassets/fd6886f9c69242518d63cd6eb5fb07d3/hur-vet-staten-vad-kommunerna-gor>
- Svensson R. (2012). *Hur vet vi vad som ska kontrolleras?* IUSTUS förlag.
- Sveriges kommunallag (2017:725). (2017). Sænsk sveitarstjórnarlög. Sótt 14. Júní 2020 af [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725\\_sfs-2017-725](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725)
- Wallander, J. (1995). *Budgeten – et onödigt ont. 2:a upplagan*. Stockholm: SNS Förlag.
- Weingast BR, Shepsle KA, & Johnsen C. (1981). The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy* 89(4): s: 642-664. Sótt 15. september 2020 af [https://books.google.is/books?hl=en&lr=&id=1YdzMC6dPhkC&oi=fnd&pg=PA345&dq=1.%09Weingast+BR,+Shepsle+KA,+%26+Johnsen+C.,+1981.+The+political+economy+of+benefits+and+costs:+a+neoclassical+approach+to+distributive+politics.+Journal+of+Political+Economy+89\(4\):+s:+642-664.&ots=P2-XT5zK5q&sig=mivnwH\\_-hHtwvKu0C0f\\_cnhhncs&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.is/books?hl=en&lr=&id=1YdzMC6dPhkC&oi=fnd&pg=PA345&dq=1.%09Weingast+BR,+Shepsle+KA,+%26+Johnsen+C.,+1981.+The+political+economy+of+benefits+and+costs:+a+neoclassical+approach+to+distributive+politics.+Journal+of+Political+Economy+89(4):+s:+642-664.&ots=P2-XT5zK5q&sig=mivnwH_-hHtwvKu0C0f_cnhhncs&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Wildavsky A. (1975). *Budgeting - A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown and Company Sótt 12. nóvember af <https://cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/budgeting-a-comparative-theory-of-budgetary-processes-by-aaron-wildavsky-boston-little-brown-1975-pp-vii-432-1500/379A14416613425DEE9F28BFB3662BD3>
- Wilson J.Q. (1989). *Bureaucracy - What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Youshkov, A. (2015). *Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience*. International Centre for Social and Economic Research "Leontief Centre", St. Petersburg, Russia. Sótt 10. Nóvember 2020 af <https://core.ac.uk/download/pdf/82259643.pdf>
- Økonomiplanlegging for folkevalgte.pdf (fylkesmannen.no). (2020). Fylkesmanden i Norland. Fjármálastjórnun fyrir kjörna fulltrúa. Fylkismaðurinn í Norlandi. Sótt 10. október 2020 af [https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2020/06/fin\\_okonomiplanlegger\\_lowres.pdf](https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2020/06/fin_okonomiplanlegger_lowres.pdf) (distriktssenteret.no)

## Viðaukar

### Viðauki A

**Fjármálastjórnun sveitarfélaga; yfirferð um ýmis atriði er varða undirbúning og eftirfylgni fjárheimilda.**

**Rannsókn vegna meistararitgerðar í fjármálum sveitarfélaga við Háskóla Íslands**

Sveitarfélag: .....

Viðmælandi:.....

Dagsetning:.....

Tilgangur rannsóknarinnar er að kanna hvort munur sé á vinnulagi og aðferðafræði við undirbúning og eftirfylgni fjárheimilda hjá sveitarfélögum sem eru annars vegar með hátt hlutfall veltufjár af rekstri af heildartekjum og hins vegar með lágt hlutfall veltufjár frá rekstri.

Tekið verður viðtal við sveitarstjóra viðkomandi sveitarfélags þar sem farið verður yfir eftirtalin atriði sem tengjast framkvæmd undirbúnings fyrir fjárheimildir sveitarfélagsins og eftirfylgni þeirra. Fyllsta trúnaðar verður gætt og engar niðurstöður verða rekjanlegar hvorki til sveitarfélags eða einstaklinga.

#### **Almennt um fjármálastjórn sveitarfélagsins**

- i. Hefur sveitarstjórn staðfest sérstaka samþykkt eða vinnureglur sem fjallar um fjármálastjórn sveitarfélagsins eða stefnumótun í fjármálum þess.
- ii. Hefur sveitarstjórn skilgreint og staðfest ákveðin fjárhagsleg markmið fyrir sveitarfélagið? Ef svo er hver eru aðalatriði þeirra?
- iii. Hafa verið staðfestar sérstakar vinnureglur sem tengjast fjármálastjórn sveitarfélagsins?
  1. Reglur um meðferð rekstrarafgangs / umframkeyrslu milli rekstrarára.

2. Reglur varðandi breytingar á áherslum í starfseminni sem teknar eru af kjörnum fulltrúum annars vegar og hins vegar af einstökum nefndum.
3. Reglur um framkvæmd viðauka við fjárheimildir.
4. Reglur sem skýra framkvæmd og ábyrgð fjármálastjórnunar milli miðlægrar stjórnsýslu annars vegar og dreifðstýrðar stjórnsýslu hins vegar.

#### **Undirbúningur fjárheimilda**

- iv. Ábyrgð og vinnferli við undirbúning að vinnslu fjárheimilda fyrir næsta rekstrarár
  1. Er til staðar staðfest formleg lýsing á vinnuferli við undirbúning og afgreiðslu fjárheimilda sem samþykkt hefur verið af sveitarstjórn?
  2. Hefur hlutverk og ábyrgð sveitarstjóra, sviðsstjóra og einstakra forstöðumanna við undirbúning fjárheimilda og framkvæmd þeirra verið skilgreint í formlegum samþykktum?
  3. Hefur verið formlega skilgreint hver sé ábyrgðarmaður og verkstjórnandi við undirbúning fjárheimilda?
  4. Er tekin formleg ákvörðun um upphaf undirbúnings við fjárheimildir sveitarfélagsins fyrir næsta rekstrarár?
  5. Er unnið eftir staðfestri tímasettri verkáætlun við undirbúning fjárheimilda fyrir næsta rekstrarárs?

#### **Undirbúningur fjárheimilda og kjörnir fulltrúar**

- v. Vinnufyrirkomulag kjörinna fulltrúa við undirbúning að fjárheimildum fyrir næsta rekstrarár:
  1. Kynning á forsendum fjárheimilda fyrir byggðarráði (tímasetning).
  2. Fjárhagsrammi tekjuhliðar kynntur fyrir byggðarráði (tímasetning).
  3. Markmiðssetning kjörinna fulltrúa við vinnslu fjárheimilda:
    - a. Hafa kjörnir fulltrúar skilgreint framtíðarsýn fyrir þróun sveitarfélagsins?
    - b. Hafa kjörnir fulltrúar skilgreint ákveðin fjárhagsleg markmið við undirbúning fjárheimilda?

- c. Ef ákveðin markmið hafa verið skilgreind við undirbúning fjárheimilda, eru þau endurskoðuð árlega eða eru þau sett í upphafi kjörtímabilsins og gilda fyrir kjörtímabilið til loka þess?
  - d. Ef þau hafa verið sett, hvernig er staðið að skilgreiningu þeirra?
  - e. Hafa slík markmið, ef til eru, verið kynnt fyrir forstöðumönnum stofnana og sviðsstjórum?
  - f. Halda kjörnir fulltrúar vinnufundi við undirbúning fjárheimilda?
    - i. Ef já, hvað marga og hvenær?
    - ii. Ef ekki, þá hvers vegna?
4. Vinnufyrirkomulag við útfærslu fyrir einstaka málaflokka og nefnda:
- a. Hlutverk nefnda við vinnslu fjárheimilda.
  - b. Hvert er hlutverk einstakra sviðsstjóra við vinnslu fjárheimilda?
  - c. Hvert er hlutverk einstakra forstöðumanna við vinnslu fjárheimilda?
  - d. Eru haldnir sameiginlegir fundir með sviðsstjórum og forstöðumönnum stofnana við undirbúning fjárheimilda þar sem kynntar eru helstu forsendur, verklag og tímaáætlun við vinnslu fjárheimilda?
  - e. Næstu skref í vinnuferli við undirbúning fjárheimilda.
5. Er haldinn íbúafundur til undirbúnings fjárheimilda?
- a. Já
  - b. Nei
  - c. Stundum
6. Samræming á tillögum sem koma frá einstökum stofnunum og nefndum
- a. Unnið af starfsmönnum.
  - b. Er lögð fram greinargerð um mismun milli tillagna einstakra stofnana og endanlegrar niðurstöðu.
7. Niðurstöður úr undirbúningi fjárheimilda kynntar og teknar til umræðu hjá byggðarráði.

8. Tillögur til fjárheimilda tekna til fyrri umræðu innan sveitarstjórnar:
  - a. Vinna milli fyrri og seinni umræðu.
  - b. Samskipti við stofnanir.
9. Tillaga að fjárheimildum og fjárhagsáætlun næstu þriggja ára þar á eftir tekna til afgreiðslu.
10. Niðurstaða fjárheimilda kynntar fyrir:
  - a. Sviðsstjórum.
  - b. Forstöðumönnum.
  - c. Íbúum sveitarfélagsins á íbúafundi / í fjölmiðlum.

### Eftirfylgni með fjárheimildum

#### vi. Eftirfylgni með framkvæmd fjárhagsáætlunar:

1. Er í upphafi árs sett upp tímasett áætlun eftir mánuðum um áætlað tekju- og gjaldaflæði í rekstri sveitarfélagsins?
2. Er reglulega gerður samanburður á samþykktum fjárheimildum einstakra stofnana og málaflokka og raunverulegum rekstrarútgjöldum?
  - a. Hver er ábyrgur fyrir þeirri vinnu?
  - b. Hvað oft er slíkur samanburður gerður?
  - c. Er mánaðarlegt uppgjör tekna og gjalda kynnt fyrir byggðarráði
3. Stjórnsýsluleg viðbrögð ef rekstur stofnana eða nefnda fer fram úr samþykktum fjárheimildum:
  - a. Hvernig er brugðist við líklegri umframkeyrslu?
  - b. Bregst byggðarráð við á formlegan hátt (s.s. með bókun) ef útlit er fyrir verulega framúrkeyrslu?
  - c. Er haldin formleg fundargerð yfir fundi sem haldnir eru með sviðsstjórum og forstöðumönnum um þau mál?
  - d. Hver er ábyrgð forstöðumanna einstakra stofnana ef reksturinn fer fram úr fjárheimildum?
  - e. Hvernig er brugðist við ef forstöðumenn bregðast ekki við upplýsingum um umframkeyrslu?

- f. Eru til skýr ákvæði í samþykktum sveitarfélagsins um fjárhagslega ábyrgð forstöðumanna einstakra stofnana?

4. Eftirlitshlutverk nefnda:

- a. Er niðurstaða mánaðarlegs uppgjörs eða árshlutauppgjörs lögð formlega fyrir nefnd ef svo lítur út fyrir að kostnaður við verksvið hennar muni fara fram úr fjárheimildum?
- b. Hver er ábyrgð nefndar ef kostnaður við starf hennar fer fram úr fjárheimildum?
- c. Hefur sveitarstjórn samþykkt formlegar reglur um hvernig er farið með umframkeyrslu hjá einstökum nefndum, stofnunum eða málaflokkum?

5. Árshlutauppgjör

- a. Er kveðið á um formlegt árshlutauppgjör í samþykktum sveitarfélagsins?
- b. Hvenær fer árshlutauppgjör fram?
- c. Er niðurstaða árshlutauppgjörs lögð fyrir byggðarráð og / eða sveitarstjórn?

**Almennt um fjármálastjórn sveitarfélagsins**

- vii. Farið er yfir tengsl fjármálastjórnunar og framkvæmd verkefna hjá sveitarfélaginu:

- 1. Í hvaða mæli er reiknað út og unnið með verð á einingu og magn / fjölda hjá einstökum málaflokkum? Sem dæmi má nefna eftirfarandi:
  - a. Kostnaður við hvert barn í leikskóla.
  - b. Kostnaður við hvern nemenda í grunnskóla.
  - c. Kostnaður við heimaþjónustu aldraðra á hvern einstakling.
  - d. Kostnaður á einstakling í búsetuþjónustu fatlaðra.
- 2. Í hvaða mæli er unnið út frá ákveðnum markmiðum innan einstakra málaflokka við vinnslu fjárheimilda?
  - a. Fjöldi aldraðra sem fá heimaþjónustu.
  - b. Fjöldi barna sem fá sérþjónustu (fyrirbyggjandi þjónustu) af ýmsu tagi.

- c. Fjöldi barna hjá dagmæðrum.
  - d. Fjöldi barna á leikskólum.
  - e. Fjöldi heildarkennslustunda í grunnskólum.
  - f. Fjöldi kennslustunda á hvern grunnskólakennara í fullu starfi.
  - g. Fjöldi nemenda á hvern grunnskólakennara í fullu starfi
  - h. Fjöldi aldraðra sem fá heimsendan mat.
3. Í hvaða mæli eru ákveðin árangurstengd markmið skilgreind í sambandi við ráðstöfun fjárheimilda?
- a. Fjöldi barna sem hafa þörf á sérstakri aðstoð.
  - b. Mat á lífsgæðum aldraðra í samfélaginu.
  - c. Mat á ánægju foreldra með þjónustu við börn hjá dagmæðrum og leiksólum.
  - d. Árangur nemenda í grunnskólum.
  - e. Líðan nemenda í grunnskólum.
  - f. Ánægja í starfi meðal starfsfólks í grunnskólum.
  - g. Hlutfall nemenda sem halda áfram í námi eftir grunnskóla.

### **Almennar áherslur við fjármálastjórn**

- viii. Í hve miklum mæli er unnið eftir eftirfarandi áherslum við fjármálastjórnun sveitarfélagsins?
1. Fjárhagsleg markmið: Stjórnsýslan (kjörnir fulltrúar og lykilstarfsmenn) leggja aðaláherslu á að vinna eftir samþykktum fjárheimildum og að halda fyrirfram ákveðnu jafnvægi milli tekna og gjalda.
  2. Skilvirkni: Stjórnsýslan (kjörnir fulltrúar og lykilstarfsmenn) leggja aðaláherslu á að tryggja hagkvæmni (lágan einingarkostnað) þeirrar þjónustu sem veitt er í sveitarfélaginu.
  3. Kostnaðaráhrif: Stjórnsýslan (kjörnir fulltrúar og lykilstarfsmenn) leggja aðaláherslu á að starfsemi sveitarfélagsins sé hagað á þann hátt að það sé hægt að veita sem mesta þjónustu fyrir það fjármagn sem til ráðstöfunar er.

## Helstu áskoranir framundan við fjármálastjórn

ix. Á hvaða sviði er útlit fyrir helstu áskoranir í fjármálastjórn sveitarfélagsins í náinni framtíð:

1. Starfsmannahald
  - a. Nýráðningar
  - b. Óunnin yfirvinna
  - c. Jafnlaunavottun
  - d. Fjarvera vegna veikinda
2. Fræðslumál
3. Félagsþjónusta
  - a. Fjárhagsaðstoð
  - b. Atvinnuleysi
  - c. Barnaverndarmál
4. Þjónusta við aldraða
5. Málefni fatlaðra
6. Viðhald fasteigna
7. Fjárfestingar í mannvirkjum
8. Innkaupamál
9. Styrkja umgjörð og bakland fjármálastjórnunar
10. Bæta reksturinn og styrkja veltufé frá rekstri
11. Greiða niður skuldir



## Viðauki B

Sveitarfélag: .....

Viðmælandi: .....

Stofnun:.....

Dagsetning:.....

**Forgangsröðun ýmissa atriði er varða fjármálastjórn sveitarfélaga.**

**Hluti af meistararitgerðar í fjármálum sveitarfélaga við Háskóla Íslands**

Óskað er eftir að þeim atriðum sem eru á listanum sé forgangsraðað með hliðsjón af mati og viðhorfi viðkomandi viðmælenda á mikilvægi þeirra. Forgangsröðun er skilgreind í þrjá flokka:

1. Mikilvægt (forgangsmál)
2. Nokkuð mikilvægt
3. Skiptir einna minnstu máli

Óskað er eftir að merkt sé í reitinn aftan við hvert eftirtalinna 20 atriða með viðkomandi tölu (1, 2 eða 3) eftir áherslum þess sem svarar. Óskað er eftir að um þriðjungur þeirra atriða sem upp eru talin lendi í hverjum flokki fyrir sig (um 1/3 fái töluna 1, um einn þriðji fái töluna 2 og um 1/3 fái töluna 3).

Þetta fyrirkomulag er viðhaft til að ná fram yfirliti um áherslur og forgangsröðun þeirra sem svara. Einnig er það viðhaft til að koma í veg fyrir einsleitni í svörum.

Æskilegt er að settar séu inn sérstakar ábendingar við hvern lið sem frekari áhersla eða til skýringar ef viðkomandi telur þörf á því. Það gerir svörunina dýpri og veitir meiri upplýsingar.

### Úrvinnsla:

Unnið verður úr niðurstöðunum á eftirfarandi hátt:

- b. Áherslur sveitarstjóra / fjármálastjóra verða greindar.
- c. Áherslur forstöðumanna stofnana verða greindar.
- d. Greint verður hvort áherslur sveitarstjóra og fjármálastjóra á mikilvægi einstakra þátta við fjármálastjórnun skilji sig frá áherslum forstöðumanna.

Tryggt verður að fyllstu nafnleyndar verður gætt, bæði hvað varðar sveitarfélagið sem slíkt svo og einstaka starfsmenn.

### Forgangsröðun beinna áskorana við fjármálastjórnun sveitarfélagsins

Nr	Heiti	Forgangsröðun
1	Fjármálastjórnun sem tekur mið af tilteknum afmörkuðum verkefnum	
2	Nákvæm skýrslugerð og mæling á skilvirkni í framkvæmd einstakra verkefna	
3	Upplýsingagjöf til stjórnenda og ásamt reglubundinni fræðslu og endurmenntun fyrir þá	
4	Lagt mat á þróun í fjölda og samsetningu íbúa við undirbúning fjárheimilda	
5	Dreifðstýrð fjármálastjórnun (aukið sjálfstæði og ábyrgð einstakra stofnana í meðferð fjármuna)	
6	Markvisst unnið að stjórnun og eftirliti með þróun heildarlauna	
7	Eftirlit með samspil milli launapróunar og fjárhagslegar afkomu sveitarfélagsins	
8	Mikil áhersla lögð á markvissa fjárhagsáætlanagerð og almennri þátttöku stjórnenda við undirbúning hennar	
9	Almenn heildarsýn kjörinna fulltrúa og stjórnenda yfir fjármál og starfsemi sveitarfélagsins	
10	Tillit tekið til fjárhagslegra sjónarmiða við meðhöndlun og afgreiðslu einstakra mála	
11	Ábyrgð á framkvæmd og eftirliti með ráðstöfun fjárheimilda?	
12	Þurfa meginlínur í stjórnunarstefnu sveitarfélagsins að vera skýrari?	
13	Fjárhagskerfi sveitarfélagsins þarf að vera sveigjanlegt	
14	Stuðningur fjárhagssviðs við fjármálastjórn einstakra stofnana?	
15	Hæfni og kunnátta við greiningu á fjárhagslegum þáttum í rekstrinum	
16	Geta til að meta fjárhagslegar afleiðingar af ákvörðunum ríkisins fyrir sveitarfélagið	
17	Hæfni við bókhaldsvinnu, launamál, útfærslu kjarasamninga og gerð ráðningasamninga	
18	Mat á fjárhagslegum áhrifum af sértækum aðgerðum ríkisins fyrir sveitarfélagið	
19	Bráðabirgðamat á líklegum rekstrarniðurstöðum þarf að vera áreiðanlegt?	
20	Stuðningur stjórnmalamanna við markvissa og skipulega fjármálastjórnun þarf að vera til staðar	

## Viðauki C

Rekstrarreikningur sveitarfélags (þús. kr.)

	<b>Rekstrartekjur</b>	
	Útsvar og fasteignaskattur	2,500,000
	Framlög Jöfnunarsjóðs	1,100,000
	Aðrar tekjur	380,000
A	<u>Samtals</u>	<u>3,980,000</u>
	<b>Rekstrargjöld</b>	
	Laun og launatengd gjöld	2,200,000
	Lífeyrisskuldbinding, breyting	60,000
	Annar rekstrarkostnaður	1,300,000
B	<u>Samtals</u>	<u>3,560,000</u>
A-B=C	<u>Rekstrarniðurstaða fyrir afskriftir</u>	<u>420,000</u>
D	Afskriftir	100,000
C-D=E	<u>Rekstrarniðurstaða án fjármunatekna og fjármagnsgjalda</u>	<u>320,000</u>
F	Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld	10,000
G	Óvenjulegar tekjur +/-	0
E+F+G=H	<u>Rekstrarniðurstaða</u>	<u>330,000</u>

## Viðauki D

Rekstrarhreyfingar í sjóðstreymi

H	Rekstrarniðurstaða	330,000
	Rekstrarliðir sem hafa ekki áhrif á fjárstreymi:	
1	Afskriftir	100,000
2	Verðbætur og gengismunur	25,000
3	Hluti minnihluta í afkomu	0
4	Söluhagnaður af sölu rekstrarfj.	100,000
5	Lífeyrisskuldbinding	60,000
$H+(1+2+3-4+5)=I$	Veltufé frá rekstri	415,000