

# Hagræðingaraðgerðir á erfiðleikatímum



Samband íslenskra sveitarfélaga

hag- og upplýsingsvið

Október 2011

*Hagræðingaraðgerðir á erfiðleikatímum*  
*© Samband íslenskra sveitarfélaga 2011/14*  
*Borgartúni 30*  
*Pósthólf 8100*  
*128 Reykjavík*  
*Þýtt og staðfært: Gunnlaugur A. Júlíusson*  
*Umbrot: Magnús Karel Hannesson.*  
*Útgefið í október 2011*

## *Inngangur*

---

Erfitt efnahagsástand hefur haft veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaganna á Íslandi ekki síður en víða í nágrannalöndum okkar. Hérlandis koma áhrif efnahagshrunsins til viðbótar við almenna efnahagslæggð. Fall krónunnar, mikil verðbólga um tíma, háir vextir, ásamt almennri lækkun tekna og aukningu útgjalda að raungildi hefur haft veruleg áhrif á fjárhagsstöðu flestra sveitarfélaga. Mörg þeirra þurfa því að takast á við erfiða fjárhagsstöðu. Sveitarstjórnir búa þannig almennt við allt annað fjárhagslegt umhverfi á yfirstandandi kjörtímabili heldur en var til staðar víða um land á því síðasta. Þó má segja að breytingin er minni víða á landsbyggðinni heldur en á þeim svæðum landsins þar sem uppsveiflan var sem kröftugust á árunum 2005-2008. Ríkissjóður býr í sjálfu sér einnig við áþekkar aðstæður. Því mun endurskipulagning og endurreisn á fjárhagsstöðu opinbera geirans vera eitt af forgangsverkefnum stjórnvalda á komandi árum.

Hvernig munu sveitarfélögin ná að skapa sér fjárhagslegt svigrúm til að geta tekist á við núverandi stöðu og ný verkefni við ríkjandi aðstæður? Það er ákveðin grundvallarspurning. Margt bendir til þess að nauðsynlegt sé að móta skýra stefnu út frá fyrrgreindum forsendum sem fyrst á kjörtímabilinu þannig að unnið sé eftir samræmdri heildarstefnu allt til loka þess. Einnig verður að setja skýr pólitísk stefnumið fyrir það svigrúm sem kemur til með að skapast.

Eftirfarandi samantekt er þýðing og staðfæring á bæklingnum „Handlefrihed i en krisetid – en guide til økonomisk råderum“ sem dönsku sveitarfélagasamtökin -KL- gáfu út í desember 2009. Með þessum bæklingi er gerð tilraun til að beina athyglinni að þeim ákvörðunum sem einstakar sveitarstjórnir þurfa að takast á við undir erfiðum kringumstæðum til að skapa það svigrúm sem er nauðsynlegt til að geta haldið áfram að byggja upp velferð borgaranna hér eftir sem hingað til.

## *1. Svigrúmið kemur ekki utan frá*

---

Þær sveitarstjórnir sem kjörnar voru til forystu hjá sveitarfélögunum eftir kosningar á árinu 2010 takast á við verkefni sitt út frá mismunandi forsendum og við mismunandi aðstæður. Eins og gerist oft hjá nýkjörnum fulltrúum þá eru víða væntingar og vilji fyrir hendi til að geta tekið upp nýjar hugmyndir og ný verkefni á starfsvettvangi sveitarfélagsins. „Hvaða fjármunir munu verða til ráðstöfunar?“ Það er lykilspurning næstu ára. Svárið er ekki mjög flókið.

### **EFNAHAGSLEGIR ERFIÐLEIKAR SETJA TAKMÖRKIN**

Efnahagsástandið gerir það að verkum að mun mikilvægara er en fyrr að sveitarfélögin takist á við núverandi verkefni og skapi sér svigrúm til að mæta nýjum viðfangsefnum út frá fyrirliggjandi forsendum. Þær eru breyttar frá því sem áður var. Tekjuafgangur liðinna ára er liðin tíð. Mörg sveitarfélaganna þurfa að takast á við mikinn vaxta- og fjármagnskostnað. Afborganir lána hafa þyngst vegna gengisþróunar og verðbólgu. Litlar líkur eru til að þessi staða breytist á næstu árum.

Stundum heyrir sagt að rétt sé og skynsamlegt að reka sveitarfélögin með halla þegar efnahagsástandið er erfitt. Rökin fyrir því eru þau að ástandið hjá íbúunum, skattgreiðendum og þeim sem greiða fyrir þjónustu sveitarfélaganna, sé ekki síður slæmt en hjá sveitarsjóði. Því sé rétt að nota sveitarsjóð sem sveiflujafnara til að taka mesta höggið af íbúunum og rétta síðan slagsíðuna af þegar ástandið batnar. Því er til að svara að í þeim efnum eru tvær hliðar eins og í flestum öðrum málum.

Hér er fyrst og fremst verið að fjalla um fjármögnun á halla á daglegum rekstri. Rekstrarhalli sveitarfélaga er yfirleitt fjármagnaður á tvennan hátt. Annars vegar með lántökum og hins vegar með því að ganga á eignir. Hvorug aðferðin er góð. Almennt er sagt að íbúar sérhvers samfélags hverju sinni hafi ekki rétt á að kaupa sér tímabundin lífsgæði með því að ganga á eignir sem íbúar fyrri ára hafa byggt upp. Í annan stað eiga íbúar sveitarfélagsins hverju sinni ekki að hafa möguleika á að kaupa sér aukin lífsgæði fyrir lánsfé og senda reikninginn inn í framtíðina.

Lán þarf að borga til baka. Það kostar að taka peninga að láni. Sjaldnast er vitað hve lengi efnahagslegar þrengingar standa yfir. Því er auðvelt að lenda í þeirri stöðu að lán til að greiða niður rekstrarhalla séu tekin af of mikilli bjartsýni. Þau eru þannig í raun aðeins gálgafrestur og gera jafnvel illt verra. Þegar upp er staðið er lánabyrðin orðin meiri en nauðsynlegt var og niðurskurðarkrafan því enn þyngrri. Því er skynsamlegast allra hluta vegna að taka á vandanum strax þegar hans verður vart í stað þess að ýta honum á undan sér. Það er sjaldnast til bóta.

Til að ná jafnvægi í opinberum fjármálum verður að líta á heildarmyndina. Fjármál sveitarfélaganna eru þar ekki undan skilin. Líkur benda ekki til þess að tekjustofnar sveitarfélaga eflist mikið frá því sem nú er á komandi misserum. Til að svo verði hægt þarf staða ríkissjóðs að batna umtalsvert frá því sem nú er.

### **FRAMTÍÐIN SKIPULÖGÐ Í EINSTÖKUM SVEITARFÉLÖGUM**

Meginviðfangsefni flestra sveitarstjórna á yfirstandandi kjörtímabili er að mynda fjárhagslegt svigrúm hjá sveitarsjóði til að geta tekist á við lögbundin verkefni sveitarfélaganna svo og önnur verkefni sem sett hafa verið í forgang. Hægt er að velja á milli tvennskonar vinnuáferða. Annars vegar getur hver og ein sveitarstjórn viðhaft framsækin og markviss vinnubrögð þar sem með því að setja eins skýr fjárhagsleg markmið fyrir fjármál sveitarfélagsins á kjörtímabilinu og frekast er unnt miðað við ríkjandi forsendur og ákveðna óvissuþætti. Á þann hátt er hægt að fá fram yfirlit um hvaða fjárhagslegt svigrúm er til staðar ár hvert. Á hinn bóginn er hægt að bíða, aðhafast lítið og sjá til hvort ytra umhverfi sveitarfélaganna lagist ekki með bættu efnahagsástandi. Það felur þó í sér hættu á að batinn láti á sér standa og óhjákvæmilegar aðgerðir verði enn erfiðari en ella vegna þess hve lengi þeim var skotið á fresti.

Til að ná að mynda fjárhagslegt svigrúm á kjörtímabilinu er best að hefjast handa sem fyrst. Nýjar sveitarstjórnir þurfa að láta það vera eitt af sínum fyrstu verkum að leggja mat á hvort fjárhagurinn sé í góðu jafnvægi eða hvort útlit er fyrir erfiðleika að óbreyttu. Því fyrr sem hafist er handa við nauðsynlegar aðgerðir því meiri líkur eru á að það takist að skapa fjárhagslegt svigrúm síðar á kjörtímabilinu.

Þessi samantekt er unnin með það fyrir augum að gefa sveitarstjórnnum hugmyndir og leiðbeiningar um hvernig sveitarstjórn getur gripið til mismunandi aðgerða til að auka fjárhagslegt svigrúm og vinna að fjárhagslegri stefnumörkun fyrir kjörtímabilið.

Fyrst og fremst er athyglinni beint að þeim verkfærum sem sveitarstjórnin hefur yfir að ráða. Það eru stjórnunarlíkön, ýmsar aðferðir við vinnslu fjárhagsáætlunar og leiðir til að spara fjármuni. Eftirfarandi grundvallaratriði er um að ræða:

- Setja skal ákveðið markmið fyrir það svigrúm sem á að mynda.
- Fara skal nákvæmlega í gegnum gildandi fjárhagsáætlun og fyrirbyggjandi þriggja ára áætlun.
- Taka skal ákvörðun um vinnutilhögun við gerð fjárhagsáætlunar.
- Fylgjast vel með þróun útgjalda og grípa strax til aðgerða ef vart verður við framúrkeyrslu.
- Hagræða skal og spara þar sem mögulegt er til að skapa svigrúm til aðgerða.
- Taka skal ákvörðun um fastmótaða hagræðingarkröfu.
- Horfa á aðferðafræðina og markmiðin til lengri tíma.

## ***2. Núgildandi fjárhagsáætlun yfirfarin og horft til framtíðar***

---

Fjárhagsáætlun fyrir árið 2011 var afgreidd í desember 2010. Margir sveitarstjórnarmenn, sem kosnir voru til sveitarstjórna vorið 2010, komu þar að sinni fyrstu fjárhagsáætlunargerð.

Almennt séð er útlitið víða heldur dökkt hvað varðar rekstur sveitarfélaga á komandi árum. Ekki verður annað séð en að atvinnuleysi verði á álíka nótum á komandi árum eins og það er nú. Útgjöld sveitarfélaganna hafa vaxið vegna aukinnar skattheimtu ríkisins svo sem vegna hærra tryggingargjalda og VSK. Tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga dragast saman að raungildi. Svigrúm sveitarfélaganna til álagningar þjónustugjalda og aukinnar skattheimtu er takmarkaðra en fyrr. Útgjöld þeirra munu einnig fara vaxandi á ýmsan hátt vegna stöðunnar í samfélaginu. Þar má til dæmis nefna útgjöld til félagslegrar þjónustu af ýmsum toga s.s. húsaleigubætur, fjárhagsaðstoð og atvinnuskapandi verkefna. Því mun verða lögð á það mikil áhersla að þeir fjármunir sem sveitarfélögin hafa til umráða verði nýttir eins vel og kostur er á komandi misserum.

Mikilvægt er að sveitarstjórnir og lykilstarfsmenn þeirra fylgist vel með því strax frá upphafi nýs árs hvort þær forsendur standist sem unnið var út frá við gerð fjárhagsáætlunar. Í annan stað er rétt að hafa vakandi auga með því hvort sú forgangsröðun sem sett var upp í fjárhagsáætlun fyrir árið 2011 sé í samræmi við þróun samfélagsins og hvers sveitarfélags fyrir sig. Það getur komið upp sú staða að endurskoða þurfi fyrri ákvarðanir í ljósi breyttra aðstæðna.

Í sambandi við eftirlit með framkvæmd fjárhagsáætlunar fyrir árið 2011 er rétt að líta sérstaklega til með hvort möguleikar á hagræðingaraðgerðum séu nægilega vel skilgreindir í fjárhagsáætluninni. Mikilvægt er að leita allra leiða til að veita lögbundna þjónustu og aðra þá þjónustu sem sveitarfélagið annast á sem hagkvæmastan hátt.

### **TAKA SKAL ÁKVÖRDUN UM HVERT SKAL STEFNT Í FJÁRMÁLALEGU TILLITI**

Þegar lagt er mat á fjárhagslegt heilbrigði sveitarfélagsins á einnig að meta hvert stefnir í fjármálum sveitarfélagsins. Það kemur til dæmis inn á hvort fjárhagsáætlun sveitarfélagsins felur í sér nægjanlega möguleika til að forgangsraða málaflökkum og verkefnum. Taka sumir málaflökkar eða verkefni of mikið til sín og skilja þannig önnur eftir með minna úr að spila en þau þyrftu?

Hægt er að hefjast handa með að fara yfir hvort unnið sé út frá ákveðnum markmiðum við gerð þriggja ára áætlunar. Sum sveitarfélög hafa sett sér ákveðin markmið, s.s. hve mikið veltufé frá rekstri skuli vera, hvert veltufjárhlutfallið skuli vera, hvert skuli vera hlutfall milli heildartekna og heildarskulda og þannig mætti áfram telja.

Eðlilegt er að setja ákveðin langtímamarkmið við gerð þriggja ára áætlunar. Fjárhagsáætlun fyrir komandi ár á síðan að vera ákveðið upphaf á slíkri langtímahugsun. Ef slík vinnubrögð hafa verið viðhöfð, þá er rétt fyrir nýkjörna sveitarstjórn hverju sinni að yfirfara áætlunina í heild sinni og leggja mat á hve raunsæ hún er miðað við ríkjandi aðstæður. Felur áætlunin í sér nauðsynlegt svigrúm til þeirra verkefna og framkvæmda sem fyrirhugaðar eru eða þarf að breyta ákveðnum áherslum?

### **VINNUREGLUR GETA SKAPAÐ SVIGRÚM**

Það er ekki sérstaklega erfitt að ákveða fjárveitingu til ákveðins verkefnis eða málaflökks. Það getur á hinn bóginn verið erfitt að flytja fjármuni frá einu verkefni eða málaflökki til annars. Til að skapa svigrúm til breytinga verður vinnulag að vera á þann hátt að fjárveitingar lækki jafnhliða og samdráttur verður í ákveðnum verkefnum. Á sama hátt verður að hafa auga með að viðbótarfjármagn getur verið takmarkað þegar föstum kostnaði við verkefnið hefur þegar verið mætt með fjárveitingum.

Þegar svigrúm myndast við gerð fjárhagsáætlunar er það nauðsynlegt og eðlilegt að hlutfallslega lægri fjárhæð sé ráðstafað til verkefnisins en breytingar á lýðfræðileg þróun segja til um. Þannig er hægt að komast hjá því að þurfa að skera niður líklegar fjárveitingar síðar í fjárhagsáætlunarferlinu.

Því verða vinnureglur sveitarstjórnar að tryggja að samdráttur verði í fjárveitingum til verkefna sem eru að minnka að umfangi. Vinnureglurnar verða einnig að tryggja að það séu ákveðin takmörk á því hve miklu er bætt við verkefni sem eru að vaxa. Rökin fyrir því eru meðal annars að viðbótarkostnaður vegna aukins umfangs getur verið mjög lítill þar sem allur fastur kostnaður er þegar til staðar.

Ef notuð eru ákveðin líkön sem útteila fjármunum til verkefna samkvæmt umfangi þeirra getur verið ástæða til að aðlaga skuli niðurstöðu líkananna að pólitískri stefnumörkun sveitarstjórnarinnar.

## **NOTA SKAL LÍKÖN, SEM SKAPA SVIGRÚM TIL FORGANGSRÖÐUNAR, VIÐ GERÐ FJÁRHAGSÁÆTLANA**

Ýmsar aðferðir við vinnslu fjárhagsáætlana gera sveitarstjórnnum auðveldara að forgangsraða fjármunum en aðrar gera það erfiðara. Á undanförunum árum hefur fjárhagsáætlun víða í sveitarfélögum verið unnin að verulegu leyti sem nokkuð sjálfvirkur framreikningur af fjárhagsáætlun fyrra árs. Slíkt vinnulag gefur ekki mikið svigrúm til forgangsröðunar af hálfu sveitarstjórnar. Þannig hefur aðferðafræðin við vinnslu fjárhagsáætlunar það í för með sér að svigrúm er takamarkað til að beina fjármagni í eina átt frekar en aðra með hliðsjón af hvaða þarfir eru til staðar og hvernig þær hafa breyst frá upphaflegri stöðu.

Val á vinnutilhögun við undirbúning fjárhagsáætlunar er afgerandi um niðurstöðuna. Víða er þess ekki gætt að skapa svigrúm til forgangsröðunar í tengslum við ákvörðun um fjárhagsramma til einstakra málaflokka og deilda. Þess í stað er raunin oft sú að fagnefndir leggja fram óskir um aukið fjármagn sem leiðir til útgjaldabætur sem ekki er hægt að fjármagna. Við slíkar aðstæður upplifa stjórnámamenn því oftast en ekki einungis umræður um niðurskurð og sparnað frá því sumarfríi lýkur þar til fjárhagsáætlun er afgreidd.

Annarsstaðar er þess gætt að undirbúningsvinna og þau líkön sem notuð eru við gerð fjárhagsáætlunar skapi raunverulegt fjárhagslegt svigrúm, sem stjórnámamenn (sveitarstjórn) ræða að afloknu sumarfríi hvernig skuli ráðstafa. Það á að losna um fjármagn sem sveitarstjórn getur annað hvort nýtt til að fjármagna ný verkefni með eða sett til hliðar í þeim tilgangi að greiða niður skuldir eða nýta þótt síðar verði.

Það er ekki erfitt að velja um í hvaða stöðu maður vildi vera sem sveitarstjórnarfulltrúi.

## **SKÝRAR OG RAUNSÆJAR FORSENDUR FYRIR FJÁRHAGSÁÆTLUN**

Það er auðvelt að fá fjárhagsáætlun til að ganga upp með því að ofmeta tekjurnar og vanmeta útgjöldin. Slík „galdra“ hagfræði eykur einungis við vandamálin til lengri tíma lítið. Ef of bjartsýnar forsendur eru notaðar í upphafi til að ná endum saman tapast möguleikar á að nota forsendur fjárhagsáætlunar sem stjórnæki. Ef það er þegar í upphafi sýnilegt að áætlunin muni ekki standast er mjög erfitt að halda uppi stemmingu fyrir styrkri og aðhaldssamri fjármálastjórn. Því er það mjög mikilvægt að fjárhagsáætlunin byggji á raunsæjum forsendum og þannig sé það raunhæft markmið að vinna eftir fjárhagsáætluninni. Aftur á móti mega forsendur fjárhagsáætlunar ekki vera svo rúmar að þær geri aðhald og sparnað ónaðsynlegan.

Það er ekki síður mikilvægt að forsendur fjárhagsáætlunar séu svo ljósar og sundurliðaðar að það er hægt að fylgja þeim eftir í gegnum árið. Ef tákni eru á lofti um að fjárhagsáætlun haldi ekki þá er nauðsynlegt að geta skilgreint nákvæmlega hver er ástæða þess að misvægi myndast. Á þann hátt er hægt að taka ákvarðanir um hvað þurfi að gera til að leiðrétta kúrsinn.

Mælt er með því að sveitarstjórn feli viðkomandi embættismönnum að fara yfir forsendur fjárhagsáætlunar með það fyrir augum að kanna hvort hún sé sett upp á nægjanlega nákvæman og vel skilgreindan hátt þannig að eftirfylgni sé auðveld. Einnig þarf að leggja mat á hvort forsendur hennar séu nægjanlega raunsæjar.

### ***3. Skýrar stjórnunarreglur viðhalda markmiðum um fjárhagslegt svigrúm***

---

Það hefur hent að sveitarstjórn og embættismenn hafa lagt mikla vinnu í að skapa fjárhagslegt svigrúm fyrir nýjar áherslur en ófyrirsjáanlegar útgjaldahækkningar eyða því strax aftur. Þá eru allir komnir á byrjunarreit aftur.

#### **MARKVISS STJÓRNUN - FORSEDA FYRIR SVIGRÚMI TIL ATHAFNA**

Víða hefur vöxtur útgjalda sem tengjast ákveðnum málaflokkum verið það mikill að hann hefur gert meira en að mæta því svigrúmi sem hefur skapast annarsstaðar. Í öðrum sveitarfélögum, þar sem sambærilegt svigrúm hefur ekki verið til staðar, hefur áþekk þróun haft í för með sér að draga hefur þurft úr útgjöldum á öðrum sviðum til að geta mætt aukinni fjárþörf vegna útgjaldavaxtar á ákveðnum sviðum.

Þegar gerð er tilraun til að grafast fyrir um ástæður þessa miklu útgjaldaaukningar á sérstökum sviðum, þá eiga mörg sveitarfélög erfitt með að skýra út hvers vegna útgjöldin hafi vaxið svo mikið sem raun ber vitni. Er það vegna þess að sérstök þjónusta býðst fleirum en áður? Er þróunin komin til vegna þess að þjónusta sveitarfélagsins hefur verið aukin? Hefur kostnaður við hverja einingu aukist eða er þróunin komin til vegna þess að sveitarfélagið hefur valið nýja og dýrari valkosti en áður?

Stjórnun útgjalda í sérhæfðum félagslegum aðgerðum verður að fá mikla athygli. Forgangsraða verður verkefnum af þessum toga á komandi árum. Ef útgjöldum á þessu sviði verður ekki stjórnað markvisst og meðvitað þá munu tvö atriði að öllum líkindum gerast. Í fyrsta lagi mun sveitarstjórnin á komandi árum neyðast til að skera enn frekar niður á öðrum sviðum. Í öðru lagi mun sveitarstjórnin ekki hafa möguleika til að hrinda fyrirhuguðum nýjum verkefnum í framkvæmd. Því ætti sveitarstjórnin í samvinnu við viðkomandi embættismenn að taka ákvörðun um ákveðin grundvallaratriði og verkferla í fjármálastjórn sveitarfélagsins. Fjármálastjórnun á að vera framsýn og takast á við vandamálin áður en þau láta á sér kræla. Það er heillavænlegra frekar en að takast þá fyrst á við þau þegar ekki verður lengur undan vikist. Þá er það kannski orðið of seint.

Nefna má eftirfarandi atriði sem geta myndað ákveðinn grunn fyrir framsýna fjármálastjórn:

- Móta skal skýrar og einfaldar stjórnunarreglur sem er samstaða um að virða
- Fjárhagsáætlun og eftirfylgni hennar er unnin út frá raunsæjum forsendum
- Mótun skal pólitísk stefnu fyrir breytingar og þróun á starfssemi sveitarfélagsins

Mælt er með því að sveitarstjórnin standi fyrir vinnufundum þar sem farið er yfir með viðkomandi embættismönnum í hve miklum mæli sveitarfélagið vinnur eftir framsýnni fjármálastjórnun og hvernig er hægt að gera fjármálastjórnunina framsýnni en hún er nú.



## **SKILGREINA ÞARF ÁBYRGÐ HVERS OG EINS Á AUÐSKILJANLEGAN OG SKÝRAN HÁTT**

Það skiptir grundvallarmáli hvernig tekst til að samstaða sé meðal sveitarstjórnarmanna og lykilstarfsmanna um að vinna eftir framsýnni fjármálastjórnun. Þessir aðilar þurfa að vera sammála um að markviss stjórnun á fjármálum sveitarfélagsins sé forgangsráði sem allir hlutaðeigandi beri ábyrgð á.

Sveitarstjórnin skal sýna gott fordæmi um að markviss fjármálastjórnun sé grundvallarforsenda fyrir öllum ákvörðunum hennar. Sveitarstjórnin skal einnig setja sig inn í þær hefðir og vinnubrögð sem hafa viðgengist í stjórnkerfinu. Meðal annars skal hún óska eftir skriflegri lýsingu á þeirri aðferðafræði sem unnið er eftir við allar stærri ákvarðanir sem tengjast fjármálum. Þar má til dæmis nefna hver það er sem tekur hina endanlegu ákvörðun í einstökum tilvikum og hvernig eftirliti og samanburði við fjárhagsáætlun er háttað.

Framsýnir stjórnhættir eiga að vera viðteknir í öllu stjórnkerfinu og eiga að vera gegnumgangandi stefna sem allir þekkja til og eiga að fara eftir. Það er því miður afar auðvelt að skaða góða stjórnhætti ef sveitarstjórnin veigrar sér við að taka óvinsælar ákvarðanir eða ef viðteknir starfshættir eru brotnir í einstökum málum.

Ef skilaboð sveitarstjórnarinnar eru þau, að markviss stjórnun og góðir starfshættir séu meira í orði en á borði, þá hefur það áhrif á alla stjórnhætti í sveitarfélaginu. „Bjúgverpils áhrif“ þess geta orðið bæði mikil og óþægileg.

### **NÝ ÚTGJÖLD MÁ EKKI FJÁRMAGNA AF DAGLEGUM REKSTRI**

Mikill munur er á milli einstakra sveitarfélaga hvernig staðið er að eftirfylgni með framkvæmd fjárhagsáætlunar. Á vissum stöðum er eftirfylgni með framkvæmd fjárhagsáætlunar fyrst og fremst hugsuð sem grunnur að skýrslugjöf til sveitarstjórnar og helstu embættismanna. Í öðrum sveitarfélögum er lögð á það mikil áhersla að á hverjum tíma sé hægt að fylgjast með hvernig rekstur þess hluta ársins sem liðinn er lítur út í samanburði við gildandi fjárhagsáætlun. Í framhaldi af því er lögð áhersla á að gripið sé til ákveðinna aðgerða ef útlit er fyrir að eytt hafi verið um efni fram. Því er grundvallaratriði í þessu sambandi að skýrslugjöf úr bókhaldi sé virkt stjórnþæki en ekki sögulegar heimildir sem koma fyrst í ljós þegar ársreikningur hefur verið lagður fram.

Stjórnkerfi sem vinnur eftir framsýnni fjármálastjórnun grípur strax til aðgerða ef í ljós kemur að bil er að myndast milli fjárhagsáætlunar og raunverulegs rekstrarkostnaðar. Í því sambandi skiptir ekki máli þótt skammt sé liðið á árið og ekki sé um miklar fjárhæðir að ræða. Ef beðið er með aðgerðir í þeirri von að þetta bil muni hverfa þegar líður á árið er hætta á að svo langt sé liðið á árið þegar í ljós kemur að svo verður ekki. Þá er í flestum tilvikum skaðinn skeður því of langt er liðið á árið til að hægt sé að bregðast við af einhverju viti.

Enginn hefur áhuga á að standa frammi fyrir miklum niðurskurði á þremur síðustu mánuðum ársins til að rétta af þá framúrkeyrslu sem átti sér stað framan af árinu. Því er miklu einfaldara og auðveldara að takast á við viðfangsefnið með litlum leiðréttingum jöfnum höndum yfir árið.

Til að koma í veg fyrir að það þurfi að hemla of snögglega undir lok ársins verður að gera þá kröfu til stjórnýslunnar að það séu ætíð lagðar fram tillögur um hvar hægt sé

að spara á móti tillögum um aukin útgjöld til ákveðinna verkefna eða ný verkefni tekin upp. Með öðrum orðum á það að vera ríkjandi stefna að sveitarfélagið leitist við að koma í veg fyrir að það séu teknar ákvarðanir um viðbótarútgjöld sem eigi að fjármagna úr daglegum rekstri án sérstakra aðgerða.

Lagt er til að sveitarstjórnin taki ákvörðun um að óheimilt sé að samþykkja ný eða aukin útgjöld sem eigi að fjármagna úr daglegum rekstri.

#### ***4. Aukin skilvirkni sem tæki til að skapa aukið svigrúm***

---

Svo fremi að sveitarfélagið stefni ekki að því að draga úr þeirri þjónustu sem þegar er til staðar, þegar mynda skal aukið svigrúm til nýrra verkefna, þá er eini valkosturinn að vinna kerfisbundið að því að losa fjármagn frá eldri verkefnum með aukinni skilvirkni. Þegar sveitarstjórn leggur áherslu á aukna skilvirkni í starfsemi sveitarfélagsins þá eru eftirfarandi atriði í forgangi:

- Að beina athygli og kröftum að því að hrinda þegar fyrirhuguðum áformum um aukna skilvirkni í framkvæmd
- Að skipuleggja aðgerðir sem leiða til aukinnar skilvirkni í starfsemi sveitarfélagsins út kjörtímabilið
- Ná að byggja upp áhuga hjá starfsfólkinu á að takast á við slíkt verkefni og trú á að það sé hægt.
- Að setja ákveðin vel skilgreind markmið um aukna skilvirkni hjá sveitarfélaginu á komandi árum.

Hér á eftir verður fjallað aðeins ítarlegar um hvert atriði fyrir sig.

#### **AUKIN SKILVIRKNI OG UMFANGSMIKLAR HAGRÆÐINGARADGERÐIR**

Strax eftir efnahagshrunið haustið 2008 hófust sveitarfélögin handa við að bregðast við breyttum aðstæðum. Þau leituðu leiða til hagræðingar og sparnaðar til að mæta áhrifum af rýrari tekjustofnum og auknum útgjöldum. Þrátt fyrir að þau hafi náð verulegum árangri í þessum eignum þá áttu þau í vök að verjast vegna aukinnar skattheimtu ríkisins, s.s. í gegnum hækkun tryggingargjaldsins, hækkun virðisaukaskatts og samdráttar í tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Þessi ferill verður hins vegar seint til enda leiddur. Sveitarfélögin þurfa að takast á við aukin útgjöld af ýmsum ástæðum. Breytt samfélag kallar á aukin útgjöld, s.s. mikil fjölgun leiguhúsnæðis og verulegt atvinnuleysi. Ríkisvaldið hefur ekki komið til móts við sveitarfélögin og því hafa þau þurft að mæta þessum nýju útgjöldum með enn viðtækari hagræðingaraðgerðum og breytingum á starfseminni.

Mikilvægt er í þessu sambandi að þeim fyrirætlunum um hagræðingu og breytingar sem tekin var ákvörðun um í fjárhagsáætlun sé fylgt eftir með markvissum hætti svo þær séu ekki bara orð á blaði.

## HAGRÆÐINGARSTEFNA SKAPAR SVIGRÚM OG SKILAR ÁRANGRI

Víða er fyrst farið að ræða um hagræðingaraðgerðir af einhverri alvöru og hvaða möguleikar eru í þeim efnum þegar orðið er erfitt að láta enda ná saman í rekstrinum. Því tengja margir umræðu um hagræðingu og bættu nýtingu fjármuna sem sparnaðaraðgerðir og niðurskurð. Þeim sveitarfélögum fer þó fjölgandi sem líta á umræðuna um hagræðingu og bættu nýtingu fjármuna sem hluta af reglulegu endurmati starfseminnar sem á ekkert sérstaklega skylt við efnahagskreppu og niðurskurð. Þessi sveitarfélög hafa tekið pólitíska ákvörðun um að vinna eftir fastmótaðri hagræðingarstefnu. Slík stefna á að tryggja að óljósri hagræðingarkröfu sé ekki dreift á ómarkvissan hátt út yfir alla starfsemi sveitarfélagsins heldur sé tekin afstaða til mismunandi stöðu hvers málaflökks í því sambandi. Á þennan hátt er síðan mögulegt að ráðast í ný verkefni fyrir sama fjármagn og áður var til ráðstöfunar.

Sem dæmi um skipulagða hagræðingarstefnu má nefna eftirfarandi atriði:

- Greining á einstökum liðum fjárhagsáætlunar og þar með talið mat á núverandi vinnubrögðum við gerð fjárhagsáætlunar. Kostnaðarþróun einstakra rekstrarþátta er metin reglulega meðal annars með það fyrir augum að fylgjast með hvort niðurstaða fjárhagsáætlunar sé ásættanleg.
- Greining á vinnubrögðum og vinnutilhögun. Einföldun vinnuferla og breytt vinnulag getur losað um fjármuni sem geta nýst til annarra verkefna. Í framhaldi af niðurstöðum þess er fjármagn flutt frá framleiðslu á „engu“ yfir í framleiðslu á verðmætum í formi starfs eða þjónustu.
- Greining á skipulagi sveitarfélagsins. Undir það fellur símat á því hvort skipulag og vinnutilhögun falli að þeim verkefnum sem þarf að leysa hverju sinni.
- Vakandi auga sé haft með nýrri tækni sem leiðir til að hægt sé að leysa fyrirbyggjandi verkefni hraðar og ódýrar en áður.
- Útboð, útvistun verkefna og möguleikar markaðarins séu nýttir þar sem mögulegt og skynsamlegt er. Hafa þarf vakandi auga með því hvort einkaaðilar geti leyst ákveðin verkefni hagkvæmar en sveitarfélagið.

Danska sveitarfélagið Slagelse ([www.slagelse.dk](http://www.slagelse.dk)) hefur t.d. sett sér eftirfarandi markmið í þessum efnum:

- Að byggja upp framfarameningu meðal starfsfólks sveitarfélagsins sem leiðir af sér að hægt sé að bæta þjónustuna með óbreyttum kostnaði eða tryggja óbreytta þjónustu með lægri kostnaði en áður.
- Að á hverju ári sé myndað 2,5% svigrúm af heildarrekstrarkostnaði sem skal skapa möguleika til að geta tekist á við ný verkefni bæði hvað varðar heildina eða einstaka málaflökka, að styðja við gæðapróun í þjónustu sveitarfélagsins og til að geta mætt breytingum í væntingum og þörfum borgaranna með breyttri forgangsröðun.

Með því að vinna á skipulegan og markvissan hátt að þessu markmiði og með starfsfólkinu hefur skapast jákvætt viðhorf gagnvart þessu verkefni. Starfsfólk og stjórnendur eru ánægðir yfir því að sveitarfélagið vinnur ekki einvörðungu að

sparnaðarmarkmiðum heldur að hagræðingaraðgerðum. Hagræðingarumræðan er hluti af eftirfarandi verkferlum:

- Greining á fjárhagsáætlunum. Undir það fellur mat á þeim líkönum og vinnuaðferðum sem eru notaðar.
- Greining á vinnuferlum. Flutningur á aðföngum frá viðfangsefnum sem skila litlu sem engu í þjónustu fyrir íbúana yfir í verkefni sem skilja meira eftir sig.
- Greining á skipulagi sveitarfélagsins. Stöðugt mat á því hvernig skipulag starfseminnar fellur að þeim verkefnum sem þarf að leysa.
- Innleiðing nýrrar tækni sem á að gera það að verkum að það er hægt að leysa viðfangsefnin hagkvæmar og auðveldar en áður.
- Útboð, markaðsnotkun og útleiga. Könnun á því hvaða verkefni einkaaðilar geta leyst betur en sveitarfélagið.

Innkaupamál vega þungt í þessu samhengi. Sveitarfélagið getur sett sér ákveðin markmið í því sambandi. Því næst er að tryggja að allir þeir sem bera ábyrgð á innkaupamálum innan sveitarfélagsins fari eftir þeim ákvörðunum sem teknar hafa verið.

Ef þær aðstæður eru fyrir hendi að sveitarfélagið á erfitt með að leysa ákveðið verkefni upp á eigin spýtur (t.d. launabókhald og afstemmingar) þá er einn möguleiki í stöðunni að gera samning við nágrannasveitarfélag um að annast þetta ákveðna verkefni gegn greiðslu. Vinnuaðstæður starfsfólksins skiptir miklu máli í þessu sambandi. Hluti af vinnuferli eins og er lýst hér að framan getur verið að bæta vinnuaðstæður þannig að starfsfólkið þurfi ekki að vinna við erfiðar eða óhentugar aðstæður. Slíkt ætti að draga úr fjölda veikindadaga svo dæmi sé nefnt.

Það er hlutverk stjórnenda að skapa og styðja við þá menningu og viðhorf sem beinir sjónum að hvernig fjármunir nýtast og hvernig hægt er að þróa og endurbæta verklag og starfshætti með það fyrir augum að nýta þá fjármuni betur sem til ráðstöfunar eru. Allir eiga að hafa möguleika til að koma með tillögur í þeim efnum sem annaðhvort geta breytt vinnubrögðum eða skipulagningu vinnuferla. Hvata til slíks má skapa með því að verðlauna þá sem koma með bestu tillögurnar um sparnað eða hagræðingu.

Þegar verk hafa verið unnin á viðlíka hátt um langa hríð þá er alltaf hætt á að verkin séu unnin „eins og við höfum alltaf gert“. Því er það hluti af starfinu að velta fyrir sér hvort við notum réttu aðföngin eða vinnum verkin á þann hátt sem er skynsamlegastur. Ákveðin samburðarfærði er oft mjög árangursrík í þessu sambandi. Hvar er „Best Practice“ eða „Bestu fyrirmynd“ að finna? Á sama hátt og nauðsynlegt er að hafa sífellt vakandi auga með hvaða breytingar eru að gerast í þörfum borgaranna fyrir þjónustu, þá þarf einnig að vera vakandi gagnvart því að hagkvæmasta tækni og besta vinnulag sé notað hverju sinni.

### **SKILGREINA „EIGNARHALD“ Á AUKINNI SKILVIRKNI**

Víða hefur verið lögð mikil áhersla á að byggja upp ákveðið „eignarhald“ á þeirri vinnu og breytingum sem skilar aukinni skilvirkni og bættri nýtingu fjármuna. Ef slíkur árangur næst með góðu og markvissu samstarfi sveitarstjórnar og starfsfólks er víst að

ánægja verður almennari með niðurstöðuna og hún er líklegri til að skila tilætluðum árangri. Sveitarfélög hafa í einhverjum tilvikum valið þann kost að vinna að aukinni hagræðingu eftir forskriftinni: „Það sem ekki er hægt að skýra er ekki hægt að verja“. Það þýðir í raun að snemma í fjárhagsáætlunarferlinu er rætt hvaða ákveðin og skilgreind hagræðingarverkefni eigi að taka fyrir í fjárhagsáætlunarferlinu. Á þennan hátt er hægt að byggja upp stemmingu fyrir markmiðssetningu til aukinnar hagræðingar þar sem ekki er einungis verið að ræða um sparnað eða niðurskurð heldur raunverulega hagræðingu.

Í framhaldi af þessari umræðu er rétt að benda á að það hefur góð áhrif til að skapa stemmingu fyrir almennri þátttöku í hagræðingaraðgerðum ef fjárhagslegur ábati hefur áhrif á starfsemina. Það næst t.d. með því að þær deildir eða stofnanir sem ná árangri á þessu sviði fá heimild til að halda ákveðnum hluta af ávinningnum.

Danska sveitarfélagið Middelfart ([www.middelfart.dk](http://www.middelfart.dk)) hefur, svo dæmi sé tekið, lagt þunga áherslu á almenna þátttöku starfsfólksins við leit að og útfærslu á hagræðingarhugmyndum. Sveitarstjórnin hefur sett upp eftirfarandi markmið:

- Með skipulögðum hagræðingaraðgerðum á árlega að nást hagræðing í starfsemi sveitarfélagsins sem nemur 0,3-0,5% af heildarrekstrarkostnaði sveitarfélagsins.
- Að það sé unnið að því á öllum stigum starfseminnar að leiða fram nýja hagræðingarmöguleika.
- Að hagræðingarumræðan eigi sér stað í opinni umræðu milli viðkomandi nefnda, stjórnenda, starfsmanna og annarra sem málið varðar.
- Að sá ávinningur sem næst af skipulagðri hagræðingu innan sveitarfélagsins verði nýttur til að bæta þjónustuna eða kosta nýjar fjárfestingar.

Hagræðingarferill innan sveitarfélagsins er styrktur markvisst með því að:

- Byggja hann upp sem ákveðinn feril við undirbúning fjárhagsáætlunar
- Láta hluta af þeirri hagræðingu sem næst renna til þeirra sem ná árangri í þeim efnum. Það má gera með því að láta 50% af árangrinum renna fyrsta árið til þess málaflokks eða stofnunar sem náði árangri á þessu sviði með því að vinna eftir slíku skipulögðu kerfi og 25% annað árið ef hagræðing næst tvö ár í röð.

## ***Að lokum***

---

Hér að framan hefur verið dregið á nokkur atriði sem tengjast viðbrögðum sveitarstjórna og starfsfólks við því rekstrarumhverfi sem sveitarfélögin starfa víða við um þessar mundir. Efnahagslegir erfiðleikar eru ekki bundnir við einvörðungu Ísland eða íslensk sveitarfélög. Viðbrögðin eru hins vegar mismunandi og áherslur ólíkar. Við eigum að læra af nágrönnum okkar eftir því sem hentar okkar aðstæðum og nýta okkur reynslu þeirra á þessu sviði eins og öðrum.