



# Að ná undirtökum á fjármálunum

Samband íslenskra sveitarfélaga – hag- og upplýsingasvið  
Samantekt: Gunnlaugur A. Júlíusson



# Að ná undirtökum á fjármálunum

Samantekt: Gunnlaugur A. Júlíusson

Reykjavík 2009

Samband íslenskra sveitarfélaga

Að ná undirtökum á fjármálunum  
© Samband íslenskra sveitarfélaga  
Borgartúni 30  
Pósthólf 8100  
128 Reykjavík  
2009/14  
Umsjón með útgáfu: Gunnlaugur Júlíusson  
Umbrot: Magnús Karel Hannesson

## 1. Inngangur

Fjárhagsleg afkoma sveitarfélaga er víða erfið um þessar mundir. Ytra umhverfi sveitarfélaganna hefur breyst mikið á skömmum tíma og mjög misjafnt er hvernig þau standa að vígi til að aðlaga sig nýjum aðstæðum og takast á við þær breytingar sem óhjákvæmilegar eru.

Forsenda sveitarstjórnar til að geta aðlagað rekstur sveitarfélagsins að breyttu umhverfi og nýjum forsendum er að hafa undirtökin á fjármálum sveitarfélagsins. Víða kalla breyttar forsendur á endurmat á áherslum í starfi sveitarfélagsins og aðlögun að breyttu umhverfi. Það liggur ljóst fyrir að sú staða sem sveitarfélögin og samfélagið í heild sinni eru í nú mun ekki breytast sem neinu nemur á næstu árum. Því er mikilvægt fyrir hverja sveitarstjórn að meta stöðu sveitarfélagsins út frá nýjum forsendum og freista þess að aðlaga sig nýjum aðstæðum eftir fremsta megni sem fyrst.

Heildstæð greining og heildstæð áætlun sem undirstaða aðgerða hefur sýnt sig vera árangursríkur vinnumáti við að hefja breytingarferil. Á þann hátt næst betra yfirlit um viðfangsefnið og auðveldara er fyrir alla aðila að fást við verkefnið.

Reynslan hefur kennt að eftirfarandi þrjú atriði eru gagnleg undirstaða aðgerða:

- Byggja upp sameiginlega mynd af stöðunni og hvernig hún þróast í náiinni framtíð.
- Velja milli mismunandi valkosta fyrir aðlögun að breyttum aðstæðum.
- Ná samstöðu um verkefnið meðal viðkomandi stjórnenda og starfsmanna.

Hin mismunandi þrep eru skýrð nánar út í köflum 2–4. Í kafla 5 eru dregnar saman helstu niðurstöður og lögð áhersla á mikilvægi þess að hafa mótað stjórnkerfi til að takast á við breytingar. Mikilvægt er að hafa undirtökin í fjármálunum og byggja snemma í ferlinu upp ákveðnar lykiltölur sem gefa til kynna í hvaða átt er stefnt.

Mikilvægt er að hafa eftirfarandi í huga:

*Niðurskurður og neikvæð umræða um afleiðingar hans skilar engri orku eða nýsköpun inn í stjórnkerfið. Því skal leggja megináherslu á þá starfsemi sem enn er til staðar.*

Vitaskuld hafa fjárhagsörðugleikar í för með sér að leggja verður tíma og fyrirhöfn í að fara í gegnum tekjur og útgjöld. Ekki má heldur gleyma því að ýmis viðfangsefni geta krafist aðgerða sem hafa í för með sér áþreifanlegar breytingar fyrir almenning og starfsmenn sveitarfélagsins. Þrátt fyrir það er það skoðun margra sveitarfélaga sem hafa þurft að stokka upp starfsemi sína á liðnum árum að það sé vænlegra til árangurs inn í framtíðina að beina orku og kröftum að þeirri starfsemi sem verður til staðar að afstöðnum breytingum heldur en að þeim hluta sem þurfti að hverfa. Enda þótt draga verði úr starfseminni um ca. 5% vegna minni tekna þá er þó um 95% starfseminnar enn til staðar. Framfarir byggja á því að breytingar byggja á skýrri sýn á hvernig starfsemi sveitarfélagsins skuli líta út í framtíðinni miðað við þá tekjumöguleika sem eru til staðar.

## 2. Heildarmynd dregin upp af stöðunni

**Skref 1:** Greina stöðuna í nútíð og nánustu framtíð:

- „Framkvæma sjúkdómsgreiningu“.
- Gera einfalda fjárhagslega greiningu.
- Gera grófa greiningu á mismunandi málaflokkum.
- Fara yfir viðtekna forgangsröðun verkefna með gagnrýnum augum.
- Setja upp líklega þróun í aldursamsetningu og fjölda íbúanna.

Forsenda fyrir því að hafa möguleika á að ná tökum á fjárhag sveitarfélagsins er að vinna upp greinargóða mynd af stöðunni eins og hún er og hvernig hún muni líta út á næstu árum. Upplýsingar eru mikilvægar til að geta greint stöðuna. Hverjar eru ástæður þess að sveitarfélagið á í fjárhagslegum erfiðleikum? Reynist erfitt að uppfylla þarfir og væntingar um þjónustu innan þess fjárhagsramma sem skattar og aðrar tekjur gefa? Er skuldastaða sveitarfélagsins það há að hún veldur erfiðleikum? Er það grunnþjónustan sem nær ekki að halda sig innan ramma fjárhagsáætlunar eða eru það skuldbindingar og rekstur B-hluta stofnana sem valda fjárhagslegum erfiðleikum? Slík greining er einnig mikilvæg forsenda þess að hægt sé að setja starfseminni raunsæ fjárhagsleg markmið.

### 2.1. „Framkvæma sjúkdómsgreiningu“

Sjúkdómsgreiningin er ekki einungis nauðsynleg forsenda þess að geta greint vandann. Hún er einnig forsenda þess að fá yfirsýn yfir hvar vandinn liggur. Það er mikilvægt að sveitarstjórnarmenn og lykilstarfsmenn séu sammála um

hvar vandinn liggir og hve umfangsmikill hann sé. Annars leiðast menn fljótt yfir í átök um forsendur vandans og ástæður hans í stað þess að beita sameinuðum kröftum að nauðsynlegum aðgerðum. Þegar menn eru sammála um stöðuna og hvert skuli stefna á næstu árum er mun auðveldara að sameinast um aðgerðir til að ná settu marki. Reynslan sýnir að sameiginlegt mat á stöðunni er oft ekki fyrir hendi þegar gripið er til aðgerða.

*„Hvaða leið á ég að velja?“ spurði Lísu í Undralandi köttinn, þegar hún kom að gatnamótunum.*

*„Það fer eftir því hvert þú ætlar“ svaraði kötturinn.*

*„Það hef ég ekki hugmynd um“ sagði Lísu.*

*„Þá skiptir engu máli hvaða leið þú velur“ sagði kötturinn, „þú kemst þangað hvort sem er“.*

---

Mikilvægt er að tryggja það að þekking á stöðunni sé áþekkt hjá öllum hlutaðeigandi aðilum, jafnt stjórnáráðgjöf og lykilstarfsmönnum. Því er mikilvægt að kynna og ræða niðurstöður greiningarinnar á sameiginlegum fundum svo skilningur á stöðunni sé sá sami hjá öllum hlutaðeigandi einstaklingum. Þetta er sérstaklega mikilvægt ef sveitarfélagið þarf að grípa til aðgerða. Ef skilningur og þekking á stöðunni er ekki sá sami eykst hættan á því að þeir sem andsnúnir eru þeim breytingum sem taldar eru nauðsynlegar fari að vinna á móti þeim. Það er meðal annars gert með því að gera lítið úr stöðumatinu og þeim forsendum sem liggja að baki breytingunum. Því er skynsamlegt að leggja fram forsendur fyrir ákvarðanatöku sem hafa verið samþykktar hjá þeim sem eiga að framkvæma breytingarnar áður en ráðist er í þær. Það hefur í för með sér að sveitarstjórnarmenn úr meirihluta sem og minnihluta eru sammála um stöðumatið eins og mögulegt er. Vitaskuld verður einnig að tryggja greiningunni stuðning meðal viðkomandi starfsmanna.

Fyrst og fremst eru það tvær spurningar sem þarf að fá svar við:

- Í hverju felst vandamálið?
- Hve stórt er það?

Til að geta svarað þessum spurningum verður að gera ákveðna greiningu og kynna niðurstöðurnar fyrir hlutaðeigandi.

Greiningin getur verið framkvæmd á ýmsa vegu og af mismunandi dýpt. Skynsamlegt er að hefja hana á frekar einföldum greiningum og dýpka þær síðan á þeim svæðum sem eru sérstaklega áhugaverð.

Eftirfarandi greiningar gefa samkvæmt fenginni reynslu gott yfirlit í upphafi:

- Einföld greining á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins.
- Einstakir málaflokkar eru greindir á grófan hátt með útreikningi á ákveðnum lykiltölum.
- Kafað er dýpra niður í þá málaflokka og deildir þar sem niðurstöður vekja sérstaka athygli. Það er gjarna gert með „benchmarking“ eða samanburði við lykiltölur frá öðrum sveitarfélögum.
- Farið er yfir forgangsröðun hjá sveitarstjórn á liðnum árum á gagnrýninn hátt.
- Þróun í aldursamsetningu íbúanna og fjölda þeirra er greind.

## 2.2. Einföld greining á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins

Mörgum aðferðum er hægt að beita til að greina fjárhagsstöðu sveitarfélagsins og þróun hennar á greinargóðan og upplýsandi hátt. Í fyrsta áfanga næst verulegur árangur með því að gera einfalda greiningu á rekstrar- og efnahagsreikningi. Áhrifaríkast er að skýra stöðuna með nokkrum auðskiljanlegum grunnhugtökum. Markmiðið með einfaldri greiningu er að ná breiðum og almennum skilningi hjá viðkomandi aðilum á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins. Eftirfarandi tvö atriði eru einna mikilvægust í því sambandi:

- Rekstrarniðurstöðu
- Hlutfall milli eigna og skulda

### HAFNA MARKMIÐ SVEITARSTJÓRNAR VERIÐ AÐLÖGUÐ AÐ TILTÆKUM FJÁRMUNUM?

Í þessu sambandi er mikilvægt að meta rekstrarlega niðurstöðu fyrir óreglulegar tekjur. Það þýðir að niðurstaða rekstrarreiknings er metin út frá því hvernig hefðbundnir tekjustofnar sveitarfélagsins hafa dugað til að mæta rekstrarkostnaði. Til að fá samanburð um þróunina er nauðsynlegt að sýna yfirlit um þróun fyrrgreindra kennitalna frá síðustu 5–10 árum. Þessar niðurstöður er einnig hægt að bera saman við meðaltal landsins eða þrengja samanburðinn með því að taka til samanburðar niðurstöður frá nokkrum sveitarfélögum sem eru áþekk að stærð og uppbyggingu. Áhugavert er í þessu sambandi að leggja mat á hver niðurstaðan hefði þurft að vera til að „daglegur rekstrarkostnaður verði ekki fluttur yfir á skattgreiðendur komandi ára eða komandi kynslóðir“. Í þessu sambandi má nefna að það næst oft



bestur samanburður milli einstakra sveitarfélaga eða ára með því að bera saman kostnað á hvern íbúa viðkomandi sveitarfélags. Á þann hátt er hægt að draga verulega úr áhrifum mismunandi íbúafjölda í rekstrarlegum samanburði milli sveitarfélaga.

Auðvelt er að bæta útreikningi á nokkrum lykiltölum við einfalda greiningu á fjárhagsstöðunni til að glöggva sig betur á því sem stingur í augun í ársreikningi sveitarfélagsins. Oft er athyglinni beint að því að skoða tekjuhliðina betur og hvernig hún er samsett ásamt því að greina kostnaðarlið rekstursins, rekstrarafgang, veltufé frá rekstri og hvernig fjármögnun framkvæmda hefur verið? Önnur hlið þessa máls er að greina hvaða áhrif rekstur og fjárfestingar B-hluta stofnana sveitarfélagsins hafa á samstæðureikninginn. Er félagslega íbúðakerfið rekið með miklu tapi? Þarf sveitarsjóður að niðurgreiða gatnagerðargjöld? Hvernig er rekstrarleg staða íþróttamannvirkja?

Gagnlegt er að bera þessar niðurstöður saman við álíka útreikninga frá sambærilegum sveitarfélögum.

#### **ERU VARASJÓÐIR TIL STAÐAR EÐA AÐRAR EIGNIR SEM HÆGT ER AÐ NOTA TIL NIÐURGREIÐSLU SKULDA? HVERNIG HAFU FRAMKVÆMDIR VERIÐ FJÁRMAGNAÐAR?**

Í þessu sambandi er áhugavert að fá upplýsingar um varasjóði og aðrar eignir sveitarfélagsins sem hægt er að selja. Á sveitarfélagið slíkan varasjóð?

Hafa nýlegar framkvæmdir verið fjármagnaðar með lánsfé, sölu eigna eða veltufé frá rekstri? Í þessu sambandi verður að leggja mat á þær eignir sem tiltekna eru í efnahagsreikningi sveitarfélagsins. Rétt er að benda á að land er sjaldnast talið til formlegra eigna í efnahagsreikningi heldur er það dulin eign.

Síðan er áhugavert að leggja mat á skuldir sveitarfélagsins, samsetningu þeirra og þróun á síðustu árum. Hlutfall milli langtímaskulda og skammtímaskulda er einnig áhugavert. Lausaskuldir mega helst ekki vera hærri en útistandandi viðskiptakröfur. Því verður að leggja mat á hvort viðskiptakröfur séu raunverulegar eignir eða hvort þær séu skráð krafa á einhverja af B-hluta stofnunum sveitarfélagsins sem allir vita að verði aldrei endurgreidd. Í þessu sambandi má ekki gleyma að taka tillit til áfallinna lífeyrisskuldbindinga sveitarfélagsins. Hér er sem fyrr gagnlegt að fá samanburð um þróun þessara mála hjá samanburðarsveitarfélögum.

Nánari greining getur upplýst um umfang fjárfestinga á liðnum árum og hvernig þær hafa verið fjármagnaðar. Hefur fjármögnun þeirra átt sér stað með eigin fé eða lánsfé?

#### **NIÐURSTÖÐUR GREININGARINNAR DREGNAR SAMAN Í NOKKUR MEGINATRIÐI**

Niðurstöður á greiningu á rekstrar- og efnahagsreikning sveitarfélagsins á síðan að draga saman í nokkrum stuttum og auðskiljanlegum punktum. Þeir geta vitaskuld verið mismunandi frá einu sveitarfélagi til annars og hægt að setja þá fram á ýmsan máta. Er sveitarfélagið í samdrætti eða á það við vaxtarverki að stríða? Er við rekstrarhalla að stríða eða er sveitarfélagið skuldsett úr hófi fram? Hægt er að draga saman helstu atriðin á eftirfarandi hátt:

- Skatttekjur sveitarfélagsins á hvern einstakling hafa verið yfir landsmeðaltali í x ár af síðustu 10 árum.
- Á síðustu 10 árum hefur sveitarfélagið verið rekið með halla í x ár. Uppsafnaður rekstrarhalli síðustu 10 ára er samtals x krónur.
- Sveitarfélagið hefur ekki uppfyllt ákvæði sveitarstjórnarlaga um að vera rekið með afgangi.
- Sveitarfélagið þarf að taka lán til að fjármagna daglegan rekstur. Það þýðir að rekstur þess er of umfangsmikill.
- Félagslega húsnæðiskerfið stendur ekki undir sér og er rekið með tapi.
- Þær fjárfestingar sem ráðist hefur verið í á síðustu 5 árum hafa verið fjármagnaðar að 80% með lánsfé.
- Skuldsetning og fjármagnskostnaður á hvern íbúa er helmingi hærri en hjá sambærilegum sveitarfélögum.
- Eiginfjárhlutfall sveitarfélagsins er lágt og verulega lægra en hjá sambærilegum sveitarfélögum. Sé tekið tillit til lífeyrisskuldbindinga er eiginfjárstaðan neikvæð.

Reynslan sýnir að skýr framsetning á frekar einfaldri greiningu á fjárhagslegum aðstæðum sveitarfélagsins sem byggir á því sem farið hefur verið yfir hér að framan er auðskiljanleg fyrir sveitarstjórnarmenn og aðra sem verða að vera vel inni í málum. Með samanburði við önnur sveitarfélög fæst skýr mynd af því hvernig viðkomandi sveitarfélag stendur miðað við önnur af sambærilegum toga. Þá er einnig auðveldara að átta sig á því hvert sé æskilegt markmið fyrir hinar ýmsu lykiltölur. Ef hægt er að ná samstöðu meðal þeirra sem málið varðar um sameiginlegan skilning á núverandi stöðu

sveitarfélagsins hefur skapast grundvöllur til að ræða til hvaða aðgerða þurfi að grípa í náinni framtíð.

### **2.3. Einstakir málaflokkar greindir á einfaldan hátt**

Mikilvægt er að skoða stöðu einstakra málaflokka og deilda til að átta sig á því hvort einhver þeirra skeri sig úr hvað afkomu og rekstur varðar. Hægt er að greina stöðuna á einfaldan hátt þannig að svör fáist við ákveðnum grundvallarspurningum. Slíka greiningu er hægt að framkvæma í þremur þrepum.

#### **a) Samanburður við landsmeðaltal**

Í upphafi er kostnaður sveitarfélagsins við einstaka málaflokka borinn saman við landsmeðaltal. Kostnaður er reiknaður út á einingu í hverju tilviki fyrir sig eftir því sem það er mögulegt. Síðan er hann borinn saman við landsmeðaltal og lagt mat á frávikið. Ef kostnaður sveitarfélagsins á hverja einingu er hærra en landsmeðaltal þá er kostnaðarstig þess hærra en almennt gerist. Ef kostnaður á hverja einingu er lægri þá er kostnaðarstigið lægra. Mismunur á hverja einingu (nemenda, kennslustund, íbúa svo dæmi séu nefnd) eru síðan margfölduð upp með fjölda eininga og þá kemur í ljós hve frávikið er mikið í heildina tekið. Niðurstaða úr þessari aðferðafræði gefur ákveðnar vísbendingar en segir langt í frá söguna til enda. Orsakir þess mismunar sem er til staðar geta átt rætur sínar að rekja til ýmissa þátta. Það eru bæði þættir sem sveitarfélagið ræður ekki yfir en eins getur mismunurinn átt rætur sínar að rekja til beinnar ákvarðanatöku.

#### **b) Samanburður við önnur sveitarfélög**

Næsta skref er að bera saman niðurstöður sveitarfélagsins við rekstrarlegar niðurstöður frá öðrum sveitarfélögum. Þá er athyglinni fyrst og fremst beint að þeim þáttum sem skoðaðir voru sérstaklega þegar samanburður var gerður við landsmeðaltalið. Þegar rekstrarniðurstöður sveitarfélagsins eru bornar saman við niðurstöður annarra sveitarfélaga þá er mest upplýsandi að fá samanburð við sveitarfélög sem eru áþekk að stærð og öðrum atriðum sem skipta máli við almennan rekstur sveitarfélaga. Þegar gerður er samanburður við rekstrarniðurstöður annarra sveitarfélaga þá er mest upplýsandi að fá samanburð við sveitarfélög sem eru áþekk að stærð og öðrum þeim aðstæðum sem skipta máli við almennan rekstur sveitarfélaga. Sem dæmi um kosti við að gera slíkan samanburð má nefna eftirfarandi:

- Hann gefur ákveðnar ábendingar um frávík frá því sem gengur og gerist hjá öðrum sambærilegum sveitarfélögum og hvað hefur verið að gerast í þeim efnum á síðustu árum.
- Slíkur samanburður er gagnlegur því hann gefur ábendingar um hvað stór hluti frávíksins orsakast af ástæðum sem sveitarfélagið ræður ekki yfir og hve stór hluti þess á rætur sínar að rekja til beinna ákvarðana (eða skorts á ákvörðunum) hjá viðkomandi sveitarstjórn.
- Hann getur leitt til þess að þekking og reynsla sem önnur sveitarfélög hafa aflað sér gegnum árin nýtist fleirum.

Ýmsar upplýsingar sem geta verið til aðstoðar við samanburð sem þennan á niðurstöðum úr rekstri og efnahag hjá einstökum sveitarfélögum er að finna í Árbók sveitarfélaga. Hana er meðal annars að finna á heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga ([www.samband.is](http://www.samband.is)). Í árbókinni er að finna ýmsar rekstartengdar upplýsingar mörg ár aftur í tímann. Þær er hægt að nýta sér til að sjá hvernig einstakir þættir í rekstri sveitarfélaga hafa þróast gegnum árin.

Til þess að niðurstöður úr samanburði við önnur sveitarfélög verði að tilætluðu gagni þarf að velja samanburðarsveitarfélögin af nokkurri kostgæfni. Því áþekkari sem sveitarfélögin eru, því marktækari verða niðurstöðurnar og því meira er hægt að lesa út úr þeim. Meðal þeirra atriða sem þarf að taka tillit til þegar valin eru sem sambærilegust sveitarfélög eru atriði eins og íbúafjöldi, hlutfall þéttbýlis og dreifbýlis, fjöldi þéttbýlisstaða og fjarlægð frá stórum þéttbýliskjarna.

Kosturinn við að bera kostnaðarþróun og kostnaðarmyndun í sínu eigin sveitarfélagi við áþekk sveitarfélög er að munur á kostnaði á einingu, þjónustustigi og starfsmannafjölda skýrist að langmestu leyti með þeim þáttum sem sveitarfélagið ræður sjálft yfir og sveitarstjórn tekur ákvörðun um. Hægt er að dýpka greininguna niður í einstaka málaflokka (fræðslumál, félagsmál, íþrótt- og æskulýðsstarfsemi og umhverfismál) og deildir (grunnskóli, leikskóli, tónlistarskóli, húsnæðismál, málefni fatlaðra og fjárhagsaðstoð) svo nokkur dæmi séu nefnd.

Sá munur sem kemur fram við skipulegan samanburð á kostnaðarmyndun getur verið upphafið að enn frekari samanburði á rekstri þeirra sveitarfélaga sem tekin hefur verið ákvörðun um að nota í samanburði (benchmarking). Til viðbótar við samanburð á kostnaðarmyndun á hinum stóru þáttum í rekstri sveitarfélaganna er einnig hægt að leggja mat á hvort aðrir þættir séu álíka að uppbyggingu og samsetningu og skoða hvað þeir kosta. Það fyllir út í

heildarmyndina og gefur betra yfirlit um hvernig rekstur sveitarfélagsins er í heildina tekið.

### **c) Dýpri greining framkvæmd**

Í vissum tilvikum þarf að greina innri uppbyggingu á mismunandi verkþáttum. Lágar húsaleigutekjur eða niðurgreiðsla á húsnæðiskostnaði getur haft í för með sér að erfitt er að láta enda ná saman. Með því að bera nettókostnað saman við kostnað við mismunandi starfsemi er hægt að sjá hve stór hluti er fjármagnaður af sértekjum og hve stór hluti er fjármagnaður með skatttekjum. Dæmi um slíka starfsemi getur verið vatnsveita, sorphirða og sorpeyðing eða fráveita.

### **Niðurstöður eru dregnar saman í nokkrum auðskiljanlegum punktum**

Oft er greining á starfsemi sveitarfélagsins kynnt í löngu máli með mörgum súluritum og töflum. Viss hætta er á að meginboðskapurinn í slíkri kynningu drukni í þeim fjölda atriða sem farið er yfir og erfitt sé fyrir almenning að greina þau atriði sem mestu máli skipta. Því kann að vera skynsamlegt að draga meginniðurstöður greiningarinnar saman í nokkrum punktum eins og gert er hér á eftir:

- Gera grein fyrir því hvar mikil kostnaðarfrávik er að finna í lögbundum verkefnum.
- Gera grein fyrir ástæðum þess að kostnaður víkur verulega frá meðaltali. Hægt er að draga sérstaklega fram starfsmannafjölda eða lykiltölur fyrir þjónustustig.
- Gera grein fyrir kostnaði við ólögbundin verkefni og bera hann saman við samsvarandi kostnað í hliðstæðum sveitarfélögum.

### **2.3 Lagt mat á forgangsröðun við ráðstöfun fjármuna á gagnrýnan hátt**

Það er ekki óvanalegt að vinna við fjárhagsáætlun í sveitarfélögum taki mikið mið af fjárhagsáætlun fyrra árs en ekki sé tekið mið af því sem hefur gerst á árinu, s.s. breytingum í íbúasamsetningu eða breyttri lagasetningu. Gagnrýni á framúrkeyrslu á fjárhagsáætlun er oft tekin sem gagnrýni á nefndir og þeirra störf án þess að reynt sé að leggja mat á hvort ráðstöfun fjármuna sé forgangsraðað í samræmi við mikilvægi einstakra þátta í starfsemi sveitarfélagsins. Því er mikilvægt að leggja mat á hvernig fjármunum er ráðstafað til einstakra málaflokka og verkefna. Það er meðal annars gert með því að bera kostnað við lögbundin verkefni jafnt sem ólögbundin saman við

það sem gerist almennt hjá sambærilegum sveitarfélögum. Meginmarkmið slíkrar vinnu er að móta nýjan og raunsæjan grundvöll fyrir vinnu við fjárhagsáætlanir. Ef slík gagnrýnin yfirferð er ekki framkvæmd af og til þá er mjög líklegt að forgangsröðun fyrri ára komi til með að haldast í stórum dráttum óbreytt.

## 2.5 Hvernig mun fjöldi og samsetning íbúanna þróast?

Þegar sett er upp heildarmynd af fjárhagsstöðu sveitarfélagsins verður einnig að taka tillit til hvaða breytingar geta átt sér stað á næstu árum. Viðfangsefnið verður skýrara ef tímasjónarmiðið er tekið með í dæmið. Hvernig lítur fjárhagsstaðan út á næstu árum og hvernig mun hún breytast? Hvernig koma skatttekjur, greiðslur úr jöfnunarsjóði og aðrar tekjur til með að þróast? Hvað þarf sveitarfélagið að vera rekið með miklum rekstrarafgangi ef það á að ná settum fjárhagslegum markmiðum sínum? Hvaða atriði eru líkleg til að geta tekið breytingum á næstu árum?

Fjárhagslegar forsendur breytast milli ára. Það er ástæðan fyrir því að það þarf að gera fjárhagsáætlun til nokkurra ára fram í tímann. Almennt árferði, samskipti við ríkisvaldið, skatttekjur, þróun einstakra verkefna og fleira hafa mikil áhrif á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins á hverju ári. Hægt er að komast hjá miklum sveiflum í rekstri sveitarfélagsins ef tekið er tillit til langtímasjónarmiða.

Mjög oft er gerð krafa til allra málaflokka að draga úr útgjöldum um ákveðið hlutfall ef spara þarf í rekstri sveitarfélagsins. Það er kallað „ostaskeraaðferðin“. Þá er tekið mið af fjárhagsáætlun yfirstandandi árs. Því meiri sem þörfin er fyrir sparnað í sveitarfélaginu, því mikilvægara er að fyrir liggi skýr skilaboð um forgangsröðun verkefna. Slíkur ferill verður auðveldari ef ákveðin forgangsröðun á áherslum innan sveitarfélagsins liggur fyrir. Hún getur byggst á mati á þeim breytingum sem verða innan einstakra málaflokka á komandi árum og þeim möguleikum til breyttra verkátta sem eru fyrir hendi. Greining á því hvaða breytingar eru líklegar á komandi árum verða að byggja á einstökum málaflokkum. Hvernig mun þörfin fyrir mismunandi þjónustupætti sveitarfélagsins þróast? Hvaða málaflokkar munu kalla eftir aukinni þjónustu og hve mikið? Hvaða málaflokkar munu koma til með að dragast saman?

Forsendur fyrir slíkri greiningu er að leggja mat á hvaða breytingar á samsetningu og fjölda íbúanna eru líklegar á komandi árum. Einnig verður að tala tillit til þess hvaða áhrif líklegar breytingar á lagaumhverfi

sveitarfélaganna koma til með að hafa í för með sér. Breytingar á fæðingartíðni eða flutningur íbúanna hefur áhrif á starfsemi leikskóla og grunnskóla. Breytingar í atvinnulífinu hafa áhrif á búsetu fólks. Í þessu sambandi er athyglisvert að breytingar á samsetningu íbúanna og fjölda þeirra fá of oft litla athygli við gerð fjárhagsáætlunar. Áætlun um þróun á fjölda og aldurssamsetningu íbúanna er ekki til hjá mörgum sveitarfélögum. Víða er fólk af erlendu bergi brotið orðin verulegur þáttur í samfélaginu. Hvernig kemur það til með að þróast á komandi árum? Hvaða áhrif hefur það fyrir samfélagið?

Framreikningur á kostnaði sveitarfélagsins við að þjónusta einstaka aldurshópa getur leitt til að það spretta upp margar mikilvægar spurningar. Hvernig er hægt að aðlaga þjónustuna til eftirspurnar sem fer vaxandi eða dregst saman? Er hægt að minnka framlög til grunnskólans í álíka takt og nemendafjöldinn minnkar? Nægir núverandi skólahúsnæði fyrir þá aukningu á nemendafjölda sem er líkleg? Hver er jaðarkostnaður sveitarfélagsins við það að nemendum fjölgar í grunnskólanum? Það er nauðsynlegt að reyna að svara þessum spurningum og öðrum álíka áður en sveitarfélagið stendur frammi fyrir orðnum hlut. Það er ekki síst nauðsynlegt að hafa langtímasýn á nýtingarmöguleika húsnæðisins.

### 3. Velja þarf leiðir til aðlögunar og breytinga

**Skref 2:** Velja þarf leiðir til aðgerða:

- Bráðaáaðgerðir – gripið strax til aðgerða
- Krafa um aðgerðir – gengur ekki til lengdar
- Skipuleg langtímaáætlun – best til lengri tíma

Það eru til mismunandi aðferðir til að mæta þeim aðstæðum sem einkennast af fjárhagsvandráðum. Ekki er óvanalegt að höfðinu sé stungið í sandinn og vonast eftir að vandamálin leysist af sjálfu sér. Þessi aðferð tengist oft töluverðum hæfileikum til að staðsetja ástæður vandans fyrir utan mörk sveitarfélagsins og þar með einnig lausn vandans.

Því miður leysast vandamál sjaldnast af sjálfu sér. Enda þótt ástæður fjárhagsvandráða sé oft að finna í breyttum aðstæðum sem hvert og eitt sveitarfélag ræður ekki yfir þá verður sveitarstjórn að taka mið af þeim kröfum sem gerðar eru til þess að rekstur sveitarfélagsins sé í jafnvægi. Sveitarfélög geta brugðist við fjárhagsvanda á mismunandi vegu. Hér er lýst

þemur aðferðum til að mæta fjárhagserfiðleikum. Reynslan hefur sýnt að skipuleg langtímahugsun hefur reynst farsælust til lengri tíma litið.

### 3.1. Bráðaaðgerðir – gripið strax til aðgerða

Oft er gripið til þessarar aðferðafræði þegar árshlutauppgjör eða endurskoðuð fjárhagsáætlun leiðir í ljós að um hallarekstur er að ræða, þegar niðurstaða ársreiknings er önnur og verri en ætlað var eða þegar skortur er á langtímahugsun og skipulagi um ráðstöfun fjármuna. Oft er gripið til bráðaaðgerða til að sýna að gripið hefur verið til aðgerða. Það er iðulega gert þegar bregðast þarf við erfiðum aðstæðum. Bráðaaðgerðir einkennast oft að eftirfarandi vinnuaðferðum:

- Sveitarstjórn/sveitarstjóri tekur ákvörðun um sparnað að fjárhæð  $x$  krónur á yfirstandandi rekstrarári.
- Sveitarstjórn/sveitarstjóri tekur ákvörðun um að spara skuli  $x\%$  af fjárheimild hverrar nefndar.
- Sveitarstjóri leggur fram lista yfir sparnaðaraðgerðir, sveitarstjórn samþykkir tillöguna.
- Sveitarstjórn tekur ákvörðun um skammtímaaðgerðir svo sem bann við innkaupum, bann við fjárfestingum eða bann við nýráðningum.
- Viðkomandi ábyrgðaraðilar skulu samstundis taka mið af breyttum rekstrarforsendum.

Í flestum sveitarfélögum hefur verið gripið til bráðaaðgerða á einn eða annan hátt. Oft getur hafa verið mjög brýn þörf á slíkum aðgerðum. Það gerist fyrst og fremst undir kringumstæðum sem koma ráðamönnum í opna skjöldu og krefjast tafarlausra aðgerða. En ef slíkar aðstæður eru ekki fyrir hendi þá ætti að forðast að viðhafa þessa aðferðafræði vegna þess að:

- Það dregur úr áhuga og vinnugleði starfsfólks.
- Það dregur úr ábyrgð stjórnenda og formlegra vinnunefnda sem er skaðlegt bæði til skamms og langs tíma.
- Það byggir upp skammtímahugsun sem leiðir til þess að aðgerðir sem skila árangri til lengri tíma eru ekki notaðar.
- Það beinir athyglinni fyrst og fremst að niðurskurðinum.
- Það leiðir til að fljóthugsaðar og óraunhæfar tillögur eru lagðar fram.
- Teknar eru ákvarðanir um sparnaðaraðgerðir sem næst ekki að framkvæma.



Hvað nefndir sveitarfélagsins varðar felur aðferðin einnig í sér að það verður að takast á við mismunandi forsendur fjárhagsáætlunar á einu og sama árinu. Það er erfitt og vandasamt því það getur reynst erfitt að breyta starfsemi stofnana og vinnubrögðum með skömmum fyrirvara.

### 3.2. Krafa um aðgerðir – gengur ekki til lengdar

Krafa um aðgerðir felur í sér að tekin er ákvörðun um sparnaðaraðgerðir án þess að sá sem tekur ákvörðun um aðgerðir þurfi að taka ákvörðun um hvar eigi að spara. Það er á ýmsan hátt þægileg aðferð hvað sveitarstjórnina varðar til skamms tíma litið. Með því að setja strangar kröfur um sparnað á stjórnendur og nefndir er vonast til að gripið verði til þeirra aðgerða sem leiða til þess að jafnvægi náist. Framkvæmd þessarar aðferðar getur verið frá hlutfallslegum niðurskurði við gerð fjárhagsáætlunar miðað við útkomu síðasta árs yfir í að láta hjá líða að færa upp kostnað við laun og verðlag eins og hann sé ekki til staðar.

Þessi aðferð getur gengið ef þörf fyrir sparnað er ekki of mikil eða ef það er svigrúm til staðar í kerfinu. Þannig eru aðstæður oft þegar viðkomandi fagnefndir hafa ekki farið með reglubundnum hætti yfir rekstur þess hluta sveitarfélagsins sem fellur undir þær og leitað leiða til sparnaðar eða aukinnar skilvirkni. Þessi aðferð gengur einnig ef það er svigrúm fyrir hendi til að færa kostnað yfir á aðrar deildir eða málaflokka. En hún er ekki gallalaus. Hugsunin getur verið góð. Sveitarstjórn lætur viðkomandi nefndir eða forstöðumenn um að taka ákvörðun um hvar sé helst mögulegt að spara fjármuni með tilliti til eðlis og þarfa starfseminnar. Sveitarstjórnin er þá ekki að fara ofan í einstök smáatriði í rekstri sveitarfélagsins. Áhrifin verða hins vegar oft önnur en ætlað er. Viðkomandi fagnefnd sendir kröfuna um sparnað oft áfram í kerfið án þess að gefa fyrirsmáli um hvað eigi að skoða eða hvar eigi að skera niður. Krafan um sparnað endar þannig smám saman hjá einstökum deildarstjórum sem hafa yfirleitt ekki úr mörgum möguleikum að velja til aðgerða. Sérstaklega ekki aðgerðum sem geta haft áhrif samstundis. Reynslan sýnir að niðurskurður á fjárhagsáætlun sem verður til með þessum hætti birtist iðulega síðar sem framúrkeyrsla. Sparnaðarkrafan hefur þá ekki verið tekin alvarlega.

Sé þessari aðferðafræði beitt þá þarf að vera til staðar nákvæm eftirfylgni og regluleg upplýsingagjöf um framvindu máls frá forstöðumönnum og nefndum til sveitarstjórnar. Einnig verður sveitarstjórn að gera kröfur um tafarlaugar aðgerðir ef farið er fram úr fjárhagsáætlun. Því miður er sú ekki alltaf raunin. Aðferðin hefur þannig sína veikleika.

- Nefndirnar hugsa sem „við“ (sjálf nefndin) og „þeir“ (aðrar nefndir/ bæjarráð, bæjar(sveitar)stjórn.
- Áherslan er miðuð við það sem út af stendur.
- Ekki er um að ræða forgangsröðun milli málaflokka eða deilda innan einstakra málaflokka.
- Aðferðin leiðir ekki til neinna kerfisbreytinga eða endurskoðunar á henni.
- Tenging milli fjármuna og markmiða er óljós eða er jafnvel alls ekki til staðar.

Þessi aðferðafræði býr þannig ekki yfir neinni langtímahugsun. Jafnvel þótt það séu til staðar ákveðnir möguleikar á hagræðingu í starfseminni þá nást þeir ekki með þessari aðferð. Til að takast á við umfangsmeiri aðlögun – þar sem sveitarstjórn getur reyndar þurft að grípa til þessarar aðferðar tímabundið – er þróaður aðlögunarferill einn valkostur.

### 3.3. Þróaður aðlögunarferill – bestur til lengri tíma litið

Mögulegt er að þróa áætlanaferil, sem unnið er að áður en ákvarðanir eru teknar um útgjaldaramma til hver málaflokks, til að aðlaga starfsemina að breyttum forsendum. Markmiðið með því að gera nokkurskonar foráætlun er að skilgreina snemma í áætlunarferlinu þá hluta starfseminnar sem verður að skoða sérstaklega og freista þess að ná samstöðu í stjórnkerfinu um nauðsynlegar aðgerðir. Niðurstaðan myndar síðan ákveðnar grunnforsendur fyrir vinnu við gerð fjárhagsáætlunar ásamt þeim fjárhagsrömmum sem sveitarstjórn setur.

Foráætlunin byggist meðal annars á því að stjórnámálamenn, forstöðumenn og starfsfólk fær tækifæri til að fjalla sameiginlega um ákveðnar mikilvægar forsendur og ákvarðanir áður en sjálf vinnan við gerð fjárhagsáætlunar hefst. Þannig er hægt að ná fram meiri þátttöku stjórnámálamanna og forstöðumanna snemma í fjárhagsáætlunarvinnunni. Óbeint aukast einnig möguleikar á að fá samþykki og skilning fyrir nauðsynlegum breytingum meðal starfsfólks og almennings.

Nánar tiltekið felur foráætlun í sér að þeir sem taka ákvörðun í sveitarstjórn, bæjarráði, nefndum og ráðum setji upp samstæða heildarmynd af sveitarfélaginu og stöðu einstakra málaflokka á komandi árum. Eðlilegir grunnþættir í slíkri greiningu á umhverfinu er til dæmis áætluð íbúáþróun, fjárhagsstaða sveitarfélagsins, samanburður við önnur sveitarfélög, þróun

kjarasamninga, þörf fyrir ákveðnar aðgerðir og að lokum fyrirsjáanleg þróun og breytingar innan einstakra málaflokka.

### **Foráætlun leggur grunn að sameiginlegri ábyrgð heildarinnar**

Í raun og veru snýst foráætlun um að átta sig á hvaða augum einstakir hagsmunaaðilar líta á þær áskoranir sem sveitarfélagið stendur frammi fyrir og leggja grunn að því að heildin veri sameiginlega ábyrgð á þeim ákvörðunum sem óhjákvæmilegt er að taka. Fyrir utan að samræður um stöðuna séu gagnlegar þá er það einnig mikilvægt að senda skýr skilaboð inn á ákvarðanatökuferilinn snemma í ferlinu. Dæmi um slíkt getur verið sem hér segir:

- Sveitarstjórnin vill hafa möguleika á að gefa skýr skilaboð um hvernig hún vilji forgangsraða verkefnum innan einstakra málaflokka.
- Einstakar nefndir vilja eiga möguleika á að móta áherslur um þarfir málaflokksins til lengri tíma og hvernig eigi að forgangsraða verkefnum.

Slíka foráætlun er hægt að tengja beinni ákvarðanatöku beint eða óbeint. Ákvarðanir sem eðlilegt er að setja í þetta samhengi geta til dæmis tengst fjárhagslegum afleiðingum þess að takast á við stærri breytingar í ráðstöfun fjármuna. Með slíkum ákvörðunum getur foráætlunin einnig orðið fastur liður við undirbúning á forgangsröðun verkefna hjá sveitarfélaginu. Hægt er að líta svo á að það sé skilvirkari og lýðræðislegri aðferð við forgangsröðun á ráðstöfun fjármuna en með hefðbundinni rammaúthlutun.

### **Vinnulag við nýja forgangsröðun**

Foráætlun er unnin á nokkuð mismunandi hátt. Það hefur sýnt sig að í stærri sveitarfélögum er hægt að setja upp þróaðri og markvissari áætlanagerð hjá nefndum og sveitarstjórn en í minni sveitarfélögum. Í minni sveitarfélögum er fjárhagsáætlun oft unnin á nokkrum dögum. Hættan er hins vegar sú að það sé byggður upp of flókinn ferill við áætlanagerðina með of umfangsmiklu stjórnskipulagi. Á hinn bóginn er hætta á að foráætlun nái ekki tilgangi sínum ef hún er ekki sett inn í ákveðið skipulag.

Hægt er að setja upp vinnulag þar sem einstakar nefndir leggja línur um hvernig þær vilja sjá framkvæmd þeirra verkefna sem heyrir undir þær. Það er staðið að því á þann hátt að einstakar nefndir fái það verkefni að undirbúa vinnudaga við gerð fjárhagsáætlunar þannig að þær setji upp framtíðarsýn fyrir sinn málaflokk. Hluti af vinnudögum fari síðan í að ræða sýn nefndanna á framtíð síns málaflokks og hugsanlegar breytingar sem þarf að gera á þeirra niðurstöðu. Hægt er að standa að þessu á mismunandi vegu.

Mikilvægast er að meginlínur séu dregnar upp fyrir þá hluta starfseminnar þar sem staðan er metin sem svo að þar sé breytinga þörf.

Dæmi um vinnuferil við þróaða áætlanagerð:

- Undirbúningsvinna við fjárhagsáætlun hefst (greining á ytra umhverfi, fjárhagsleg markmið sett, íbúapróun metin, staða nánasta umhverfis greind svo og líkleg launaþróun).
- Lagðar línur fyrir undirbúning vinnu við framtíðarsýn.
- Nefndir skila tillögum um framtíðarsýn á sinn málaflökk.
- Undirbúningur fjárhagsáætlunar, framtíðarsýn einstakra málaflökka samkeyrð og lagt mat á heildarfjárþörf.
- Ákvörðun tekin um niðurstöður rammafjárlaga fyrir sveitarfélagið.
- Unnið með fjárlagaramma í nefndum, stofnunum og einstökum einingum.
- Samkeyrsla á niðurstöðum einstakra nefnda og fjárhagsáætlun.
- Sveitarstjórn tekur ákvörðun um skattþrósentu, þjónustugjöld og fleira er varðar fjárhagsáætlun.
- Sveitarstjórn afgreiðir fjárhagsáætlun í tveimur umræðum.

#### 4. Samstöðu náð um niðurstöðuna

**Skref 3:** Samstöðu náð um niðurstöðuna

- Mynda forsendur fyrir aðgerðum.
- Taka ákvörðun um ákveðin markmið og leikreglur.
- Þróa heildarsýn til að nýta mannvirki og mannafla betur.
- Vinna meðvitað í að mæta viðbrögðum íbúanna.

Næsta skref er að fara frá orðum til athafna. Áhersla hefur verið lögð á að stilla saman strengi er varðar mat á stöðunni, í hvaða átt eigi að stefna og hvernig skuli náð á áfangastað. Vitanlega getur verið erfitt að ná algerri samstöðu í öllum málum. Það er engu að síður mikilvægt að leita eftir pólitískri samstöðu um erfiðustu mál og mikilvægustu verkefni. Þegar það hefur tekist er nauðsynlegt að skapa skýra framtíðarsýn sem svarar spurningum um hvers vegna er breytinga þörf og hverju viljum við ná fram með þeim. Slík framtíðarsýn skal einnig leiða fram mikilvægi hvers og eins sem hluta af einni heild sem hefur tekið skýra stefnu. Til að ná settum markmiðum þá er þörf á að allir leggi fram sitt lóð á vogarskálina. Skýr framtíðarsýn á að skapa aukinn kraft í breytingaferlið.

Að því loknu verður að ná samstöðu innan heildarinnar. Til að ná til þeirra sem málið varðar verður að kalla inn til viðræðna svo allir skilji forsendur þess að breytinga er þörf og þeir skilji nauðsyn þess að takast á við breytingar og aðgerðir. Hér skiptir miklu máli að gefa nægjanlegt svigrúm til að viðkomandi geti áttað sig á boðskapnum. Nauðsynlegt er að kalla svo marga sem mögulegt er að framkvæmdinni og hafa þannig áhrif á hvernig valið er á milli mismunandi lausna. Leitast skal við að nýta kosti mismunandi sjónarmiða og reynslu. Stefna skal að því að skapa „við“ anda sem leiðir af sér að tilfinning sigurvegarans byggist upp í einstökum stofnunum og síðan innan sveitarfélagsins í heild sinni.

Nauðsynlegt er að taka góðan tíma til að hugsa stöðu mála ítarlega og setja síðan upp ákveðin markmið og undirmarkmið. Hvað er það sem þarf að gera? Síðan þarf að taka ákvörðun um vinnutilhögun og taka ákvörðun um skýrar forsendur fyrir starfið sem er framundan. Kerfisbundin umræða og markviss eftirfylgni á því hvernig starfið gengur leiðir til að menn ná settu marki. Þannig þarf einnig að starfa í sambandi við samráð og upplýsingagjöf til íbúanna.

#### **4.1. Skapa þarf forsendur til aðgerða**

Hæfileikinn að fara frá orðum til athafna er mjög mismunandi milli einstaklinga. Í mörgum sveitarfélögum er ákveðið óöryggi til staðar um hve nauðsynlegt það er að grípa til aðgerða, hve umfangsmiklar aðgerðirnar þurfa að vera og hvað séu „réttar“ aðgerðir. Einnig eru víða til staðar ákveðnar hindranir sem eru í veginum fyrir að framkvæma nauðsynlegar aðgerðir. Þær eru síðan breytilegar milli einstakra sveitarfélaga. Í þessu sambandi er mikilvægt að draga fram þær hindranir sem kunna að vera í veginum fyrir þeim aðgerðum sem nauðsynlegar eru taldar og ræða þær opinskátt. Oft er hægt á þann veg að finna leiðir til lausna sem skapa forsendur til að geta tekist á við vandann, hver sem hann kann að vera. Sem dæmi má nefna eftirfarandi spurningar í þessu sambandi:

- Viðurkenna stjórnámamenn og embættismenn almennt að „fjármálin setji starfseminni ákveðin takmörk“?
- Er skýr heildarmynd af stöðunni og nauðsynlegum aðgerðum til staðar hjá bæði meiri- og minnihluta? Hefur pólitískt samstarf innan sveitarstjórnar náð því að skapa samstæða heildarmynd af stöðunni?
- Er samstaða innan sveitarstjórnar um mat á stöðunni og til hvaða aðgerða þurfi að grípa?

- Er samstaða fyrir hendi eða eru ákveðnar hindranir til staðar í formi „nefndarsérstöðu“ eða „hverfapólitíkur“ meðal sveitarstjórnarmanna?
- Er gagnkvæmur trúnaður milli sveitarstjórnarmanna og leiðandi embættismanna til staðar?
- Tekur stéttarfélagið mið af heildarhagsmunum eða sérhagsmunum?
- Er upplýsingamiðlun í lagi og skynja allir sig hluta af heildinni?

#### 4.2. Setja þarf skýr markmið og ákveðnar leikreglur

Meginforsendur fyrir því að hægt sé að ná undirtökum á erfiðri fjárhagsstöðu er að sá sem tekur ákvarðanir viðurkenni og vinni út frá þeirri staðreynd að „fjárhagurinn setji starfseminni ákveðin takmörk“. Þetta heitir á mannamáli „að eyða ekki umfram efni“. Það er ekki sjálfgefið mál að sveitarfélagið afli tekna eins og hver vill. Allir hlutaðeigandi verða að átta sig á því og viðurkenna að það er ekki hægt að ráðstafa meiri fjármunum en menn hafa aðgengi að.

Þetta virðist sjálfsgæður hlutur í huga flestra. En það getur verið erfitt að sætta sig við afleiðingarnar af þessari staðreynd. Þegar verið er að koma fjármálum á traustan grunn er því mikilvægt að taka sér góðan tíma í breiða pólitíska umræðu um hvers vegna þessi grunnregla er mikilvæg og hvað hún hefur raunverulega í för með sér.

Meðal annars verður að skilgreina og ákveða fjárhagsleg markmið. Í mörgum sveitarfélögum eru slík markmið ágætlega skilgreind. En að það sé tekið með í reikninginn hvaða þýðingu slík markmið hafa í för með sér er mjög mismunandi. Í þessu sambandi getur verið áhugavert að skoða hve vel hefur tekist að ná settum markmiðum á þessu sviði á undanförunum þremur árum.

Það er ekki óvanalegt að menn setji sér háleit markmið en síðan sé hvorki til úthald eða agi til að ná settum markmiðum. Yfirleitt er það talið skynsamlegra í þessu sambandi að setja sér markmið sem menn ráða við frekar en að setja sér háleit markmið sem ekki er farið eftir. Það drepur niður vinnuþátt og virðingu fyrir ákvörðunum ef ekki er farið eftir þeim reglum sem settar eru. Því er mikilvægt að skýra skipulega út fyrir þeim sem málið varðar hvað sett markmið hafa í för með sér og hvers vegna einmitt þessi ákveðnu markmið voru valin.

Fjárhagsleg markmið verður að aðlaga eftir aðstæðum hvers sveitarfélags fyrir sig. Því getur markmiðssetning og leiðir að settu marki verið mismunandi milli einstakra sveitarfélaga.

Dæmi um ákveðna markmiðssetningu:

- Markmið:** Nettókostnaður við starfsemina má ekki fara yfir 93% af skatttekjum og greiðslum úr jöfnunarsjóði.
- Annað markmið:** Veltufé frá rekstri skal vera að minnsta kosti 7% af heildartekjum. Með því að reikna út sett markmið í krónum þá verður markmiðssetningin skýrari.
- Skýrt markmið:** Veltufé frá rekstri árið 2010 skal vera minnst 25 milljónir króna.

Sem dæmi um álíka markmið má nefna eftirfarandi:

- Stefna er varðar fjármögnun fjárfestinga.
- Tímaáætlun fyrir niðurgreiðslu lána.
- Þróun á eigin fé sveitarsjóðs og samstæðunnar.

Það eru ekki einungis hin fjárhagslegu markmið sem verða að vera skýr. Það er ekki óvanalegt að það sé ekki unnið eftir skýrum reglum við undirbúning fjárhagsáætlunar. Afleiðingar þess geta orðið að hver og einn í ferlinu setur sér sínar eigin leikreglur.

Það er ástæða til að leiða hugann sérstaklega að ákveðnum spurningum og jafnvel setja mótaðar leikreglur varðandi úrvinnslu þeirra:

- Er hægt að semja um stærð ramma í fjárhagsáætlun eða eru þeir skýrt afmarkaðir?
- Mega frávík frá fjárhagsáætlun koma fyrir og ef svo er hvernig á þá að fjármagna þau?
- Er það ásættanlegt að farið sé fram úr þeirri fjárhagsáætlun sem sveitarstjórn hefur ákveðið?
- Er það skýrt hvernig farið skuli með hallarekstur eða rekstrarafgang?

Það er mikilvægt að það fari fram umræða um hvers vegna skuli setja skýrar reglur sem verða þessi mál og hvernig þær skuli vera.

Mörg dæmi eru til um það að sveitarfélög vinni með hreyfanlega fjárhagsáætlunarramma. Það felur í sér að sveitarstjórnin leitast við að aðlaga útgjöldin að þeim fjármunum sem tiltækir eru. Þetta þýðir að fjárhagsáætlun og ramar eru einvörðungu spár. Aukið er við þá ramma sem voru í upphaflegri fjárhagsáætlun ef tekjurnar verða meiri en ætlað var og á sama hátt er dregið úr rekstrarútgjöldum ef tekjur eru minni en líklegt þótti. Fyrir

einstakar nefndir hefur þetta í för með sér að það er stöðugt unnið með nýja útgjaldaramma eða sparnaðarkröfur. Það leiðir til þess að trúverðugleikinn og virðingin fyrir niðurstöðum fjárhagsáætlunar verður í lágmarki.

Markmiðið með breytilegum fjárhagsrömmum er að hver króna sem sveitarfélagið fær í tekjur skuli nýtast íbúum þess. Reynslan sýnir aftur á móti að það er yfirleitt erfitt að aðlaga útgjöldin tekjunum þegar þær verða minni en ætlað var. Slíkar aðgerðir eiga á hættu að verða einungis skrifborðsákvarðanir og er sjaldan mögulegt að framkvæma þær til skamms tíma litið. Þessi aðferðafræði kallar einnig á mikla miðstýringu. Hún lendir oftast á borði sveitarstjórnar. Líkur eru á því að það hafi í för með sér óskýra stefnu. Er það sveitarstjórnin eða einstakar fagnefndir sem bera ábyrgð á því að framkvæma fjárhagsáætlunina? Það sýnir sig að þar sem hefur verið unnið eftir þessari vinnuaðferð í nokkurn tíma vill þróunin verða sú að það byggist upp nokkurskonar biðstofuandrúmsloft. Fagnefndir koma því oft til með að bíða með að taka nauðsynlegar ákvarðanir þar sem þær búast við að sveitarstjórnin leggi málaflokknum til aukið fé síðar á árinu.

Til þess að gera ábyrgð hvers og eins skýra og þar með að gefa nefndum ákveðnari forsendur til að vinna eftir þá getur verið ástæða til að vinna með rammafjárveitingar. Í raun verður þá að ganga frá fjárhagsáætlun og taka ákvarðanir vel áður en fjárhagsáætlunar ár hefst þannig að það sé hægt að taka nauðsynlegar ákvarðanir tímanlega. Líkur eru á að allt rekstrarumhverfi verði stöðugra ef þessi vinnubrögð eru viðhöfð. Það liggur fyrir að það koma ekki auknir fjármunir né að það verði dregið úr þeim á miðju starfsári. Til að átta sig betur á þeirri umræðu sem fer fram í sambandi við rammafjárveitingar getur verið gagnlegt að greina hvernig staðan er í dag. Það er hægt að gera með því að bera saman eftirfarandi upplýsingar fyrir hvern málaflokk eða deild:

- Endanleg fjárhagsáætlun og upphaflegur fjárhagsrammi. Er hægt að setja samasemmerki milli fjárhagsáætlunarvinnu og aukinna fjármuna?
- Endurskoðuð fjárhagsáætlun borin saman við upphaflega fjárhagsáætlun. eru aukafjárveitingar veittar?
- Endanlegt uppgjör ársreiknings borið saman við endurskoðaða fjárhagsáætlun. Fer rekstur sveitarfélagsins fram úr fjárhagsáætlun án þess að samþykki sveitarstjórnar liggja fyrir?

Æ fleirum verður ljóst mikilvægi þess að sveitarfélög vinni eftir ákveðnum fjármálareglum þar sem vinnureglur og fjárhagsleg markmið eru vel



skilgreind. Með því að ræða reglurnar í tengslum við fjárhagsáætlunarvinnu ár hvert er slíkum reglum haldið við og þær notaðar sem virkt stjórnæki.

Þegar sparnaður í útgjöldum er óumflýjanlegur þá sýnir reynslan að það er mikilvægt að hafa skýrar reglur í kringum „sparnaðaraðgerðir“. Þegar ákvörðun hefur verið tekin um ákveðnar aðgerðir má ekki vera neinn vafi um hvaða afleiðingar ákvörðunin hefur og hver er ábyrgur fyrir framkvæmdinni eða einstökum hlutum hennar. Ábyrgð og aðrar skilgreiningar verða að liggja ljóst fyrir. Sem dæmi um spurningar sem geta komið upp við þessar aðstæður má nefna eftirfarandi:

- Hver tekur ákvörðun um skipulagsbreytingar?
- Má lækka þekkingarstig?
- Hver er ábyrgur fyrir framkvæmd einstakra þátta?
- Er leyfilegt að segja upp starfsfólki?
- Hvar skal segja upp fólki?

Önnur mikilvæg regla er að „þeir sem eru andvígir breytingum og sparnaðaraðgerðum skulu sýna fram á hvernig þeir fjármagni andstöðu sína með tillögum um raunsæja valkosti“. Gera þarf samkomulag um að vinna eftir þessari reglu og dreifa henni meðal allra hlutaðeigandi aðila. Ef þessi regla er tekin alvarlega eykst pólitískur trúverðugleiki sem gerir embættismönnum auðveldara með að framkvæma ákvarðanir sveitarstjórnar.

### **4.3. Byggja þarf upp heildarhugsun**

Það er ekki einfalt að uppfylla öll þau verkefni sem sveitarfélögin eiga að sinna lögum samkvæmt. Verkefni eru flókin og margbrotin. Það er einnig oft erfitt að ná fram samstöðu um þá stefnu sem unnið skal eftir í stjórnkerfinu í heild sinni. Því er mikilvægt í þessu sambandi að byggja upp heildarsýn sem bæði stjórnáráðgjafar og starfsfólk taka mið af við störf sín.

Að taka mið af heildarhagsmunum frekar en að láta þrönga sýn sérhagsmuna stjórna ferðinni er ekki einfalt í mörgum tilvikum. Einstakar nefndir eða stofnanir hafa oft mjög sterka stöðu gagnvart sveitarstjórn. Ekki er óalgengt að í slíkum tilvikum hafi verið byggðar upp ákveðnar hefðir og venjur sem eru í mótsögn við heildarsýn og samstöðu. Þröngt sjónarhorn er oft mjög áberandi þegar fjallað er um undirbúning fjárhagsáætlunar eða ef nauðsynlegt er að grípa til sérstakra aðhaldsaðgerða.

Því er mikilvægt að byggja upp hefðir og hugsunarhátt innan sveitarfélagsins sem stuðlar að því að viðkomandi aðilar hugsi um sveitarfélagið og starfsemi

Þess sem eina heild. Markmiðið með starfsemi heildarinnar er að þjóna íbúum sveitarfélagsins sem best. Það er tímafrekt að byggja upp slíkar hefðir. Nefna má nokkur atriði sem geta verið til aðstoðar við slíka vinnu:

- Ná breiðri samstöðu innan sveitarstjórnar.
- Tryggja gott flæði upplýsinga milli einstakra stofnana og málaflokka.
- Standa að reglulegum samræðufundum um stefnu og áherslur.
- Byggja upp ákveðna framtíðarsýn sem sýnir hvernig allir styðja að hagsmunum heildarinnar.
- Tryggja að það sé unnið eftir ákveðnu regluverki og föstum leikreglum. Mikilvægt er að það liggi ljóst fyrir hver viðbrögðin eru ef árekstrar koma upp milli þröngra sérhagsmuna og hagsmuna heildarinnar.
- Unnið skal eftir eftirfarandi meginreglu: „Hagsmunir sveitarfélagsins ganga fyrir sérhagsmunum“.

#### 4.4 Bregðast þarf við viðbrögðum íbúanna

Sú staða getur hæglega komið upp að íbúar sveitarfélagsins, starfsmenn þess eða kjörnir fulltrúar sætta sig ekki við að fjárhagsstaðan setji starfseminni þrengri takmörk en æskilegt er talið. Það hefur í för með sér að erfitt verður að aðlaga starfsemina að nýjum aðstæðum og framkvæma nauðsynlegar breytingar. Samræður geta verið besta leiðin til að auka skilning viðkomandi á aðstæðum og fá viðkomandi til að sætta sig við að horfast í augu við raunveruleikann. Hvað starfsfólk og kjörna fulltrúa varðar þá er það oft nóg til að fólk átti sig á hinum raunverulegu aðstæðum og þörfinni á aðgerðum.

Það á í mörgum tilvikum einnig við um íbúana en þó er málið flóknara hvað þá varðar. Starfsemi sveitarfélagsins snýst ekki síst um að uppfylla þarfir og óskir íbúanna. Til að gera óhjákvæmilegar breytingar auðveldari er mikilvægt að sveitarstjórn upplýsi íbúana um hvaða þjónustu hægt sé að gera ráð fyrir að sveitarfélagið hafi tök á að veita við ríkjandi aðstæður.

Hvernig nær sveitarfélagið að fá yfirsýn yfir þarfir og sjónarmið íbúanna? Það er ekkert nýtt að haldnir séu fundir af einu eða öðru tagi með íbúunum. Eitt af meginverkefnum sveitarstjórnarmanna er að hlýða á raddir íbúanna og taka mið af því sem er mikilvægt fyrir sveitarfélagið sem heild. Það gildir að sjálfsögðu einnig fyrir starfsfólk þess.

Það er ekki hægt að setja upp neina ákveðna línu er varðar samskipti sveitarfélagsins við íbúana. Það er hægt að setja upp opna fundi þar sem sjónarmið koma fram og viðkomandi hafa skoðanaskipti. Það er einnig hægt

að setja upp skipulagðari fundi þar sem umræðunni er beint að ákveðnum málaflokkum, s.s. grunnskólanum eða leikskólanum. Nefndir geta haldið opna fundi eða sett upp þemafundi um ákveðin tiltæk málefni. Allt þetta hefur að markmiði að hvetja til umræðu og skoðanaskipta. Einnig er hægt að beina umræðunni að þjónustu sveitarfélagsins í heil sinni með því að taka fyrir á skipulagðan hátt umræðu um hvað íbúunum finnst skipta mestu máli í sambandi við gæði þeirrar þjónustu sem sveitarfélagið veitir. Að lokum má benda á að hægt er að koma á fót umræðu milli sveitarstjórnar og íbúanna eða ákveðnum hóp þeirra um tiltekið verkefni.

Samræður við íbúana geta leitt til aukinnar lýðræðisvitundar innan sveitarfélagsins jafnframt því sem skilningur vex meðal íbúanna á aðstæðum þess. Þær geta einnig leitt til þess að væntingar til þess sem hægt er að ætlast af sveitarfélaginu verði raunsæjar. Mikilvægt er í þessu sambandi að kjörnir fulltrúar séu virkir í þessum viðræðum.

Áður en breytingaferli hefst er ástæða til að skilgreina það vel hvers íbúarnir geta vænst af þeim. Hvernig eiga breytingarnar að ganga fyrir sig? Oft er reynt í þessu sambandi að tryggja ákveðna þjónustu eða það eigi að viðhalda ákveðnum gæðum á þjónustunni. Mikilvægt er að slíkum ákvörðunum sé komið á framfæri við íbúana á aðgengilegan og auðskiljanlegan hátt. Sem dæmi um slíkt má nefna hámarksbiðtíma eftir plássi á leikskóla eða dvalarheimili fyrir aldraða, afgreiðslutíma erinda hjá byggingarfulltrúa, opnunartími í leikskóla ásamt aðgengi að starfsmönnum félagsþjónustunnar. Ef hægt er að tryggja íbúunum ákveðinn stöðugleika í þjónustunni þrátt fyrir aðhaldsaðgerðir og breytingar þá hefur það í för með sér ákveðið öryggi fyrir íbúana. Það er einnig auðvelt fyrir íbúana að ganga úr skugga um hvort staðið sé við gefin loforð í þessu sambandi.

Aukin samskipti milli kjörinna fulltrúa og íbúanna geta einnig opnað möguleika á að skapa áhuga íbúanna á þátttöku í að móta nærsamfélagið. Það er gagnlegt bæði fyrir innri starfsemi sveitarfélagsins og ásýnd þess út á við. Slík samskipti geta einnig til lengri tíma litið styrkt stöðu íbúanna við að hafa áhrif á og móta áherslur og starfsemi sveitarfélagsins. Þau opna fyrir möguleika á að virkja íbúana og áhugamannahópa á jákvæðan hátt í breytingarferli.

## 5. Náíð undirtökum á fjármálunum og haldið þeim

Sveitarfélög sem eru í erfiðri fjárhagsstöðu líta oft þannig á að þau hafi ekki tíma til að skipuleggja aðgerðaáætlun til lengri tíma. Starfseminni blæðir og það er þörf á tafarlausum aðgerðum. Hefðbundin aðferð er að beita öllum bremsum og taka ákvörðun um bann við ráðningum, bann við innkaupum, bann við ferðalögum, bann við fjárfestingum og svo framvegis. Það er einnig til vinsælda fallið að sýna sterka stjórn með því að skera niður framkvæmdir.

Slíkar aðgerðir geta verið nauðsynlegar og þá fyrst og fremst sem dæmi um nauðsyn aðgerða. Sveitarstjórnin sendir skýr skilaboð til starfsfólks og íbúanna um að ýmislegt sé í ólagi og breytinga sé þörf. Reynslan sýnir hins vegar að ákvarðanir sem teknar eru í flýti séu ekki alltaf þær skynsamlegustu. Aðgerðaáætlun sem unnin er þannig nær ekki þeim árangri sem vonast var eftir og vandamálin skjóta upp kollinum á nýjan leik innan skamms tíma.

Sú reynsla sem reynt hefur verið að koma á framfæri í þessari samantekt er að auknar líkur eru á að aðlögun að breyttum aðstæðum náí settu markmiði ef hún byggir á skipulagðri breytingastjórnun. Vandinn liggur ekki í því að það vanti hugmyndir um hvað eigi að gera heldur liggur hann yfirleitt í því hvernig hlutir eru gerðir. Það er erfitt að ná samkomulagi um hvað þurfi að gera og sveitarstjórn reynist erfitt að standast þá andstöðu sem ætíð verður til staðar ef eitthvað skal gert á annan hátt en venjulegt hefur verið.

Til að hægt sé að hrinda breytingum af stað þarf að vinna ákveðna forvinnu. Byggja þarf upp ákveðna undirstöðu sem breytingaferillinn byggir á. Slík undirstaða verður að lágmarki að fela í sér eftirfarandi atriði:

- Skýra mynd af stöðunni hvernig hún muni líta út í náinni framtíð.
- Ákveðið vinnuferli um hvernig breytingaferlið skuli framkvæmt.
- Samstöðu kjörinna fulltrúa og embættismanna um verkefnið.
- Stjórnkerfi sem styður við breytingaferlið.

Það hefur ekki verið lögð mikil áhersla á að skýra út mismunandi uppbyggingu á stjórnkerfum sveitarfélaga. Ástæða þess er meðal annars að velflest sveitarfélög hafa yfir að ráða skipulögðu og vel starfandi stjórnkerfi. Sem dæmi um stjórnkerfi sem veitir aðgerðaáætlun nauðsynlegan bakstuðning má nefna eftirfarandi atriði:

- Skýra hugmyndaferði um markmið starfseminnar.
  - Horfa á starfsemina í heild sinni.

- Vel skilgreind markmið.
- Tengja markmið og fjárhagslega afkomu vel saman.
- Skilgreina ákveðin fjárhagsleg markmið sem styðja að sjálfbærum fjárhagslegum ramma utan um starfsemina.
- Fyrirkomulag um forgangsröðun í ráðstöfun fjármuna sem er almennt viðurkennt og vel skiljanlegt.
- Stöðuga eftirfylgni sem skilgreinir ábyrgð.
- Skýr skilaboð frá kjörnum fulltrúum.
  - Sveitarstjórn verður að hafa pólitískan styrkleika til að setja ytri ramma utan um starfsemina sem taka mið af fjárhagslegri getu sveitarfélagsins.
  - Fjárhagsáætlun setur starfseminni fastar skorður.
  - Óskir um fjárveitingar umfram fjárhagsáætlun eru meðhöndlaðar pólitískt af sveitarstjórn.
  - Það á að fara eftir samþykktri fjárhagsáætlun. Breytingar á henni skulu gerast innan úthlutaðra ramma.

Enda þótt lengi megi bæta stjórnkerfið er meginvandann sjaldnast þar að finna. Vandinn liggur miklu frekar í því hvernig unnið er eftir stjórnkerfinu. Mikilvægast er að setja sér skýr og ákveðin fjárhagsleg markmið og þeim fylgi ákveðnar leikreglur í tengslum við fjárhagsáætlanagerð og eftirfylgni við hana. Þær kerfisbreytingar sem kunna að vera nauðsynlegar eru meðal annars að vega og meta hvort eigi að setja fasta fjárhagsáætlunarramma og koma því síðan skýrt til íbúana hvaða væntingar þeir geta gert er varðar þjónustu af hálfu sveitarfélagsins.

### **Hver ber ábyrgð á fjármálum sveitarfélagsins?**

Fyrir flesta er svarið við þessari spurningu sjálfsagt og eðlilegt. Reynslan sýnir þó að innan einstakra sveitarfélaga getur það verið nokkuð óklárt á hvers borði sú ábyrgð er. Skýringar á því eru margar. Útbreidd og almenn viðbrögð eru að leita skýringa fyrir utan eigið stjórnkerfi. Sveitarfélögin verða vitaskuld að takast á við margskonar breytingar í ytra umhverfi sínu sem sveitarstjórn hefur takmarkaða möguleika á að hafa áhrif á. Þar má til dæmis nefna breytingar í íbúafjölda, breytingar í aldurssamsetningu íbúanna, lagasetningu, breytingar í framlögum jöfnunarsjóðs, áföll og óheppni ásamt fleiri álíka ástæðum. Viðhorf innan sveitarfélagsins verður hins vegar að vera það að hlutverk sveitarstjórnar og stjórnkerfisins er að bregðast við afleiðingum þessara breytinga sem oft eru óþægilegar og erfiðar.

Fyrir sveitarfélag þar sem fjármálastaðan er erfið er því mikilvægast af öllu að viðurkenna þessa staðreynd. Mikil ábyrgð hvílir í þessu sambandi á þeim stjórnáaflokkum og einstaklingum sem eiga aðild að sveitarstjórn. Samstaða um að taka sameiginlega á erfiðum málum hefur oft á tíðum verið sá tónn sem þurfti að slá til að mögulegt væri að ná breiðri samstöðu meðal starfsmanna og íbúa innan sveitarfélagsins til að hrinda af stað nauðsynlegum aðgerðum. Það hefur síðan gert það að verkum að auðveldara varð að ná undirtökum í fjármálum sveitarfélagsins, íbúum þess og starfsmönnum til farsældar.











SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



LÁNASJÓÐUR SVEITARFÉLAGA