



**HAFNARFJÖRÐUR**

Velferðarráðuneytið  
Skógarhlíð 6  
105 REYKJAVÍK

Hafnarfirði, 5. nóvember 2018

Málanr. ráðuneytisins VEL18090100/01.22.03

**Efni: Tvær kærur vegna ákvarðana Hafnarfjarðarkaupstaðar, bæjarráðs og bæjarstjórnar, um framkvæmdir og kaup á mannvirkjum í Kaplakrika.**

**Umsögn Hafnarfjarðarkaupstaðar vegna kröfu um ógildingu ákvarðana.**

Vísað er í bréf Velferðarráðuneytisins til Hafnarfjarðarkaupstaðar, dags. 5. október sl. Í bréfinu er vísað í tvö kærumál, dags. 21. ágúst og 24. ágúst sl. Í kæru, dags. 21. ágúst sl., er kærð ákvörðun sem tekin var í bæjarráði í umboði bæjarstjórnar 8. ágúst s.l. (mál nr. 1801099) og staðfest var í bæjarstjórn Hafnarfjarðar 15. sama mánaðar. Krafa kærenda er í 3 liðum, a. – c. lið. Í kæru, dags. 24. ágúst sl., kærðu sömu bæjarfulltrúar ákvörðun bæjarstjóra um greiðslu 100 milljóna króna úr bæjarsjóði til Fimleikafélags Hafnarfjarðar „*eða annars aðila*“ án þess að fyrir lægi samþykktur viðauki við fjárhagsáætlun. Þá var jafnframt kærð ákvörðun bæjarstjórnar um viðauka við fjárhagsáætlun (mál nr. 1704040).

Í bréfi ráðuneytisins er ekki tekið fram hverjir kærendur eru en af fylgiskjöllum má ráða að umræddar kærur stafa frá fjórum af fimm bæjarfulltrúum sem sitja í minnihluta í bæjarstjórn Hafnarfjarðar. Í bréfinu fer ráðuneytið fram á umsögn „*meirihluta Hafnarfjarðarkaupstaðar*“. Í þessu sambandi er ítrekaðar þær athugasemdir sem settar eru fram í umsögn sveitarfélagsins til ráðuneytisins, dags. 22. október sl., þ.e. að ekki sé rétt að beina erindinu með slíkum hætti til meirihluta bæjarstjórnar heldur beri að

beina erindinu að stjórnvaldinu sjálfu, Hafnarfjarðarkaupstað, og þá vegna ákvarðana bæjarráðs og bæjarstjórnar.

Óskaði ráðuneytið eftir því að umsögn bærisk ráðuneytinu eigi síðar en 29. október. Var fresturinn síðar framlengdur til 5. nóvember, sbr. bréf ráðuneytisins dags. 12. október sl.

Með bréfi dags. 22. október sl. veitti sveitarfélagið umsögn sína um það kæruefni sem lýtur að kröfu kæranda um að fresta réttaráhrifum ákvörðunar sveitarfélagsins frá 8. og 15. ágúst sl. á meðan málið er til meðferðar hjá ráðuneytinu. Nánar tiltekið var þar um að ræða umsögn um c. lið fyrri kærunnar frá 21. ágúst sl. Kæruefnið byggir á 2. mgr. 114. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Í umsögn þessari verður því gerð grein fyrir athugasemdum sveitarfélagsins hvað varðar þau kæruefni sem enn út af standa.

## I. KRÖFUR

Hafnarfjarðarkaupstaður gerir þær kröfur að öllum kröfum kæranda verði hafnað.

## II. MÁLSATVIK

Málavextir koma að hluta fram í fyrirbyggjandi kæru málsins og umsögn sveitarfélagsins frá 22. október sl. en að öðru leyti í gögnum málsins.

## III. RÖK HAFNARÐARKAUPSTAÐAR

Kröfum kæranda er mótmælt af hálfu Hafnarfjarðarkaupstaðar með vísan til eftirfarandi umfjöllunar.

### I.

Í kæru dags. 21. ágúst sl. er í a) lið krafist þess með vísan til, 114. gr. sveitastjórnarlaga, að ógild verði ákvörðun bæjaráðs frá 8. ágúst sl., en ákvörðunin er svohljóðandi:

*„Bæjarráð í umboði bæjarstjórnar samþykkir eftirfarandi tillögu: Hafnarfjarðarkaupstaður mun ekki byggja, eiga og reka nýtt knatthús í Kaplakrika líkt og fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. FH mun sjálfst ráðast í þær framkvæmdir og bera ábyrgð á óvissu og kostnaðaraukningu ef til kemur við byggingu hússins. Til að greiða fyrir*

*framkvæmdinni mun Hafnarfjarðarkaupstaður gera rammisamkomulag um kaup á mannvirkjun í Kaplakrika að fjárhæð um 790 milljónir króna og verður greiðsla kaupverðsins háð skilyrðum um framgang og framvindu auk hefðbundinna ákvæða um vanefndir og eftirlit með að skilyrðum verði fylgt. Stofnaður verður sameiginlegur starfshópur um framkvæmd samningsins. Bæjarráð í umboði bæjarstjórnar samþykkir framlagt rammisamkomulag á milli Hafnarfjarðarkaupstaðar og Fimleikafélags Hafnarfjarðar.“*

Til stuðnings ofangreindri kröfu vísa kærendur meðal annars til þess að fulltrúar í bæjarráði hafi fengið afar skamman tíma fyrirvara á málinu og að skort hafi á að gögn og upplýsingar um málið hafi legið fyrir. Kærendur telja af þeim sökum, að við ákvörðunina hafi ekki verið uppfyllt skilyrði 2. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga og að fulltrúum hafi ekki verið gert kleift að rækja lögbundið stjórnunar- og eftirlitshlutverk sitt. Einnig vísa kærendur til þess að ofangreind afgreiðsla bæjarráðs hafi verið andstæð 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga, enda hafi meðal annars verið uppi ágreiningur í bæjaráði við afgreiðslu málsins, eins og segir í kæru.

Líkt og greint hefur verið frá í fyrri umsögn sveitarfélagsins, dags. 22. október sl., var boðað til umrædds fundar í bæjarráði þann 8. ágúst sl. með lögbundnum hætti. Í útsendri dagskrá fyrir fundinn lágu fyrir drög að rammisamkomulagi Hafnarfjarðarkaupstaðar og Fimleikafélags Hafnarfjarðar um eignaskipti og framkvæmdir við nýtt knatthús í Kaplakrika. Í rammisamkomulaginu er ítarleg grein gerð fyrir málavöxtum og hvert markmið með samkomulaginu væri. Þar kemur meðal annars fram að þrjú mannvirki skulu koma í hlut sveitarfélagsins og greiðslur sveitarfélagsins skuli inntar af hendi eftir því sem framkvæmdum við nýtt knatthús vindur fram. Þá lá einnig fyrir fundinum kostnaðaráætlun félagsins um nýtt knatthús. Fundarboðið uppfyllti samkvæmt ofangreindu skilyrði 2. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga.

Á fundinum samþykkti bæjarráð í umboði bæjarstjórnar ofangreinda tillögu mótatkvæðalaust. Þrjú fulltrúar greiddu atkvæði með tillögunni og tveir fulltrúa sátu hjá.

Um umboð bæjarráðs á umræddum fundi skal tekið fram að á bæjarstjórnarfundi þann 20. júní sl. var samþykkt samhljóða eftirfarandi tilaga:

*„Tillaga um að bæjarráð annist fullnaðarafgreiðslu allra mála á meðan sumarleyfi bæjarstjórnar 2018 stendur sem er frá og með 20. júní til og með 11. ágúst 2018. Fyrsti reglubundni fundur bæjarstjórnar eftir sumarleyfi verður þann 22. ágúst 2018. Ráðsvika skal vera í viku 33, þ.e. þann 12.-18. ágúst 2018“*

Í 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um heimildir bæjarráðs til fullnaðarákvarðana í sumarleyfi bæjarstjórnar. Þar segir:

*„Byggðarráði er heimil fullnaðarákvörðun mála sem eigi varða verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans, enda sé eigi ágreiningur innan ráðsins eða við framkvæmdastjóra um ákvörðunina, en meðan sveitarstjórn er í sumarleyfi fer byggðarráð með sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella. Þá er heimilt að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem samkvæmt samþykktum sveitarfélags hafa áður komið til umfjöllunar annarra nefnda sveitarstjórnar.“*

Í 8. mgr. 50. gr. samþykktu Hafnarfjarðarkaupstaðar nr. 525/2016 segir :

*„Meðan bæjarstjórn er í sumarleyfi fer bæjarráð með sömu heimildir og bæjarstjórn hefur ella.“*

Á fundi bæjarráðs þann 8. ágúst sl. var bæjarráð því með sömu heimildir og bæjarstjórn hefur ella, sbr. áður nefnda samþykkt frá bæjarstjórnarfundum þann 20. júní sl. Á fundinum 8. ágúst sl. var hin kærða ákvörðun tekin. Það liggur fyrir samkvæmt fundargerð bæjarráðs að ákvörðun um framangreint rammisamkomulag var afgreidd úr bæjarráði án mótakvæða. Því var ekki um að ræða ágreining í skilningi sveitarstjórnarlaga, líkt og kærundur hafa haldið fram. Er sá skilningur staðfestur í nýju álitu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í máli nr. SRN 18040030. Kemur skýrt fram í álitinu að hjáseta við afgreiðslu máls feli ekki í sér mótmæli við ákvörðun og fá bókanir viðkomandi þar engu um breytt. Hér skal einnig áréttað að umrædd ákvörðun fól ekki í sér ákvörðun um verulega fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins heldur einungis tilfærslu fjármuna innan sama liðar gildandi fjárhagsáætlunar. Af framangreindu virtu er því ljóst að „álit“ lögfræðings Sambands íslenskrar sveitarfélaga, sem kærundur óskuðu eftir og vísa til í röksemdum sínum, á ekki við um hina kærðu ákvörðun bæjarráðs. Hér skal einnig bent á að niðurstaða álits lögfræðingsins stangast á við ofangreinda niðurstöðu í álitu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Varðandi fjárhagslega hagsmuni tengda ákvörðun bæjarráðs og bæjarstjórnar ber að leggja áherslu á að í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins, sem samþykkt var í bæjarstjórn 6. desember 2017 námu áætluð útgjöld vegna framkvæmda í Kaplakrika á árinu 2018 200 milljónum króna. Hin kærða ákvörðun bæjarráðs, sem bæjarstjórn staðfesti, laut að þessum sömu fjármunum. Er einnig vísað til þess sem fram kemur í viðauka við fjárhagsáætlun sem lagður var fram í bæjarráði 16. ágúst sl. og samþykktur í bæjarstjórn 28. sama mánaðar:

*„Hafnarfjarðarkaupstaður mun ekki byggja nýtt knatthús í Kaplakrika eins og áætlun gerði ráð fyrir. Gert var ráð fyrir 200 milljónum króna í framkvæmdina árið 2018. Fjárhæðinni verður þess í stað ráðstafað í samræmi við rammasamkomulag um eignaskipti og framkvæmdir við nýtt knatthús í Kaplakrika. Þessi breyting hefur engin áhrif á rekstur, efnahag eða sjóðsstreymi.“*

Hins vegar lá fyrir að nauðsynlegt væri að breyta tilhögun framkvæmdanna í ljósi niðurstöðu alútboðs sem var langt umfram kostnaðaráætlun sem lá til grundvallar útboðinu. Verður ekki betur séð en að þessi ákvörðun hafi tryggt fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins. Þá er því mótmælt að um sé að ræða „mikla óvissu um framhald málsins“, líkt og haldið er fram í kæru, enda er skýrt kveðið á um það í 4. t. rammasamkomulagsins að FH muni ekki „eiga kröfur á Hafnarfjarðarkaupstað vegna knatthússins og skuldbindur sig til að klára framkvæmdir á eigin kostnað og ábyrgð fari kostnaður fram yfir áætlun félagsins.

Hér skal áréttað að umrædd ákvörðun bæjarráðs var síðar staðfest í bæjarstjórn, sbr. umfjöllun í kaflanum hér á eftir.

Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar í umsögn sveitarfélagsins frá 22. október sl. og þá sérstaklega umfjöllunar í IV. kafla hennar.

Að virtu öllu framangreindu telur sveitarfélagið engin rök standa til þess að fallist sé á kröfu kæranda samkvæmt a) lið kærunnar frá 21. ágúst sl. Skal kröfunni því hafnað.

## II.

Í kæru dags. 21. ágúst sl. er í b) lið krafist þess með vísan til, 114. gr. sveitastjórnarlaga, að ógild verði ákvörðun bæjarstjórnar frá 15. ágúst sl. um að staðfesta ákvörðun bæjarráðs frá 8. ágúst sl. Virðist sem kærundur vísi að meginstefnu til sama rökstuðnings og fyrir kröfu sinni um ógildingu á ákvörðun bæjarráðs. Það er þó ljóst að þær röksemdir eiga ekki að öllu leyti við um ákvörðun bæjarstjórnar, þ.e. engin ágreiningur er um það að bæjarstjórn sé heimil fullnaðarákvörðun í umræddu máli. Virðist því einungis standa eftir þau rök kæranda að fundarboð fundar bæjarstjórnar hafi ekki uppfyllt skilyrði 2. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga.

Umrætt mál var tekið fyrir með lögsmætum hætti á fundi bæjarstjórnar þann 15. ágúst sl. Í útsendri dagskrá lágu fyrir eftirfarandi gögn:

- *Kaplakriki eignaskiptasamningur drög janúar 2017*
- *Eignaskiptayfirlýsing 27. mars 2015, þingl. 16. sept. 2018*
- *Bréf frá kærunefnd útboðsmála ásamt kæru*

- Fylgiskjöl 1-7 með kærui
- Greinargerð Hafnarfjarðarkaupstaðar til KNÚ v kærui ÞG verks 26-6-2018
- Fskj. 1 Fundargerð 18-4-2018
- Fskj. 2 Tölvupóstur til bjóðenda dags 3-5-2018
- Fskj. 3 17192-Knatthús í Kaplakrika alútboðsgögn jan 2018(002)
- Fskj. 4 Bréf lögmans Hf til kæranda dags 12-6-2018
- Mál 9/2018, kæruneftnd útboðsmála, ákvörðun
- Rammasamkomulag Hafnarfjarðarkaupstaðar og FH

Var það mat fundarboðanda að öll nauðsynleg gögn lægju fyrir í fundarboði svo sveitarstjórnarmenn gætu tekið afstöðu til málsins á umræddum fundi. Í þessu sambandi skal einnig áréttað að á umræddum fundi bæjarstjórnar voru fimm önnur mál á dagskrá þar sem til umræðu voru málefni tengd kærðri ákvörðun bæjarráðs frá 8. ágúst sl. og lágu enn fleiri gögn fyrir fundinum undir þeim málum. Er því þar af leiðandi hafnað að nauðsynleg gögn hafi ekki legið fyrir á umræddum fundi og að bæjarfulltrúar hafi ekki getað tekið upplýsta afstöðu til málsins.

Á umræddum fundi bæjarstjórnar lagði bæjarstjóri fram eftirfarandi tillögu:

*„[...] að ákvörðun bæjarráðs í umboði bæjarstjórnar frá 8.8.sl. um rammasamkomulag Hafnarfjarðarfjarðarkaupstaðar og Fimleikafélags Hafnarfjarðar um eignaskipti og framkvæmdir við nýtt knatthús í Kaplakrika verði hér með staðfest.“*

Var tillagan samþykkt með með sex atkvæðum en fimm greiddu atkvæði á móti. Var ákvörðun bæjarráðs 8. ágúst sl. því staðfest af bæjarstjórn.

Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar í IV. kafla í umsögn sveitarfélagsins frá 22. október sl.

Að virtu öllu framangreindu telur sveitarfélagið engin rök standa til þess að fallist sé á kröfu kæranda samkvæmt b) lið kærunnar frá 21. ágúst sl. Skal kröfunni því hafnað.

### III.

Í kærui dags. 24. ágúst sl. er þess krafist að ákvörðun bæjarstjóra og/eða bæjarstjórnar um greiðslu 100 milljóna króna til Fimleikafélags Hafnarfjarðar á grundvelli rammasamkomulags verði ógilt. Einnig er þess krafist að ákvörðun bæjarstjórnar frá 22. ágúst sl. um að samþykkja viðauka við fjárhagsáætlun verði ógild.

Kærendur byggja meðal annars á því í kærui að bæjarstjóri Hafnarfjarðar hafi með framgöngu sinni, að því er virðist þegar hann upplýsti um umrædda greiðslu eða þegar hún var greidd út, gerst brotlegur í starfi á grundvelli 58. gr., 63. gr. og 65. gr.

sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Vísa kærendur í þessu sambandi sérstaklega til þess að að samkvæmt 2. mgr. 63. gr. laganna sé óheimilt að víkja frá fjárhagsáætlun nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við fjárhagsáætlun. Einnig vísa kærendur til þess að ákvörðun um að greiða umræddar 100 milljónir króna til íþróttafélagsins sé sjálfstæð ákvörðun um breytingu á fjárhagsáætlun sveitarfélagsins. Einnig vísa kærendur til þess að ekkert bendi til að málið hafi ekki þolað bið. Þá telja kærendur að allar ákvarðanir sem leiða af ákvörðun bæjarráðs 8. ágúst sl. séu sjálfkrafa ógildar eða ógildanlegar.

Í 2. mgr. 63. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að óheimilt sé að víkja frá fjárhagsáætlun nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Samkvæmt ákvæðinu á þetta við um ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslur milli liða í fjárhagsáætlun í þegar samþykktri áætlun.

Fyrir liggur að í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins sem samþykkt var í bærstjórn í desember 2017 var gert ráð fyrir 720 milljónum króna á þremur árum til byggingar knatthúss í Kaplakrika. Gerði fjárhagsáætlunin jafnframt ráð fyrir að á árinu 2018 yrðu notaðar 200 milljónir króna í verkefnið. Eins og rakið hefur verið hér að framan samþykkti bæjarráð mótatkvæðalaust, í umboði bærstjórnar, á fundi sínum þann 8. ágúst sl., rammasamkomulag á milli Hafnarfjarðarkaupstaðar og Fimleikafélags Hafnarfjarðar. Þann 13. ágúst sl. var rammasamkomulagið undirritað af bærstjóra og forsvarsmönnum íþróttafélagsins. Staðfesti bærstjórn að lokum ákvörðun bæjarráðs og þar með rammasamkomulagið á fundi sínum þann 15. ágúst sl. Í rammasamkomulaginu er kveðið á um að í stað þess að Hafnarfjarðarkaupstaður byggi, eigi og reki umrætt knatthús er samkvæmt samkomulaginu ákveðið að FH geri það. Þá gerir rammasamkomulagið ráð fyrir að greiðslur í samræmi við samkomulagið verði inntar af hendi samkvæmt fjárhagsáætlun og eftir því sem framkvæmdum vindur fram, sbr. 6. gr. samkomulagsins. Fyrsta greiðsla samkvæmt rammasamkomulaginu var innt af hendi 16. ágúst sl. og nam 100 milljónum króna.

Samkvæmt framangreindu fólst í ákvörðun bæjarráðs í umboði bærstjórnar og síðar bærstjórnar ákvörðun um tilfærslu á fjármunum innan sama málaflokks í þegar samþykktri fjárhagsáætlun og innan sama bókhaldslykils. Engin breyting varð á heildarútgjöldum sveitarfélagsins þegar rammasamkomulagið var samþykkt. Hér var því ekki um að ræða tilfærslu milli liða í fjárhagsáætlun líkt og 2. mgr. 63. gr. gerir meðal annars áskilnað um. Í þessu sambandi skal áréttað að litið hefur verið svo á að tilfærslur innan málaflokks án þess að heildarútgjöld vaxi, falli undir daglegan rekstur og eðlilega fjármálastjórn sveitarfélaga og er í raun ekki ætlast til að slíkir gjörningar

séu endilega lagðir fyrir sveitarstjórn til samþykktar, sbr. álit reikningssskila- og upplýsinganefndar Bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun ársins. Um samþykkt viðauka nr. 2/2012 frá ágúst 2012 (fskj. ). Niðurstaða álitsins er svohljóðandi:

*„Það er niðurstaða reikningssskila- og upplýsinganefndar að skilgreina tilfærslur milli „liða“, í þegar samþykkttri fjárhagsáætlun, eins og það er orðað í 63. gr. sveitarstjórnarlaga, sem tilfærslur á milli málaflokka (sbr. viðauka 2.5. hér að ofan). Sem dæmi má nefna tilfærslur frá fræðslumálum og yfir til æskulýðs- og íþróttamála. Tilfærslur innan málaflokks án þess að heildarútgjöld vaxi, falla undir daglegan rekstur og edlilega fjármálastjórn, Ekki er ætlast til að slíkir gjörningar séu lagðir fyrir sveitarstjórn til samþykktar.. Hafa ber þó í huga verulega breytingar skal leggja fyrir sveitarstjórn til samþykktar. Það getur svo verið góð vinnuregla að gera sveitarstjórn grein fyrir smærri tilfærslum tvisvar til þrisvar sinnum yfir árið. Hvernig málaflokkar eru skilgreindir kemur fram í viðauka 2.5 í auglýsingu 229/2012. Tillögur um tilfærslur þar á milli skulu ávallt samþykkjast af sveitarstjórn.“*

Samkvæmt þessu er ljóst að þau lagaákvæði, sem kærendur vísa til, koma ekki til skoðunar í þessu máli með þeim hætti sem kærendur byggja á. Breytir hér engu að viðauki við fjárhagsáætlun, þar sem sérstaklega var gert ráð fyrir að fjármunum yrði ráðstafað til samræmis við áður nefnt rammasamkomulag, var lagt fyrir og samþykkt í bæjarstjórn þann 28. ágúst sl. Greiðsla sveitarfélagsins á 100 milljónum króna var eftir sem áður í fullu samræmi og innan þeirra heimilda sem fjárhagsáætlun sveitarfélagsins gerði ráð fyrir í umrætt verkefni á árinu 2018. Héldi sú ráðstöfun því gildi sínu hvort sem kæmi til samþykktar á umræddum viðauka eða ekki. Hér skal áréttað að ákvörðun bæjarstjórnar um samþykkt viðauka er sjálfstæð ákvörðun og sem slík leiðir hún hvorki af öðrum óskyldum ákvörðunum bæjarráðs eða bæjarstjórnar né er hún bundin öðrum ákvörðunum. Í því ljósi er því mótæmt, sem kærendur halda fram, að ákvörðun bæjarstjórnar um samþykkt viðauka sé ólögæt þar sem hún leiði af annarri meintri ólögætri ákvörðun bæjarráðs.

Hér skal einnig áréttað að með umræddu rammasamkomulagi var ekki verið að taka endanlega ákvörðun um kaup sveitarfélagsins á þeim íþróttamannvirkjum sem talin eru upp í 3. gr. samkomulagsins. Endanleg ákvörðun um slíkt mun verða á borði bæjarstjórnar þegar forsendur liggja fyrir.

Að öðru leyti er vísað til frekari umfjöllunar í umsögn sveitarfélagsins frá 22. október sl. sem og þeirra fylgiskjala sem fylgdu þeirri umsögn.

Að virtu öllu framangreindu telur sveitarfélagið engin rök standa til þess að fallist sé á kröfu kæranda samkvæmt kæru dags. 24. ágúst sl. Skal kröfunni því hafnað.



## Áskilnaður:

Sveitarfélagið áskilur sér rétt til að leggja fram frekari gögn ef tilefni þykir til eða óskað er eftir á síðari stigum

Virðingarfyllst,

f.h. Hafnarfjarðarkaupstaðar



Rósa Guðbjartsdóttir, bæjarstjóri

## Eftirfarandi skjöl fylgja umsögn þessari:

1. Álit reikningsskila- og upplýsinganefndar Bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun ársins. Um samþykkt viðauka nr. 2/2012 frá ágúst 2012

Reikningsskila- og upplýsinganefnd

# Samþykkt viðauka við fjárhagsáætlun sveitarfélaga

**o-O-o**

63. gr. sveitarstjórnarlaga  
Bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun ársins

**Álit 2/2012**  
Ágúst 2012



LÝÐVELDIÐ ÍSLAND



Hagstofa Íslands



## Bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun ársins. Um samþykkt viðauka.

### Forsaga

Þann 1. janúar 2012 tóku gildi ný sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. VII. kafli laganna fjallar um fjármál sveitarfélaga. Í kaflanum eru nokkrar umtalsverðar breytingar frá fyrri lögum. Ein veigamikil breyting frá fyrri lögum er takmörkun á breytingum á samþykkttri fjárhagsáætlun. Hjá mörgum sveitarfélögum hefur það tíðkast að ákvarðanir um breytingar á útgjöldum með því orðalagi að útgjaldaauka er vísað til endurskoðunar fjárhagsáætlunar án þess að gera grein fyrir fjármögnun þeirra. Slík afgreiðsla er algjörlega óheimil samkvæmtum ákvæðum nýrra laga.

### Efnisleg umfjöllun

63. grein sveitarstjórnarlaganna nr. 138/2011 hljóðar svo í heild sinni; *Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur skv. 1. mgr. 62. gr. um fjárhagsáætlun næstkomandi árs er bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins. Aðrir geta þó ekki byggt sjálfstæðan rétt til fjárframlaga eða annarrar fyrirgreiðslu sveitarfélags á fjárhagsáætlunum.*

*Óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun skv. 1. mgr. nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Á þetta við um hvers kyns ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslur milli liða í fjárhagsáætlun í þegar samþykkttri áætlun. Viðauki er ekki gildur nema hann feli einnig í sér útfærða ákvörðun um það hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt. Á það einnig við þótt*

Eftir gildistöku laganna, hafa vaknað spurningar hjá fulltrúum margra sveitarfélaga, hvernig standa eigi að samþykkt viðauka við fjárhagsáætlun samkvæmt 63. grein; *Bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun ársins.*

Í ljósi þessa hefur reikningsskila- og upplýsinganefnd gert álit um bindandi áhrif um fjárhagsáætlun ársins á grundvelli 2.mgr. 75. gr. laga nr. 138/2011, en í þeirri grein getur nefndin gefið út leiðbeiningar og álit um bókhald, fjárhagsáætlanir og reikningsskil sveitarfélaga.

*heildarútgjöld eða heildartekjur breytist ekki vegna samþykktar hans.*

*Þrátt fyrir 2. mgr. má í undantekningartilvikum gera þær ráðstafanir sem skylt er samkvæmt lögum eða öðrum bindandi réttarreglum án þess að sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka, enda þoli þær ekki bið. Viðhlítandi heimildar sveitarstjórnar skal þá afla svo fljótt sem auðið er. Skal erindi um slíka heimild lagt fyrir þegar á næsta fundi sveitarstjórnarinnar.*

*Í reglugerð sem sett er á grundvelli 75. gr. er heimilt að skilgreina þau tilvik þar sem tilfærslur innan málaflokka eru heimilaðar án þess að fyrir liggi samþykktur viðauki, sbr. 1. málsl. 2. mgr. Þó skulu allar slíkar breytingar færðar í viðauka við fyrsta tækifæri.“*

1.mgr. 62. gr. fjallar um fjárhagsáætlanir og hljóðar svo; *Sveitarstjórn skal á hverju ári*

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

Í lokamálsgrein 63.gr. laganna er vitnað til þess að á grundvelli 75.gr. skuli setja reglugerð. 75. gr. laganna fjallar um reglur um bókhald og reikningsskil.; Að fengnum tillögum reikningsskila- og upplýsinganefndar skal ráðherra setja reglugerð um:

1. bókhald sveitarfélaga, þar á meðal um samræmdan upplýsingalykil,
2. vinnslu, meðferð, form og efni fjárhagsáætlana,
3. vinnslu, meðferð, form og innihald ársreiknings og meðferð á skýrslum endurskoðanda um hann.

Reikningsskila- og upplýsinganefnd getur eftir því sem tilefni er til gefið út nánari leiðbeiningar og álit um bókhald, fjárhagsáætlanir og reikningsskil sveitarfélaga.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram: „Ákvæðið kveður með skýrum hætti á um það að ákvörðun um fjárhagsáætlun fyrir komandi ár, sem tekin er skv. 1. mgr. 62. gr., er bindandi um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins á komandi ári. Mikilvægt er að þessu ákvæði sé fylgt eftir af festu. Ákvæðið útilokar ekki sveigjanleika í stjórnun sveitarfélaga. Sveitarstjórn mun eftir sem áður geta tekið ákvörðun á miðju ári um nýjar fjárveitingar eða tekjustofna. Þýðing ákvæðisins felst hins vegar í því að um slíkar ákvarðanir eru gerðar mjög strangar kröfur, bæði um efni og málsmeðferð og í því að tekið er fram með skýrum hætti að ákvarðanir sem ekki fullnægja

þeim kröfum eru ógildar. Ef í ljós kemur að farið hefur verið framhjá þeirri skyldu að afla samþykkis sveitarstjórnar með viðhlítandi hætti hefur það í för með sér hert eftirlit með fjármálum sveitarfélagsins og eftir atvikum einnig beitingu úrræða sem bæði geta grundvallast á ákvæðum VIII. kafla, um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, eða XI. kafla, sem fjallar um almennt stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum.“

Í 63. gr. laganna er talað um „liði“ í fjárhagsáætlun. Hugtakið „liður“ í fjárhagsáætlunum sveitarfélaga hefur almennt ekki verið notað. Hugtakið „málaflokkur“ er notað um einstaka safnliði s.s. „félagsþjónusta“ og „fræðslu- og uppeldismál“. Málaflokkar skiptast síðan í deildir. Sem dæmi má nefna að málaflokknum „fræðslu- og uppeldismál“ er skipt í deildirnar „grunnskóli“, „leikskóli“ og „tónlistarskóli“. Því hefur vaknað sú spurning hvað telst vera „liður“ í fjárhagsáætlun sbr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga. Fjárlagaliður er ekki til sem hugtak í fjárhagsáætlunum sveitarfélaga, en á sér aftur á móti tilvísun til fjárlaga ríkisins.

Nú er það svo að sveitarfélög sundurliða fjárhagsáætlanir sínar mismikið. Ef ákvörðun er tekin um að færa af einum málaflokk yfir á annan, telst það vera tilfærsla á milli málaflokka. Það er dæmi um pólitíska stefnumörkun. Eins er það pólitísk stefnumörkun ef settir eru auknir fjármunir í einhvern málaflokk á miðju ári. Þá er nauðsynlegt að sýna fram á hvernig sá kostnaður er fjármagnaður og niðurstaðan sett fram í viðauka. Það er aftur á móti ekki pólitísk stefnumörkun ef fjármunir eru færðir innan málaflokks til dæmis frá grunnskóla til tónlistarskóla síðla árs án þess að heildarútgjöld sveitarfélagsins aukist vegna þess að það eru færri börn í grunnskólanum en ætlað var við vinnslu fjárhagsáætlunar en fleiri umsóknir að hausti í tónlistarskólann, en áætlað var fyrir í upphafi árs.

Í handbók um reikningsskil og fjármál sveitarfélaga (sjá heimasíðu innanríkisráðuneytisins; flýtvísar) eru birtir viðaukar í auglýsingu nr. 229/2012 um reikningsskil sveitarfélaga. Í þeim viðaukum eru form fyrir framsetningu ársreikninga og ætlað er að birta fjárhagsáætlanir með sama hætti. Í viðauka 2.5.

er birt form fyrir rekstraryfirlit, þar sem sundurgreint er á málaflokka. Í viðauka 2.6 er sundurliðað rekstraryfirlit aðalsjóðs. Sem dæmi má taka að í viðauka 2.5. er samandregin fjárhæð félagsþjónustu, málaflokkur 02. Í

viðauka 2.6 er nánari sundurliðun á félagsþjónustu, svo sem félagsleg aðstoð, þjónusta við aldraða, þjónusta við fatlað fólk og svo framvegis.

VIÐAUKI 2.5

REKSTRARYFIRLIT												
	Skatt- tekjur	Fjárfélag jöfnunars- gjöld	Aðrar tekjur	Sættis- tekjur	Lán og lántöngul- gjöld	Breyting lífeyris- skrána	Aðrar rekrut- töskulur	Aðskrifir	Sættis- gjöld	Fjárfestir og (fjárfestingar) gjöld	Náms- gjöld	Fjárfestir gjöld við viðskipta
<b>Aðalsjóður</b>												
00 Skatttekjur												
02 Félagþjónusta												
03 Heilbrigðisgjöld												
04 Fjárfestir og upplýsingar												
05 Menntagjöld												
06 Eðlis- og fjárfestir												
07 Brúgjöld og skattgjöld												
08 Fjárfestir												
09 Skiptis- og byggingargjöld												
10 Væðing og skattgjöld												
11 Væðingargjöld												
12 Arvinnugjöld												
20 Fjárfestir til B-klasa fjárfestinga												
21 Samvinnulega fjárfestingar												
22 Breyting lífeyrisgjöld												
27 Öryggisgjöld												
28 Fjárfestingargjöld og fjárfestingargjöld												
<b>Aðalsjóður samtals</b>												
<b>Aðrir sjóðir og stofnanir í A-klasa</b>												
31 Eignarsjóðir												
39 Aðrir A-klasa stofnanir												
91 (B)Eignarsjóðir												
<b>Aðrir sjóðir og stofnanir samtals</b>												
<b>Rekstur sveitarfélags samtals</b>												
<b>Sjóðir, fyrirtæki og stofnanir í B-klasa</b>												
61 Eignarsjóðir												
62 Væðingargjöld												
63 Eignarsjóðir												
64 Eignarsjóðir												
69 Eignarsjóðir												
71 Eignarsjóðir												
72 Félagsgjöld fjárfestinga												
88 Aðrir B-klasa stofnanir												
92 (B)Eignarsjóðir												
<b>Sjóðir, fyrirtæki og stofnanir samtals</b>												
<b>Rekstur A og B klasa samtals</b>												

Fjárhagsáætlun hver árs er bindandi ákvörðun um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélaga á því ári og er hún því aðal stjórnþætti við fjármálastjórn þeirra. Ákvæði nýrra sveitarstjórnarlaga endurspeglar þessar áherslur og frekari festu í fjármálum. Mikilvægt er því að formkröfum um samþykktir á viðaukum sé fylgt eftir.

**Niðurstaða**

Það er niðurstaða reikningsskila- og upplýsinganefndar að skilgreina tilfærslur milli „liða“, í þegar samþykktri fjárhagsáætlun, eins og það er orðað í 63. gr. sveitarstjórnarlaga, sem tilfærslur á milli málaflokka (sbr. viðauka 2.5. hér að ofan). Sem dæmi má nefna tilfærslur frá fræðslumálum og yfir til æskulýðs- og íþróttamála. Tilfærslur innan málaflokks án þess

að heildarútgjöld vaxi, falla undir daglegan rekstur og eðlilega fjármálastjórn, Ekki er ætlast til að slíkir gjörningar séu lagðir fyrir sveitarstjórn til samþykktar.. Hafa ber þó í huga verulega breytingar skal leggja fyrir sveitarstjórn til samþykktar. Það getur svo verið góð vinnuregla að gera sveitarstjórn grein fyrir smærri tilfærslum tvisvar til þrisvar sinnum yfir

árið. Hvernig málaflokkar eru skilgreindir kemur fram í viðauka 2.5 í auglýsingu 229/2012.

Tillögur um tilfærslur þar á milli skulu ávallt samþykkjast af sveitarstjórn.