

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



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ



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 samþykktri 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 samþykktri 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; flýttivísar) 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	Framlög jöfnunar- sjóðs	Aðrar tekjur	Samtals tekjur	Laun og launatengd gjöld	Breyting lífeyris- skuldb.	Aunnar rekstrar- kostnaður	Afskrifur	Samtals gjöld	Fjármunat. og (fjármagnsgj.) nettó	Niður- staða	Fjárhags- áætlun með viðaukunum
Í þús. kr.												
Aðalsjóður												
00 Skatttekjur												
02 Félagsþjónusta												
03 Heilbrigðismál												
04 Fræðslu- og uppeldismál												
05 Menningarmál												
06 Æskulýðs- og íþróttamál												
07 Brunamál og almannavarnir												
08 Hreinalættismál												
09 Skipulags- og byggingarmál												
10 Umferðar- og samgöngumál												
11 Umhverfismál												
13 Arvnummál												
20 Framlög til B-hluta fyrirtækja												
21 Sameiginlegur kostnaður												
22 Breyting lífeyrisskuldbindinga												
27 Övejulegir laðir												
28 Fjármunatekjur og (fjármagnsgjöld)												
Aðalsjóður samtals												
Aðrir sjóðir og stofnanir í A-hluta												
31 Eignarsjóður												
59 Aðrir A-hluta stofnanir												
91 (Mállíferskur)												
Aðrir sjóðir og stofnanir samtals												
Rekstur sveitarsjóðs samtals												
Sjóðir, fyrirtæki og stofnanir í B-hluta												
61 Hafnarsjóður												
63 Vatnsveita												
65 Rafveita												
67 Hitaveita												
69 Fráveita												
71 Íbúðarhúsnæði												
77 Félagslegar þjónustustofnanir												
89 Aðrir B-hluta stofnanir												
92 (Mállíferskur)												
Sjóðir, fyrirtæki og stofnanir samtals												
Rekstur A og B hluta samtals												

Fjárhagsáætlun hver árs er bindandi ákvörðun um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélaga á því ári og er hún því aðal stjórnþæki 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.