



Samband íslenskra sveitarfélaga

# Að vera í sveitarstjórn

Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn





© **Samband íslenskra sveitarfélaga**

Borgartúni 30 • Pósthólf 8100  
128 Reykjavík

Hönnun og umbrot: Ingibjörg Hinriksdóttir

Ábm.: Anna Guðrún Björnsdóttir, Guðjón

Bragason, Sigurður Á. Snævarr

og Inga Rún Ólafsdóttir

Prentun: ArtPro

2018/10 - 3. útg. 2018

*Afritun og endurprentun er heimil svo  
fremi að heimildar sé getið.*

## Efnisyfirlit

Hlutverk og ábyrgð sveitarstjórnarmanna .....	5
Réttindi sveitarstjórnarmanna .....	19
Skyldur sveitarstjórnarmanna.....	27
Sérstakt hæfi.....	33
Vinnan í sveitarstjórn.....	45
Lykilspurningar til umræðu .....	62
Heimildir og ítarefni.....	63
Fjármálastjórn sveitarfélaga.....	65
Fjármál sveitarfélaga .....	67
Ársreikningar sveitarfélaga .....	79
Fjárhagsáætlun sveitarfélaga.....	93
Hugtakalisti .....	108
Vinnuveitendahlutverk sveitarfélaga.....	113



# Hlutverk og ábyrgð sveitarstjórnarmanna



## Hvað felst í því að vera sveitarstjórnarmaður?

Í þessu riti er sveitarstjórnarmaðurinn sjálfur og vinnan í sveitarstjórn í brennidepli. Hugtakið sveitarstjórnarmaður er notað yfir þá sem eru kjörnir til setu í sveitarstjórn. Margt af því sem sagt verður á einnig við um þá sem kjörnir eru til setu í nefndum, ráðum og stjórnnum sveitarfélags. Það er í samræmi við 52. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar sem segir að ákvæði III. kafla laganna sem fjallar um sveitarstjórnir og sveitarstjórnarfundi og ákvæði IV. kafla sem fjallar um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna eigi við um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum sveitarfélags eftir því sem við á.

Hverjir teljast sveitarstjórnarmenn?

Seta í sveitarstjórn er fjölbreytilegt starf sem er í senn krefjandi og spennandi. Hlutverk sveitarstjórnarmannsins er margþætt. Sem fulltrúi í sveitarstjórn er hann hluti af æðsta stjórnvaldi sveitarfélags og tekur þátt í ákvörðunartöku um öll helstu mál sem varða sveitarfélagið. Það er spennandi að fá tækifæri til að móta umhverfi sitt með þátttöku í sveitarstjórn. Sveitarfélög bera ábyrgð á margs konar verkefnum og sveitarstjórnarmaðurinn þarf því að hafa skoðun á og taka afstöðu til mjög fjölbreytilegra mála, allt frá sorphirðu til félagsstarfs aldraðra. Sveitarstjórnarmaðurinn þarf að hafa í huga að hann er ekki kjörinn til setu í sveitarstjórn til að vera sérfræðingur í málefnum sveitarfélagsins heldur sem leikmaður og fulltrúi íbúa sveitarfélagsins til að standa vörð um hagsmuni þeirra. Það felur í sér mikla ábyrgð að vera kjörinn fulltrúi íbúa til að stýra sveitarfélagi. Það er skylda sveitarstjórnarmannsins að leitast við að taka afstöðu til mála út frá mati á heildarhagsmunum. Trúverðugleiki sveitarstjórnarmannsins snýst að mörgu leyti um það hversu vel honum tekst að ná jafnvægi milli mismunandi krafna og væntinga íbúa.

Fjölbreytt og krefjandi verkefni

Grundvallarverkefni sveitarstjórnarmanna eru að:

- móta stefnu fyrir starfsemi og rekstri sveitarfélagsins og framþróun þess og hafa eftirlit með að henni sé fylgt
- forgangsraða ráðstöfun fjármuna og mannafla sveitarfélagsins,
- taka á álitaeftum sem koma upp og varða sveitarfélagið
- hafa samráð og skipuleggja ákvörðunarferla, þ. á m. þátttöku íbúa í ákvörðunartöku.

Grundvallarverkefni

Nálægðin milli íbúa og stjórnenda sveitarfélags er hornsteinn sveitarstjórnarstigsins. Sveitarstjórnarmaðurinn þekkir aðstæður í sveitarfélaginu af eigin raun og hefur forsendur til að hafa góða innsýn og yfirsýn yfir samfélagið í sveitarfélaginu. Þetta gefur honum færi á að taka ákvörðun út frá staðbundnum aðstæðum, eftir því sem lög veita svigrúm til, og þannig að ákvörðun endurspegli sem best vilja íbúanna.

Nálægðin

Hin hliðin á nálægðinni er sú að sveitarstjórnarmaðurinn er opin fyrir áreiti og þrýsting frá umhverfi sínu sem gerir kröfur til hans. Staðreyndin er sú að það er sjaldnast hægt að

gera svo öllum líki. Hagsmunir stangast á og fjárhagsstaða sveitarfélags sníður starfseminni stakk. Það getur verið vandasamt að finna jafnvægi milli ólíkra hagsmuna og skoðana, en takist það er björninn unninn.

## Mikilvægi samvinnu

Starf í sveitarstjórn byggist á samvinnu. Sveitarstjórnarmaður, sem vill ná árangri, þarf að kappkosta að hafa góða samvinnu við ýmsa hópa í umhverfi sínu. Starf í sveitarstjórn felur í sér samvinnu við pólitíska samherja, við aðra kjörna fulltrúa í sveitarstjórn, við starfsmenn sveitarfélagsins og við íbúa. Sveitarstjórnarmaðurinn þarf að vera meðvitaður um stöðu sína gagnvart hverjum hópi um sig og hvernig samvinnunni verður best háttað. Við samstarfið reynir á pólitíska hæfileika sveitarstjórnarmanns. Hann reynir að ná því fram að aðrir sveitarstjórnarmenn veiti þeirri niðurstöðu, sem hann kys, brautargengi og reynir þá á röksemdafærslu hans og sannfæringarkraft. Náist ekki samstaða með þeim hætti er gripid til annarra pólitískra úrræða, s.s. málamiðlana og hliðrana. Málamiðlanir felast í því að sveitarstjórnarmaður gefur eftir einhverja þætti í stefnu sinni gegn því að kollegar hans veiti honum liðsinni til að koma fram stefnumáli sínu. Hliðranir felast í því að sveitarstjórnarmaður samþykkir að styðja eitthvert stefnumál kollega síns í sveitarstjórn gegn því að kollegi hans styðji annað stefnumál hans. Skýrt dæmi um sambland af þessu eru svokallaðir málefnasamningar sem oft eru gefnir út eftir að meirihlutasamstarf pólitískra lista kemst á í byrjun kjörtímabils.

## Málamiðlanir og hliðranir

Pólitík byggist á mismunandi skoðunum og afstöðu og það verður að vera svigrúm fyrir ágreining. Hins vegar skiptir miklu máli að byggja upp gagnkvæmt traust. Mikilvægur þáttur í því er að menn sýni hvor öðrum gagnkvæma virðingu í framkomu og orðum og að allir fulltrúar í sveitarstjórn standi jafnt að vígi varðandi upplýsingagjöf um mál sem eru til meðferðar hverju sinni. Með gagnkvæmu trausti skapast forsendur fyrir pólitísku samstarfi og samstöðu sem getur reynst nauðsynleg til að ná niðurstöðu. Hver sveitarstjórn hefur sinn „stíl“ sem mótast af þeim einstaklingum sem sitja í sveitarstjórn og oft líka af hefðum. Sveitarstjórn getur tekið meðvitaða ákvörðun um að breyta um „stíl“ og fylgt henni eftir með því að setja sér leiðarljós um hegðun og framkomu sveitarstjórnarmanna sín á milli, í sveitarstjórn og í nefndum, og gagnvart hinu ytra umhverfi, hugsanlega í formi siðareglna.

## Starf í sveitarstjórn með starfi úti á almennum vinnumarkaði

Flestir sveitarstjórnarmenn sinna sveitarstjórnarstarfi með starfi úti á vinnumarkaðinum. Það getur verið erfitt að sinna hvoru tveggja þannig að vel fari og togstreita myndast þar á milli. Á hinn bóginn getur reynsla af sveitarstjórnarstarfi verið góður skóli fyrir starf úti á vinnumarkaðinum. Með starfi í sveitarstjórn fæst góð þekking á samfélagsmálum og reynsla af því að starfa með fólki.

Meginhlutverk sveitarstjórnarmanna er ákvörðunartaka. Sveitarstjórnarmönnum ber að hafa frumkvæði og taka, f.h. samfélagsins í sveitarfélaginu, þátt í ákvörðunartöku í sveitarstjórn

út frá heildarhagsmunum og á grundvelli mats á forgangsröðun möguleika og gilda. Sveitarstjórnarmaðurinn er í starfi sínu bundinn af lögum og reglum. Við ákvörðunartöku er þó yfirleitt svigrúm til einstaklingsbundins mats og afstöðu.

Pólítískar ákvarðanir byggja á þremur forsendum, sem hinn pólítíski fulltrúi verður að hafa til að bera, þekkingu, skoðunum og hugrekki til að taka afstöðu. Það er sjaldnast til eitt hlutlægt og algilt rétt svar við pólítískum spurningum og það er sjaldnast hægt að ná öllum markmiðum. Fjárhagsstaða setur m.a. takmörk. Sveitarstjórnarpólítík snýst þess vegna oft um að forgangsraða og hafa hugrekki til að velja eina niðurstöðu fremur en aðra. Stundum er talað um hina pólítísku hönd út frá þeim grundvallarþáttum sem þurfa að vera til staðar í pólítísku starfi og skilgreindir eru þannig:

- Þekking
- Skoðanir
- Hugrekki til að velja á milli valkosta
- Traust til annarra
- Trúverðugleiki

Ákvörðunartaka er meginhlutverk sveitarstjórnarmanna

Hvað felst í pólítískri ákvörðun?

Hin pólítíska hönd

## Til umhugsunar

*Hvernig ætlar þú að koma fram og vinna sem sveitarstjórnarmaður?*

*Hvaða væntingar og markmið hefur þú og hvernig getur þú unnið að þeim?*

*Hvaða svigrúm er innan ramma laga og í því starfsumhverfi sem þú býrð við?*

*Hvernig getur þú best unnið með:*

*samherjum þínum og öðrum fulltrúum í sveitarstjórn?*

*með starfsmönnum sveitarfélagsins?*

*með íbúum?*

*Hvort er árangursríkara að standa fast á sínu eða leita málamiðlunar? Hvaða áhrif hefur hvor leiðin til lengri tíma lítið?*

*Hvernig er tíma þínum best varið?*

*Hvernig getur þú sameinað vinnu í sveitarstjórn og vinnu þína úti á vinnumarkaðinum og hagað vinnunni þannig að hún komi ekki niður á fjölskyldulífi?*

*Hvernig getur þú unnið að því að skapa traust á milli þín og íbúa?*



## Hin ýmsu hlutverk sveitarstjórnarmanna

### Stjórnunar- og eftirlitshlutverk

Sveitarstjórnarmaðurinn hefur ýmis hlutverk. Sveitarstjórn er æðsta stjórnvald sveitarfélags og sem fulltrúi í sveitarstjórn hefur sveitarstjórnarmaðurinn stjórnunar- og eftirlitshlutverk með starfsemi og rekstri sveitarfélagsins. Stjórnunarhlutverkið tengist því að sveitarfélagið er veitandi opinberrar þjónustu og vinnuveitandi. Það er eigandi fasteigna, fyrirtækja og fjármagns og það ber ábyrgð á þróun og uppbyggingu í sveitarfélaginu. Sveitarstjórn er fjölskipað stjórnvald sem felur í sér að ákvarðanir um stjórnun sveitarfélagsins eru teknar á fundum sveitarstjórnar með meirihlutasamþykktum en ekki af einstökum fulltrúum.

### Stjórnvaldshlutverk

Sveitarstjórn er einnig opinbert stjórnvald sem ber ábyrgð á framkvæmd laga á ýmsum sviðum. Þannig ber sveitarstjórn t.d. ábyrgð á eftirliti með byggingaframkvæmdum og útgáfu byggingarleyfa á grundvelli byggingarlaga. Hún staðfestir ákvörðun um veitingu félagslegrar aðstoðar samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og ber ábyrgð á skipulagi sveitarfélagsins samkvæmt skipulagslögum.

### Leiðtogahlutverk

Sveitarstjórnarmenn hafa leiðtogahlutverk sem kemur m.a. fram í því að þeir eru í fyrirsvari fyrir sveitarfélagið út á við. Í því felst líka að þeir þurfa að hafa puttann á púlsinum varðandi stöðu og þróun samfélagsins í sveitarfélaginu og hafa frumkvæði að aðgerðum þegar úrlausnarefni koma upp, t.d. vegna stöðu fyrirtækja í sveitarfélaginu, íbúaþróunar eða þjónustu ríkisins. Leiðtogahlutverkið er ekki alltaf sýnilegt og virkt. Á það reynir einkum þegar alvarlegar áskoranir koma upp, t.d. vegna náttúruhamfara, rekstrarvanda stórra atvinnurekenda í sveitarfélaginu eða niðurskurðar ríkisins á þjónustu í sveitarfélagi.

### Stefnumótunar- og þróunarhlutverk

Stefnumótunarhlutverk er angí af stjórnunarhlutverkinu. Með stefnumótun er búinn til rammi fyrir aðgerðir sem fylgja í kjölfarið. Stefnumótun og aðgerðaráætlanir eru nauðsynleg forsenda þess að sveitarstjórn geti rækt stjórnunar- og eftirlitshlutverk sitt. Án þess mun starfsemin lifa sínu eigin lífi. Það mun eiga sér stað þróun án þess að sveitarstjórn stýri henni.

Stefnumótunarhlutverkið snýr annars vegar að umhverfinu í sveitarfélaginu og innviðum til að styðja við framþróun þess. Aðalskipulag og deiliskipulag sveitarfélagsins eru mikilvægustu stjórnæki sveitarstjórnar til að stýra framþróun sveitarfélagsins. Hins vegar snýr stefnumótunarhlutverkið inn á við að rekstri og starfsemi sveitarfélagsins. Sveitarstjórnarmenn þurfa að sinna mörgum verkefnum og hafa til þess takmarkaðan tíma. Þeir þurfa að vera mjög vel meðvitaðir um hvernig sé best að verja tíma sínum. Starfsmenn sveitarfélagsins sjá um daglegan rekstur sveitarfélagsins. Stefnumótun og aðgerðaáætlanir setja þeim ramma til að starfa eftir.

Sveitarstjórn hefur lýðræðislega skyldu til að hafa samráð við íbúa. Þessi skylda hefur nú verið lögfest í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011. X. kafli þeirra fjallar um samráð við íbúa.

Samkvæmt 102. gr. skal sveitarstjórn leitast við að tryggja íbúum, og þeim sem njóta þjónustu sveitarfélagsins, möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar. Samkvæmt 103. gr. skal sveitarstjórn upplýsa íbúa sína um áætlanir sem sveitarfélagið hefur til meðferðar og ákvörðunar. Sama gildir um einstök mál sem hafa verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið. Stefnumótun og áætlanagerð gefur íbúum og framkvæmdaaðilum nauðsynleg skilaboð um hvers megi vænta þannig að þeir geti hagað aðgerðum sínum í samræmi við það. Hún auðveldar líka íbúum að gæta lýðræðislegs aðhalds með sveitarstjórn.

Lýðræðislegt hlutverk

Umboðshlutverkið er veigamikill þáttur í lýðræðislegu hlutverki sveitarstjórnarmanna. Þeir eru kjörnir til að vera fulltrúar íbúanna og hafa því umboðshlutverki að gegna gagnvart þeim. Umboðshlutverkið kemur fram í því að sveitarstjórnarmaðurinn á að taka mið af hagsmunum og skoðunum íbúanna en honum ber skylda til að gera það þannig að hann hafi heildarhagsmuni og jafnræði milli íbúanna efst í huga. Stjórnunar- og umboðshlutverkin tengjast og stundum er togstreita á milli þeirra því það er aldrei hægt að verða við öllum óskum og kröfum íbúanna. Oftast þarf að forgangsraða og við ákvörðun um forgangsörðun reynir á stjórnunarhlutverk sveitarstjórnarmannsins.

Umboðshlutverk

Sveitarstjórn hefur sem æðsta stjórnvald sveitarfélags vinnuveitendaskyldum að gegna, enda þótt framkvæmdastjóri sveitarfélags sé samkvæmt sveitarstjórnarlögum æðsti yfirmaður starfsliðs sveitarfélags. Hver sveitarstjórnarmaður ber, ásamt öðrum fulltrúum í sveitarstjórn, hina endanlegu ábyrgð á því hvernig sveitarfélagið rækir hlutverk sitt sem vinnuveitandi. Vinnuveitendahlutverk sveitarstjórnar kemur m.a. fram í því að hún ber ábyrgð á starfsmannastefnu sveitarfélags. Launakostnaður er langstærsti útgjaldaliður sveitarfélaga og starfsmannaauður þess hefur mest um það að segja hvernig sveitarfélagi tekst að sinna verkefnum sínum. Vinnuveitendahlutverk sveitarfélaga er því mjög mikilvægt en ástæða er til að ætla að íslenskir sveitarstjórnarmenn séu oft ekki nægilega meðvitaðir um mikilvægi þess. Flestir, sem bjóða sig fram til sveitarstjórna, gera það vegna þess að þeir hafa áhuga á samfélagslegu hlutverki sveitarfélaganna en ekki vegna áhuga á vinnuveitendapólitík þess. Það er eitthvað sem fylgir með í pakkanum. En vinnuveitendahlutverkið getur líka falið í sér áhugaverð tækifæri til pólitískrar stefnumótunar. Til dæmis til að jafna launamun kynjanna og til að stuðla að samræmingu starfs og fjölskyldulífs.

Vinnuveitendahlutverk

Það er varhugavert fyrir kjörna fulltrúa að blanda umboðshlutverkinu inn í starfsmannamál þannig að þeir fari að skipta sér af einstökum starfsmönnum. Það sem á að skipta máli fyrir þá er hvort stjórnsýslan sem slík er að standa sig í upplýsinga- og þjónustuhlutverki sínu en ekki einstaklingarnir. Það er hlutverk framkvæmdastjóra sveitarfélagsins að hafa eftirlit með þeim.

Mikilvægt er að það sé sem mest eining innan sveitarstjórnar um starfsmannamál. Skýr starfsmannastefna og skýrar reglur um verkaskiptingu og málsmeðferð í starfsmannamálum stuðla að því.

## Til umhugsunar

*Hvernig ætlar þú að sameina umboðs- og stjórnunarhlutverk þitt?*

*Hvernig ætlar þú að sinna vinnuveitendahlutverki þínu?*

## Svigrúm sveitarstjórnarmanna til að móta hvernig sveitarstjórnarmenn þeir vilja vera

Í hlutverki sveitarstjórnarmannsins felst:

- Svigrúm til að velja og móta sitt hlutverk.
- Að hann er kjörinn til að vera fulltrúi fyrir mismunandi skoðanir og hagsmuni.
- Pólítísk, siðferðisleg og lagaleg ábyrgð.

Sveitarstjórnarmenn hafa svigrúm til að móta ímynd sína sem sveitarstjórnarmenn, hvernig þeir vilja vinna og koma fram í pólítísku starfi. Sveitarstjórnarmenn hafa mismunandi forsendur til að rækja starf sitt og mismunandi áhugasvið. Þeir ættu þó að hafa í huga að það er skynsamlegt að vera strax í upphafi meðvitaður um hvernig þeir ætli sér að vinna og koma fram þar sem það getur verið erfitt að breyta um „stíl“ eftir að búið er að skapa væntingar um ákveðin vinnubrögð og framkomu hjá kjósendum og samstarfsmönnum.

### Ýmsar tegundir sveitarstjórnarmanna

Ekkert eitt val er hið eina rétta. Hver og einn verður að velja út frá sínum forsendum og áhuga og gera sér grein fyrir hvaða möguleika hvert val gefur og hvaða möguleika það útilokar. Til þess að útskýra nánar við hvað er átt er rétt að draga upp myndir af nokkrum tegundum sveitarstjórnarmanna. Myndirnar eru sjaldnast svona einlitar en skýra vonandi við hvað er átt.

Sumir sveitarstjórnarmenn leggja áherslu á að reka sveitarfélagið eins og fyrirtæki og líta fyrst og fremst á sig sem hluta af stjórn fyrirtækis. Þeir leggja meiri áherslu á að vinna inn á við heldur en að taka þátt í opinberri umræðu um málefni sveitarfélagsins. Þeim finnst mikilvægt að sýna samstöðu með sveitarstjórninni og verja ákvarðanir hennar út á við. Þeir geta náð góðum árangri bak við tjöldin en gallinn getur verið sá að íbúarnir fá ekki tækifæri til að fylgjast með störfum þeirra og leggja sitt til málanna.

„Stjórnarmaðurinn“

Aðrir leggja áherslu á að marka spor inn í framtíðina. Vera frumkvöðlar og hugmyndasmiðir. Þeir leggja áherslu á stefnumótun til framtíðar lítið en hafa minni áhuga á dægurmálum. Eins og með fyrrnefnda hópinn getur verið hætt á að þeir missi tengsl við kjósendur sína þar sem þeir leggja of mikla áherslu á framtíðina á kostnað þeirra mála sem þarfnast úrlausnar á líðandi stundu.

„Hugmyndasmiðurinn og stefnumótandinn“

Aðrir leggja hins vegar áherslu á að beita sér í einstökum málum og fyrir einstaka íbúa. Þeir líta gjarnan á sig sem umboðsmann einstaklingsins og leggja áherslu á að flytja mál hans. Þeir geta með þessu móti fengið jákvæða umfjöllun um sig í fjölmiðlum. Hins vegar geta þessi vinnubrögð haft í för með sér samstarfserfiðleika við aðra fulltrúa í sveitarstjórninni sem finnst að sveitarstjórnarmaðurinn sé að reyna að slá sér upp í einstökum málum, jafnvel á kostnað annarra félaga sinna í sveitarstjórninni og sveitarfélagsins sem heildar. Þetta getur einnig í sumum tilvikum haft í för með sér brot á jafnræði gagnvart öðrum íbúum. Hætta er á að þessi sveitarstjórnarmaður missi heildaryfirsýn og tækifæri til að móta heildarstefnu og framtíðarsýn þar sem tími hans og kraftar fara í smærri mál sem dúkka tilviljanakennt upp. Þessi vinnubrögð hafa þó einnig jákvæðar hliðar. Stundum er hægt að nota eitt einstakt mál til að móta almennar línur. Slík mál geta líka orðið til þess að það kemst upp um mistök eða óheppilega framkvæmd.

Umboðsmaður einstaklingsins

Því er oft haldið fram að yfirsýnin sé aðalsmerki sveitarstjórnarstigsins. Sveitarstjórnarmenn hafa vegna þekkingar sinnar á staðbundnum aðstæðum og nálægðinni forsendur til að skoða mál heildstætt og út frá þverfaglegu sjónarhorni. Fagsveitarstjórnarmaðurinn starfar ekki í samræmi við þessi sjónarmið. Hann einblínir á sitt svið og berst fyrir því. Hann getur haft mjög góða faglega þekkingu en heildaryfirsýnina vantar. Hverfissveitarstjórnarmaðurinn vinnur á hliðstæðan hátt fyrir sitt hverfi eða sinn hluta af sveitarfélaginu. Af svipuðum meiddi eru þeir sveitarstjórnarmenn sem fyrst og fremst líta á sig sem fulltrúa hagsmunasamtaka, t.d. íþróttahreyfingar. Sveitarstjórnarmenn, sem starfa á þennan hátt, geta smitað út frá sér þannig að aðrir í sveitarstjórninni fari að hugsa á hliðstæðan hátt og berjast fyrir sínum sérhagsmunum á kostnað heildarhagsmuna.

Hverfissveitarstjórnarmaðurinn  
Fagsérfræðingurinn

Fulltrúi hagsmunasamtaka

## Til umhugsunar

Hvaða hlutverk vilt þú leggja áherslu á og hvaða afleiðingar hefur það í för með sér?

Hvort er þér ofar í huga að þú sért að taka sæti í stjórn sveitarfélags með fjölda starfsmanna og fyrirtækjarekstur eða til að vera leiðtogi fyrir samfélag fólks sem býr í sveitarfélaginu?

Lítur þú svo á að sveitarstjórn sé hópur sem þurfi að vinna saman að því að finna bestu lausnirnar eða finnst þér skipta meira máli að berjast fyrir þínum skoðunum og afla þeim fylgis?

Fyrir hverja finnst þér þú vera fulltrúi?

Kjósendur þína?

Flokkinn?

Þann hluta sveitarfélagsins sem þú kemur frá?

Hagsmunasamtök?

Þig sjálfan (t.d. vegna starfsstéttar eða sérfræðipækkingar þinnar)?

Allt sveitarfélagið?

## Ábyrgð sveitarstjórnarmanna

Pólitísk ábyrgð verður virk þegar kjörnir fulltrúar hafa ekki brugðist við í samræmi við væntingar kjósenda. Við kosningar er sveitarstjórnarmaður, sem sækist eftir endurkosningu, dreginn til pólitískrar ábyrgðar fyrir kjörtímabilið sem er að líða. Aðhald umhverfisins og hin pólitíska ábyrgð á þó ekki eingöngu að vera virk við kosningar heldur þarf hún að vera virk á öllu kjörtímabilinu. Opinber umræða er það afl sem fyrst og fremst gerir pólitíska ábyrgð virka. Fjölmíðlar og réttur almennings til aðgangs að upplýsingum á grundvelli upplýsingalaga gegna mikilvægu hlutverki í því sambandi.

Pólitísk ábyrgð  
sveitarstjórnarmanna

Sveitarstjórnin er æðsta stjórnvald sveitarfélagsins. Sveitarstjórnarmaðurinn ber þar af leiðandi, sem fulltrúi í sveitarstjórn, hina endanlegu pólitísku ábyrgð á öllu sem gerist innan stjórnkerfis sveitarfélagsins, jafnvel þótt honum hafi ekki verið kunnugt um tiltekið mál. Sveitarstjórnarmaðurinn ber ábyrgð á ákvörðunum sem hann hefur átt þátt í að taka en það er líka hægt að draga hann til ábyrgðar ef hann hefur ekki brugðist við aðstæðum sem hann hefði átt að bregðast við. Starfsmenn sveitarfélags sjá yfirleitt um daglega framkvæmd og stjórnsýslu en þeir eiga að starfa innan þess ramma sem sveitarstjórn hefur sett þeim og þess vegna bera sveitarstjórnarmenn hina endanlegu ábyrgð á verkum þeirra. Það er ekki hægt að framselja hina pólitísku ábyrgð til starfsmanna eða einkaaðila sem samið er við um að annast framkvæmd.

Lagaleg ábyrgð felur í sér ábyrgð á því hvort sveitarstjórnarmaður og starfsmenn sveitarfélags hafi brugðist við í samræmi við lög. Hin lagalega ábyrgð kemur oftast til í kjölfar þess að íbúi, fyrirtæki eða jafnvel fulltrúi í sveitarstjórn skjóta ákvörðun eða framkvæmd til lögbundins úrskurðaraðila innan stjórnarsýslu ríkisins, sem í flestum tilvikum er ráðuneyti sveitarstjórnarmála eða sérstök úrskurðarnefnd, eða bera fram kvörtun við Umboðsmann Alþingis. Þessir aðilar kanna hvort farið hafi verið að lögum. Þeir hafa almennt eingöngu vald til að ógilda ákvörðun en ekki vald til að breyta henni. Komist þeir að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið byggt á lögmætum forsendum, geta þeir lagt fyrir sveitarstjórn að taka nýja ákvörðun eða breyta framkvæmd. Eftir að niðurstaða úrskurðaraðila liggur fyrir getur komið til málsóknar fyrir dómstólum á grundvelli refsíákvæða í almennum hegningarlögum eða í sérlægum eða vegna kröfu um skaðabætur. Aðilar geta líka snúið sér beint til dómstóla án milligöngu úrskurðaraðila innan stjórnarsýslu ríkisins.

Lagaleg ábyrgð

Í hegningarlögunum fjallar sérstakur kafli, þ.e. XIV. kafli, um brot í opinberu starfi og hann getur átt við um sveitarstjórnarmenn. Oftast er málsókn beint gegn sveitarfélaginu sem slíku en sveitarstjórnarmaður getur þó undir vissum kringumstæðum orðið sjálfur persónulega ábyrgur, bæði í refsiréttarlegu tilliti og skaðabótaskyldur. Skilyrðið er að sveitarstjórnarmaðurinn hafi vitað eða mátt vita um hið ólögmæta athæfi. Sveitarstjórnarmaðurinn getur því aðeins orðið persónulega ábyrgur vegna ólögmæts

athæfis hans sjálfs eða aðgerðaleysis. Hann getur verið dreginn til ábyrgðar fyrir ólögmætt athæfi af hálfu starfsmanns sveitarfélags ef hann hefur tekið þátt í því eða hefur látið hjá líða að stöðva það eða tilkynna það þar til bærnum aðilum.

Ekki er hægt að gera kröfu um að sveitarstjórnarmaður viti um allt sem gerist innan stjórnkerfis sveitarfélags og ekki er hægt að draga hann til lagalegrar ábyrgðar fyrir eitthvað sem hann vissi ekki um. Það er ekki gerð sú krafa að sveitarstjórnarmenn hafi faglega þekkingu á málaflokkum sveitarfélaga. Sveitarstjórnarmenn eru háðir starfsmönnum sveitarfélagsins um faglega ráðgjöf í ýmsum málum. Almenn mega sveitarstjórnarmenn treysta því að ráðgjöf starfsmanna byggist á faglegum sjónarmiðum og hún sé í samræmi við lög. En ef heilbrigð skynsemi, almenn kunnátta og varkárni vekur upp vafa þá á hann að bregðast við. Annars getur hann átt á hættu að verða dreginn til persónulegrar ábyrgðar.

## Siðferðisleg ábyrgð sveitarstjórnarmanna

Hin pólitíska og lagalega ábyrgð getur orðið virk vegna siðferðislegra álitaefna. Alvarlegustu brotin á siðferðisreglum sæta refsingu skv. hegningarlögum og í þeim tilvikum er enginn vafi um hina pólitísku og lagalegu ábyrgð. Hins vegar ná lagareglur ekki yfir alla hegðun sem getur verið siðferðislega ámælisverð. Með sveitarstjórnarlögunum frá 2011 var lögfest nýtt ákvæði í 29. gr. um að sveitarstjórnnum sé skylt að setja sér siðareglur. Hafi siðareglur þegar verið settar skal ný sveitarstjórn meta hvort ástæða sé til að endurskoða þær. Ef niðurstaðan er sú að þær þarfnist ekki endurskoðunar halda þær gildi sínu. Tilkynna á sveitarstjórnarráðuneytinu um þá niðurstöðu. Siðareglur sveitarstjórnar skal birta opinberlega á vefsíðu sveitarfélagsins. Samkvæmt 3. mgr. 29. gr. ber öllum kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn og nefndum og ráðum, sem sveitarstjórn skipar, að haga störfum sínum í samræmi við settar siðareglur. Í lögunum er þó ekki að finna neitt ákvæði um viðurlög vegna brota á siðareglu. Viðurlögin eru fyrst og fremst hin pólitíska ábyrgð sem verður virk við kosningar. Í samræmi við 4. mgr. 29. gr. hefur Samband Íslenskra sveitarfélaga skipað nefnd sem veitt getur álit um siðareglur og ætluð brot á þeim. Samkvæmt erindisbréfi, sem stjórn sambandsins setti nefndinni, hefur hún leiðbeiningar- og stuðningshlutverk, en úrskurðar ekki um hvort siðaregla hafi verið brotin í ákveðnu tilviki. Hún fjallar almennt um skýringar á ákvæðum siðareglna með það fyrir augum að málum verði beint í réttan farveg og til betra horfs í framtíðinni.

## Siðareglur

Það er lykilatriði að siðareglur verði til á grundvelli umræðna og sameiginlegs skilnings allra þeirra sem reglurnar eiga að taka til á ákveðnum grunnildum og hvernig bregðast eigi við siðferðislegu álitaefnum út frá þessum gildum. Það er best að það þurfi aldrei að reyna á siðareglurnar þar sem allir hlutaðeigandi eru meðvitaðir um hvernig sé rétt að bregðast við. Það er því ekki rétta aðferðin að samþykka siðareglur á grundvelli fyrirmyndar án undirbúnings og umræðna. Það er mikilvægt að allar nýjar sveitarstjórnir ræði siðferðisleg grunnildi sveitarfélagsins og siðareglur hvort sem siðareglur hafa þegar verið settar í sveitarfélaginu eða ekki.



Hvert sveitarfélag hefur sérstöðu og þarf þess vegna sjálft að móta siðferðislegar viðmiðanir sem ganga lengra en lögfestar reglur. Það þarf að taka siðamál til umræðu og taka afstöðu til þeirra út frá staðbundnum aðstæðum og viðhorfum og með tilliti til þess hvernig sveitarfélagið vill koma fram til að njóta trausts íbúanna og góðs orðspors.

Hvert sveitarfélag  
hefur sérstöðu

Það er mjög mikilvægt að kjörnir fulltrúar hafi búið sig undir það að mæta siðferðislegum álitaefnum með því að velta fyrir sér hvaða aðstæður geta komið upp og hvernig sé rétt að bregðast við þeim. Ella er hættu á að menn geti dregist inn í aðstæður sem erfitt getur verið að vinna sig út úr. Það er alltaf auðveldara að sjá eftir á að eitthvað hafi verið athugavert við aðstæður. Sérstaklega þurfa kjörnir fulltrúar að vera á verði þegar um er að ræða mál með mikla fjárhagslega þýðingu fyrir einstaklinga eða hópa. Að segja já og taka t.d. við boði eða gjöf, getur virst þægilegast og einfaldast á þeirri stundu en það er ekki víst að þau viðbrögð séu best fyrir heildarhagsmunina. Það er mikilvægt að skoða hlutina alltaf í stærra samhengi og gefa sér tíma til þess.

Kjörnir fulltrúar þurfa  
að vera á verði

Norska sveitarfélagasambandið, KS, hefur sett fram nokkurs konar skyndipróf til stuðnings fyrir kjörna fulltrúa. Ef þeir svara þessum þremur spurningum játandi er það talið vísbending um að það sé í lagi að taka við boði eða gjöf:

1. Segir samviskan þín að það sé í lagi að taka við því sem boðið er fram?
2. Fyndist þér allt í lagi að segja pólitískum samstarfsmönnum þínum frá boðinu?
3. Væri allt í lagi að þetta bærst íbúum til eyrna í gegnum fjölmiðla eða á annan hátt?

Sambandið hefur þýtt og staðfært bækling sem norska sveitarfélagasambandið hefur gefið út um siðamál sveitarfélaga<sup>1</sup>. Bæklingnum er ætlað að hjálpa sveitarfélögum við að koma af stað vinnuferlum sem gera þátttakendur meðvitaða um hvernig eigi að bregðast við ákveðnum aðstæðum. Í honum eru settar fram ýmsar spurningar um siðferðisleg álitaefni sem allar starfseiningar sveitarfélagsins eiga að ræða og taka afstöðu til, áður en siðareglur eru settar og til að varna því að upp komi brot á siðareglum. Með því að ganga í gegnum slíkan umræðu- og mótunarferil innan sveitarfélags er talið hægt að skapa skilning og viðhorf og þannig menningu að starfsmenn og kjörnir fulltrúar séu meðvitaðir um hin siðferðislegu viðmið sveitarfélagsins og bregðist rétt við þegar siðferðisleg álitaefni koma upp. Það eru einstaklingarnir sem skapa siðferðismenningu á hverjum vinnustað og það er lögð áhersla á að bæði starfsmenn og kjörnir fulltrúar í meiri- og minnihluta taki þátt í undirbúningsferlinu.

Bæklingur til stuðnings  
við umræður um  
siðamál

<sup>1</sup> <http://www.samband.is/media/sidareglur/Sidferdi-og-samfelagsleg-abyrgd.pdf>



## Til umhugsunar

Hvaða munur er á pólitískri ábyrgð fulltrúa í meirihluta og fulltrúa í minnihluta?

Oft er litið á sveitarstjórnarmenn sem leiðtoga í byggðarlaginu. Þýðir það að þeir verði að líta á sig sem fyrirmyndir og hvaða afleiðingar hefur það? Er sanngjarnt að gera strangari kröfur til sveitarstjórnarmanna en annarra í siðferðislegum efnum?

Út frá hvaða grunngildum vilt þú starfa? Við hvaða siðferðislegu viðmið, gildismat og siðareglur getur þú stuðst? Hefur þú staðið frammi fyrir siðferðislegum álitaeftum og hvernig hefur þú brugðist við þeim?

Hvernig er hægt að fyrirbyggja að siðferðisleg álitaefti komi upp?

Hvernig er best að koma fram við hagsmunahópa og einstaklinga sem munu hafa samband við þig til að hafa áhrif á sín mál? Hvernig getur þú gætt hagsmuna hinna sem láta ekki til sín heyra?



# Réttindi sveitarstjórnarmanna



Til að sveitarstjórnarmaður geti sinnt starfi sínu á sem bestan hátt þarf hann að þekkja þau réttindi og þær skyldur sem því fylgja. Lagaákvæði um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna er einkum að finna í IV. kafla sveitarstjórnarlaga. Í umfjölluninni hér á eftir verða einstök lagaákvæði ekki skýrð í þeirri röð sem þau birtast í lögnum heldur miðar hún að því að gefa hentugt yfirlit yfir helstu réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna.

## Tjáningar- og skoðanafrelsi

Sveitarstjórnarmaður er einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni um afstöðu til einstakra mála, sbr. 25. gr. sveitarstjórnarlaga. Ákvæði þetta um skoðanafrelsi má rekja til sambærilegs ákvæðis í stjórnarskránni um skoðanafrelsi þingmanna. Sérstakt ákvæði um skoðanafrelsi sveitarstjórnarmanna hefur e.t.v. ekki grundvallarþýðingu, enda hafa þeir stjórnarskrárvarinn tjáningarrétt eins og aðrir einstaklingar. Það hefur þó sjálfstætt gildi að því leyti að það felur í sér að sveitarstjórnarmaður getur ekki, með bindandi hætti, skuldbundið sig fyrir fram gagnvart kjósendum, stjórn málasamtökum eða öðrum til þess að hafa ákveðna afstöðu til málefna sveitarfélags. Sveitarstjórnarmanni er þannig heimilt að skipta um skoðun. Þrátt fyrir að sveitarstjórnarmaður hafi rétt til skoðanafrelsis í störfum sínum girðir það ekki fyrir að afstaða hans getur haft í för með sér pólitískar afleiðingar, t.d. ef hann víkur frá yfirlýstri stefnu stjórn málasamtaka sinna í ákveðnu máli. Hann verður þó ekki rekinn úr sveitarstjórninni, enda þiggur sveitarstjórnarmaðurinn umboð sitt frá kjósendum og hefur það til fjögurra ára í senn. Sveitarstjórnarmaðurinn getur hins vegar misst stöðu sem hann hefur þegið í krafti meirihlutasamstarfs, s.s. nefndarformennsku o.þ.h. Strangur flokksagi takmarkar því í raun skoðanafrelsi sveitarstjórnarmanns.

Sveitarstjórnarmaður er einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni

Sveitarstjórnarmanni er heimilt að skipta um skoðun

Tjáningarfrelsi sveitarstjórnarmanns nær hvoru tveggja til að tjá sig á sveitarstjórnarfundum og á almennum vettvangi. Í raun er opinber umræða um þau mál sem eru á borðum sveitarstjórnar hverju sinni mikilvægur þáttur í hinu staðbundna lýðræði. Hann getur því fjallað um málefni sveitarfélagsins á hvaða vettvangi sem er að teknu tilliti til þess að tjáningarréttur hans getur verið takmarkaður af reglum um þagnarskyldu, auk reglna um meiðyrði og friðhelgi einkalífs. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 65/2011 var fjallað um þetta álitaefni. Komst rétturinn að þeirri niðurstöðu að vegna sérstaks aðhalds- og eftirlitshlutverks bæjarfulltrúa hefðu þeir haft lögmætt tilefni til þess að fjalla í blaðagrein um tiltekin viðskipti sveitarfélags við fyrirtæki sem tengdist bæjarstjóra án þess að það varðaði við ákvæði almennra hegningarlaga um meiðyrði. Segir Hæstiréttur m.a. að umfjöllun um ætlaðar misfellur í stjórnarsýslu sveitarfélagsins hafi varðað opinber málefni og átt þar með fullt erindi til almennings. Sterk þjóðfélagsleg rök leiði til þess að svigrúm bæjarfulltrúa til að rækja það hlutverk verði ekki takmarkað umfram það sem brýnir lögvarðir hagsmunir krefjist.

Tjáningarfrelsi bæði á fundum og utan þeirra

## Réttindi á fundum sveitarstjórna

Fundarréttindi eru útfærð í samþykktum sveitarfélags um stjórn og fundarsköp

Auk þess að hafa öll þau almennu réttindi, sem einstaklingum eru tryggð til tjáningar og áhrifa í þjóðfélaginu með stjórnarskrárákvæðum og lögum, eru sveitarstjórnarmanni tryggð sérstök réttindi á fundum sveitarstjórna. Sveitarstjórnarmaður hefur málfrelsi, tillögurétt, atkvæðisrétt og fleiri réttindi tengd tjáningarfrelsi og lýðræði á hinum formllega vettvangi stjórnunar sveitarfélagsins. Útfærsla á þessum réttindum og takmarkanir á þeim eru í samþykktum sveitarfélags um stjórn og fundarsköp sveitarstjórna.

Tillöguréttur

Í tillögurétti felst að sveitarstjórnarmaður getur lagt mál fyrir fund sveitarstjórna og felst í því mikilvægt tæki til að koma skoðunum sínum og áherslum á framfæri. Í réttinum felst einnig að sveitarstjórnarmaðurinn knýr aðra sveitarstjórnarmenn til að taka afstöðu til tillögunnar og birtir þannig pólitíska afstöðu sína og annarra til viðkomandi máls. Fáir tillögur brautargengi felur tillögurétturinn jafnframt í sér mikla möguleika til áhrifa á stjórn sveitarfélags með því að koma stefnumálum sveitarstjórnarmannsins í framkvæmd. Í ákveðnum tilvikum getur hvílt lagaskylda á sveitarstjórn til að leggja fram mál. Þetta á t.d. við um skyldu til að leggja fram fjárhagsáætlun, ársreikning og áætlanir um starfsemi sveitarfélags á einstökum fagsviðum, s.s. skipulagsáætlanir, stefnu í skólamálum, jafnréttisáætlun, innkaupareglur og siðareglur. Einnig er sveitarstjórnnum skylt að láta fara fram kosningar eða skipa á annan hátt í nefndir, ráð og stjórnir á vegum sveitarfélags. Pólitísk ábyrgð á að leggja fram þessar tillögur hvílir einkum á meirihluta sveitarstjórna, en lagalega er ekki gerður sérstakur greinarmunur á hverjum skyldan hvílir. Á minnihluta jafnt sem meirihluta hvílir því skylda til þess að stuðla að því að ákveðin mál, s.s. fjárhagsáætlanir og ársreikningar, séu lögð fyrir sveitarstjórn og afgreidd innan lögboðins frests.

Atkvæðisréttur

Sú spurning getur vaknað hvort atkvæðisréttur geti haft í för með sér atkvæðisskyldu í einhverjum tilfellum, þ.e. hvort sveitarstjórnarmanni sé skylt að greiða atkvæði í ákveðnum málum. Til hliðsjónar má benda á umfjöllun hér að framan um skyldu til að leggja ákveðin mál fyrir sveitarstjórn, en einnig má benda á skyldur sveitarstjórnarmanns til að standa undir því lýðræðislega umboði sem honum hefur verið falið. Svar við þeirri spurningu er nokkuð ótvírætt. Jafnvel þótt sveitarstjórn sé skylt að afgreiða ákveðið mál þá er sveitarstjórnarmanni ætíð heimilt að sitja hjá, enda er kveðið á um það í sveitarstjórnarlögum að hjáseta teljist þátttaka í atkvæðagreiðslu og eru engar undantekningar nefndar á þeirri heimild, sbr. 2. mgr. 17. gr. sveitarstjórnarlaga. Gagnstæð regla gildir í nágrennlöndum okkar, t.d. Danmörku, þar sem sveitarstjórnarmönnum er skylt að taka ávallt afstöðu í máli. Hér gildir hins vegar sú regla að ef jafnmörg atkvæði eru með tillögu og á móti telst tillaga felld en við kosningu ræður hlutkesti, sbr. 2. mgr. 17. gr. Niðurstaða fæst því alltaf í málum sem borin eru upp fyrir sveitarstjórn. Þrátt fyrir að ávallt sé valkostur að sitja hjá við atkvæðagreiðslu þá getur hjáseta, rétt eins og greitt atkvæði, haft í för með sér lagalega ábyrgð, t.d. ef sveitarstjórnarmaður situr hjá við atkvæðagreiðslu um tillögu sem augljóslega felur í sér lögbot. Þá væri hægt að fella ábyrgð

á hann fyrir að nýta ekki atkvæðisrétt sinn til að standa gegn hinni ólögsmætu ákvörðun. Velta má fyrir sér hvort það standist grunnskyldu sveitarstjórnarmanns að gegna störfum sínum af alúð og samvirkusemi, að taka ekki afstöðu og sitja oft hjá við atkvæðagreiðslur sveitarstjórnar. Því fylgdi tæplega lagaleg ábyrgð en vafalaust fylgdi því pólitísk ábyrgð rétt eins og á við um atkvæðagreiðslu hvers sveitarstjórnarmanns. Rétt er þó að taka fram að hjáseta getur ekki talist valkostur ef um er að ræða tillögur sem fara á bága við lög.

Flestar ákvarðanir, sem teknar eru í sveitarstjórn, eru matskenndar eða teknar innan víðfeðms lagaramma og reynir því mun frekar á pólitíska ábyrgð sveitarstjórnarmanna en lagalega. Atkvæðisréttur er mikilvæg aðferð til að koma á framfæri pólitískum skoðunum. Segja má að hjáseta feli í sér leið til að koma fram ákveðnum skoðunum en margir telja þó að hún lýsi einkum því að sveitarstjórnarmaður hafi ekki skoðun á viðkomandi málefni. Sveitarstjórnarmaður, sem oft situr hjá, getur þurft að þola fylgistap vegna þess að hann forðast að taka afdráttarlausu afstöðu og stendur því ekki, að mati kjósenda, undir kröfum um að nýta lýðræðislega möguleika til áhrifa. Í öðrum tilfellum gæti fylgi sveitarstjórnarmanns aukist ef hann hefur ekki greitt atkvæði með eða á móti viðkvæmu máli.

Réttur til að bóka athugasemdir er hluti af fundaréttindum sveitarstjórnarmanna. Í honum felst mikilvægur tjáningarréttur fyrir sveitarstjórnarmann ef hann vill að afstaða hans í máli komi fram á skýrari hátt en bara með því að greiða atkvæði eða sitja hjá. Athugasemdir, sem færðar eru inn í fundargerð, verða að vera stuttar og tengjast máli því sem til umfjöllunar er. Sem dæmi má nefna að sveitarstjórnarmaður gæti talið rétt að gefa þá skýringu til stuðnings hjásetu að hann telji mál ekki nægilega vel undirbúið og hann telji því rétt að fresta afgreiðslu málsins þar til frekari gögn hafi verið lögð fyrir sveitarstjórn.

## Réttur til upplýsinga

Í stjórnkerfi sveitarfélaga fer sveitarstjórn með yfirstjórn og bera sveitarstjórnarmenn lagalega og pólitíska ábyrgð á störfum stjórnkerfisins, þ.e. bæði á nefndum og embættismönnum sveitarfélags. Sveitarstjórnarmaður hefur stjórnunar- og eftirlitshlutverk gagnvart starfsemi sveitarfélagsins og ber að gera athugasemdir ef starfsemin er ekki í samræmi við lög og reglur og eins ef hún er ekki í samræmi við stefnu sveitarfélagsins í hinum ýmsu málaflokkum. Réttur til upplýsinga er forsenda þess að sveitarstjórnarmaður geti gegnt þessum skyldum sínum og einnig þess að önnur réttindi nýtist honum til fulls. Hann verður til dæmis að hafa næga vitneskju um mál svo hann geti nýtt málfrelsi og tillögurétt til fulls. Sveitarstjórnarmaður hefur ekki aðeins rétt til að kalla eftir eða afla sér upplýsinga heldur hafa pólitískar og lagalegar skyldur í för með sér að honum ber skylda til að nýta þennan rétt. Í ákveðnum tilvikum getur sveitarstjórnarmaður því ekki vikið sér undan ábyrgð, pólitískri eða lagalegri, með vísan til þess að hann hafi ekki vitað að einhver skipan mála á vegum sveitarfélags var

Áhrif þess að sveitarstjórnarmaður tekur ekki afstöðu

Réttur til að leggja fram bókun

Réttur til upplýsinga er forsenda þess að sveitarstjórnarmaður geti gengt stjórnunar- og eftirlitsskyldum sínum

## Almennt ákvæði um rétt til upplýsinga

## Upplýsingar sem geta verið undanþegnar aðgangi sveitarstjórnarmanna

## Ákvæði barnaverndarlaga

ekki í samræmi við lög og reglur eða pólitísk markmið.

Réttur sveitarstjórnarmanna til upplýsinga er víðtækur og segir í 28. gr. sveitarstjórnarlaga að sérhver sveitarstjórnarmaður eigi rétt á að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja í stjórnarsýslu sveitarfélags og varða málefni sem komið geta til umfjöllunar í sveitarstjórn. Í réttinum felst að sveitarstjórnarmaður á almennt rétt á að fá ljósrit af skjölum en þá takmörkun verður að gera á ljósritun að hún sé innan eðlilegra marka. Í athugasemdum um greinina í frumvarpi, sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, segir að rétturinn taki til nær allra upplýsinga sem fyrir liggja í stjórnarsýslu sveitarfélags nema um sé að ræða málefni sem sérstakur trúnaður gildir um, svo sem ákveðnar upplýsingar frá félagsþjónustu sveitarfélags eða barnaverndarnefnd. Sem dæmi má nefna 13. gr. barnaverndarlaga um að sveitarstjórn sé óheimill aðgangur að gögnum og upplýsingum um einstök barnaverndarmál. Svipuð sjónarmið hafa verið talin eiga við um gögn félagsmálanefndar sem varða einstaklingsmál, enda þótt þar sé ekki við eins ótvíræð lagaákvæði að styðjast. Ef í skjali koma fram upplýsingar sem undanþegnar skulu aðgangi sveitarstjórnarmanns á sveitarstjórnarmaðurinn rétt á að fá aðgang að upplýsingum úr öðrum hlutum skjalsins. Hann skal því fá ljósrit af skjali þar sem hinar undanþegnu upplýsingar hafa verið útstrikaðar eða útdrátt um efni skjalsins ef undanþegnar upplýsingar eru verulegur hluti þess. Þar sem upplýsingaréttur sveitarstjórnarmanns er mjög rúmur og nær m.a. oft og tíðum til upplýsinga sem almenningur hefur ekki aðgang að hvílir þagnarskylda á sveitarstjórnarmönnum, sbr. 4. mgr. 28. gr. sveitarstjórnarlaga. Sú þagnarskylda helst eftir að sveitarstjórnarmaður hefur látið af starfi. Hins vegar er sveitarstjórnarmanni, sem fengið hefur upplýsingar sem almenningur getur fengið aðgang að samkvæmt upplýsingalögum, heimilt að birta þær, s.s. með fjölföldun eða opinberri umræðu.

Samkvæmt 2. mgr. 28. gr. sveitarstjórnarlaga á sveitarstjórnarmaður einnig að eiga eðlilegan aðgang að skrifstofu og stofnunum sveitarfélagsins í þeim tilgangi að kynna sér starfsemi sveitarfélagsins og rekstur.

Sveitarstjórnarmaður getur aflað upplýsinga um starfsemi sveitarfélagsins með formlegum og óformlegum hætti. Í flestum tilfellum gerir hann það á óformlegan hátt, t.d. með því að beina fyrirspurn til framkvæmdastjóra sveitarfélagsins eða yfirmanna einstakra fagsviða. Í því sambandi ber að minnast á að starfsmenn sveitarfélagsins starfa ekki aðeins fyrir meirihluta sveitarstjórnar heldur eiga allir sveitarstjórnarmenn að hafa jafnan aðgang að þeim. Þetta gildir m. a. um sveitarstjóra hvort sem hann er ráðinn óháð pólitískum skoðunum hans eða hann er jafnframt sveitarstjórnarmaður sjálfur.

Sveitarstjórn skal í samþykkt um stjórn sveitarfélags mæla nánar fyrir um rétt sveitarstjórnarmanna til að fá afhent afrit gagna og um fyrirkomulag og framkvæmd

aðgangs að skrifstofu og stofnunum sveitarfélags. Helgast það m.a. af því að einstakir sveitarstjórnarmenn hafa ekki boðvald yfir starfsmönnum sveitarfélags. Slíkar reglur mega þó í engu skerða þann lágmarksrétt um aðgang sveitarstjórnarmanns að gögnum sem ákvæði sveitarstjórnarlaga kveða á um. Þær verða líka að tryggja jafnræði milli fulltrúa í sveitarstjórn. Efni slíkra reglna getur falið í sér að beiðnum um aðgang að upplýsingum sé beint til framkvæmdastjóra eða yfirmanna deilda og stofnana sveitarfélags. Einnig er á hliðstæðan hátt hægt að kveða á um það að sveitarstjórnarmaður, sem vill heimsækja stofnun eða deild sveitarfélags, kynni þá fyrirætlun sína fyrir framkvæmdastjóra eða yfirmanni sem myndi þá veita sveitarstjórnarmanni liðsinni er þörf er á.

Sveitarstjórn skal setja nánari reglur í um hvernig sveitarstjórnarmaður nýtur réttar til aðgangs

Pegar sveitarstjórnarmaður fær ekki upplýsingar sem hann biður um getur hann þurft að grípa til sérstakra aðgerða til að afla þeirra. Ef starfsmaður sveitarfélags neitar að veita sveitarstjórnarmanni upplýsingar getur sveitarstjórnarmaðurinn beint beiðni sinni til næsta yfirmanns starfsmanns eða æðsta yfirmanns starfsmanna, framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Fáir sveitarstjórnarmaður ekki umbeðnar upplýsingar hjá starfsmönnum sveitarfélagsins getur hann farið fram á að sveitarstjórn skeri úr um hvort honum beri að fá aðgang að viðkomandi upplýsingum. Í nokkrum tilfellum hefur verið leitað eftir áliti ráðuneytisins á því hvort sveitarstjórnarmaður eigi rétt á að fá umbeðnar upplýsingar.

Úrræði sveitarstjórnarmanns ef hann fær ekki upplýsingar

Jafnvel þótt frumkvæði sveitarstjórnarmanns á að fá upplýsingar skipti miklu máli í störfum hans fær hann yfirleitt helstu upplýsingar, sem varða stjórn og starfsemi sveitarfélagsins, á fundum sveitarstjórnar og nefnda og í fundargögnum án þess að þurfa að leita sérstaklega eftir þeim.

Pegar fjallað eru um rétt til upplýsinga vaknar sú spurning að hvaða marki sveitarstjórnarmaður geti beðið um að upplýsingar verði teknar saman eða veittar í ákveðnu formi. Ganga verður út frá þeirri meginreglu að sveitarstjórnarmaður eigi aðeins rétt á að fá upplýsingar sem eru til staðar. Hann á þó rétt á því að starfsmenn sveitarfélags útskýri efni upplýsinganna og gefi einfaldar skýringar eftir því sem beðið er um. Réttur til þess að fá upplýsingar unnar

Ósk um vinnslu upplýsinga

## Til umhugsunar

*Hvernig ætlar þú að hafa frumkvæði í sveitarstjórn og nýta tillögurétt þinn?*

*Er hætta á togstreitu milli þinna eigin skoðana og skoðana flokkssystkina þinna eða samstarfsflokks? Hvernig ætlar þú að bregðast við því og hvaða afleiðingar getur það haft?*

*Í hvaða tilvikum er réttlæt看legt að sitja hjá við atkvæðagreiðslu?*

*Gilda nægilega skýrar reglur í þínu sveitarfélagi um upplýsingaréttinn?*



getur einna helst komið til greina ef fyrir hendi er skylda til að viðkomandi upplýsingar séu til innan stjórnkerfis sveitarfélags, t.d. þegar afla á umsagnar sérfróðs aðila um framkvæmd sveitarfélags, sbr. 66. gr. sveitarstjórnarlaga. Í slíkum tilfellum á sveitarstjórnarmaður jafnan að óska eftir að málið verði tekið fyrir á sveitarstjórnarfundum og fylgja því eftir með þeim hætti frekar en að beina fyrirmælum til ákveðinna starfsmanna. Almennt er það einungis á valdi meirihluta sveitarstjórnar að ákveða að starfsmenn afli upplýsinga sem ekki eru til innan stjórnkerfis sveitarfélags en hver og einn sveitarstjórnarmaður getur vitanlega lagt fram tillögur þess efnis.

Próun upplýsingatækni hefur leitt til þess að tæknilega geta kjörnir fulltrúar nú verið tengdir inn í tölvukerfi sveitarfélaga og haft aðgang að gögnum heiman að frá sér. Vel skilgreindur aðgangur sveitarstjórnarmanna að tölvukerfum auðveldar bæði sveitarstjórnarmönnum og stjórnsýslunni sín störf.

## Kjaratengd réttindi

Sveitarstjórn er skylt að ákveða þóknun fyrir starf í sveitarstjórn

Starf sveitarstjórnarmanns er jafnan tímafrekt og erilsamt þótt íbúafjöldi og umfang starfsemi hvers sveitarfélags ráði miklu um hversu umfangsmikið það er. Þrátt fyrir að í upphafi hafi störf í sveitarstjórn verið unnin endurgjaldslaust í þágu samfélagsins hefur lengi tíðkast að sveitarstjórnarmenn fái þóknun fyrir störf sín og er nú sveitarstjórn skylt að ákveða hæfilega þóknun fyrir starfann, sbr. 32. gr. sveitarstjórnarlaga. Mikilvægt er að sveitarstjórnarmaður fái hæfilega þóknun fyrir störf sín þar sem umfang starfsins er orðið það mikið að því verður vart sinnt á nauðsynlegan og fullnægjandi hátt nema það dragi úr starfsframlagi í daglegu starfi með meðfylgjandi tekjusamdrætti. Hæfileg þóknun skapar sveitarstjórnarmanni umhverfi sem gerir honum kleift að rækja starfið af alúð og samviskusemi og uppfylla þannig kröfur laga og einnig kjósenda.

Sveitarstjórn tekur sjálf ákvörðun um hvað sé hæfileg þóknun fyrir sveitarstjórnarmann og er efni slíkra ákvarðana mjög mismunandi milli sveitarstjórna. Þóknun getur verið ákveðin sem föst greiðsla á hvern fund og/eða ákveðin fjárhæð á mánuði, t.d. sem ákveðið hlutfall af þingfararkaupi. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur undanfarin ár safnað saman upplýsingum um greiðslur til kjörinna fulltrúa<sup>2</sup>.

Ekki er heimilt að afsala sér greiðslum

Í mgr. 32. gr. sveitarstjórnarlaga segir að sveitarstjórnarmaður megi ekki afsala sér greiðslum sem honum eru ákveðnar á grundvelli greinarinnar.

2 [sjá http://www.samband.is/media/skyrslur-og-utgafur-hag-og-upplýsingasvið/Konnun-2014-kjor-sveitarstjoranna.pdf](http://www.samband.is/media/skyrslur-og-utgafur-hag-og-upplýsingasvið/Konnun-2014-kjor-sveitarstjoranna.pdf)

Auk þóknunar fyrir starf er sveitarstjórnarmönnum í sveitarstjórnarlögum tryggður réttur á greiðslu ferðakostnaðar. Þeir eiga rétt á að fá greiddan ferða- og dvalarkostnað vegna reglulegra funda, ef um langan veg er að fara, sem og dvalar- og ferðakostnað vegna sérstakra ferða á vegum sveitarstjórnar.

Greiðsla fyrir  
ferðakostnað og önnur  
starfstengd réttindi

Sveitarstjórnarmaður á rétt á að iðgjöld séu greidd í lífeyrissjóð af þóknun hans vegna sveitarstjórnarstarfa. Framangreind réttindi eru lágmarksréttindi sveitarstjórnarmanna en heimilt er að veita þeim önnur starfstengd réttindi, svo sem veikindarétt og tryggingavernd, í samræmi við reglur sem hver sveitarstjórn setur.

Lífeyrisréttindi

Í 33. gr. sveitarstjórnarlaga er ákvæði um rétt kjörinna fulltrúa til þátttöku í sveitarstjórnarstörfum. Í því segir að atvinnuveitanda sé óheimilt að segja upp starfsmanni af þeirri ástæðu að hann hafi boðið sig fram til sveitarstjórnar eða verið kjörinn í sveitarstjórn. Enn fremur er kveðið á um að kjörinn fulltrúi eigi rétt á fjarveru úr starfi til að geta sinnt lögboðinni mætingarskyldu. Í þessu felst að sveitarstjórnarmaður á rétt á fjarveru úr aðalstarfi til að mæta á fundi en ekki nauðsynlega vegna annarra starfa sem tengjast sveitarstjórnarstarfinu, s.s. til að undirbúa sig fyrir fundi sem honum er skylt að mæta til<sup>3</sup>. Í niðurlagi ákvæðisins er þó tekið fram að teljist viðvera starfsmanns nauðsynleg vegna sérstakra og rökstuddra atvika geti atvinnurekandi hafnað ósk starfsmanns um fjarveru. Í þessu felst að það þurfa að vera fyrir hendi sérstakar aðstæður á vinnustað, svo sem sérstakir álagstímar. Ekki er gert ráð fyrir að atvinnuveitanda sé skylt að greiða starfsmanni laun fyrir þann tíma sem hann þarfnast fjarveru frá vinnu.

Réttur til þátttöku í  
sveitarstjórnarstarfi

---

3 Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur 2014, bls. 90.

# Skyldur sveitarstjórnarmanna



## Borgaraleg skylda til að taka kjöri og störf í umboði sveitarstjórnar

Starfi sveitarstjórnarmanns fylgir ekki aðeins réttur til lýðræðislegrar þátttöku í starfi sveitarstjórnar heldur fylgja því einnig skyldur til lýðræðislegrar þátttöku. Skyldur kjörinna fulltrúa til þátttöku eftir að hafa hlotið kosningu eru af gömlum meiði og má rekja til borgarlegra skyldna einstaklinga til að sinna störfum í þágu samfélagsins, óháð því hvort þeir hafa leitað eftir því. Í 18. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna kemur fram að manni er skylt að taka kjöri í sveitarstjórn, en nafn manns verði þó ekki sett á framboðslista án samþykkis hans. Þegar sveitarstjórnarmaður hefur hlotið kosningu, hvort sem er við óbundnar kosningar (þá e.t.v. án þess að hafa sóst sérstaklega eftir kjöri) eða við listakosningar verður sveitarstjórnarmaður jafnan að sinna starfanum. Þetta er í raun skylda gagnvart lýðræðinu og því getur sveitarstjórnarmaður ekki afbakkað umboð kjósenda á kjörtímabili, enda fylgir því ávallt að annar einstaklingur kemur í staðinn sem hlotið hefur minna fylgi samkvæmt kosningareglum. Kjörinn sveitarstjórnarmaður getur því ekki vikist undan því að taka sæti í sveitarstjórn af pólitískum ástæðum, t.d. vegna óánægju með kosningarúrlit eða samstarf við flokksféлага. Þau tilvik, sem leiða til þess að sveitarstjórnarmaður getur vikist undan borgaralegri skyldu sinni til að taka kjöri og sitja í sveitarstjórn, lúta að því að sveitarstjórnarmaður geti ekki gegnt skyldum sínum í sveitarstjórn án óhæfilegs álags, s.s. vegna veikinda eða breyttra aðstæðna. Tilvik annars eðlis geta þó einnig leitt til þess að sveitarstjórnarmaður missi sæti sitt í sveitarstjórn varanlega eða tímabundið, t.d. ef hann missir kjörgengi í sveitarstjórn við flutning úr sveitarfélagi eða vegna sviptingar fjárforræðis. Um leið og sveitarstjórnarlögin tóku gildi 1. janúar 2012 tók gildi breyting á lögum um sveitarstjórnarkosningar sem felur í sér að kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn missir umboð sitt ef hann fullnægir ekki lengur skilyrði um að hafa óflekkað mannorð þar sem hann hefur verið dæmdur fyrir brot sem fellur undir ákvæðið. Dómur fyrir refsivert brot hefur flekkun mannorðs í för með sér ef refsing er a.m.k. fjögurra mánaða óskilorðsbundið fangelsi eða öryggisgæsla.

Margar af þeim skyldum sem sveitarstjórnarmenn bera eru í raun leiddar af því grundvallaratriði að manni, sem hlýtur kosningu, er persónulega skylt að taka kjöri í sveitarstjórn. Til dæmis á hann að sinna starfinu, og þeim verkefnum sem fylgja því, á tilhlýðilegan hátt. Ákvæði 25. gr. sveitarstjórnarlaga um að sveitarstjórnarmaður sé einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni um afstöðu til einstakra mála og 24. gr. um að honum beri að gegna störfum af alúð og samvirkusemi byggir á persónulegri skuldbindingu sveitarstjórnarmanns og sjálfstæði hans, og eru þau til þess fallin að tryggja að sveitarstjórnarmaður standi undir því umboði sem hann hefur þegið af kjósendum. Ekki er ofsagt að skylda sveitarstjórnarmanna til að gegna störfum í eigin persónu af alúð og samvirkusemi og í samræmi við lög sé grundvallarskylda hvers sveitarstjórnarmanns.

Borgaraleg skylda til þátttöku í sveitarstjórn

Undantekning frá borgaralegri skyldu til þátttöku

Flekkað mannorð veldur missi kjörgengis



Skyld að taka kjöri í nefnd, ráði eða stjórn á vegum sveitarfélags

Undanþága frá skyldu

Störf í þágu sveitarstjórnar

Ásveitarstjórnarmanni hvílir skylda til að taka kjöri í nefnd, ráð eða stjórn á vegum sveitarfélags, sbr. 23. gr. sveitarstjórnarlaga. Skyldan er í samræmi við þá skyldu sveitarstjórnarmanns að sinna störfum af alúð og samvisskusemi og er með henni tryggt að sveitarstjórnarmaður sinni þeim verkefnum sem eru nauðsynleg og verða ekki skilin frá því hlutverki sem hann hefur sem kjörinn fulltrúi í stjórn sveitarfélagsins. Undanþága frá skyldu til að taka kjöri kemur aðeins til greina, hafi hann gegnt starfinu áður, og gildir undanþágan frá skyldunni aðeins til jafnlengdar þess tíma sem sveitarstjórnarmaður gegndi starfinu, sbr. 2. mgr. 23. gr.

Verkefni, sem fylgja starfi sveitarstjórnarmannsins og hann er kjörinn í, eru mismunandi. Þó má segja að störfin eigi það sammerkt að þeim fylgir einhvers konar stjórnun, völd eða fyrirvar vegna afmarkaðra málefna sveitarfélagsins. Sem dæmi má nefna formennsku í nefndum eða eftirfylgni með ákvörðunum sveitarstjórnar. Sveitarstjórnarmönnum er í þeim tilvikum falið að fara með vald í umboði sveitarstjórnar. Fyrirvar sveitarstjórnarmanns vegna málefna sveitarfélagsins er jafnan afmarkað af ramma sem lög, samþykktir og aðrar reglur kveða á um, m.a. um að endanlegar ákvarðanir séu teknar á fundum sveitarstjórnar eða nefndar sem sveitarstjórn hefur veitt heimild til fullnaðarafgreiðslu. Það er því góð venja að hafa þann fyrirvara á svörum til borgaranna að mál nái ekki fram að ganga fyrr en sveitarstjórn eða nefnd hefur tekið ákvörðun.

Pegar sveitarstjórnarmaður starfar að ákveðnum málum í umboði sveitarstjórnar utan funda í sveitarstjórn er hlutverk hans líkt hlutverki starfsmanna sveitarfélagsins. Við þau störf er sveitarstjórnarmaður ekki aðeins bundinn af lögum og sannfæringu sinni, heldur getur hann þurft að lúta boðvaldi sveitarstjórnar. Sveitarstjórn getur því í flestum tilfellum falið sveitarstjórnarmanni að vinna að ákveðnum verkefnum í samræmi við stefnu meirihluta í viðkomandi málaflokki. Slíkt boð frá sveitarstjórn geta falist í samþykktum, erindisbréfi eða

öðrum fyrirmælum frá sveitarstjórn. Sveitarstjórnarmaður hefur vissulega skoðanafrelsi og getur verið ósáttur við þá framkvæmd sem honum er falin. Fylgi hann ekki vilja meirihlutans á hann yfir höfði sér nokkurs konar agavald sveitarstjórnar þar sem hún getur afturkallað það umboð sem hún hefur fengið sveitarstjórnarmanni og skipað annan í viðkomandi stöðu. Sem dæmi má nefna að sveitarstjórnir hafa endurkosíð í nefndir á miðju kjörtímabili. Sveitarstjórn hefur þó ekki ætíð heimild til að segja fulltrúum sínum fyrir verkum. Það getur m.a. átt við þegar sveitarstjórn tilnefnir fulltrúa til starfa utan stjórnkerfis sveitarfélags, sem sérstakar reglur gilda um, svo sem fulltrúa í stjórn hlutafélags, eða þegar lög mæla fyrir um að stjórnvald skuli starfa óháð sveitarstjórn í einstökum málum, sbr. t.d. barnaverndarnefndir og einstök barnaverndarmál. Ástæða er til að nefna í þessu samhengi 2. mgr. 53. gr. sveitarstjórnarlaga en þar segir: Að því leyti sem nefnd, ráð eða stjórn lögaðila, sem sveitarstjórn kys fulltrúa til skv. 1. mgr., fer með framkvæmd eða ábyrgð á verkefni sem sveitarfélagi væri ekki sjálfu heimilt að sinna, þá er fulltrúi sveitarfélags í viðkomandi nefnd, ráði eða stjórn ekki bundinn af fyrirmælum sveitarstjórnarinnar um þau störf. Hið sama á við að því leyti sem það leiðir af lögum sem gilda um rekstur og starfsemi viðkomandi lögaðila.

Störf utan funda í  
sveitarstjórn

## Fundasókn

Sveitarstjórnarmanni ber skylda til að sækja alla sveitarstjórnarfundi og fundi í nefndum á vegum sveitarstjórnar nema lögmæt forföll hamli, sbr. 22. gr. Lögmæt forföll geta verið veikindi eða önnur brýnni skyldustörf. Ákvæðið felur ekki aðeins í sér að sveitarstjórnarmaður eigi að mæta á fundi heldur einnig að hann eigi að sitja allan fundinn, nema lögmæt forföll hamli því.

Skylt að sækja fundi

Hamli lögmæt forföll því að sveitarstjórnarmaður geti sótt fund ber honum að tilkynna um forföll sín til framkvæmdastjóra sveitarfélagsins eða oddvita, ef sérstakur framkvæmdastjóri starfar ekki. Sveitarstjórnarmanni ber að koma slíkri tilkynningu á framfæri sem fyrst eftir að ljóst er að forföll muni hamla mætingu á komandi fund sveitarstjórnar. Þetta er áriðandi vegna þess að boða þarf varamann við forföll aðalmanns og æskilegt er að varamaðurinn fái sem fyrst vitneskju um að hann eigi að taka sæti á fundi sveitarstjórnar. Þegar varamaður tekur sæti aðalmanns verða virk ákveðin réttindi varamanns, sem eru honum nauðsynleg til að gegna starfi sínu af alúð og samviskusemi, t.d. réttur til að fá dagskrá fundar í hendur og kynna sér gögn. Sú breyting var gerð á sveitarstjórnarlögum nýverið að tekið er fram að forföll taka ávallt til viðkomandi fundar í heild, eða til loka fundar, sé um það að ræða. Aðalmaður sem hefur kallað til varamann inn á sveitarstjórnarfund vegna forfalla tekur því ekki aftur sæti á þeim fundi.

Tilkynningarskylda um  
forföll

## Eftirlitsskyldur

Sveitarstjórn skal sjá um að lögbundnar skyldur sveitarfélagsins séu ræktar og hafa eftirlit með því að fylgt sé viðeigandi reglum í störfum sveitarfélags, sbr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga. Af þessu mikilvæga hlutverki sveitarstjórnar má ráða þá skyldu hvers sveitarstjórnarmanns að hafa eftirlit með stjórnýslu sveitarfélagsins og annarri starfsemi þess. Lagaleg ábyrgð getur fylgt því ef sveitarstjórnarmaður sinnir ekki þessari skyldu, t.d. með því að láta hjá líða að gera athugasemdir við lögleysu í stjórnýslu sveitarfélagsins sem hann fær vitneskju um. Einnig getur ábyrgð komið til vegna þess að starfsmaður hefur ekki sinnt því eftirliti sem sanngjarnt og eðlilegt er að ætla að hann hefði átt að gera. Skyldan til að hafa vakandi auga með starfsemi sveitarfélagsins felur ekki aðeins í sér lagalega ábyrgð, heldur getur einnig verið um að ræða pólitíska ábyrgð. Eftirlitið er ekki frumkvæðiseftirlit nema það sé sérstakt tilefni til þess. Með þessu er átt við að ekki hvílir skylda á sveitarstjórnarmanni að hafa frumkvæði að því að taka til skoðunar afmarkaða starfsemi sem valin er af handahófi. Eftirlitsskyldan felst fyrst og fremst í því að fyrir sveitarstjórn séu reglulega lagðar upplýsingar um starfsemi sveitarfélagsins. Sem dæmi um reglubundið eftirlit sveitarstjórnar er að fundargerðir allra nefnda sveitarfélags eru lagðar fyrir hana. Er að sjálfsgöðu mikilvægt að fundargerðir séu skýrar um hvaða mál eru til umfjöllunar og hvaða ákvarðanir eru teknar á fundum. Þrátt fyrir að eftirlitsskyldan sé almenn með þessum hætti þá fylgir henni vissulega, þegar tilefni er til, að eftirlitið beinist sérstaklega að afmarkaðri starfsemi á vegum sveitarfélags.





# Sérstakt hæfi



Á sveitarstjórnarmanni hvílir skylda til að taka ekki þátt í meðferð máls sem hann telst vanhæfur til að fjalla um. Með vanhæfi er hér átt við reglur um svokallað sérstakt hæfi en það segir til um það hvenær maður er í það sérstökum tengslum við málefni sem til umfjöllunar er hverju sinni, eða aðila sem það snertir, að hann sé vanhæfur til að fjalla um það. Reglur um sérstakt hæfi eru skyldar reglum um almennt hæfi en umfjöllun um þær er að finna í námskeiðsriti um stjórnkerfi sveitarfélaga<sup>4</sup>. Munurinn er sá að reglur um almennt hæfi fjalla um hvenær maður er t.d. vanhæfur til að taka sæti í nefnd eða gegna tilteknu embætti eða starfi þar sem fyrirfram er ljóst að tengsl hans við verksviðið eru svo mikil að þau gera hann almennt vanhæfan til starfa á því sviði.

Sérstakt hæfi segir til um hvenær maður er í það sérstökum tengslum við mál eða málsaðila að hann sé vanhæfur til að fjalla um það

Það sem liggur að baki reglum um sérstakt hæfi er að koma í veg fyrir að menn þurfi að fjalla um og taka afstöðu til mála, ef þeir eða venslamenn þeirra hafa hagsmuna að gæta við úrlausn þeirra. Reglurnar stuðla þannig að því að stjórnsýslan starfi á hlutlægum hátt og ómálefnaleg sjónarmið komist hvorki að né sé tilefni til þess að ætla að slíkt geti gerst. Markmið reglnanna um sérstakt hæfi er að stuðla að vandaðri ákvörðunartöku og auka trúverðugleika og traust borgara á starfsemi opinberra aðila. Með sveitarstjórnarlögunum 2011 voru gerðar þær breytingar á reglum um sérstakt hæfi að nú er greint á milli þess hvort sveitarstjórn sé að taka stjórnvaldsákvörðun eða ekki, þ.e. ákvörðun um rétt eða skyldu manna, sbr. 1. mgr. 20. gr laganna. Ef sveitarstjórn er að taka stjórnvaldsákvörðun, eða til greina kemur að hún sé taka slíka ákvörðun, gilda ákvæði stjórnsýslulaga um hæfi að meginstefnu til. Vegna fámennis sumra sveitarfélaga er þó ekki settur jafnstrangur mælikvarði um vanhæfi vegna skyldleika og annarra vensla og í stjórnsýslulögunum því kveðið er á um að viðkomandi teljist aðeins vanhæfur sé hann eða hafi verið maki aðila, skyldur eða mæðgur í beinan legg eða að einum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar. Í þessu felst að skyldleikatengsliin eiga við um afa og ömmur, foreldra, börn, barnabörn og maka þessara skyldmenna sveitarstjórnarmanna, þ.e. ættingja og mægdafólk í beinan legg. Hið sama á við um systkini sveitarstjórnarmanna og maka þeirra, þ.e. að fyrsta lið til hliðar.

Strangari reglur um stjórnvaldsákvörðanir

Hvaða skyldleikatengsl valda vanhæfi?

Ákvæði stjórnsýslulaga gera hins vegar ráð fyrir að vensl að öðrum lið til hliðar valdi vanhæfi, sem nær til skyldleikatengsla við systkini foreldra og systkinabörn. Ekki má þó eingöngu einblína á skyldleikatengsliin því sveitarstjórnarmaður gæti orðið vanhæfur í máli fjarskyldari ættingja, ef hann er sérstaklega tengdur honum fyrir náinn venskap eða með öðrum hætti, sbr. 2. mgr. 20. gr. Vanhæfi á þeim grundvelli kæmi til samkvæmt reglu í 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, um aðstæður sem eru að öðru leyti fallnar til þess að draga óhlutdrægni í efa með réttu. Einnig er rétt að hafa í huga að í 1. mgr. 20. gr er tekið fram að sveitarfélög geti sett sér strangari hæfisreglur í samþykkt um stjórn og fundarsköp.

4 „Stjórnkerfi sveitarfélaga og reglur um málsmeðferð“. 2010. Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn – Grunnnámskeið 1. Samband Íslenskra sveitarfélaga, Reykjavík.

Í 1. mgr. 20. gr. er önnur tilslökun þar sem tekið er fram að starfsmaður sveitarfélags sé ekki vanhæfur vegna vanhæfis yfirmanns ef eðli máls eða uppbygging stjórnerkis sveitarfélagsins þykir ekki gefa tilefni til slíks.

Þegar sveitarstjórn tekur annars konar ákvarðanir en stjórnvaldsákvarðanir gildir sama regla og var í eldri lögum um að sveitarstjórnarmanni beri að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af, sbr. 2. mgr. 20. gr. Tekið er fram að þessi regla eigi við samningagerð fyrir hönd sveitarfélags og hún á við hvort sem um er að ræða einkaréttarlega samninga eða stjórnsýslusamninga. Reglan veitir meira svigrúm til mats en eftir sem áður er rétt að hafa ákvæði stjórnsýslulaga til hliðsjónar.

Ef sveitarstjórnarmaður veit að hæfi hans orkar tvímælis skal hann án tafar vekja athygli oddvita á því. Sú skylda hvílir líka á oddvita að taka slíkt álitaefni upp á fundi að eigin frumkvæði, sé honum kunnugt um atvik sem valda vafa um hæfi og annar hefur ekki vakið á því athygli.

Nota á almenna mælikvarða við mat á vanhæfi – ekki persónulega

Mat á því hvort sveitarstjórnarmaður sé vanhæfur byggist ekki á því hvort hann sjálfur telji sig geta tekið ákvörðun án þess að tengslin hafi áhrif. Sveitarstjórnarmaður verður að setja sig í þau spor að meta hvort þátttaka hans í meðferð málsins muni leiða til þess að almennt megi ætla að ákvörðun mótist að einhverju leyti af tengslunum. Hann á ekki að leggja mat á málið út frá persónulegum forsendum sínum. Sveitarstjórnarmaður getur ekki lýst sig vanhæfan á eigin forsendum heldur þurfa framangreind skilyrði alltaf að vera fyrir hendi. Sveitarstjórnarmaður getur því ekki vikið sér undan þátttöku í umfjöllun og atkvæðagreiðslu um viðkvæm mál með sjálfskipuðu vanhæfi sínu.

Vanhæfi við pólitíska ákvarðanatöku

Ákvarðanir sveitarstjórnar eru í mörgum tilfellum pólitískar fremur en að vera í hefðbundnum skilningi ákvarðanir stjórnvalda sem teknar eru innan þröngs svigrúms laga og reglna. Hið pólitíska eðli ákvarðana sveitarstjórna hefur í för með sér að mat á hæfi sveitarstjórnarmanna er frábrugðið því sem gildir um mat á hæfi við stjórnvaldsákvarðanir. Sem dæmi má nefna að sveitarstjórnarmaður telst jafnan ekki vanhæfur til að fjalla um mál í sveitarstjórn þótt hann hafi fjallað áður um það sem nefndarmaður. Ef sveitarstjórnarmaður tekur þátt í starfi félagasamtaka með ákveðin mál að markmiði eða hann hefur með öðrum hætti birt ákveðnar skoðanir sínar á málinu hefur það ekki þau áhrif að hann teljist sjálfkrafa vanhæfur þegar málið kemur til umfjöllunar sveitarstjórnar. Þátttaka hans í félagasamtökunum eða afstaða hans í ákveðnum málum getur verið ástæða þess að sveitarstjórnarmaður hlaut kosningu og óeðlilegt er að útiloka sveitarstjórnarmenn frá að fjalla um mál á áhugasviði þeirra. Af ástæðum, sem rekja má til hins pólitíska eðlis sveitarstjórnar, er gerð undantekning frá reglum um sérstakt vanhæfi sveitarstjórnarmanna þegar þeir velja fulltrúa til trúnaðarstarfa

á vegum sveitarstjórnar eða þegar þeir ákveða þóknun fyrir slík störf, sbr. 3. mgr. 20. gr en þar er tekið fram að sveitarstjórnarmenn séu ekki vanhæfir við þær kringumstæður. Sem dæmi um áhrif þessarar reglu er það að sveitarstjórnarmaður getur tekið þátt í atkvæðagreiðslu um kosningu í byggðarráð sveitarfélagsins og þá greitt sjálfum sér atkvæði.

## Yfirlit yfir ýmsar algengar vanhæfisástæður

Sveitarstjórnarmaður má ekki taka þátt í umfjöllun um eigin persónuleg mál. Hafi sveitarstjórnarmaður sótt um leyfi, t.d. byggingarleyfi, eða styrk, t.d. um félagslega aðstoð, þá má hann ekki taka þátt í umfjöllun og ákvörðun um umsókn sína. Ef sveitarstjórnarmaður hefur kvartað yfir heimaþjónustu sem hann, ættingi hans eða vinur hefur fengið, er hann sömuleiðis vanhæfur til að fjalla um kvörtunina. Hann má sömuleiðis ekki taka þátt í umfjöllun og ákvörðun um kvörtun vegna fyrirtækis hans, s.s. vegna mengunar.

Má ekki taka þátt í umfjöllun um eigin mál

Sveitarstjórnarmaður er vanhæfur til að fjalla um mál þegar hann hefur fjárhagslegra hagsmuna að gæta af málinu. Hann er þannig augljóslega vanhæfur þegar hann sjálfur eða fyrirtæki hans hefur sótt um lóð eða tekur þátt í útboði sveitarfélagsins. Hann má ekki sitja beggja megin borðs við samninga sveitarfélagsins um kaup, sölu, lán og leigu. Hann er líka vanhæfur ef hann á hlutabréf í fyrirtæki sem sveitarfélagið á í samningaviðræðum við. Það myndi þó ekki eiga við ef hlutabréfaeignin er svo lítil að það gæfi almennt séð ekki tilefni til hagsmunaárekstra.

Fjárhagslegir hagsmunir

Sveitarstjórnarmaður má ekki taka þátt í umfjöllun um umsókn sína um starf hjá sveitarfélaginu eða um önnur atriði sem varðar starf hans hjá sveitarfélagi, s.s. hugsanlegan brottrekstur, flutning í starfi, eða breytingar á kjörum. Hins vegar er staðan önnur þegar um er að ræða pólitísk embætti. Hann má þannig eins og áður sagði kjósa sjálfan sig til að taka þátt í nefnd sveitarfélagsins.

Stöðuveitingar

Ljóst er að mörg þeirra mála, sem sveitarstjórn tekur ákvörðun um, snerta alla íbúa sveitarfélags, eða ákveðinn hóp þeirra, t.d. skipulagsmál. Að jafnaði er sveitarstjórnarmaður ekki vanhæfur til að fjalla um slík mál og taka ákvarðanir í þeim, en þó getur það komið til ef viðkomandi mál snertir sveitarstjórnarmanninn sérstaklega. Sem dæmi má nefna að ef hann á stóran hluta fasteigna á ákveðnu deiliskipulagssvæði gæti hann talist vanhæfur til að taka þátt í málsmeðferð vegna deiliskipulagsins. Úrskurðir hafa verið kveðnir upp hér á landi um hæfi sveitarstjórnarmanna við gerð aðalskipulags. Nýlegt dæmi er frá 2010 þar sem landeigandi var talinn vanhæfur til að fjalla í sveitarstjórn um aðalskipulagstillögu vegna þess að veglína Þjóðvegur nr. 1 snerti hann verulega. Þetta leiddi, ásamt fleiri atriðum til þess að aðalskipulagi var sýnað af umhverfisráðuneytinu.

Vanhæfi þegar ákvörðun snertir íbúa almennt eða ákveðinn hóp þeirra

Mörkin eru ekki alltaf skýr. Kjörinn fulltrúi sem á verslun við götu sem stendur til að endurnýja, væri vanhæfur ef framkvæmdir munu fyrirsjáanlega valda honum sérstökum ávinningi eða óþægindum, t.d. verulegri aukningu á veltu eða lækkun á fasteignamati. Hins vegar er kjörinn fulltrúi ekki vanhæfur til að fjalla um þjónustustig eða skipulag kennslu, þótt hann eigi börn í grunnskóla.

### Fulltrúi fyrir annan

Á sama hátt og kjörinn fulltrúi má ekki fjalla um eigin mál, þá má hann ekki heldur fjalla um mál þar sem hann hefur komið fram sem fulltrúi fyrir aðra, t.d. sem fasteignasali eða lögmaður við sölu á fasteign til sveitarfélagsins.

### Eigandi fyrirtækis

Kjörinn fulltrúi sem gegnir stjórnunarstöðu í einkafyrirtæki er vanhæfur til að fjalla um mál sem tengjast því. Kröfurnar eru ekki jafn strangar þegar um er að ræða óbreyttan starfsmann því lítið er svo á að hann hafi ekki jafn sterkar trúnaðarskyldur við fyrirtæki.

### Starfsmaður sveitarfélags

Margir kjörnir fulltrúar eru líka starfsmenn sveitarfélaga. Kjörinn fulltrúi er ekki sjálfkrafa vanhæfur þótt mál snerti verksvið hans eða vinnustað. Annað er uppi á teningnum ef málið snertir hann sjálfan með beinum hætti, t.d. starfskjör hans, s.s. laun, ráðningarmöguleika eða niðurlagningu á stöðu sem hann gegnir. Hann væri einnig vanhæfur til að fjalla um ráðningu eða brottrekstur næsta yfirmanns síns. Nokkur fleiri dæmi: Kjörinn fulltrúi sem starfar við heimaþjónustu gæti tekið þátt í ákvörðun um aukningu eða niðurskurð á þjónustunni, ef málið hefur ekki bein áhrif á hans starf. Kennari er ekki vanhæfur til að taka þátt í almennri umfjöllun um skólamáli í sveitarfélaginu og í málum sem varða breytingar á hans skóla. Hins vegar á annað við ef mál varða beinlínis hans stöðu, t.d. kennslutímaskiptingu eða kennslutímafjölda hans. Stjórnandi er vanhæfur í fleiri málum en óbreyttur starfsmaður. Stjórnandi stofnunar er almennt vanhæfur til að fjalla um mál sem varða hans stofnun. Hann er líka vanhæfur til að fjalla um mál sem hann hefur undirbúið til framlagningar fyrir nefnd eða sveitarstjórn, sem stjórnandi eða starfsmaður, sbr. 4. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Reglan á ekki við um framkvæmdastjóra sveitarfélags og ekki heldur við um umfjöllun og afgreiðslu fjárhagsáætlunar og ársreiknings, skipulagsáætlunar og aðrar almennar áætlanir sveitarfélags, enda eigi sveitarstjórnarmaðurinn ekki sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta umfram aðra við afgreiðsluna, sbr. 5. mgr. greinarinnar.

### Vanhæfi vegna skyldleika

Kjörinn fulltrúi er vanhæfur ef nánir ættingjar eiga persónulega eða fjárhagslega hagsmuni af máli. Af því leiðir að kjörinn fulltrúi má t.d. ekki taka þátt í ákvörðun um verktakasamning við bróður sinn eða úthlutun á þjónustuíbúð fyrir móður sína. Ef eiginkona kjörins fulltrúa er t.d. kennari í skóla sem stendur til að leggja niður, þá á hann ekki að taka þátt í umfjöllun um mál, nema það liggja ljóst fyrir að málið muni ekki hafa nein veruleg áhrif á ráðningarstöðu eiginkonunnar, t.d. vegna þess að hún er að fara á eftirlaun eða hefur fengið stöðu í öðrum skóla. Eðlilegt er að túlka hæfisgrein 2. mgr. 20. gr., sem fjallar um aðrar ákvarðanir

sveitarstjórna en stjórnvaldsákvæðanir, á sama hátt og 1. mgr., þannig að skyldleikatengslin eigi við um afa og ömmur, foreldra, maka, börn, barnabörn o.sv.frv., þ.e. ættingja í beinan legg, og einnig systkini og maka þeirra. Þó verður að hafa í huga að orðalagið í 2. mgr. 20. gr. veitir svigrúm til mats. Við mat á því hvað teljast tengsl sem valda vanhæfi samkvæmt greininni verður því að horfa til aðstæðna hverju sinni, m.a. til þess hversu fjölmennt sveitarfélag er. Það eru ekki bara formleg tengsl sem skipta máli. Sambúð leiðir líka til vanhæfis. Ef maður er í nánu sambandi við fjarskyldan ættingja þá leiðir það líka til vanhæfis. Sama á við um nána vináttu. Nágrannatengsl ein sér myndu þó ekki valda vanhæfi.

Algennt er að kjörnir fulltrúar eigi sæti í stjórnnum fyrirtækja, sjálfseignarstofnana o.s.frv. Það veldur því að þeir eru almennt vanhæfir til að fjalla um málefni þessara fyrirtækja og stofnana í sveitarstjórn. Kjörinn fulltrúi sem á sæti í stjórn banka ætti t.d. ekki að fjalla um mál sem varða tengsl sveitarfélagsins við viðkomandi banka. Annað gildir ef hann er fulltrúi sveitarfélagsins, t.d. í stjórn sparisjóðs. Þá er ekki um hagsmunaárekstur að ræða, þar sem hann á að gæta hagsmuna sveitarfélagsins á báðum stöðunum. Staðan gæti þó breyst ef hann gegnir stöðu formanns. Fulltrúi sveitarfélags væri einnig alltaf vanhæfur til að fjalla um mál sem varðar hvernig hann sjálfur hefur sinnt störfum í stjórn fyrirtækis eða stofnunar. Sama á við ef um er að ræða mál sem varða eftirlitsskyldu sveitarstjórnar með stofnun eða fyrirtæki og í þriðja lagi þegar sveitarstjórn fjallar um samninga milli sveitarfélagsins og viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis.

Stjórnarseta

Kjörinn fulltrúi sem á sæti í stjórn fyrirtækis ætti t.d. ávallt að víkja úr fundarsal þegar til umfjöllunar eru mál sem varða viðskipti þess við sveitarfélagið. Honum er jafnframt óheimilt að reyna að hafa áhrif á niðurstöðu slíkra mála, sbr. 8. mgr. 20. gr. Öðru máli kann að gegna um kjörinn fulltrúa eða framkvæmdastjóra sveitarfélags sem á sæti í stjórn dvalarheimilis fyrir aldraða eða annarra stofnana sem sveitarfélagið á aðild að í samstarfi við fleiri sveitarfélög. Þá er almennt ekki um hagsmunaárekstur að ræða, þar sem hann á að gæta hagsmuna sveitarfélagsins á báðum stöðunum, þótt ekki sé hægt að útiloka að upp kunni að koma tilvik þar sem reynt getur á hæfisreglur. Einkum myndi reyna á hæfisreglur í tengslum við álitamál um hvernig hinn kjörni fulltrúi hefur sinnt störfum í stjórn fyrirtækis eða stofnunar, t.d. hvort hann hafi sýnt af sér vanrækslu. Er þá eðlilegt að hann víki sæti þannig að sveitarstjórn geti sinnt eftirlitshlutverki sínu með viðkomandi stofnun eða fyrirtæki. Einnig er viðtekin venja að kjörnir fulltrúar víki sæti þegar sveitarstjórn fjallar um samninga milli sveitarfélagsins og stofnunar eða fyrirtækis þar sem þeir sitja í stjórn f.h. sveitarfélagsins.

Hagsmunasamtök

Sveitarstjórnarmaður  
skal sjálfur vekja  
athygli á hugsanlegu  
vanhæfi sínu

## Málsmeðferð í vanhæfismálum

Þegar sveitarstjórnarmaður telur sig vera vanhæfan skal hann án tafar vekja athygli oddvita á því. Sú skylda hvílir einnig á oddvita að taka slíkt álitaeftni upp á fundi að eigin frumkvæði, sé

honum kunnugt um atvik sem geta orkað tvímælis. Það er sveitarstjórnar að taka ákvörðun um vanhæfi. Oddviti verður því að boða til fundar jafnvel þótt hann telji sjálfan sig augljóslega vanhæfan. Í eldri sveitarstjórnarlögum var kveðið á um að sveitarstjórnarmanni væri heimilt við meðferð máls, sem hann er vanhæfur til að afgreiða, að gera stuttlega grein fyrir afstöðu sinni og að sveitarstjórn skeri umræðulaust úr um hvort mál sé svo vaxið að einhver sveitarstjórnarmanna sé vanhæfur. Þessi ákvæði hafa verið felld brott í nýju lögnum. Ennþá er hins vegar í gildi ákvæði um að sveitarstjórnarmaður megi taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt. Af því leiðir að hann má taka þátt í umræðum um meint vanhæfi sitt. Verði niðurstaðan sú að hann sé talinn vanhæfur skal hann víkja tafarlaust af fundi, án þess að tjá sig áður um efnislega afstöðu til málsins. Ávallt skal gæta þess að bóka í fundargerð ef sveitarstjórnarmaður vikor sæti við meðferð máls.

Sé því lýst yfir að sveitarstjórnarmaður sé vanhæfur af oddvita eða honum sjálfum og viðkomandi vikor síðan sjálfur af fundi án athugasemda, þá ber að líta svo á að í því felist þegjandi samþykki fundarins fyrir þeirri ákvörðun.

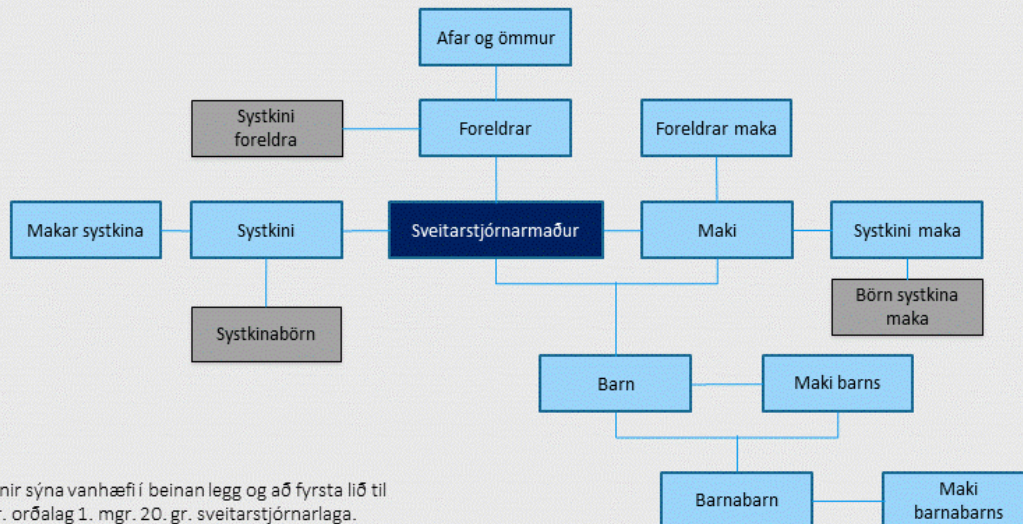
Sveitarstjórnarmaður skal sjálfur vekja athygli á vanhæfi sínu, en sú spurning vaknar hvort sveitarstjórnarmenn geti vakið athygli á vanhæfi annarra sveitarstjórnarmanna. Með hliðsjón af skyldum sveitarstjórnarmanns til að sinna störfum sínum í samræmi við lög og hafa eftirlit með starfsemi sveitarfélags verður að telja að sveitarstjórnarmanni sé bæði rétt og skylt að vekja athygli á mögulegu vanhæfi annars sveitarstjórnarmanns. Þetta á ekki síst við um oddvita sem ber ábyrgð á stjórnun fundarins. Með því móti er tryggt að sveitarstjórn taki afstöðu til þess hvort um vanhæfi sveitarstjórnarmanns sé að ræða og þannig er hægt að koma í veg fyrir að ákvarðanir séu teknar í andstöðu við reglur um sérstakt hæfi.

## Til umhugsunar

*Ímyndaðu þér aðstæður þar sem gæti reynt á sérstakt hæfi þitt í sveitarstjórn.  
Er framkvæmd í þínu sveitarfélagi í samræmi við það sem fram kemur í kaflanum?*



# Vanhæfi



Bláu reitirnir sýna vanhæfi í beinan legg og að fyrsta lið til hliðar, sbr. orðalag 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga.

Gráu reitirnir sýna dæmi um vanhæfi að öðrum lið til hliðar sem veldur ekki vanhæfi skv. 1. mgr. 20. gr. en getur þó oft leitt til vanhæfis skv. 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga.



## Pagnarskylda

Ákvæði um pagnarskyldu sveitarstjórnarmanna þarf að túlka með hliðsjón af ákvæðum upplýsingalaga

Opinber umræða er hornsteinn lífshæðisins í sveitarfélögum og sveitarstjórnarmenn geta tjáð sig opinskátt um flest mál sem eru til meðferðar í sveitarstjórn. Þeir skulu þó gæta þagnarskyldu um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt lögum eða eðli máls, sbr. 28. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarstjórn fer með yfirstjórn sveitarfélags og er stjórnvald. Um aðgang almennings að upplýsingum um mál, sem til meðferðar eru eða hafa verið innan stjórnkerfis sveitarfélags, þ. á m. í sveitarstjórn, fer eftir upplýsingalögum. Þagnarskylduákvæði sveitarstjórnarlaga er almennt þagnarskylduákvæði. Almenn þagnarskylduákvæði ganga að jafnaði ekki framfar reglum upplýsingalaga um hvaða gögn skuli gerð opinber. Þagnarskylduákvæðið nær því aðeins til þeirra upplýsinga sem ekki skulu veittar almenningi á grunni upplýsingalaga. Til þess að greina megi nánar hvaða upplýsingar heyra undir þagnarskylduákvæðið þarf því að skoða ákvæði upplýsingalaganna.

Einnig ákvæði í sérlögum um þagnarskyldu sveitarstjórnarmanna

Sveitarstjórnarmaður getur vegna starfa sinna einnig verið bundinn þagnarskyldu samkvæmt öðrum og strangari þagnarskylduákvæðum en hinu almenna ákvæði sveitarstjórnarlaga. Getur þar einkum komið til seta hans í nefndum sem starfa samkvæmt lögum sem hafa að geyma sérstakt þagnarskylduákvæði. Félagsmálanefnd og barnaverndarnefndir eru dæmi um slíkar nefndir. Sveitarstjórnarmaður getur einnig verið valinn af sveitarstjórn til að sinna störfum sem hvorki heyra undir stjórnsýslu sveitarfélags né ríkis og eru því utan gildissviðs upplýsingalaga, t.d. stjórnarseta í einkaréttarlegu fyrirtæki. Þá er ekki hægt að horfa til reglna upplýsingalaga um hvað felst í þagnarskyldu sveitarstjórnarmannsins á viðkomandi sviði, heldur verður að horfa til annarra lagareglna. Dæmi um slík tilvik er þegar sveitarstjórnarmaður hefur verið tilnefndur til setu í stjórn sparisjóðs eða hlutafélags, en sérstakt þagnarskylduákvæði gildir um stjórnarmenn í sparisjóðum og trúnaðarskyldur hvíla á stjórnarmönnum í hlutafélögum.

Sveitarstjórnarmaður má ekki nýta sér upplýsingar til ávinnings

Það fellur undir þagnarskyldu að sveitarstjórnarmaður má ekki nýta sér upplýsingar sem hann fær vegna starfa sinna í sveitarstjórn eða nefnd, sér til ávinnings. Til dæmis til að kaupa upp land sem hann sér fram á snemma í skipulagsferli að muni hækka í verði vegna væntanlegs skipulags.

Þagnarskylda helst eftir að sveitarstjórnarmaður lætur af störfum

Þagnarskylda um vitneskju, sem sveitarstjórnarmaður fær í störfum sínum sem þagnarskylduákvæði ná til, helst áfram eftir að hann lætur af störfum í sveitarstjórn.

## Hvaða hagsmunir kalla á þagnarskyldu

Lögin lýsa því aðeins með almennum hætti hvenær þagnarskylda sé fyrir hendi, þannig að meta verður aðstæður hverju sinni og það getur verið vandasamt. Hér er gerð grein fyrir ýmsum hagsmunum sem kalla á þagnarskyldu.

### Hagsmunir einstaklinga

Það ríkir þagnarskylda um einka- og fjárhagsleg málefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Allar upplýsingar um einstaklinga sem hafa sótt um eða njóta félagslegrar aðstoðar eru því trúnaðarupplýsingar. Sama á við um upplýsingar um sérstaka aðstoð til einstakra nemenda í skólum, t.d. sérkennsluástoð. Umsókn um byggingarleyfi eða styrk til að setja á laggirnar stofnun eru hins vegar ekki trúnaðargögn. Heldur ekki upplýsingar um væntanlegt eignarnám eða hugsanleg viðurlög vegna brot á umhverfislöggjöf.

Ekki er heimilt að veita upplýsingar um umsóknir um störf hjá sveitarfélögum, nema upplýsingar um nöfn eftir að umsóknarfrestur er liðinn. Þannig væri ekki heimilt fyrir þann tíma að staðfesta af eða á spurningu blaðamanns um hvort einhver nafngreindur hafi sótt um starf.

Það ríkir þagnarskylda um persónulegar aðstæður starfsmanna, t.d. veikindi og áfengisvandamál. Sama á við um hugmyndir starfsmanns og sveitarfélags um starfsframa, starfsmenntun o.s.frv. Hins vegar ríkir ekki trúnaðarskylda um það sem viðkemur starfinu sjálfu, t.d. því hvernig viðkomandi rækir starfið, enda þótt það væri almennt óheppilegt að kjörinn fulltrúi sé að ræða slík mál utan sveitarstjórnar.

### Hagsmunir fyrirtækja

Trúnaður skal ríkja um mikilvæga viðskipta- og fjárhagshagsmuni fyrirtækja og stofnana. Þetta þarf að meta í hverju tilviki. Þetta ætti t.d. við þegar veruleg hætta væri á því að samkeppnisaðilar gætu nýtt sér rannsóknarniðurstöður eða fjárhagsupplýsingar. Það ríkir þagnarskylda um tilboð fyrirtækis til sveitarfélaga um kaup, sölu eða verktöku þar til tilboð hafa verið opnuð. Það væri hins vegar ekki skylt að verða við umleitun fyrirtækis um að verða haldið utan við fjölmíðlaumfjöllun, t.d. vegna kvörtunar um umhverfisbrot þess.

### Almannahagsmunir

Fyrirtæki, sem sveitarfélag á í samningaviðræðum við um kaup, sölu eða verktöku, á ekki rétt á aðgangi að gögnum sveitarfélagsins um málið ef það gæti skaðað samningsstöðu sveitarfélagsins. Sama á við þegar sveitarfélagið stendur í dómsmáli.

Gögn varðandi skipulagsáætlanir geta verið bundnar trúnaði ef það er hætta á að einhver geti nýtt sér upplýsingar til að hagnast á óréttmætan hátt. Það gæti t.d. átt við ef hætta er

Friðhelgi einkalífsins

Starfsumsóknir

Persónulegar  
aðstæður starfsmanna

Viðskiptahagsmunir

Þegar sveitarfélag  
kaupir eða selur

## Skipulag sveitarfélagsins

á að einhver sjái tækifæri til ráðstafana sem valda því að það sé ekki hægt að framkvæma skipulagið. Hætta á mótmælum getur þó aldrei verið ástæða til trúnaðar.

## Lögreglumál

Opinber umræða um lögreglumál, t.d. kæru sveitarfélags um misnotkun á félagslegri aðstoð, getur skaðað rannsókn málsins eða valdið ákærðu eða vitnum óþægindum, og í þeim tilvikum er trúnaðarskylda.

### **Hagsmunir tengdir málsmeðferð innan sveitarfélags**

## Vinnufriður

Meginreglan er sú að sveitarstjórn á að starfa fyrir opnum tjöldum og það er æskilegt að kjörnir fulltrúar taki þátt í opinberri umræðu um þau mál sem eru til meðferðar í sveitarstjórn. Það þarf þó að ríkja ákveðinn trúnaður milli kjörinna fulltrúa þannig að þeir eigi ekki á hættu að verða úthrópaðir opinberlega vegna ummæla í hita leiksins. Birting slíkra ummæla, sem þjónar ekki málefnalegum tilgangi, hefur neikvæð áhrif á umræður og samstarf innan sveitarstjórnar.

## Lokaðir fundir

Almenna reglan er sú að nefndarfundir séu lokaðir en sveitarstjórnarfundir séu opnir almenningi. Sveitarstjórn getur ákveðið að einstök mál skuli rædd fyrir luktum dyrum þegar slíkt telst nauðsynlegt vegna eðli málsins, sbr. 16. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá vaknar sú spurning hvort það ríki þagnarskylda um allt sem rætt er fyrir lokuðum dyrum. Svo er ekki, það er eingöngu þagnarskylda um þau atriði sem eru þess eðlis að trúnaður á að ríkja um þau. Almenna viðmiðunin er að þátttakendur í lokuðum fundum eiga rétt á því að ummæli þeirra séu ekki birt eða það sé ekki vitnað opinberlega í þau, nema með þeirra samþykki.

Það á að ríkja trúnaður um umfjöllunina sem slíka, en ekki um hvaða mál sé að ræða og ákvörðunina og rökstuðning fyrir henni. Sömu leiðis má upplýsa um afstöðu hvers og eins.

Mikilvægt er að meirihlutinn í sveitarstjórn gæti meðalhófs við ákvarðanir um að tiltekin mál eða málgögn skuli falla undir þagnarskyldu og að fram fari mat á því hvort um raunverulegar trúnaðarupplýsingar sé að ræða. Í ýmsum tilvikum getur komið til álita að ákveða að þagnarskylda gildi einungis í ákveðinn tíma en mikilvægt er þá að bókað sé skýrt um það í fundargerð. Telji minnihluti sveitarstjórnar að þagnarskylda eigi ekki við í tilteknu máli eða að málgögn eigi ekki að vera stimpluð trúnaðargögn er hægt að bera ágreining undir ráðuneyti sveitarstjórnarstjórnarmála.

## Til umhugsunar

*Hefur þú staðið frammi fyrir álitaefnum varðandi trúnaðarskyldu?*

*Mætti bæta við fleiri umhugsunarefnum...*



# Vinnan í sveitarstjórn



## Sveitarstjórn sem fjölskipað lýðræðislegt stjórnvald

Stjórnkerfi sveitarfélaga er lýðræðislegra en stjórnkerfi ríkisins og um leið er það óhjákvæmilegra flóknara. Hjá ríkinu er það einn maður, ráðherra sem fer með framkvæmdavaldið í hverju ráðuneyti. Hjá sveitarfélögum koma margir fulltrúar, sem ýmist eru kosnir beint af íbúum eða óbeint af fulltrúum í sveitarstjórn, að fjölbreytilegum verkefnum sem öll eiga það sameiginlegt að snerta daglegt líf íbúanna í nærumhverfinu. Til að setja verkefnið í skipulagðan og lýðræðislegan farveg er sveitarfélögum gert að vinna að úrlausn verkefna sinna í nefndum og taka ákvarðanir á fundum á grundvelli settra reglna um málsmeðferð. Þetta stjórnkerfi einkennir þau sem fjölskipað lýðræðislegt stjórnvald. Ákvarðanir eru ekki teknar af einstaklingum heldur af þeim hópi sem situr í sveitarstjórn eða nefnd. Þetta fyrirkomulag tryggir að hægt er að rekja hvernig hefur verið staðið að ákvörðunartöku og hverjir beri ábyrgð á henni. Þetta stuðlar líka að því að allir fulltrúar í sveitarstjórn og nefndum standi jafnt að vígi varðandi upplýsingar og undirbúning fyrir ákvörðunartöku. Skyld er að skrá fundargerð um alla fundi innan sveitarfélags og ákveðnar formreglur gilda um skráningu þeirra. Þessar fundargerðir eru opinber gögn sem almenningur á að hafa aðgang að. Meginreglan um að fundir sveitarstjórnar skuli vera opnir undirstrikar einnig hið lýðræðislega hlutverk sveitarstjórna.

Ákvarðanir teknar á fundum af hópnum

Grundvallarreglur um stjórnkerfi og málsmeðferð í sveitarfélögum er að finna í lögum, þ.e. fyrst og fremst sveitarstjórnarlögum og stjórnsýslulögum eins og nánar er fjallað um í riti sambandsins um stjórnkerfi sveitarfélaga og reglur málsmeðferð<sup>5</sup>. Sem hluti framkvæmdavaldsins verður sveitarstjórn að gæta réttaröryggissjónarmiða gagnvart íbúum sínum. Sveitarstjórn verður að fylgja þeim réttarreglum sem eiga við um meðferð mála, svo sem ákvæðum stjórnsýslulaga og upplýsingalaga. Almenningur á almennt rétt á aðgangi að gögnum sveitarfélaga, nema um sé að ræða viðkvæmar persónuupplýsingar eða upplýsingar sem geta skaðað viðskiptahagsmuni fyrirtækja. Sveitarstjórn er skyld að gæta jafnræðis milli íbúa við meðferð mála. Henni er skyld að upplýsa mál og rannsaka áður en ákvörðun er tekin og gefa aðilum máls kost á að tala máli sínu. Sveitarstjórn ber einnig að rökstyðja ákvarðanir sínar.

Skyldur sveitarstjórnar sem hluti framkvæmdavaldsins

Innan ramma laga og reglna geta sveitarstjórnir með samþykktum sínum mótað starf sitt með tilliti til staðbundinna aðstæðna og viðhorfa. Það er mikilvægt að sveitarstjórnir séu meðvitaðar um þá grundvallarþætti sem eru forsenda fyrir því að þær geti starfað á sem árangursríkasta hátt í þágu íbúa sveitarfélagsins og þær nýti það svigrúm sem lögin veita þeim til staðbundinna aðlagana. Með því að nýta sér það svigrúm má vænta þess að gerendur, þ.e. bæði kjörnir fulltrúar og starfsmenn, finni til meiri ábyrgðar og séu virkari og áhugasamari um að ná árangri. Um leið er það hvati til áframhaldandi þróunar. Þetta á ekki bara við um stjórnkerfið, heldur ekki síður verklagið, þ.e. málsmeðferðina, hvernig unnið er að úrlausn mála.

Svigrúm sveitarstjórna til að móta lýðræðislegt hlutverk sitt

<sup>5</sup> <http://www.samband.is/media/namskeid-fyrir-sveitarstjornarmenn/grunnamskeid1--2010.pdf>

## Árangursþættir

Árangursþættirnir snúa bæði að innra og ytra starfi sveitarstjórna. Þegar litið er til innra starfsins þá er gott samstarf í sveitarstjórn einn mikilvægasti árangursþátturinn. Hver sveitarstjórn þarf líka að vera meðvituð um það hvernig sé best hægt að nýta takmarkaðan tíma sveitarstjórnarfulltrúa en samspilið milli hins pólitíska kerfis og embættismannakerfisins hefur mest um það að segja. Þá er mikilvægt að gera starfið í sveitarstjórn sem áhugaverðast fyrir hina kjörnu fulltrúa þannig að það haldi áfram að vera eftirsóknarvert að taka sæti í sveitarstjórn. Allir þessir þættir tengjast innbyrðis. Ytri árangursþættirnir lúta að samskiptum sveitarstjórnar við umhverfið, þ.e. við íbúa, hagsmunasamtök, fjölmiðla og aðra utanaðkomandi aðila.

Í Noregi hafa verið gerðar rannsóknir á hvaða þættir skipta mestu máli fyrir góða lýðræðislega stjórnun sveitarfélaga<sup>6</sup>. Rannsóknirnar hafa sýnt að margir þættir skipta máli en sérstaklega þessir:

**Opin stjórnsýsla:** Góð upplýsingamiðlun til íbúa, fjölmiðla, kjörinna fulltrúa og starfsmanna.

**Umræða:** Pólitíska umræðan sem skiptir máli fer fram úti í samfélaginu.

**Traust:** Mikilvægt að til séu skriflegar málsmeðferðarreglur fyrir ákvarðanir og að veittar séu upplýsingar um forsendur ákvarðana.

**Ábyrgð:** Að hafa skýra og skriflega skilgreiningu á hlutverkum og verkaskiptingu milli sveitarstjórnar og nefnda og milli kjörinna fulltrúa og embættismanna.

**Vinna með íbúum:** Koma á laggirnar ferlum til að íbúar geti tekið þátt í ákvörðunartöku, og fylgja ákveðnu verklagi um hvernig tekið er tillit til sjónarmiða íbúa og þeir upplýstir um niðurstöður.

**Skilvirkni:** Markvisst og skýrt framsal ákvörðunarvalds í minniháttar málum til undirnefnda og starfsmanna.

**Góður samstarfsandi í sveitarstjórn:** Mikilvægt að virkja alla fulltrúa í sveitarstjórn og hafa minnihlutann með í pólitískum umræðum sem skipta máli.

## Góður samstarfsandi

### Almenningur kallar eftir meiri samstöðustjórnámum

Stjórnsmál hér á landi, bæði á vettvangi sveitarstjórna og landsstjórnar hafa einkennst af óvægnum og oft á tíðum ómálefnalegum átökum á milli minni- og meirihluta. Þetta er eitt af þeim atriðum sem almenningur kallaði eftir breytingu á eftir efnahagshrunið. Það er ekki lögmál að þetta þurfi að vera svona. Í grannlöndum okkar, sem okkar pólitíska kerfi er sniðið

6 FoU-projekt: „Vejer til god lokaldemokratisk styring“. NIBR-Rapport 2013:24

eftir, er mun meiri hefð fyrir samstöðustjórnámum en hér á landi. Þar er mun algengara en hér að sveitarstjórnir einbeiti sér að því að vinna saman eftir kosningar að framfaramálum fyrir íbúa.

Það er mjög æskilegt að sveitarstjórnir setjist niður eftir kosningar og setji sér leikreglur fyrir samstarfið á kjörtímabilinu, innan sveitarstjórnar og nefnda og milli hins pólitíska kerfis og embættismannakerfisins. Þessar leikreglur þurfa að tryggja jafnan rétt pólitískra fulltrúa, virðingu í orði og borði og skýra verkaskiptingu milli pólitískra fulltrúa og embættismanna. Slíkar reglur geta verið hluti af síðareglum sveitarfélags.

Áður hefur verið fjallað um það að fulltrúar í sveitarstjórn eru kosnir sem fulltrúar íbúa með mismunandi hagsmuni og skoðanir til að taka ákvörðun um ráðstöfun fjármuna og mannaafra sveitarfélagsins. Það væri óeðlilegt ef ekki væri tekist á í ákvörðunarferli slíkra mála og það þarf að vera rúm fyrir ólíkar skoðanir innan sveitarstjórna. En það þurfa að vera ákveðnar leikreglur sem eru virtar.

## Til umhugsunar

*Hvernig er samstarfsandinn í þinni sveitarstjórn?*

*Hvernig væri hægt að bæta hann?*

Sveitarstjórnir setji  
sér leikreglur fyrir  
samstarfið

## Að nýta tímann sem best

Gott samstarf innan sveitarstjórnar stuðlar að því að hægt sé að nýta tímann til uppbyggilegra starfa. Það er því til mikils að vinna að hafa góðan samstarfsanda.

Kjörnir fulltrúar sinna yfirleitt starfi í sveitarstjórn með fullu starfi úti á vinnumarkaðinum. Það þarf að ræðast innan hvernar sveitarstjórnar í upphafi kjörtímabils hvernig sé best að nýta tíma þeirra sem best og hvaða stuðning þeir geta fengið. Það er mjög krefjandi að taka sæti sem nýr fulltrúi í sveitarstjórn. Í grannlöndum okkar eru góð reynsla af mentorfyrirkomulagi, þar sem reyndari sveitarstjórnarmenn taka að sér að veita nýjum félögum stuðning. Ekki er vitað til þess að þetta fyrirkomulag hafi verið reynt hér á landi með skipulögðum hætti en það segir sig sjálft að nýir fulltrúar leita til hinna reyndari eftir stuðningi og ráðgjöf. Það þarf líka að ræða hvaða stuðning kjörnir fulltrúar geta fengið frá stjórnslu sveitarfélags og hvaða tæknilegu aðstoð þeir geti fengið, t.d. tölvubúnað og tölvutengingar.

Umræður og  
meðvitaðar  
ákvörðanir um verklag  
og stuðning



## Framsal ákvörðunarvalds til starfsmanna

Mikilvægt er að skoða að hvaða leyti eigi að framselja afgreiðsluvald til starfsmanna þannig að kjörnir fulltrúar geti í meira mæli einbeitt sér að stefnumótun og hinum stærri úrlausnarmálum. Í því sambandi þarf að leitast við að greina hin pólitísku mál sem eðlilegt er að sveitarstjórn fjalli um. Það er aldrei hægt að framselja alfarið afgreiðsluvald í einstökum málum til starfsmanna. Öðru hvoru koma upp mál sem eru þess eðlis að þau þurfa að fá pólitíska meðferð, enda þótt embættismönnum hafi verið falin afgreiðsla slíkra mála. Slík mál geta verið gagnleg til að sannreyna hvernig stefna sveitarfélagsins virkar í reynd. Það er dæmigert að þetta eru mál sem fjölmiðlar og um leið íbúar hafa áhuga á og þau geta því verið krefjandi fyrir kjörna fulltrúa. Það þarf ávallt að skoða slík mál í samhengi við stefnu sveitarfélagsins og meta hvort þau sýni að tilefni sé til almennra breytinga og hvaða afleiðingar það muni hafa þegar á heildina er litið.

### Til umhugsunar

*Sérðu leiðir til að skipuleggja sveitarstjórnarstarfið með öðrum hætti þannig að tíminn nýtist betur?*

## Samstarf innan og utan funda

### Heimild til samstarfs utan funda að gættum meginreglum

Allar formlegar ákvarðanir sveitarstjórnar eru teknar á fundum. Vegna þessa mikilvæga hlutverks fundanna og vegna þess að oftast en ekki eru skoðanir skiptar þá er nauðsynlegt að það séu skýrar reglur um fundarsköp og að fulltrúar í sveitarstjórninni þekki þær og virði. Fjallað er um reglur um fundarsköp í sérriti<sup>7</sup>.

Sveitarstjórnarlög kveða á um umgjörð starfsemi sveitarstjórnar og annað sem varðar stjórn sveitarfélags en þau fela ekki í sér reglur um hvernig haga skuli samráði og samvinnu milli sveitarstjórnarmanna utan hinna formlegu stjórnsýslueininga sveitarfélags, s.s. við meirihlutasamstarf og önnur pólitísk samskipti. Þó verður að telja að pólitískt samstarf geti ekki verið ósnortið af þeim meginreglum sem gilda við stjórn sveitarfélags, t.d. verða ákvarðanir á meirihluta fundum alltaf háðar því að málefni fái formlega meðferð og samþykkt á fundum sveitarstjórnar. Engu að síður er frjálsræði sveitarstjórnarmanna í hinu pólitíska umhverfi sveitarstjórnarmála mikið og er það að nokkru leyti tryggt í sveitarstjórnarlögum þar sem kveðið er á um skoðana- og tjáningarfrelsi sveitarstjórnarmanna.

<sup>7</sup> [http://www.samband.is/media/namskeid-fyrir-sveitarstjornarmenn/fundargerdir\\_og\\_ritun.pdf](http://www.samband.is/media/namskeid-fyrir-sveitarstjornarmenn/fundargerdir_og_ritun.pdf)

Sveitarstjórnarmenn geta rætt saman, eða átt annars konar samráð, utan hins formlega vettvangs stjórnar sveitarfélags sem sveitarstjórnarlög, samþykktir sveitarfélags og aðrar reglur kveða á um. Sem dæmi má nefna fundi allra sveitarstjórnarmanna í meirihluta eða minnihluta, úr einum eða fleiri stjórnsmálaflokkum, þar sem til umræðu eru mál næsta sveitarstjórnarfundar, stefnumarkaniir eða önnur málefni sveitarfélagsins.

Tilgangur samráðs utan funda og hvað ber að varast

Segja má að áhrif samráðs sveitarstjórnarmanna utan funda sveitarstjórnar þjóni m.a. þeim tilgangi fyrir stjórn sveitarfélagsins að sveitarstjórnarmenn þekki málefni betur og fylkingar í sveitarstjórn hafi þegar myndað sér ákveðnar sameiginlegar skoðanir. Þetta stuðlar að vel upplýstri og markvissri umræðu á sveitarstjórnarfundum. Hins vegar þarf að gæta þess að fundir sveitarstjórnarmanna utan stjórnkerfis sveitarfélags leiði ekki til þess að það dragi úr umræðu á opinberum fundum og að þeir nýtist aðeins sem birtingarháttur ákvarðana sem teknar eru utan þeirra. Við þess háttar framkvæmd er dregið verulega úr þýðingu reglna sem eiga að tryggja lýðræðislega og málefnalega afgreiðslu sveitarstjórnarmála, s.s. að sveitarstjórnarfundir skuli haldnir fyrir opnum dyrum, sbr. 16. gr. sveitarstjórnarlaga, og að hæfisreglur séu virtar, sbr. 20. gr laganna. Hafa verður í huga að þrátt fyrir að frelsi sé um samráð um mál utan hins opinbera stjórnkerfis þá gilda sumar skyldur sveitarstjórnarmanna á hvaða vettvangi sem er. Til dæmis verður sveitarstjórnarmaður, jafnt innan og utan funda, að hafa í huga grunnskyldu sína um að sinna störfum sínum af alúð og samvisekusemi og í samræmi við lög og eins verður hann ávallt að gæta þagnarskyldu.

## Svigrúm til breytinga á störfum sveitarstjórna

Störf margra sveitarstjórna einkennast af formföstum fundum þar sem fyrst og fremst eru á dagskrá fundargerðir nefnda, auk tilfallandi mála. Sveitarstjórnir ættu að hafa í huga að þær hafa svigrúm til að skipuleggja starf sitt þannig að það verði áhugaverðara fyrir hina kjörnu fulltrúa og um leið árangursríkara. Til dæmis með því að hvetja kjörna fulltrúa til að koma með tillögu að fundarefni í stað þess að embættismenn sjái fyrst og fremst um að móta dagskrá funda. Gefa mætti pólitískum fulltrúum meira færi á að hafa frumkvæði að tillögum sem fá síðan vinnslu með aðkomu bæði starfsmanna og kjörinna fulltrúa. Hægt er að halda óformlega fundi um afmörkuð málefni, bæði stefnumótun og úrlausn einstakra álitaefna, þegar þau eru á frumstigi þar sem bæði starfsmenn og kjörnir fulltrúar geta komið að með þekkingu og skoðanir. Þannig er hægt að fá fram umræður á fyrri stigum í stað þess að það séu ekki umræður milli kjörinna fulltrúa um málefni fyrr en komið er að því að taka ákvörðun á formlegum fundi og þá á grundvelli greinargerðar og tillagna frá starfsmönnum.

Hvernig er hægt að gera starfið áhugaverðara fyrir hina kjörnu fulltrúa og árangursríkara?

Sveitarstjórnir þurfa að leitast við að hafa yfirsýn yfir hvaða mikilvægu mál eru á leiðinni sem þarfnast pólitískrar úrlausnar og skipuleggja málsmeðferð þannig að það sé tími og ráðrúm til að fjalla um þau með skipulegum og markvissum hætti og með breiðari þátttöku.

Skipuleggja málsmeðferð tímanlega

Skilgreina mál sem verkefni og gera breytingar á nefndakerfi

Í mörgum sveitarfélögum er fjárhagsáætlunarferlið skipulagt með þessum hætti og það er hægt að yfirfæra það verklag á fleiri svið. Hægt er að tengja samráð við íbúa inn í þennan feril og taka þannig ákvörðun á mun vandaðri grunni en ella þar sem fleiri hafa komið að ákvörðunartökuférlinum.

Ein leiðin er að skilgreina mál sem verkefni og setja á fót verkefnanefndir með bæði pólitískum fulltrúum, starfsmönnum og íbúum til að halda utan um slík mál. Gert er ráð fyrir slíkum nefndum í 39. gr. sveitarstjórnarlaga. Þetta verklag má hugsa sér bæði á vettvangi sveitarstjórna og nefnda. Þetta er hægt að þróa upp í róttækar breytingar á skipulagi nefndakerfis. Í stað þess að skipuleggja nefndakerfið eftir fagsviðum, mætti hugsa sér að skipuleggja það lárétt með áherslu á heildstæðan árangur. Setja t.d. á laggimar eina rekstrarnefnd sem hafi eftirlit með fjárhagslegum rekstri allra stofnana, þjónustunefnd sem skilgreini þjónustustig og hafi eftirlit með gæðum þjónustu sveitarfélagsins, samfélagsnefnd sem hafi með málefni sem snerta framþróun sveitarfélagsins að gera, þ.e. skipulagsmál, tækni- og umhverfismál, menningarmál og atvinnumál og mannauðsnefnd sem hafi með starfsmanna- og vinnuveitendamál að gera. Í 132. gr. sveitarstjórnarlaga er opnað fyrir möguleika á slíkum breytingum þar sem greinin heimilar að víkja frá ákvæðum laganna um nefndir í tilraunaskyni. Danska sveitarfélagið Gentofte hefur vakið athygli fyrir slíka nefndaskipan. Það byggir á verkefnanefndum í stað fastra nefnda<sup>8</sup>. Í verkefnanefndum vinna kjörnir fulltrúar, íbúar, og aðrir áhugasamir saman að pólitískri stefnumótun.

## Til umhugsunar

*Hvernig væri hægt að gera starfið innan sveitarstjórnar áhugaverðara í þínu sveitarfélagi?*

## Samstarf sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélags

Sveitarstjórnarmenn hafa lýðræðislegt umboð frá íbúunum til að taka afstöðu og ákvörðun. Sá eðlismunur er á stöðu sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélags að starfsmennirnir hafa ekki slíkt lýðræðislegt umboð. Þeir búa oftast yfir meiri faglegri þekkingu en sveitarstjórnarmenn. Þekking út af fyrir sig nægir þó ekki til að taka ákvörðun. Til þess að taka ákvörðun þarf að taka afstöðu til þeirra valkosta sem fyrir hendi eru. Starfsmenn sveitarfélaga hafa almennt ekki sjálfstæðan ákvörðunarrétt nema sveitarstjórn hafi veitt þeim sérstaka heimild til þess, sbr. 2. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarstjórn getur

Starfsmenn hafa ekki heimild til ákvörðunartöku nema sveitarstjórn hafi veitt þeim til þess umboð

<sup>8</sup> <http://www.gentofte.dk/da/Indflydelse-og-politik/Kommunalbestyrelsen/S%c3%a5dan-arbejder-Kommunalbestyrelsen/Politisk-arbejdsform>

hvenær sem er dregið slíkt valdframsal til baka. Undantekning frá þessu eru t.d. ákvæði í grunnskólalögum um heimildir skólastjóra til að taka ákvarðanir varðandi nemendur, t.d. um agaviðurlög. Einnig 9. gr. í nýlegum mannvirkjalögum sem kveður á um að byggingarfulltrúi gefi út byggingarleyfi, nema sveitarstjórn hafi sett samþykkt þar sem gerð er krafa um að mál hafi áður verið samþykkt af byggingarnefnd eða sveitarstjórn.

Nánar má skilgreina hlutverk þessara tveggja hópa þannig:

- Hlutverk sveitarstjórnarmannsins er að vera fulltrúi íbúanna og túlka óskir og kröfur þeirra og taka ákvarðanir sem því fylgja.
- Hlutverk starfsmanns er að leggja faglegan grunn að ákvörðunartöku þannig að sveitarstjórnarmaðurinn hafi fullnægjandi faglega innsýn í málið til að taka ákvörðun og að sjá um framkvæmd hennar.

Mismunandi hlutverk  
starfsmanna og  
sveitarstjórnarmanna

Samkvæmt ofangreindu gegna starfsmenn mikilvægu ráðgjafarhlutverki gagnvart sveitarstjórnarmönnum. Við ráðgjöf sína á starfsmaðurinn annars vegar að byggja á hinni faglegu þekkingu sinni og reynslu og hins vegar á forsendum sveitarstjórnarinnar, út frá markmiðum hennar og stefnu. Æskilegt er að ráðgjöf starfsmanna feli í sér eftirfarandi fjóra þætti:

Ráðgjafarhlutverk  
starfsmanna

- Lýsingu á málsatvikum.
- Upplýsingar um lög og reglur sem við eiga.
- Hvaða valkostir eru fyrir hendi um ákvörðunartöku og hvað mæli með og á móti hverjum kosti.
- Tillögu að ákvörðun. Við tillögugerð á starfsmaður, eins og áður sagði, ekki að gera tillögu út frá sinni persónulegu skoðun heldur út frá stefnu sveitarstjórnar eða venjubundinni framkvæmd.

Ráðgjafarhlutverk starfsmanna er gagnvart sveitarstjórninni í heild sinni og allir fulltrúar í sveitarstjórn eiga að hafa jafnan aðgang að greinargerðum starfsmanna. Á sama hátt og á við um upplýsingarétt sveitarstjórnarmanna, getur hver sveitarstjórn sett reglur um heimildir einstakra sveitarstjórnarmanna til að leita eftir ráðgjöf starfsmanna og t.d. sett reglur um að slíkt eigi sér stað með milligöngu eða vitneskju framkvæmdastjóra sveitarfélagsins sem yfirmanns starfsmanna. Í því tilviki verður að tryggja öllum fulltrúum jafnan aðgang.

Ráðgjafarhlutverkið  
er gagnvart sveitar-  
stjórninni í heild sinni

Yfirleitt eru það bara starfsmenn með stjórnunarhlutverk sem hafa ráðgjafarhlutverk gagnvart sveitarstjórn. Hins vegar taka allir starfsmenn sveitarfélags þátt í því að framkvæma ákvarðanir sveitarstjórnar. Framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar á sér stað í umboði hennar. Starfsmennirnir eiga að framkvæma ákvörðun þannig að framkvæmd

Framkvæmd  
ákvörðunar sveitar-  
stjórnar er gerð í  
umboði hennar

sé í samræmi við stefnu og markmið sveitarstjórnarinnar. Þetta gerir þær kröfur til sveitarstjórnarinnar að starfsmönnum sé veittur ákveðinn rammi og verklagsreglur til að styðjast við. Sveitarstjórnin ber pólitíska ábyrgð á allri starfsemi sveitarfélagsins. Ábyrgð sveitarstjórnarinnar er gagnvart íbúunum en ábyrgð starfsmannanna er gagnvart sveitarstjórninni.

Starfsmenn sveitarfélaga hafa skoðanafrelsi og heimild til að tjá sig um málefni sveitarfélagsins á sama hátt og hver annar borgari. Hins vegar ber þeim skylda til að framkvæma ákvarðanir í samræmi við vilja sveitarstjórnar þótt þeir séu þeim e.t.v. í einhverjum tilvikum ósammála.

Góð samskipti og  
traust er ein af  
meginforsendum fyrir  
árangursríku starfi  
sveitarstjórnar

Góð samskipti og traust á milli sveitarstjórnar og stjórnsýslunnar er ein af meginforsendum fyrir árangursríku starfi sveitarstjórnar. Skýrar reglur um verkaskiptingu, stuðning stjórnsýslunnar við kjörna fulltrúa og málsmeðferð þegar þeir óska eftir upplýsingum og stuðningi, eru afgerandi í því sambandi. Það er góð hugmynd að ræða í upphafi kjörtímabils bæði í sveitarstjórn og nefndum hvernig stjórnsýslan eigi að þjónusta kjörna fulltrúa og hvaða rammi eigi að gilda um samskiptin. Eitt af því sem stjórnsýslan þarf að vera meðvituð um er að tími kjörinna fulltrúa er af skornum skammti og því þarf að leggja áherslu á að málsreifanir hennar séu hnitmiðaðar og á eins stuttu máli og hægt er að komast af með, og málgögn aðgengileg.

## Til umhugsunar

*Hvaða eðlismunur er á hlutverki og verkefnum sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélags?*

*Eru árekstrar? Ríkir traust? Hvernig er hægt að bæta samstarfið?*

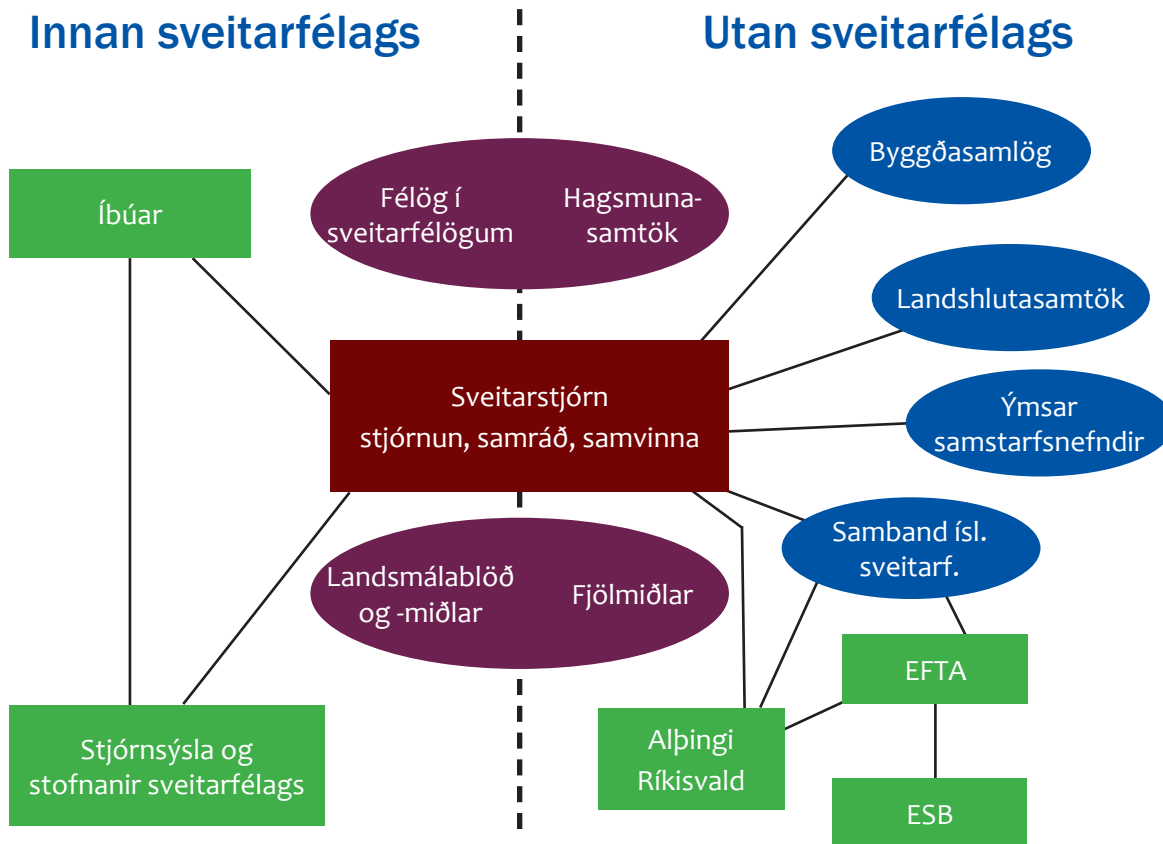
*Hvað vinnst með því að hafa skýrar reglur um verkaskiptingu á milli sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélaga?*

*Hvaða afleiðingar getur það haft ef ekki eru skýrar reglur?*

## Samstarf og samskipti sveitarstjórnar við umhverfi sitt

Sveitarstjórnir þurfa að hafa samskipti og samstarf við fjölmarga aðila í umhverfi sínu sem hafa mjög mismunandi hagsmuni og óskir um áhrif og ftök í stjórnun sveitarfélags. Mikið ríður á að þessi samskipti fari fram á sem bestan hátt. Góð samskipti í ákvörðunarferlum skipta t.d. miklu máli til að sá árangur sem að er stefnt náist. Erlendis er algengt að sveitarfélög setji sér samskiptastefnu en ekki er vitað til þess að íslensk sveitarfélög hafi sett sér slíka stefnu. Eftirfarandi mynd sýnir helstu samstarfsaðila sveitarfélaga.

### Samstarfsaðilar sveitarstjórnar



## Samstarf milli sveitarfélaga

Samstarf milli sveitarfélaga um framkvæmd verkefna hefur aukist á undanförunum árum. Slíkt samstarf getur verið æskilegt og nauðsynlegt en því fylgja pólitísk, lýðræðisleg og stjórnunarleg úrlausnarefni. Sveitarfélag, sem hefur annað hvort falið byggðasamlagi eða öðru sveitarfélagi að annast þjónustu eða verkefni fyrir sig, ber eftir sem áður hina endanlegu pólitísku og lögformlegu ábyrgð á viðkomandi verkefni. Sveitarstjórnir þurfa því að gæta þess að fylgjast vel með rekstri samvinnuverkefna og miðla þarf upplýsingum til allra kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn. Víðtækt framsal verkefna sveitarfélags hefur í för með sér ákveðinn lýðræðishalla þar sem fulltrúar sem kosnir eru í beinni kosningu hafa þrengri aðkomu að málum. Framsal getur einnig dregið úr möguleikum sveitarstjórna til heildstæðrar og samhæfðrar stjórnunar á verkefnum sínum og gert það að verkum að erfitt er að hafa heildaryfirsýn yfir stjórnsýslu sveitarfélagsins. Það er líka hættu á að íbúar hafi minna um þjónustuna að segja þar sem þjónustuveitandi er lengra í burtu frá þeim. Sveitarstjórn hefur það þó í hendi sér að gera kröfur um að þjónustuveitandi hafi samráð við þjónustuþega.

Með sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, voru gerðar töluverðar breytingar á ákvæðum um samvinnu sveitarfélaga, sbr. IX. kafli þeirra. Skýrari reglur gilda nú um form slíkra samvinnu. Með 96. gr. var einnig lögfest í fyrsta skipti sjálfstæð heimild fyrir sveitarfélag til að gera samning um að annað sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir það. Kveðið er á um form slíkra samninga, rétt til að tilnefna áheyrnarfulltrúa og að fulltrúar í sveitarstjórn sveitarfélags, sem er þjónustukaupandi, eigi sama rétt til aðgangs að gögnum og upplýsingum og almennt gildir skv. 28. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 100. og 101. gr. sveitarstjórnarlaganna eru einnig nýmæli um heimildir sveitarfélaga til samninga við einkaaðila um þjónustustarfsemi og einstök rekstrarverkefni.

## Samskipti við íbúa

### Tvískipt hlutverk sveitarstjórnar

Sveitarstjórn hefur tvískipt hlutverk. Annars vegar er sveitarstjórn hluti af framkvæmda- valdinu og ber að framfylgja lögum sem löggjafarvaldið hefur sett. Sem handhafi framkvæmdavaldsins má sveitarstjórn ekki brjóta gegn lögum og hún verður að hafa heimild í lögum fyrir athöfnum sínum gagnstætt því sem gildir um einkaaðila sem almennt er heimilt að framkvæma allt sem ekki er sérstaklega bannað samkvæmt lögum. Í öðru lagi hefur sveitarstjórn lýðræðislegt hlutverk gagnvart íbúum sveitarfélagsins. Í sveitarstjórn sitja fulltrúar sem íbúarnir hafa kjörið til að standa vörð um skoðanir sínar og hagsmuni og til að taka ákvarðanir fyrir þeirra hönd.

### Kostir samráðs við íbúana

Margir íbúar kalla eftir þátttöku og áhrifum og sveitarstjórnarmenn þurfa að læra að nýta sér þekkingu og áhuga þeirra á jákvæðan hátt. Bæði í ákvörðunartökufærlum og líka til að nýta félagsauðinn við úrlausn verkefna. Samráð við íbúana getur nýst til að finna lausnir sem

henta staðbundnum aðstæðum. Það getur líka stuðlað að vandaðri ákvörðunartöku þar sem ákvörðun er tekin á grundvelli upplýsinga um sjónarmið og afstöðu fleiri aðila. Loks getur það auðveldað framkvæmd ákvörðunar þar sem meiri skilningur og þekking er fyrir hendi meðal íbúanna hafi þeir verið hafðir með í ráðum á undirbúningsstigi.

Það er óneitanlega auðveldara fyrir kjörna fulltrúa í litlum sveitarfélögum að hafa yfirsýn yfir stöðu og viðhorf íbúa þar sem íbúarnir eru í meira návígi. En alls staðar skiptir megin máli að sveitarstjórn sé meðvituð um hvert markmiðið sé með samráði og að það sé vel skipulagt inn í ákvörðunartökuferilinn. Þetta þarf að liggja fyrir áður en tekin er ákvörðun um samráðsaðferðir. Sveitarstjórnir hafa víðtækt svigrúm til að nota ýmsar aðferðir til samráðs við íbúa og þær þurfa að vera opnar fyrir ýmiss konar aðferðum til þess. Aðferðirnar þurfa að taka mið af forsendum íbúanna. Fyrir sveitarstjórnina er sjálfsagt þægilegast að boða til íbúafundar í ráðhúsinu en það er ósennilegt að með því móti takist að ná til allra þeirra íbúa sem hafa hagsmuna að gæta. Samráðið getur verið á ýmsum stigum máls en almenna reglan er sú að því fyrr í ákvörðunartökuferlinu því betra. Á [www.samband.is](http://www.samband.is)<sup>9</sup> er handbók fyrir sveitarfélög um samráð við íbúa þar sem kynntar eru aðferðir til að hafa samráð við íbúa og samþætta íbúasamráð inni ákvörðunartökuferla: „Íbúasamráð í sveitarfélögum og þátttaka íbúa“<sup>10</sup>.

### Lykilþættir í handbók um íbúasamráð



<sup>9</sup> [http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum\\_vef.pdf](http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum_vef.pdf).

<sup>10</sup> [http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Lydraedisrit\\_loka.pdf](http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Lydraedisrit_loka.pdf)



### Samráð á forsendum íbúanna

Sveitarstjórnarmenn verða að hafa í huga að samráðið verður að vera á forsendum íbúanna og þeir verða að hafa möguleika á raunverulegum áhrifum. Ekki er þess að vænta að hægt sé að virkja íbúa til þátttöku ef þeir upplifa að samráðið sé aðeins til málamynda þar sem í raun er búið að taka ákvörðun í máli. Þetta er reyndar oft staðan á sveitarstjórnarfundum þar sem meirihlutinn í sveitarstjórn er fyrir fundinn búinn að komast að ákveðinni niðurstöðu sem á aðeins eftir að staðfesta formlega. Af þessum sökum er ástæða til að ætla að opnir fundir sveitarstjórnar missi oft marks, enda heyrir það til undantekninga á flestum stöðum að íbúar nýti sér rétt sinn til að vera viðstaddir fundi sveitarstjórnar.

### Gefa skýr skilaboð

Mikilvægt er að gefa skýr skilaboð um markmið samráðsins, hver ferillinn verður og hvaða vægi sjónarmið íbúanna muni hafa. Það þarf líka að hafa í huga að það er ekki hægt að sjá samráðsferlið alveg fyrir. Þess vegna þarf að vera sveigjanleiki til aðlagana eftir framvindu málsins. Nýjar hugmyndir geta komið fram sem kalla á aðkomu nýrra aðila Mikilvægt er að aðgerðaráætlun og aðgerðir fylgi í kjölfarið og að sveitarfélagið miðli upplýsingum um sjáanlegan árangur samráðs og aðkomu íbúanna.

### Aðgerðir fylgi

### Mismunandi aðferðir eftir hópum

Skoða þarf hvaða hópar íbúa hafa hagsmuna að gæta og hvernig sé hægt að ná til einstakra hópa. Mikilvægasta úrlausnarefnið er að ná til þeirra sem hafa mikilla hagsmuna að gæta en eru lítið virkir.

### Kjörnir fulltrúar í hlutverki sáttasemjara

Stundum þurfa kjörnir fulltrúar að vera í hlutverki sáttasemjara á milli hópa með ólík sjónarmið. Við slíkar kringumstæður hafa kjörnir fulltrúar möguleika á að auka skilning íbúanna á þeim sjónarmiðum og úrlausnarefnum sem taka þarf tillit til. Þannig geta þeir skapað aukinn skilning hjá íbúunum á heildarhagsmunum og á því hvernig þarf að byggja brú milli mismunandi hagsmuna og skoðana.

### Jákvæð formerki mikilvæg

Mikilvægt er að skapa jákvæðar aðstæður í kringum samskiptin og leyfa íbúunum að hafa áhrif á skapandi og jákvæðan hátt. Líta á íbúana sem samherja en ekki andstæðinga og leggja áherslu á möguleika og óskir fremur en vandamál. Anne Torzen, sem var leiðbeinandi á námskeiði sem sambandið stóð fyrir í byrjun september 2010 og stýrir danskri stofnun um íbúasamráð<sup>11</sup>, orðar þetta þannig:

*„Spyrjið ekki íbúana hvort þeir séu ánægðir með þjónustu sveitarfélagsins, heldur hvað þá dreymi um.*

*Spyrjið ekki íbúana hvað þeir vilja, heldur hvað þeir hafi fram að færa.“*

<sup>11</sup> <http://www.centerforborgerdialog.dk>

Hún telur mikilvægt að sveitarstjórnarmenn mæti íbúunum sem borgurum en ekki sem notendum. Sveitarstjórnarmenn eigi ekki að vera hræddir við að mæta íbúunum þótt þeir hafi ekki svör við öllu. Fá þurfi íbúana í lið með sveitarstjórnarmönnum til að finna lausnir með heildarhagsmunum í huga. Íbúarnir eru sérfræðingar í nærumhverfinu og þjónustunni og geta komið með nýjar og áhugaverðar lausnir. Þeir geta jafnvel tekið að sér framkvæmd verkefna, t.d. tekið að sér að hafa umsjón með grænum svæðum í sínu hverfi.

Íbúarnir sem borgarar fremur en notendur og samherjar fremur en andstæðingar

Ef vel á að vera þarf að vera innbyggð í starfsemi sveitarfélags að leita ávallt eftir viðhorfum íbúa við alla stefnumótun og stærri ákvörðunartöku. Til að það liggi skýrt fyrir eftir hvaða grundvallarreglum samskipti við íbúa eigi að fara getur verið gott fyrir sveitarfélög að móta sér meginreglur um íbúasamráð, eins og lýst er í handbókinni sem minnst var á hér að framan<sup>12</sup>.

Lýðræðisstefna

Hins vegar er mjög mikilvægt að bæði íbúar og sveitarstjórnarmenn séu vel meðvitaðir um að það eru þeir síðarnefndu sem fara með ákvörðunarvaldið á grundvelli kjörins umboðs sem þeim ber að beita á grundvelli mats á heildarhagsmunum. Í samskiptum við íbúana verður að gæta þess að íbúum sé þetta ávallt ljóst. Þau viðhorf, sem koma fram hjá íbúum, gefa sveitarstjórnarmönnum mikilvægar upplýsingar og stuðla að vandaðri ákvörðunartöku. En sveitarstjórnarmönnum ber ávallt skylda til að hafa líka í huga hagsmunum íbúa sem hafa ekki áhuga eða forsendur til að taka þátt í samráði.

Hinir kjörnu fulltrúar fara með ákvörðunarvaldið út frá mati á heildarhagsmunum

Meðal nýmæla í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, er X. kafli um samráð við íbúa. Í honum eru almenn ákvæði um rétt íbúa til áhrifa og upplýsingamiðlun til þeirra. Kveðið er á um að sveitarstjórnir skuli leitast við að tryggja íbúum og þeim sem njóta þjónustu sveitarfélags möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar og taldar eru upp nokkrar aðferðir til þess, sbr. 102. gr. Þetta ákvæði veitir samkvæmt orðanna hljóðan sveitarstjórnnum víðtækt svigrúm til að meta hvenær og hvernig veita eigi íbúum rétt til áhrifa. Einnig er kveðið á um að sveitarfélög skuli upplýsa íbúa sína um einstök mál, sem hafa verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið, og áætlanir sem eru til umfjöllunar og varða þá með almennum hætti, sbr. 103. gr. Tekin voru upp ákvæði úr eldri lögum um borgarafundi og íbúakosningu en fyllri reglur settar um undirbúning og málsmeðferð, sbr. 105. og 107. gr. Einnig er nýtt ákvæði um íbúáþing, sbr. 106. gr. Þetta eru allt heimildarákvæði fyrir sveitarstjórnir og ekki er gert ráð fyrir að niðurstöður samráðs eigi að vera bindandi, nema íbúakosning ef sveitarstjórn hefur fyrirfram tekið ákvörðun um það. Í lögnum er nýmæli um að ákvörðun um bindandi íbúakosningu megi binda skilyrði um að tiltekið hlutfall kosningabærra manna hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslu. Nýtt ákvæði er um frumkvæðisrétt íbúa, sbr. 108. gr. Samkvæmt því er sveitarstjórn skylt að verða við óskum minnst 10% kosningabærra einstaklinga í sveitarfélagi um borgarafund en hlutfallið var 25%

Ákvæði um samráð við íbúa í sveitarstjórnarlögum

<sup>12</sup> [http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Lydraedisrit\\_loka.pdf](http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Lydraedisrit_loka.pdf)

samkvæmt eldri lögum. Það er einnig nýmæli að minnst 20% af kosningabærum mönnum geti krafist íbúakosningar. Sveitarstjórn á að eiga ákvörðunarvald um framkvæmd kosningar og hvernig spurningin sem lögð verður fyrir, er orðuð. Sveitarstjórn getur líka ákveðið í samþykkt um stjórnun sveitarfélagsins að hækka 20% lágmarkið en þó má það aldrei vera hærra en þriðjungur þeirra sem kosningarrétt eiga í sveitarfélagi. Sá fyrirvari er gerður að almennrar atkvæðagreiðslu verður ekki krafist um efni fjárhagsáætlunar eða álagningar lögheimilla gjalda, um ráðningu í störf hjá sveitarfélagi, um laun og önnur starfskjör sveitarstjórna eða starfsmanna sveitarfélags eða tillögu sem gengur gegn lögum eða mundi leiða til þess að lagaskyldu yrði ekki fullnægt af hálfu sveitarfélagsins.

Ákvörðun um íbúakosningu er umhugsunarefni fyrir sveitarstjórnarmenn. Reynslan af slíkum kosningum, bæði hér á landi og erlendis, er blendin. Fræðimenn hafa haft tilhneigingu til að vara við þeim. Bæði vegna þess að hætta sé á að sveitarstjórnarmenn, sem hafa verið kosnir til að taka ákvarðanir, nýti sér þær til að komast hjá erfiðum pólitískum ákvörðunum og líka vegna þess að oft séu úrlausnarefnin of flókin til að hægt sé að stilla þeim upp með einfaldri spurningu til að kjósa um. Löggjafinn hefur engu að síður ákveðið að íbúakosningar séu mikilvægt samráðstæki.

## Til umhugsunar

*Hvernig er hægt að auka áhuga íbúa á sveitarstjórnarmálum og virkja þá til þátttöku?*

*Hvað vinnst með samráði við íbúa?*

*Hvernig er hægt að stuðla að virkum og góðum samskiptum milli íbúa og sveitarstjórnar?*

*Hvernig geta fulltrúalýðræðið og þáttökulýðræði unnið saman? Hvaða aðferðir er hægt að nota til að ná til íbúa sem eiga verulegra hagsmuna að gæta en er erfitt að fá til að þátt?*

## Samskipti við félagasamtök

Félagasamtök gegna mikilvægu hlutverki í sveitarfélögum. Starfsemi þeirra þarf að byggjast á lýðræðislegum vinnubrögðum og því stuðlar þátttaka í félagsstarfi að aukinni lýðræðisvitund og samfélagslegri ábyrgð. Blómleg félagsstarfsemi stuðlar að eflingu félagsauðs innan sveitarfélags og sjálfbodaliðar á vegum þeirra vinna verðmætt starf í þágu samfélagsins. Það er því ótvíræður ávinningur fyrir sveitarfélög að hafa gott samstarf við félagasamtök, að veita þeim vægi við ákvörðunartöku, sem snerta þau, og styðja við starfsemi þeirra.

Eins og rakið er nánar í 6. kafla ritsins, Leiðsögn um lýðræði<sup>13</sup>, eru félagasamtök af ýmsu tagi og hafa mismunandi markmið. Stundum eru þau hagsmunasamtök og hafa sem slík rétt til aðkomu að stjórnun sveitarfélagsins, sbr. að fulltrúar foreldra hafa áheyrnaraðild að skólanefnd sveitarfélags. Félagasamtök geta líka tekið að sér að veita ákveðna þjónustu til fyllingar þjónustu sveitarfélagsins.

Flest sveitarfélög styðja við bakið á félagasamtökum, sérstaklega íþróttafélögum og menningarfélögum. Það er jákvætt en sveitarstjórnir þurfa að vera meðvitaðar um að þeim ber skylda til að hafa eftirlit með því félagasamtökin leysi þau verkefni sem þau fá styrk til að leysa með fullnægjandi hætti og fari vel með það fjármagn sem sveitarstjórn veitir þeim til stuðnings. Það er mikilvægt að gera vandaða og ítarlega samninga við félagasamtök sem eru styrkt. Sveitarstjórnir þurfi líka að gæta þess að jafnræðis sé gætt á milli félagasamtaka. Þær ættu líka að vera meðvitaðar um að þær geta sett skilyrði um samfélagslega ábyrgð félagasamtaka, t.d. um að fjárveitingar nýtist báðum kynjum og að félög hafi sett sér siðareglur og viðbragðsáætlanir til að hindra og bregðast við kynferðisbrotum og -áreitni. Í Evrópusáttmála um jafnrétti kynjanna í sveitarfélögum og héruðum er hvatt til að þess að sveitarstjórnir setji slík markmið í samninga sína við félagasamtök<sup>14</sup>.

Í kjölfar efnahagshrunsins vöknudú umræður, bæði hér á landi og í nágrannalöndunum, um hvort hægt væri að nýta betur frjáls félagasamtök, og félagsauðinn almennt, til að aðstoða aðþrengd opinber yfirvöld við veitingu velferðarþjónustu. Þessi umræða lognaðist að mestu út af hér á landi en hefur náð lengra í nágrannalöndum okkar, sérstaklega í Danmörku<sup>15</sup> og á Bretlandseyjum. Í Danmörku hafa sveitarfélög verið hvött til að setja sér stefnu um samstarf við félagasamtök og sjálfbóðaliða. Á Bretlandseyjum er rík hefð fyrir sjálfbóðaliðastarfi á vegum félagasamtaka. Í Skotlandi hefur samstarf ríkis, sveitarfélaga og félagasamtaka verið formgert með það markmiði að hægt sé veita markvissari velferðarþjónustu, með aukinni áherslu á forvarnastarf<sup>16</sup>.

13 Bls. 71, [http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum\\_vef.pdf](http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum_vef.pdf).

14 <http://www.samband.is/verkefni/lydraedis--og-mannrettindamal/jafnrettismal/>

15 <http://www.frivilligcharter.dk/> og <http://www.kl.dk/Aktuelle-temaer/Samskapelse/>

16 <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/PublicServiceReform/CP> og <http://www.samband.is/media/althjodamal/NamsferdTilSkotlands.pdf>

## Upplýsingatækni til samskipta

Sveitarstjórnir hafa nýtt upplýsingatækni til góðra verka í samskiptum um árabíl, enda greiðir sú tækni svo um munar fyrir miðlun upplýsinga. Elstu sveitarfélagavefir landsins hafa verið í rekstri allt frá níunda áratugnum og hafa vefir flestra sveitarfélaga vaxið og dafnað eftir því sem tækninni hefur fleygt fram. Aðgangsstýrðar íbúagáttir hafa verið einna mest áberandi í vefþróuninni upp á síðkastið og einnig hafa veflausnir í rafrænni stjórnsýslu og íbúalýðræði verið að ryðja sér til rúms. Þá hafa sveitarfélögin ekki síður verið dugleg við að taka samfélagsmiðla í þjónustu sína, s.s. Facebook og Instagram, svo að þeir algengustu séu nefndir. Þrátt fyrir þessi auknu umsvif í samskiptum, eiga mörg sveitarfélög þó enn eftir að setja sér upplýsingarstefnu. Slík stefna skilgreinir markmið sveitarfélagsins og leiðir í upplýsingamálum og getur reynst því mikilvæg kjölfesta í ólgusjó tækniþróunarinnar. Hvers konar árangurs væntir sveitarfélagið sér? Hverjir eru markhóparnir og hvers konar miðlun hentar hverjum þeirra? Hvert má innihald samskiptanna vera/ekki vera og hvernig skal samskiptum við fjölmiðla háttað? Hentar sveitarfélaginu að byggja á opnum lausum (e. open source) eða borgar sig að útvista vefmálum, að hluta til eða öllu leyti? Allt eru þetta dæmi um algengar spurningar sem unnið er með í stefnumörkun vegna upplýsingamála. Leikreglur verða jafnframt að vera skýrar og öllum ljóst hver axlar ábyrgð í samskiptum á vegum sveitarfélagsins. Ógagnsæi í upplýsingamálum og mögulegir hagsmunaárekstrar geta hæglega dregið dilk á eftir sér og grafið undan trúverðugleika þess. Sá hraði sem einkennir tækniþróunina kallar síðan stöðugt á nýja hugsun og nálgun hjá starfsmönnum og kjörnum fulltrúum og endurskoðun fyrri stefnumörkunar. Tíma til að leita og læra í upplýsingamálum er því yfirleitt vel varið. Síðast en alls ekki síst, þá hefur komið í ljós að gera verður betur í öryggismálum opinberra vefja. Með nýrri persónuverndarlöggjöf hefur öryggisþátturinn orðið jafnvel enn meira aðkallandi. Rétt er því að minna á, að sveitarfélögum býðst gjaldfrjáls öryggisúttekt sem hluti af vefúttektinni Hvað er spunið í opinbera vefi? Úttektin er gerð annað hvert ár og tekur til annarra gagnlegra þátta, eins og innihalds sveitarfélagsvefjarins, notkun hans og möguleika á frekari þróun. Nálgast má nánari upplýsingar um persónuvernd og upplýsingamál sveitarfélaga á vef sambandsins.

Ógagnsæi í  
upplýsingamálum  
getur grafið undan  
trúverðugleika  
sveitarfélagsins

## Lykilspurningar til umræðu<sup>17</sup>

### NÝTA TÍMA SVEITARSTJÓRNARMANNA SEM BEST

- Hvernig er hægt að greina mikilvægustu pólitísku málin?
- Hvers konar mál þarfnast umfjöllunar sveitarstjórnar og að hvaða leyti á stjórnsýslan að fá heimildir til að afgreiða mál?
- Hvernig er hægt að fá yfirsýn yfir pólitísk mál, sem eru á leiðinni, og ákvörðunartöku þannig að hægt sé að skipuleggja og hafa stjórn á ferli mála?
- Hvers konar mál eru afgreiðslumál og hvenær er rétt að sveitarstjórn komi að þeim?

### SETJA MARKMIÐ OG STEFNU

- Hvernig ætlar sveitarstjórnin að setja sér markmið og stefnu fyrir hið pólitíska starf og þjónustu sveitarfélagsins?
- Hvernig ætlar sveitarstjórnin að fylgja markmiðum og stefnu eftir?
- Hvernig getur sveitarstjórnin skapað sér kröftugan stjórnunarstíl sem nær til stjórnsýslunnar?

### GERA FUNDI SKILVIRKA

- Hvaða fundaform hentar best fyrir pólitískar umræður í sveitarstjórninni?
- Hvernig á samspilið að vera á milli sveitarstjórnar, byggðaráðs og nefnda?
- Hvernig getur stjórnsýslan stutt við pólitíska umræðu og ákvörðunartöku?

### EIGA GÓÐ SAMSKIPTI VIÐ SAMSTARFSAÐILA

- Hvernig ætlar sveitarstjórnin að starfa með íbúum?
- Hvernig er hægt að efla íbúa til að taka þátt í sveitarstjórnarmálum?
- Hvernig eiga áhrif af samstarfi við önnur sveitarfélög að koma inn í umfjöllun sveitarstjórnar?

### HAGA SAMSKIPTUM ÚT Á VIÐ

- Hvernig ætlar sveitarstjórnin að haga samskiptum við fjölmiðla og umheiminn?
- Hvernig ætlar hún að undirbúa sig fyrir áföll og gagnrýni, t.d. frá fjölmiðlum?
- Hvernig á að nota heimasíðu sveitarfélagsins í pólitísku augnamiði og hvað með hina nýja rafrænu miðla?

<sup>17</sup> Klar til kommunalpolitik – inspiration til kommunalbestyrelse-KL-Kommunernes demokratiprogram 2010. Þýtt og staðfært

## Heimildir og ítarefni

*Kommunalt folkestyre – overblik og indblik.* 2009, 1. udgave, 1. oplag. COK - Center for Offentlig Kompetenceudvikling, Kommuneforlaget A/S, København.

*Sett dagsorden - grip mulighetene! – arbeidshefte for folkevalgte.* 2007, 4. útgáfa. Kommunenes Sentralforbund, Kommuneforlaget, Oslo.

*Kommunen - från beslut till handling,* Finlands Kommunförbund, Helsingfors 2013

Gunnar Eydal hrl. 2006. *Sveitarstjórnarréttur – Fundir og fundasköp.* Samband íslenskra sveitarfélaga, Reykjavík.

*Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg* KL økonomi og Indenrigsministeriet

*Tillit KS folkevalgtprogram 2015-2019* Kommuneforlaget 2015

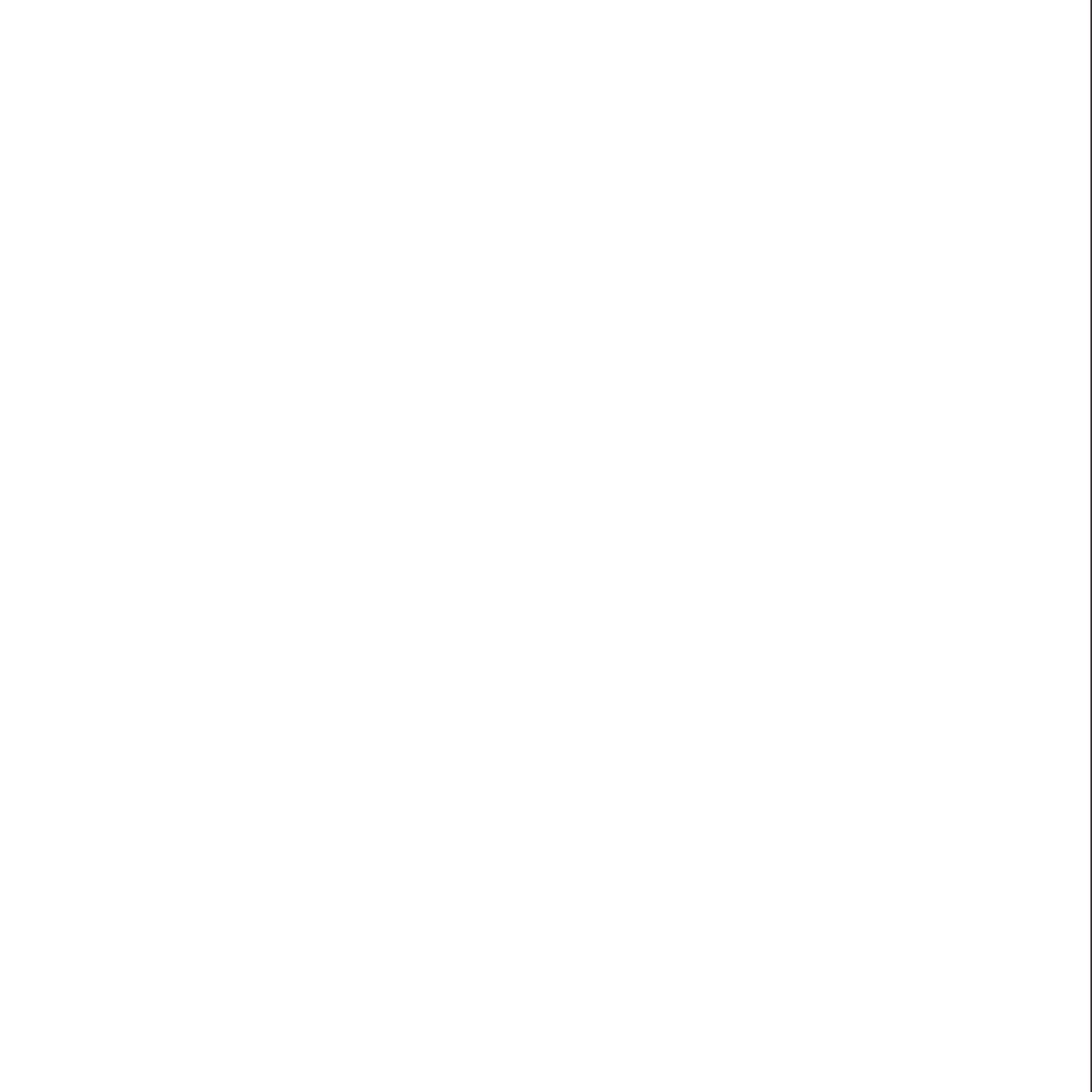
Trausti Fannar Valsson, 2014. *Sveitarstjórnarréttur.* Bókaútgáfan Codex, Reykjavík. Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum, 2012.

Ýmsir höfundar. Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands, [http://www.samband.is/media/lydraedi--mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum\\_vef.pdf](http://www.samband.is/media/lydraedi--mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum_vef.pdf).

Síðferði og samfélagsleg ábyrgð í sveitarfélögum. Byggð á:

KS'prosessveilederiarbeidetmedETIKK,SAMFUNNSANSVAROGANTIKORRUPSJONSARBEID I KOMMUNEN-Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger? Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011, <http://www.samband.is/media/sidareglur/Sidferdi-og-samfelagsleg-abyrgd.pdf>.

*Handbók um íbúasamráð,* vefútgáfa: [www.samband.is/media/lydraedi--mannrettindi/Lydraedisrit\\_loka.pdf](http://www.samband.is/media/lydraedi--mannrettindi/Lydraedisrit_loka.pdf), Reykjavík desember 2017.





# Fjármálastjórn sveitarfélaga





# Fjármál sveitarfélaga



## Inngangur

Ríki og sveitarfélög fara með opinbera stjórnsýslu á Íslandi. Sveitarfélögin ráðstafa um 30% af opinberum útgjöldum. Þeim er falið með lögum að fara með stærstan hluta af allri nærþjónustu við íbúa landsins. Sveitarstjórnir eru kosnar í lýðræðislegum kosningum til að fara með stjórn sveitarfélaganna. Sveitarstjórnir bera því bæði ábyrgð á magni og gæðum þeirrar þjónustu sem sveitarfélögin annast svo og því að rekstur sveitarfélaganna standist þær fjárhagslegu kröfur sem gerðar eru til hans.

Stjórna þarf  
fjármálum eins og  
annarri starfsemi  
sveitarfélaganna

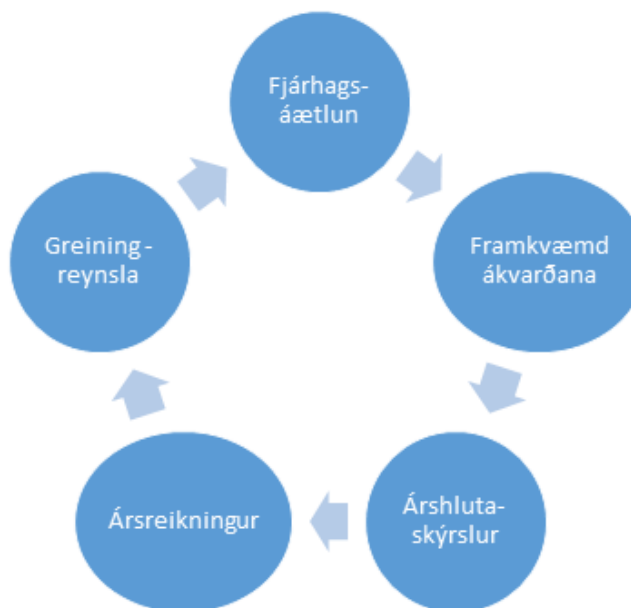
Forsenda þess að sveitarfélög geti sinnt lögbundnum skyldum sínum til lengri tíma litið og uppfyllt aðrar þær væntingar og kröfur sem gerðar eru til þeirra er að fjármálum þeirra sé stjórnað á markvissan hátt eins og allri annarri daglegri starfsemi. Stjórn fjármála er að miklu leyti mótuð af gildandi lögum og reglum, framtíðarsýn og áherslum sveitarstjórnar hverju sinni svo og því rekstrarumhverfi sem sveitarfélögin búa við. Framkvæmd einstakra þátta fer síðan eftir þeim verklagsreglum sem unnið er eftir innan hvers sveitarfélags. Sem dæmi um vinnureglur má nefna hvernig unnið er að gerð fjárhagsáætlunar og hvernig eftirliti með framkvæmd fjárhagsáætlunar er háttáð. Úr bókhaldi sveitarfélagsins eru margháttáðar upplýsingar sóttar er varða ráðstöfun fjármuna, afstemmingar og eftirlit með því hvernig unnið er eftir þeim fjárheimildum sem fyrir hendi eru.

Starfsemi sveitarfélaga skiptist í svonefnda A-hluta og B-hluta. Sú starfsemi sem fellur undir A-hluta er almenn þjónusta við íbúana sem fjármögnuð er að mestu leyti með skatttekjum (útsvari og fasteignaskatti) og greiðslum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga en að litlu leyti með þjónustutekjum. Í B-hluta er sú starfsemi sveitarfélaganna sem að langmestu eða öllu leyti er fjármögnuð með þjónustutekjum.

Fjármálastjórnun sveitarfélagsins byggist fyrst og fremst á eftirfarandi atriðum:

- Undirbúningur og afgreiðsla fjárhagsáætlunar
- Framkvæmd fjárhagsáætlunar
- Reglubundin skýrslugjöf
- Samantekt á rekstri ársins í ársreikning
- Greining á niðurstöðum

Hefðbundnum ferli í stjórnun fjármála sveitarfélagsins er lýst í meðfylgjandi mynd:



Mynd 1. Fjármálastjórnun sveitarfélaga

**Með afgreiðslu fjárhagsáætlunar** er tekin bindandi ákvörðun um að ráðstafa áætluðum tekjum sveitarfélagsins á komandi ári á ákveðinn hátt. Sveitarstjórn tekur ákvörðun um forgangsröðun verkefna. Hún deilir áætluðum tekjum sveitarfélagsins á komandi ári niður á einstaka málaflokka. Sveitarstjórn ákveður skiptingu skatttekna niður á einstaka útgjaldabætti og fjárfestingar eftir þeim áherslum sem hún hefur varðandi starfsemi sveitarfélagsins og fjárfestingar þess á komandi rekstrarári. Tekin er ákvörðun um lántökur ef þörf er á og/eða sölu eigna.

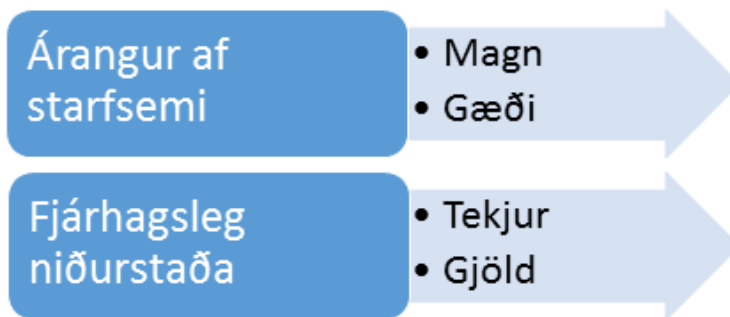
**Langtímaáætlun** nær oftast til næstu þriggja ára á eftir fjárhagsáætlun fyrir komandi ár. Hún er fyrst og fremst stefnumótandi sýn sveitarstjórnar um rekstur og framkvæmdir í sveitarfélaginu á næstu árum. Með þriggja ára áætlun er tekið tillit til fyrirsjáanlegra magnbreytinga í rekstri sveitarfélagsins á komandi árum.

**Framkvæmd ákvarðana** felur í sér að þeir sem fara með framkvæmdavald sveitarfélagsins eiga að fara eftir fjárhagsáætlun og fylgja eftir samþykktum sveitarstjórnar hvað varðar rekstur og fjárfestingar.

**Ársreikningur** er samantekið yfirlit um framkvæmd ákvarðana yfir rekstrarárið í heild sinni, bæði hvað varðar rekstur sveitarfélagsins, sjóðstreymi og efnahag þess. [Mælingar á árangri í rekstri sveitarfélaga](#)

Hvað er átt við með árangri í rekstri sveitarfélags? Hvernig er árangur í rekstri sveitarfélaga mældur? Árangur í rekstri sveitarfélags er metinn á annan hátt en árangur í rekstri einkafyrirtækis. Einkafyrirtæki mælir árangur sinn í rekstrarafkomu. Árangur í rekstri sveitarfélags getur verið mældur á mismunandi vegu. Hann getur verið mældur í magni og gæðum þjónustunnar, hverju þjónustan skilar (s.s. árangri í grunnskóla/tónlistarskóla), ánægju notendanna með þjónustu sveitarfélagsins, fjárhagslegri stöðu þess og ánægju starfsfólks með vinnustaðinn.

Hægt er að skilgreina og mæla árangur í rekstri sveitarfélaga á tvennan hátt eins og kemur fram á eftirfarandi mynd:



Mynd 2. Árangur í rekstri sveitarfélaga

**Árangur af starfsemi** sveitarfélagsins er t.d. skilgreindur sem útkoma úr rekstri grunnskólans, þ.e. fjöldi barna í skólanum og hver árangur verður af skólastarfinu, umsvif í umönnun aldraðra, starfsemi leikskóla, aðgerðir í umhverfismálum og þannig mætti áfram telja. Oftast er auðvelt að mæla magn, en erfiðara er að mæla gæði starfseminnar.

**Fjárhagsleg niðurstaða** er skilgreind sem heildartekjur sveitarfélagsins að frádrögnum kostnaði við starfsemi þess. Einnig er tekið mið af veltufé frá rekstri sem hlutfall af heildartekjum sem mat á rekstrarafkomu.

Tekjur sveitarfélagsins samanstanda af eftirfarandi þáttum:

- Útsvar
- Fasteignaskattur
- Greiðslur frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga
- Þjónustutekjur
- Leigutekjur
- Vaxtatekjur
- Aðrar tekjur

Kostnaður er greindur niður á nokkra liði

Rekstrarkostnaður sveitarfélagsins samanstendur af eftirfarandi þáttum:

- Laun og launatengd gjöld
- Efniskostnaður
- Kaup á þjónustu
- Styrkir
- Vaxtakostnaður

Breytingar hjá sveitarfélögunum

Á seinni árum hafa sveitarfélögin lagt sívaxandi áherslu á árangursmat, gæðastjórnun og skilvirkni í ráðstöfun tekna sinna. Þetta hefur meðal annars verið afleiðing þeirrar þróunar sem hefur átt sér stað í sameiningu sveitarfélaga, en það hefur leitt til þess að sveitarfélögin hafa stækkað og orðið sterkari stjórnsýslueiningar. Á sama tíma hefur verkefnum sveitarfélaga fjölgað og þau orðið fjölþættari og margbrotnari. Jafnhliða því hefur lagaumhverfi sveitarfélaganna leitt til þess að gerð er krafa um aukið gegnsæi í stjórnkerfi sveitarfélaganna og aðgengi almennings að upplýsingum verið bætt. Í kjölfar efnahagshrunsins þurftu sveitarfélögin síðan að bregðast fljótt og markvisst við breyttum og erfiðum aðstæðum. Það leiddi af sér aukna áherslu á markvissa fjármálastjórnun. Hún leiddi til aukins aðhalds í rekstri og greiðslu skulda. Nýjar fjármálareglur sem voru teknar upp í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 settu sveitarfélögunum ákveðin mörk varðandi jafnvægi í rekstri og skuldahlutfall. Þessi þróun hefur leitt af sér að gerðar eru vaxandi kröfur til sveitarstjórnarmanna um yfirsýn og þekkingu á fjármálum sveitarfélaga. Jafnframt þurfa þeir að geta lesið út úr ársreikningum og greint mikilvægustu atriðin í þróun á afkomu sveitarfélaganna.

Þau atriði sem veða þyngst í þessu sambandi og snerta mest fjárhag sveitarfélaganna eru eftirfarandi:

- Rekstrarhæfi sveitarfélagsins
  - ✓ Í hvaða stöðu er sveitarfélagið til að reka aðalsjóð með nauðsynlegum rekstrarafgangi?
- Efnahagur sveitarfélagsins
  - ✓ Hvernig er efnahagur sveitarfélagsins og hvaða svigrúm hefur það til að takast á við breytingar í ytra umhverfi?
- Lausafjárstaða sveitarfélagsins
  - ✓ Hvert er greiðsluhæfi sveitarfélagsins?

Markmið fjármálalegrar greiningar á stöðu sveitarfélagsins er að svara fyrrgreindum spurningum. Síðan getur verið nauðsynlegt fyrir þann sem er að greina fjárhagslega stöðu sveitarfélags að líta einnig á eftirfarandi atriði til að fá nánara yfirlit um rekstrarumhverfi sveitarfélagsins og ákvarðanatöku innan þess.

- Pólítískar aðstæður
- Meðalaldur starfsmanna
- Starfsmannavelta
- Málarekstur og óvissuatriði

Dæmi um vinnuferli sem hægt er að vinna eftir við greiningu á fjárhagsstöðu sveitarfélags:

- a. söfnun gagna,
- b. yfirferð ársreiknings og fjárhagsáætlunar,
- c. greining á rekstrarlegri þróun,
- d. útreikningur lykiltalna,
- e. yfirferð á fjármögnun fjárfestinga,
- f. greining á áhættusviðum sveitarfélagsins.

Hér á eftir er tekið saman yfirlit um helstu atriðin sem varða þennan mikilvæga málaflokk í starfsemi sveitarfélaganna með það fyrir augum að gera þeim sem málið varðar auðveldara að fá yfirsýn yfir málaflokkinn, gera sér grein fyrir því sem mestu máli skiptir og eiga á þann veg auðveldara að bæta við þekkingu sína í þessum efnum.

Atriði sem snerta  
rekstrarhæfni  
sveitarfélaganna

Greining á  
fjárhagsstöðu  
sveitarfélags



## Lagaumhverfi í fjármálum sveitarfélaga

Lagaumhverfi í fjármálum sveitarfélaga byggir á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. VII kafli laganna fjallar um fjármál sveitarfélaga.

Sveitarfélög, þ.e. sveitarsjóðir, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þeirra eru bókhaldsskyld. Bókhaldi skal hagað á skýran og aðgengilegan hátt og skulu reikningsskil gefa glögga mynd af rekstri, sjóðstreymi og efnahag. Reikningsár sveitarfélaga skal vera almanaksárið (59.gr.).

Í sveitarstjórnarlögum er fjallað ítarlega um fjármálalega ábyrgð sveitarstjórnar. Eingöngu sveitarstjórn getur tekið ákvörðun um málefni sem varða verulega fjármál sveitarfélagsins (58.gr.). Sveitarstjórn skal gæta ábyrgðar við meðferð fjármuna sveitarfélagsins (65.gr.). Sveitarstjórn ber ábyrgð á fjárhag sveitarfélags. Henni ber að tryggja að ákvæðum sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga sé fylgt (77.gr.)

Með reglugerð nr. 944/2000 var innleidd sú breyting að bókhald sveitarfélaga skal unnið samkvæmt almennum reikningsskilaaðferðum. Hún byggir á ákvæðum laga um bókhald nr. 145/1994. Á þennan hátt fæst góð yfirsýn yfir fjárhagslega stöðu sveitarfélaganna og hvað daglegur rekstur þeirra kostar. Einnig sést hvað rekstur fasteigna kostar, bæði útlagður og reiknaður kostnaður. Það er meðal annars gert með því að eignir eru afskrifaðar og reiknuð leiga fyrir eignir færð á rekstur viðkomandi málaflokka.

Gera skal ársreikning fyrir sveitarsjóð, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þess (61.gr.). Jafnframt skal gera samstæðureikning fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitarsjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald. Í ársreikningi skal koma fram samanburður við:

- ársreikning undanfarins árs,
- upphaflega fjárhagsáætlun ársins,
- fjárhagsáætlun ársins ásamt viðaukum.

Reglum um samanburð á niðurstöðu ársreiknings við fjárhagsáætlun er breytt frá fyrri lagatexta. Í fyrsta lagi er ákvæði þess efnis að bera saman niðurstöðu ársreiknings við upphaflega fjárhagsáætlun. Tilgangur þess er að fá samanburð á hvernig hefur gengið að fylgja fjárhagsáætlun eftir. Í öðru lagi skal birta samanburð við fjárhagsáætlun með viðaukum. Tilgangur þess er að fá heildaryfirlit um allar ákvarðanir um formleg frávík frá fjárhagsáætlun og hvaða áhrif þær hafa haft á heildarniðurstöðuna.

Ársreikningur skal fullgerður og samþykktur af byggðarráði eða framkvæmdastjóra sveitarfélags þar sem ekki er byggðarráð. Hann skal tilbúinn til endurskoðunar og afgreiðslu

Í sveitarstjórn fyrir 15. apríl ár hvert. Sveitarstjórn skal hafa lokið staðfestingu ársreiknings sveitarfélags, stofnana sveitarfélags og fyrirtækja þess eigi síðar en 15. maí ár hvert.

Við uppsetningu ársreiknings og fjárhagsáætlunar fyrir sveitarfélög er unnið með hliðsjón af eftirfarandi reglum:

### Brúttóregla

Tekjur og gjöld sett upp á aðskilinn hátt. Heildarvelta kemur fram.

### Greiðsluregla

Einungis er reiknað með þeim fjárhæðum sem koma til tekna og gjalda á fjárhagsárinu.

### Heildarregla

Gefin er heildarmynd af rekstri sveitarfélagsins og stofnana þess.

### Rammaregla

Í fjárhagsáætlun er oft unnið með ramma fyrir hvern málaflokk, deild eða rekstrareiningu

Sveitarstjórn skal á hverju ári afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú ár þar á eftir (62. gr.). Saman mynda þessar áætlanir fjögurra ára áætlun fyrir sveitarfélagið sem felur í sér heildaráætlun um fjármál þess á tímabilinu, bæði A- og B-hluta. Fjárhagsáætlun fyrir komandi ár er bindandi ákvörðun um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarstjórnar sbr. 1. mgr. 63.gr. Skal fjárhagsáætlun næsta árs fela í sér bindandi ákvörðun um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins á því ári sem hún tekur til. Tillaga að fjárhagsáætlun skal lögð fyrir sveitarstjórn eigi síðan en 1. nóvember ár hvert. Sveitarstjórn skal fjalla um tillögu að fjárhagsáætlun á tveimur fundum sem fara fram með minnst tveggja vikna millibili. Fjárhagsáætlun skal gefa glögga mynd af rekstri sveitarfélagsins, efnahag og sjóðstreymi. Sveitarstjórn skal afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og þrjú næstu ár þar á eftir eigi síðar en 15. desember ár hvert.

Fjárhagsáætlun skal afgreidd fyrir 15. desember ár hvert

Fjárhagsáætlun fyrir næsta ár er bindandi (en hægt að samþykkja viðauka ef þörf krefur)

Óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun fyrir komandi ár 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 (63. gr.).

Athygli skal vakin á að enn hefur ekki verið sett reglugerð um hvenær heimilt er að færa fjárheimildir innan málaflokka eða deilda án þess að viðauki sé samþykktur áður. Því liggur t.d. ekki skýrt fyrir hvað orðið „liður“ merkir í þessu sambandi. Hver einstök sveitarstjórn þarf því að móta verklag um hvort og innan hvaða ramma viðaukar séu tengdir minni háttar tilfærslum innan fjárhagsáætlunar. Sveitarstjórn getur t.d. sett ákveðin fjárhæðarmörk í því sambandi. Þar mun vitaskuld skilja á milli smárra og meðalstórra sveitarfélaga annars vegar og þeirra stærstu hins vegar. Í því sambandi verður vitaskuld ekki horfið frá þeirri meginreglu að staðið sé við sett markmið fjárhagsáætlunar um afkomu og efnahag sveitarfélagsins nema með sérstakri formlegri ákvörðun sveitarstjórnar þar um. Lögð er áhersla á að í þessu sambandi sé gætt aga og formfestu þannig að unnið sé eftir þeirri stefnumörkun sem tekin var ákvörðun um í upphafi fjárhagsáætlunarvinnunnar.

Þriggja ára áætlun

Þriggja ára áætlun á að gefa greinargott yfirlit um hvert stefnir í fjármálum sveitarfélagsins á tímabilinu, hvaða fjárfestingar eru fyrirhugaðar og hvaða áhrif þær koma til með að hafa á fjárhag sveitarfélagsins. Þá eru áhrifin metin á rekstur þess, skuldastöðu og fjármagnskostnað. Þriggja ára áætlun getur verið unnin á föstu verðlagi. Þá er yfirlétt stuðst við verðlag sem gildir fyrir fjárhagsáætlun komandi árs. Einnig er hægt að setja inn í þriggja ára áætlun forsendur þjóðhagsspár og aðrar tiltækar breytur til að fá nákvæmara yfirlit hvert stefnir út frá tilteknum gefnum forsendum. Gæta ber að því að því lengra sem frá líður verða slíkar áætlanir ónákvæmari. Þriggja ára áætlun er fyrst og fremst stefnumótandi og skal m.a. leiða í ljós hvaða magnbreytingar eru fyrirsjáanlegar í rekstri sveitarfélagsins út frá gefnum forsendum. Með magnbreytingum er m.a. átt við breytingar í tekjum, mannahaldi, rekstrarkostnaði og fjármagnskostnaði.

Mat á áhrifum fjárfestingar

Áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um fjárfestingu, framkvæmd eða aðra skuldbindingu sem nemur hærrí fjárhæð en 20% af skatttekjum sveitarfélagsins yfirstandandi reikningsár er skylt að gera sérstakt mat á áhrifum hennar á fjárhag sveitarfélagsins. Í mati skal gera grein fyrir kostnaðaráætlun og forsendum hennar, áhrifum á fjárhag sveitarfélags til lengri tíma og áhrifum af rekstrarkostnaði sé um hann að ræða (66.gr.).

Fjármálareglur

Í sveitarstjórnarlögum frá 2011 er það nýmæli að teknar voru upp vel skilgreindar fjármálareglur (64. gr.). Þær varða bæði rekstur og skuldsetningu samstæðu sveitarfélagsins (A-hluta og B-hluta). Markmið þeirra er að sveitarfélagið sé rekið hallalaust á hverju þriggja ára tímabili og skuldsetning þess fari ekki fram úr 150% af heildartekjum. Með kröfunni um hallalausán rekstur

er komið í veg fyrir að íbúar sveitarfélags á hverjum tíma geti haldið uppi þjónustustigi sem er fjármagnað með lánum og íbúar framtíðarinnar greiði. Hvað skuldahlutfallið varðar þá er markmið reglunnar að skuldsetning sveitarfélags fari ekki fram úr því sem hóflegt getur talist á hverjum tíma. Sveitarstjórn skal sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum. Þessari skyldu skal sveitarfélagið fullnægja m.a. með því að:

- samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærrí en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum.
- heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu ekki hærrí en sem nemur 150% af reglulegum tekjum.

Í reglugerð 502/2012 um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga eru fjármálareglurnar útfærðar nánar. Í 14.gr. koma m.a. fram nánari útskýringar á til hvaða þátta skal taka tillit við útreikning skuldahlutfalls. Heimilt er að taka tillit til eftirfarandi atriða samkvæmt ákveðnum vinnureglum sem nánar eru skýrðar í reglugerðinni:

- Fyrirframgreiðslur vegna uppgjörs
- Leiguskuldbindinga frá ríkissjóði
- Lífeyrisskuldbindinga
- Starfsemi orku-/veitufyrirtækja
- Veltufjármunir

Sveitarfélag má ekki veðsetja öðrum tekjur sínar né heldur fasteignir eða aðrar eignir sem það á og eru nauðsynlegar til að lögboðin verkefni sveitarfélags verði rækt. Aðrar eignir má veðsetja til tryggingar lánum sem sveitarfélag tekur til eigin þarfa. Þrátt fyrir fyrrgreint ákvæði getur sveitarfélag veitt Lánasjóði sveitarfélaga ohf. veð í tekjum sínum vegna lána sem það tekur hjá sjóðnum og vegna ábyrgða sem það veitir honum (68. gr.).

Miklar skorður settar við veðsetningu eigna

Sveitarfélag má ekki ganga í ábyrgðir vegna annarra skuldbindinga en til tryggingar á lánum stofnana og fyrirtækja sem það á að öllu leyti sjálft eða rekur í samvinnu við sveitarfélög eða aðra opinbera aðila (69.gr.).

Ákvæði um að banna sveitarfélögum að takast á hendur ábyrgðir fyrir óskylda aðila var tekið upp í sveitarstjórnarlögum vegna þess að hætta var á að raskað væri jafnræði fyrirtækja og samkeppnisstöðu þeirra við veitingu slíkra ábyrgða. Sveitarstjórn stóð einnig oft höllum fæti í þessu sambandi ef um fyrirtæki var að ræða sem skiptu miklu máli fyrir atvinnulíf í sveitarfélaginu. Veiting ábyrgða leiddi oft til þess að sveitarfélagið varð fyrir miklum fjárhagslegum áföllum ef fyrirtækin urðu gjaldþrota. Í þessu sambandi er einnig rétt að

Sveitarfélag má ekki takast á hendur ábyrgðir vegna annarra aðila en stofnana sveitarfélagsins

hafa í huga 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið sem takmarkar heimildir til ríkisaðstoðar.

Sveitarstjórn ræður löggiltan endurskoðanda eða endurskoðunarfyriertæki sem vinna skal endurskoðun hjá sveitarfélaginu (72.gr.). Endurskoðandi skal endurskoða ársreikning sveitarfélagsins, kanna bókhaldsgögn þess, kanna hvort fullnægjandi heimildir hafi verið fyrir útgjöldum og kanna almenna stjórnýslu sveitarfélagsins.

### Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga er skipuð af ráðherra sveitarstjórnarmála. Hún skal fylgjast með fjármálum sveitarfélaga, þ.m.t. reikningsskilum og fjárhagsáætlunum þeirra og bera þau saman við viðmiðanir samkvæmt lögum þessum og reglum settum samkvæmt þeim (79.gr.). Leiði athugun í ljós að fjármál sveitarfélagsins stefni í óefni skal nefndin senda skriflegar ábendingar og tilmæli til viðkomandi sveitarfélags. Nefndin getur vísað máli sveitarfélags til ráðherra ef ástæða þykir til (82.gr.).

Fjármálareglur sveitarstjórnarlaga og starf eftirlitsnefndar hafa auk annarra tengdra þátta haft mikil áhrif á umræðu um fjármál sveitarfélaga og aukið skilvirkni vinnubragða í þeim eignum. Einnig hefur ákvarðanataka orðið markvissari og betur ígrunduð en oft var raunin á.

### Sveitarfélag í fjárþröng

Komist sveitarfélag í fjárþröng þannig að sveitarstjórn telur sér eigi unnt að standa í skilum skal hún tilkynna það til eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga (77.gr.). Á sama hátt skal sveitarstjórn gera eftirlitsnefnd viðvart telji hún að fjármál sveitarfélags eða einstakar fjárhagslegar ráðstafanir séu ekki í samræmi við lögina eða fjármál sveitarfélags stefni að öðru leyti í óefni.

Ráðherra getur svipt sveitarstjórn fjárforráðum sveitarfélags og skipað því fjárhaldsstjórn hafi sveitarstjórn ítrekað vanrækt skyldur sínar samkvæmt sveitarstjórnarlögum ítrekað og verulega (86. gr.). Fjallað er um framkvæmd mála ef þær aðstæður skapast að sveitarstjórn er svipt fjárforráðum í 86.–91.gr. sveitarstjórnarlaga.





# Ársreikningar sveitarfélaga

## Inngangur

Gera skal ársreikning fyrir sveitarsjóð, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þess. Jafnframt skal gera samstæðureikning fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitarsjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald. Ársreikningar sveitarfélaga fylgja almanaksárinu. Í ársreikningi sveitarfélagsins skal finna yfirlit um rekstur og fjárhagslega stöðu sveitarfélagsins ásamt þróun helstu stærða í rekstri og efnahag sveitarfélagsins á næstliðnum árum. Til að geta nýtt sér þær upplýsingar sem er að finna í ársreikningi sveitarfélagsins er nauðsynlegt að kunna skil á uppbyggingu ársreikningsins og geta nýtt sér þær upplýsingar sem mestu máli skipta og varða mestu um fjárhagslega stöðu sveitarfélagsins.

Það sem skilur á milli rekstur sveitarfélags og reksturs á venjulegu fyrirtæki er að markmið sveitarfélagsins er ekki að skila sem mestum hagnaði en það er yfirleitt markmið með venjulegum fyrirtækjarekstri. Markmið sveitarfélagsins er að tryggja íbúunum aðgang að ákveðinni þjónustu, bæði lögbundinni og valkvæðri fyrir lágmarks tilkostnað. Þannig er erfiðara að sjá í fljótu bragði hvort rekstur sveitarfélagsins sé innan ásættanlegra marka. Til að fá tilfinningu fyrir því þarf yfirleitt að bera saman rekstur nokkurra sveitarfélaga af áþekkrri stærð, svipaðri samsetningu og með sambærilega starfsemi.

## Reikningsskil sveitarfélaga

Reikningsskil sveitarfélaga grundvallast á reglugerð nr. 1212/2015. Í reglugerðinni er kveðið á um ýmsar veigamiklar forsendur í reikningsskilum sveitarfélaga. Sveitarfélög skulu haga bókhaldi sínu og reikningsskilum í samræmi við ákvæði laga um bókhald nr. 145/1994 og laga um ársreikninga nr. 3/2006 að svo miklu leyti sem sveitarstjórnarlög mæla ekki fyrir á annan veg eða reglugerðir settar á grundvelli þeirra. Þannig er gert ráð fyrir að ársreikningar sveitarfélaga séu grundvallaðir á almennum reikningsskilareglum svo fremi að ekki hafi verið settar sértækar reglur fyrir sveitarfélögin sem slík.

Forsendur fyrir samræmdum og sértækum reglum er varða sveitarfélögin eru margþættar. Mikilvægt er að bókhald sveitarfélaga sé samræmt þannig að hægt sé að bera saman niðurstöður rekstrarreiknings, efnahag og sjóðstreymi milli ára hjá sama sveitarfélagi og milli einstakra sveitarfélaga. Á grundvelli samræmdra reikningsskilareglna er einnig hægt að draga saman niðurstöður fyrir öll sveitarfélög á landinu og bera þær saman milli ára. Að lokum er slík samræming mikils virði þegar fjallað er um fjármál sveitarfélaga í samskiptum þeirra við ríkisvaldið.

Á grundvelli reglugerðarinnar skipar ráðherra sveitarstjórnarmála reikningsskila- og upplýsinganefnd sem skal m.a. stuðla að samræmingu í reikningsskilum sveitarfélaga og öðrum fjárhagslegum upplýsingum þeirra eftir því sem ráðuneytið ákveður. Í reikningsskila-

Ársreikningar  
sveitarfélaga fylgja  
almanaksárinu

Fyrirtæki stefna að  
sem mestum hagnaði

Sveitarfélög skulu  
veita sem besta  
þjónustu innan ramma  
fjárheimilda

Taka skal mið af  
lögum um bókhald nr.  
145/1994 og lögum um  
ársreikninga nr. 3/2006



Skipta skal starfsemi sveitarfélaga í aðalsjóð og stofnanir sveitarfélaga

og upplýsinganefnd sitja fulltrúar sveitarfélaganna, ráðuneytisins og Hagstofu Íslands. Nefndin gefur út leiðbeinandi álit í ýmsum málum þar sem fjallað er um ýmis álitamál og niðurstaða síðan birt. Nefndin gerir einnig tillögur að reglugerðarbreytingum sem ráðuneytið staðfestir og birtir á formlegan hátt.

## Uppbygging ársreiknings sveitarfélaga

Þeir þættir sem mynda ársreikning sveitarfélags koma fram á mynd 3:

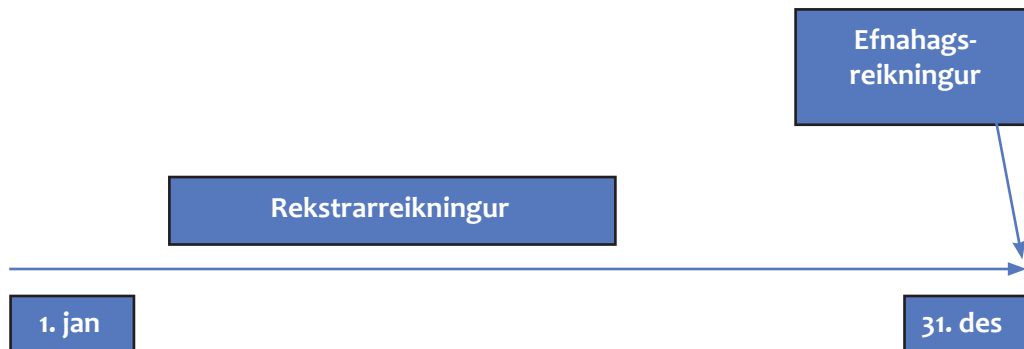
Reglugerð nr. 944/2000 með síðari breytingum fjallar um ársreikninga sveitarfélaga



Mynd 3. Ársreikningur sveitarfélags

Ársreikningur skal sýna yfirlit um rekstur og fjárstreymi á reikningsárinu og stöðu efnahagsreiknings í lok reikningsárs ásamt skýringum. Í ársreikningi skal birta ársreikning fyrra árs og fjárhagsáætlun ársins eins og hún er samþykkt. Síðan skal birta fjárhagsáætlun

ársins með tilheyrandi viðaukum. Í ársreikningi skal koma fram yfirlit um fjárhagslegar skuldbindingar sveitarfélagsins. Á mynd 4 kemur fram myndrænt samhengi milli rekstrarreiknings og efnahagsreiknings í ársreikningi.



Mynd 4. Rekstrarreikningur og efnahagsreikningur

Rekstrarreikningur sýnir það sem gerst hefur á starfsárinu í daglegum rekstri sveitarfélagsins, en efnahagsreikningur sýnir stöðu eigna, skulda og eiginfjár í árslok.

Uppsetning  
ársreiknings

Í reglugerð 944/2000 koma fram nánari útskýringar á uppsetningu og formi ársreiknings.

Til viðbótar upplýsingum um almennan rekstur og efnahag sveitarfélagsins kemur fram í 7. gr. að halda skuli sérstaka skrá um rekstrarfjármuni sveitarfélagsins sem ekki eru færðir meðal eigna í bókhaldi. Skoðast sú skrá sem hluti af bókhaldsgögnum sveitarfélagsins.

Einnig kemur fram í 8. gr. að sveitarfélög skuli halda skrá þar sem færðar eru allar fjárhagsábyrgðir eða aðrar skuldbindingar sem þau hafa tekið á sig og eru ekki færðar meðal skulda í bókhaldi. Skrá þessi skoðast sem hluti af bókhaldsgögnum sveitarfélagsins.

Hér er farið nánar yfir innihald hvers liðar fyrir sig í ársreikningi.

Innihald  
rekstrarreiknings

Rekstrarreikningur er uppgjör yfir árlegar skatttekjur sveitarfélagsins, tekjur frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, aðrar tekjur, útlagðan kostnað við rekstur sveitarfélagsins á uppgjorsárinu og fjármagnstekjur og gjöld. Einnig skulu koma fram í rekstrarreikningi upplýsingar um tekjur eða gjöld vegna óreglulegra liða. Það eru liðir sem falla ekki undir hefðbundna starfsemi sveitarfélaganna en geta haft verulega fjárhagslega þýðinu. Sem dæmi um slíka liði má nefna

## Innihald efnahagsreiknings

útgjöld vegna náttúruhamfara og tekjur vegna sölu eigna.

Efnahagsreikningur felur í sér yfirlit um eignir sveitarfélagsins og skuldir þess. Mismunur á þessu tvennu er eigið fé (höfuðstóll).

Á eignahlið efnahagsreiknings eru færðir veltufjármunir og fastafjármunir.

Undir veltufjármuni eru færðir þættir svo sem lausafé, birgðir, óinnheimtar tekjur og viðskiptakröfur. Undir veltufjármuni eru færðar eignir sem hægt er að umbreyta í lausafé innan eins árs.

Undir fastafjármuni eru færðar fasteignir, vélar, áhöld og tæki, eignahluti í félögum og langtímakröfur.

Á skuldahlið efnahagsreiknings eru færðar skammtímaskuldir og langtímaskuldir ásamt skuldbindingum sveitarfélagsins. Með skuldbindingum skal telja lífeyrisskuldbindingar og skuldbindingar sveitarfélags vegna einkaframkvæmdarsamninga og samninga vegna sölu og endurleigu fasteigna. Tilheyrandi eignir skulu færðar á eignahlið efnahagsreiknings.

Undir skammtímaskuldir eru færðar skuldir við lánardrottna, viðskiptaskuldir, skuldir við eigin fyrirtæki og aðrar skammtímaskuldir. Skammtímaskuldir eru þær skuldir kallaðar sem á að greiða innan eins árs. Hlutfall milli veltufjármuna og skammtímaskulda á helst ekki að vera lægra en 1,0. (veltufjármunir/skammtímaskuldir). Ef hlutfallið er lægra en 1,0 (skammtímaskuldir hærri en veltufjármunir) þá er hætta á að erfitt geti reynst að greiða reikninga á gjalddaga. Dráttarvextir fara vaxandi í framhaldi af því.

Undir liðnum langtímaskuldir eru færðar langtímaskuldir við lánastofnanir og aðrar skuldir til lengri tíma.

Mismunur niðurstöðutölu eignahliðar á efnahagsreikning og heildarskulda á efnahagsreikning er eigið fé eða höfuðstóll sveitarsjóðs.

Á mynd 5 er efnahagsreikningur settur upp á myndrænan hátt. Jafnvægi er á milli eigna annarsvegar og skulda og eiginfjár (höfuðstóls) hins vegar.



Mynd 5. Efnahagsreikningur

**Sjóðstreymi** gefur yfirlit um hvaða hreyfingar hafa átt sér stað í fjárstreymi sveitarfélagsins á árinu. Frá rekstrarniðurstöðu ársins eru dregnir reiknaðir liðir sem hafa ekki áhrif á fjárstreymi. Þar má nefna bókhaldslegan söluhagnað eigna, reiknaðar afskriftir, verðbætur og gengismun ásamt breytingum á lífeyrisskuldbindingum. Þar til viðbótar koma breytingar á birgðum, óinnheimtum tekjum, skammtímakröfum og skammtímaskuldum. Þetta gefur yfirlit um rekstrarhreyfingar ársins. Niðurstaða þessa er veltufé frá rekstri. Það er það fjármagn sem til ráðstöfunar er til að greiða af skuldum og leggja í nýjar fjárfestingar. Þetta er ein mikilvægasta kennitalan þegar lagt er mat á fjárhagslega stöðu sveitarfélagsins því hún gefur til kynna hve auðvelt sveitarfélagið á með að standa við skuldbindingar sínar.

Yfirlit um sjóðstreymi

## Veltufé frá rekstri

Með því að reikna út hve hátt hlutfall veltufé frá rekstri er af heildartekjum sveitarfélagsins er hægt að bera saman rekstrarlega stöðu þess við sömu stærð hjá öðrum sveitarfélögum. Einnig má deila veltufé frá rekstri upp í heildar langtímaskuldir þess til að sjá hve langan tíma tekur að greiða upp skuldir sveitarfélagsins miðað við óbreytta stöðu. Einnig er hægt að sá með þessari aðferð hve mikið veltufé frá rekstri þurfi að batna til að sveitarfélagið geti staðið við skuldbindingar sínar.

## Fjárfestingarhreyfingar

Fjárfestingarhreyfingar ársins gefa yfirlit um fjárfestingar í varanlegum rekstrarfjármunum, söluverð seldra rekstrarfjármuna, fjárfestingu í eignarhlutum, framlög eigin stofnana og önnur framlög.

## Fjármögnunar- hreyfingar

Fjármögnunarhreyfingar gefa yfirlit um ný langtímalán, afborganir langtímalána og breytinga á eigin fyrirtækjum. Niðurstaðan gefur yfirlit um breytingar á handbæru fé, sem er munur á handbæru fé í ársbyrjun og handbæru fé í árslok.

## Skýringar með ársreikningi

### Skýringar með ársreikningi

Í skýringum í ársreikningi skal meðal annars gera grein fyrir þeim reikningskilaaðferðum sem beitt er við gerð ársreikningsins og öðrum þeim atriðum sem nauðsynleg eru við mat á afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélagsins, þar með talið yfirlit um fjárhagslegar skuldbindingar þess. Gerð er grein fyrir hvað liggur til grundvallar niðurstöðu rekstrarreiknings og efnahagsreiknings í ársreikningi. Gefið er yfirlit um áhrif almennra verðlagsbreytinga og hvernig er háttáð mati þeirra eigna sem koma fram í ársreikningi. Yfirlit er gefið um hvernig fjármagnstekjur og fjármagnsgjöld greinist í einstaka þætti.

Ef útistandandi kröfur hafa verið afskrifaðar skal gerð grein fyrir því í ársreikningi. Birt er yfirlit um sundurliðun eignarhluta í fyrirtækjum ef það er fyrir hendi, svo og sundurliðun á langtímakröfum og hvernig þróun á afborgun þeirra lítur út á næstu 4–5 árum. Sundurliðað er hvernig bókfært verð fastafjármuna greinist milli húseigna og véla svo dæmi sé tekið.

Gerð er grein fyrir eignum utan efnahagsreiknings s.s. lóðum og jarðeignum. Birt er tryggingaverð lausafjármuna svo og tryggingaverð ákveðinna eigna sem eru tryggðar vegna náttúruhamfara. Gefið er yfirlit um skiptingu langtímaskulda og hvernig afborganir þeirra líta út á næstu 4–5 árum. Lífeyrisskuldbindingar eru skýrðar út svo og er gefið yfirlit um aðrar skuldbindingar sveitarfélagsins ef þær eru fyrir hendi. Að lokum eru gefnar forsendur fyrir breytingum á efnahagsreikningi sveitarfélagsins á rekstrarárinu.

## Rekstraryfirlit sveitarsjóðs

Í rekstraryfirliti sveitarsjóðs eru birtar nánari upplýsingar um rekstur sveitarfélagsins. Meðal annars er rekstri aðalsjóðs deilt út á einstaka málaflokka, og einstakir málaflokkar greindir niður í undirflokkar og deildir. Rekstraryfirliti er skipt upp með hliðsjón af eftirfarandi reglum.

Sveitarfélögin færa bókhald sitt eftir ákveðnu bókhaldskerfi sem er að stærstum hluta samræmt samkvæmt reglum reikningsskila- og upplýsinganefndar. Hvert og eitt verkefni sveitarfélagsins hefur sitt eigið reikningsnúmer. Samræming á númerum í bókhald sveitarfélaga gerir alla vinnu við bókhald sveitarfélaga einfaldari og samanburð niðurstaðna auðveldari. Hér á eftir er gefið yfirlit um það númerakerfi sem reikningsskila- og upplýsinganefnd hefur gefið út í auglýsingu um flokkun og greiningu í bókhaldi og reikningsskilum sveitarfélaga.

### AÐALSJÓÐUR:

- 00 Skatttekjur
- 02 Félagsþjónusta
- 03 Heilbrigðismál
- 04 Fræðslu- og uppeldismál
- 05 Menningarmál
- 06 Æskulýðs- og íþróttamál
- 07 Brunamál og almannavarnir
- 08 Hreinlætismál
- 09 Skipulags- og byggingarmál
- 10 Umferðar- og samgöngumál
- 11 Umhverfismál
- 13 Atvinnumál
- 21 Sameiginlegur kostnaður
- 28 Fjármagnsliðir
- 29 Efnahagsreikningur aðalsjóðs

### AÐRIR SJÓÐIR OG STOFNANIR:

- 31 Eignasjóður – rekstur
- 32 Eignasjóður - efnahagur
- 33 Þjónustustöð (áhaldahús og vélamiðstöð) – rekstur
- 34 Þjónustumiðstöð - efnahagur
- 35 Vélamiðstöð – rekstur
- 36 Vélamiðstöð - efnahagur
- 37 Trésmiðja – rekstur
- 38 Trésmiðja - efnahagur

39 Innkaupastofnun  
40 Innkaupastofnun – efnahagur

### **B – FYRIRTÆKI SVEITARFÉLAGA**

Hafnarsjóður  
Vatnsveita  
Rafveita  
Hitaveita  
Fráveita  
Sorphirða og sorpeyðing  
Íbúðarhúsnæði – leiguhúsnæði  
Félagslegt leiguhúsnæði  
Annað íbúðarhúsnæði  
Dvalarheimili og hjúkrunarheimili  
Almenningssamgöngur  
Bílastæðissjóður  
Malbikunarstöð  
o.fl. þ.h.

Til B–hluta fyrirtækja eða stofnana sveitarfélags teljast einnig byggðasamlög og aðrar þær stofnanir sem viðkomandi sveitarfélag á að hálfu eða er að meiri hluta á ábyrgð þess.

Í hverjum málaflokki er mismunandi fjöldi undirflokka eða deilda sem hefur hver sitt númer. Eftir þessu kerfi er starfsemi sveitarfélaga flokkuð enn frekar niður.

Yfirlit um þessa skiptingu er sýnd í sundurliðunarbók sveitarfélagsins. Mismunandi getur verið milli sveitarfélaga hvað langt er gengið í þessari sundurliðun og hvaða flokkun er notuð. Það getur helgast af mismunandi starfsemi einstakra sveitarfélaga og hve mikillar sundurliðunar er krafist.

Á þennan hátt fæst glögg yfirlit um einstaka málaflokka í rekstri sveitarfélagsins svo og mismunandi tegundir útlagðs og reiknaðs kostnaðar. Mikilvægt er til dæmis að fá launakostnað brotinn niður eftir málaflokkum svo og nákvæma niðurstöðu hvað varðar launakostnað fyrir sveitarfélagið í heild sinni.

### **LYKILTÖLUR**

#### **Lykiltölur í ársreikningi**

Lykiltölur innihalda ákveðnar upplýsingar sem hægt er að nota til að bera saman stöðu mála milli ára hjá einstökum sveitarfélögum og eins við samanburð milli sveitarfélaga. Með því að skoða og leggja mat á fyrirliggjandi lykiltölur er hægt að átta sig betur á stöðu einstakra

sveitarfélaga og hvert stefnir á einstöku sviðum. Nauðsynlegt er hins vegar að gera sér grein fyrir að lykiltölur eru fyrst og fremst vegvísar og ber að varast að túlka þær of bókstaflega.

Hér á eftir er gefið yfirlit um þær lykiltölur sem óskað er eftir að séu birtar í ársreikningum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga.

## A-hluti:

### Í HLUTFALLI VIÐ TEKJUR

- Skatttekjur
- Laun og launatengd gjöld
- Rekstrarniðurstaða fyrir afskriftir
- Rekstrarniðurstaða
- Veltufé frá rekstri
- Heildarskuldir
- Peningaleg staða

### Í ÞÚSUNDUM KRÓNA Á HVERN ÍBÚA

- Tekjur
- Þar af skatttekjur
- Gjöld án fjármagnsliða
- Heildarskuldir
- Peningaleg staða

### AÐRAR LYKILTÖLUR

- Laun og launatengd gjöld í hlutfalli við gjöld
- Fjárfestingarhreyfingar í hlutfalli við veltufé
- Veltufjárlutfall
- Eiginfjárlutfall

## B-hluti:

### Í HLUTFALLI VIÐ TEKJUR

- Rekstrarniðurstaða
- Veltufé frá rekstri
- Heildarskuldir
- Peningaleg staða



#### **AÐRAR LYKILTÖLUR**

- Fjárfestingarhreyfingar í hlutfalli við veltufé
- Veltufjárlutfall
- Eiginfjárlutfall

### **Samstæði**

#### **Í HLUTFALLI VIÐ TEKJUR**

- Rekstrarniðurstaða
- Veltufé frá rekstri
- Heildarskuldir
- Peningaleg staða

#### **AÐRAR LYKILTÖLUR**

- Fjárfestingarhreyfingar í hlutfalli við veltufé
- Veltufjárlutfall
- Eiginfjárlutfall

### **Lykiltölur Eftirlitsnefndar sveitarfélaga**

Í reglugerð 502/2012 eru birtar þær lykiltölur sem eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga reiknar í yfirferð sinnu um ársreikninga sveitarfélaga. Þær eru sem hér segir:

#### **1. Reiknast sem hundraðshluti af reglulegum tekjum**

- a. Framlegð
- b. Rekstrarniðurstaða
- c. Veltufé frá rekstri
- d. Skuldahlutfall
- e. Skuldaviðmið

#### **2. Aðrar lykiltölur**

- a. Veltufjárlutfall
- b. Vaxtaberandi skuldir og skuldbindingar sem hlutfall af veltufé frá rekstri
- c. Peningaleg staða

## Hvernig eru lykiltölur notaðar?

Lykiltölur eru notaðar í mörgum tilvikum til að skýra út samhengi milli mismunandi þátta í rekstri sveitarfélagsins sem gerir bæði mögulegt að bera saman þróun einstakra atriða milli ára svo og milli sveitarfélaga.

Lykiltölur eru notaðar þegar beðið er um einfalt og skýrt yfirlit um einstaka þætti og geta þær verið undirstaða að umræðu um þá í pólitískri umræðu innan sveitarfélagsins.

Lykiltala er til dæmis reiknuð út með því að tvær tölur eru í samhengi hver við aðra. Það getur verið verð á rekstrareiningu sem sett er í samhengi við magn eða fjölda.

Sem dæmi um slíkar tölur má nefna:

- heildar rekstrarkostnaður sveitarfélagsins deilt á hvern íbúa sveitarfélagsins;
- kostnaður við rekstur leikskóla á hvert barn á leikskólaaldri í sveitarfélaginu;
- viðhaldskostnaður gatna á hvern kílómeter gatna.

Lykiltala getur verið verð á tveimur þáttum sett í samhengi hver við annan:

- kostnaður við fasteignir í hlutfalli af heildarrekstrarkostnaði sveitarfélagsins;
- kostnaður við heimaþjónustu aldraðra í hlutfalli við heildarkostnað við málefni aldraða;
- kostnaður við sérkennslu í hlutfalli við heildarkostnað við kennslu í grunnskólanum;
- innborguð leikskólagjöld í hlutfalli við heildarkostnað sveitarfélagsins við leikskóla.

Lykiltala getur verið hlutfall milli tveggja talna sem eru ekki reiknaðar í krónum og aurum

- fjöldi starfsmanna (stöðugilda) hjá sveitarfélaginu á hvern íbúa sveitarfélagsins;
- fjöldi starfsmanna (stöðugilda) í stjórnun í hlutfalli við heildarfjölda starfsmanna sveitarfélagsins;
- fjöldi kennslutíma á hvert barn í grunnskólum sveitarfélagsins.

Notkun lykiltalna verður fyrst áhugaverð og gagnleg þegar maður hefur möguleika á að bera saman tölur sem eru reiknaðar út eftir sömu aðferð og út frá sömu forsendum.

Í Árbók sveitarfélaga eru ár hvert birtar upplýsingar um ýmsar staðreyndir sem unnar eru úr ársreikningum sveitarfélaga og mynda grunn fyrir útreikning lykiltalna.

Um nokkrar mismunandi leiðir er að velja þegar lykiltölur eru notaðar til samanburðar milli ára og milli einstakra sveitarfélaga.

Hægt er að teikna upp línu um þróun ákveðinna þátta yfir nokkur ár.

Sem dæmi má nefna talnaröð sem sýnir þróun síðustu ára í fjölda kennslutíma á hvert barn í grunnskólanum. Að jafnaði mun talnaröðin sýna vaxandi þjónustustig á þessu sviði. Með slíkum samanburði er hægt að finna út hvort um eðlilega þróun er að ræða eða hvort um sé að ræða breytingar í áherslum sveitarstjórnar á þessu sviði.

Lykiltölur á að túlka af ákveðinni varfærni. Veikleikar aðferðarinnar koma skýrast fram þegar um samanburð er að ræða milli sveitarfélaga. Það er einfaldast að bera saman niðurstöðu úr rekstri samskonar stofnana innan sama sveitarfélags. Til dæmis er hægt á þennan hátt að leggja mat á hvort munur sé milli einstakra skóla innan sveitarfélagsins, til dæmis hvað varðar kennslutíma á hvert barn. Miklu vandasamara er að bera saman þjónustustig og gæði þjónustunnar, en það getur verið forsenda fyrir mismunandi niðurstöðum úr útreikningum lykiltalna fyrir einstök sveitarfélög.

Verulegur munur getur verið á milli einstakra sveitarfélaga í framkvæmd ákveðinna málaflokka eða á þeim aðstæðum sem eru fyrir hendi innan einstakra sveitarfélaga. Sem dæmi má nefna eftirfarandi:

- munur getur verið á milli sveitarfélaga á hvaða aldri börn eru tekin inn í leikskólann;
- munur getur verið á milli grunnskóla hve mikil þörf er fyrir sérkennslu eða fyrir stuðningsfulltrúa;
- munur getur verið á milli sveitarfélaga á hvern hátt húsnæðiskostnaður er fjármagnaður (með leigu, í eigu sveitarfélagsins og fjármagnað með hefðbundinni lántöku eða með kaupleigu);
- mismunur getur verið í færslu bókhalds;
- nauðsynlegt er að bera saman þjónustustig á mismunandi málaflokkum til að fá heildaryfirlit um þjónustu sveitarfélagsins í heild sinni.
- Mismunandi getur verið á hvern hátt sveitarfélög byggja upp starfsemi sína, þegar starfsmannahald er metið. Sum sveitarfélög hafa umfangsmikla tæknideild, á meðan önnur nota utanaðkomandi verktaka eins mikið og kostur er
- nauðsynlegt er að greina á milli notkunar brúttóútgjalda og nettóútgjalda (brúttóútgjöld að frádregnum þjónustutekjum)

Í heild sinni má segja að það séu þrjú atriði sem verður að vera á varðbergi gegn þegar verið er að bera saman lykiltölur milli sveitarfélaga.

Í fyrsta lagi má nefna að ekki má hverfa frá að nota lykiltölur á grundvelli tæknilegra erfiðleika og annarra vandamála.

Í öðru lagi verður að nota lykiltölur í samanburði milli sveitarfélaga sem umræðugrundvöll en ekki sem stjórnæki. Aðstæður geta verið mismunandi milli einstakra sveitarfélaga sem gerir hráan samanburð erfiðan.

Í þriðja lagi verður að nota lykiltölur í hófi. Þær gefa yfirlit um stöðu mála, en ef þær verða of margar þá virka þær í andhverfu sína og gera umræðu um málefnið ómarkvissari og ruglingslegri.

# Fjárhagsáætlun sveitarfélaga



## Inngangur

„Besta aðferðin til að sjá fyrir um framtíðina er að skipuleggja hana.“

Áætlanagerð er verklag sem nýtist við að beita ákveðnum skilgreindum vinnubrögðum og nýta tiltækar upplýsingar á samræmdan hátt. Tilgangur þess er að skipuleggja hvernig þeim pólitísku markmiðum sem sveitarstjórn hefur sett fyrir sveitarfélagið verður náð. Þar er um að ræða bæði fjárhagsleg og rekstrarleg markmið, magn þjónustu og gæði hennar. Í gegnum fjárhagsáætlanagerðina fæst yfirlit um að hve miklu leyti tiltekin markmið eru samræmanleg og framkvæmanleg. Með heildarfjárhagsáætlun fyrir sveitarfélagið og stofnanir þess eru ákvarðanir sveitarstjórnar samræmdar, þeim forgangsraðað og þær settar í tímaröð.

Hlutverk  
fjárhagsáætlunar

Ávinningur þátttakenda með vönduðu starfi við gerð fjárhagsáætlunar er einnig sá að með starfinu öðlast þeir betri rekstrarlega vitund og aukinn skilning á fjármálum sveitarfélagsins. Þannig verða þeir betur í stakk búnir til að stjórna á ábyrgan hátt þeirri skipulagsheild sem starfsemi sveitarfélagsins er.

Í fjárhagsáætlun fyrir rekstur sveitarfélags og stofnanir þess, kemur fram yfirlit um ákvarðanir og áherslur sveitarstjórnar fyrir næsta rekstrarár sveitarfélagsins. Fjárhagsáætlun sveitarfélagsins hefur einnig mikilvægu lýðræðislegu hlutverki að gegna. Tilgangur hennar er að tryggja að fjármunum sveitarfélagsins sé ráðstafað í samræmi við þær fjárheimildir sem sveitarstjórn hefur samþykkt. Fjárhagsáætlun er bindandi ákvörðun um fjárheimildir sveitarstjórnar sem ekki er heimilt að bregða út af án sérstakrar samþykktar sveitarstjórnar.

Lýðræðislegt hlutverk  
fjárhagsáætlunar

Þegar rekstrarárið er liðið og ársreikningur er frágenginn byggir vinna endurskoðenda ársreikninga að ákveðnu leyti á fjárhagsáætlun fyrir árið. Meðal annars er farið yfir hvort fjármunum hafi verið ráðstafað í samræmi við þær ákvarðanir sem voru teknar í upphafi ársins þegar fjárhagsáætlun var samþykkt og í samræmi við þau lög og reglur sem gilda fyrir sveitarfélögin.

## Vinna við fjárhagsáætlun sveitarfélaga

Fjárhagsáætlun sveitarfélags hefur mikilvægu hlutverki að gegna í framkvæmd lýðræðislegrar stjórnskipunar. Hún á að tryggja að fjármunum sveitarfélagsins sé ráðstafað í samræmi við ákvarðanir sveitarstjórnar. Fjárhagsáætlun felur í sér eftirfarandi atriði:

- Hve miklum fjármunum er ráðstafað til einstakra verkefna;
- Hvaða skilyrði eða fyrirvarar eru tengdir einstaka verkefnum;
- Hvaða sveigjanleiki er fyrir hendi hjá einstökum stofnunum sveitarfélagsins til ráðstöfunar fjármuna.

Hlutverk  
fjárhagsáætlunar  
við lýðræðislega  
stjórnskipan

Íbúar hafa aðgang að fjárhagsáætlun sveitarfélagsins

Sérhver íbúi sveitarfélagsins hefur rétt til að fá aðgang að fjárhagsáætlun þess. Í íslenskum sveitarstjórnarlögum er ekki að finna ákvæði þess efnis að sveitarstjórn beri skylda til að kynna meginatriði fjárhagsáætlunar fyrir íbúum sveitarfélagsins eins og víða er til staðar hjá nágrannalöndum okkar. Íbúar sveitarfélags hafa með aðgangi að fjárhagsáætlun fyrir sveitarfélagið yfirlit um tiltækar upplýsingar um fyrirhugaða starfsemi þess og þá fjárhagslegu ramma sem sveitarstjórn hefur unnið út frá.

Markmið þeirra reglna sem gilda fyrir undirbúning og framkvæmd fjárhagsáætlunar fyrir sveitarfélög er að styrkja lýðræðislegt hlutverk fjárhagsáætlunar.

Í eftirfarandi samantekt er stefnt að því að taka saman einskona vegvísi við gerð fjárhagsáætlunar fyrir sveitarfélög. Dregið skal saman hvaða upplýsingar er hægt að fá úr fjárhagsáætlun og hvaða reglur gilda varðandi gerð fjárhagsáætlunar.

## Uppbygging fjárhagsáætlunar

Reglur reikningsskila- og upplýsinganefndar

Undirbúningur fjárhagsáætlunar hefst mismunandi snemma árs hjá sveitarfélögum og er lokið á mismunandi tíma í vetrarbyrjun. Fer það bæði eftir stærð þeirra, svo og eftir því hvaða vinnubrögðum er beitt við gerð fjárhagsáætlunar. Ljúka verður afgreiðslu fjárhagsáætlunar eigi síðar en 15. desember ár hvert.

Fjárhagsáætlun sveitarfélags virðist oft mikil að vöxtum, hún innihaldi mikið af talnalegum upplýsingum og virðist því flókin fyrir þá sem ekki eru því vanari að lesa úr slíkum upplýsingum. Reikningsskila- og upplýsinganefnd hefur gefið út sérstakar leiðbeiningar um hvaða upplýsingar eiga að koma fram í fjárhagsáætlun og hvernig þær skulu fram settar. Ef þörf er á að fá fram ákveðnar upplýsingar úr fjárhagsáætlun verður fyrst að liggja ljóst fyrir hver er bakgrunnur þeirra upplýsinga sem liggja fyrir. Yfirleitt er fjárhagsáætlun sundurliðuð eftir málaflokkum en framsetning getur verið mismunandi eftir sveitarfélögum.

Sveitarstjórn ber ábyrgð á rekstri sveitarfélagsins

Pegar sveitarstjórn tekur ákvörðun um fjárhagsáætlun næsta árs, er ekki einungis tekin ákvörðun um útteilingu fjárhæða til einstakra málaflokka, heldur tekur sveitarstjórn þar með ákvörðun um hvernig tiltækum fjármunum skuli ráðstafað. Afgreiðsla fjárhagsáætlunar fyrir næsta ár er því ekki ákvörðun um líklega ráðstöfun fjármuna heldur bindandi ákvörðun um fjárheimildir hvers málaflokks. Óheimilt er að ráðstafa fjármunum umfram fjárheimildir nema með afgreiðslu sveitarstjórnar á sérstökum viðauka hverju sinni.

Sveitarstjórn ber endanlega ábyrgð á rekstri skóla, leikskóla, stofnana sveitarfélagsins og stjórnkerfi þess. Sveitarstjórnin tekur einnig ákvörðun um og ber ábyrgð á því þjónustustigi sem er í sveitarfélaginu, innan gildandi lagaramma.

Sveitarstjórn getur til dæmis tekið ákvörðun um fleiri atriði varðandi leikskólann en hvaða fjárhæð á að veita til hans. Sveitarstjórn getur til dæmis tekið ákvörðun um hvaða aldursflokkum á að þjóna á leikskólunum, um opnunartíma leikskólans og hvernig skal standa að sumarfríum svo dæmi séu nefnd. Sá valkostur er fyrir hendi að sveitarstjórn láti einstakar fagnefndir annast þessa ákvarðanatöku og fundargerðir nefnda séu lagðar fyrir sveitarstjórn til afgreiðslu. Slíkt á frekar við í fjölmennari stærri sveitarfélögum.

Útfærsla  
fjárhagsáætlunar

Það er því eðlilegt og nauðsynlegt að sveitarstjórn láti ákveðnar leiðbeiningar um útfærslu og starfstillhögun fylgja með fjárhagsáætlun hvers málaflokks fyrir sig. Ábendingar eða ákvarðanir um framkvæmd mála hjá leikskólum, svo dæmi sé nefnt, er ekki síður nauðsynlegt heldur en að taka ákvörðun um einstakar fjárhæðir. Slíkar ábendingar eru einnig oft af leiðbeinandi toga, svo sem að fjárhagsáætlun fyrir leikskóla byggja á ákveðnum forsendum varðandi þróun í barnafjölda og dreifingu milli aldurshópa.

Sveitarstjórn stendur frammi fyrir þeim valkostum við gerð fjárhagsáætlunar að taka ákvörðun um að veita eina rammafjárhæð til reksturs hvernar einingar innan sveitarfélagsins. Síðan væri viðkomandi nefnd og/eða forstöðumanni falið það að taka ákvörðun um hvernig þessari fjárhæð er ráðstafað....

... eða vill sveitarstjórn taka ákvörðun um að ákveðnar fjárhæðir fari til hinna mismunandi verkefna og ekki megi nota þær til annarra hluta. Sem dæmi þar um má nefna að sveitarstjórn getur tekið ákvörðun um hve háum fjárhæðum á að verja til einstakra rekstrarþátta í rekstri leikskólans eða grunnskólans.

Fjárhagsáætlanir eru oft flokkaðar niður í þrjá meginflokka, eftir því hve mikil vinna er lögð í þær. Flokkunin kemur fram í mynd 6, sem er á næstu blaðsíðu.

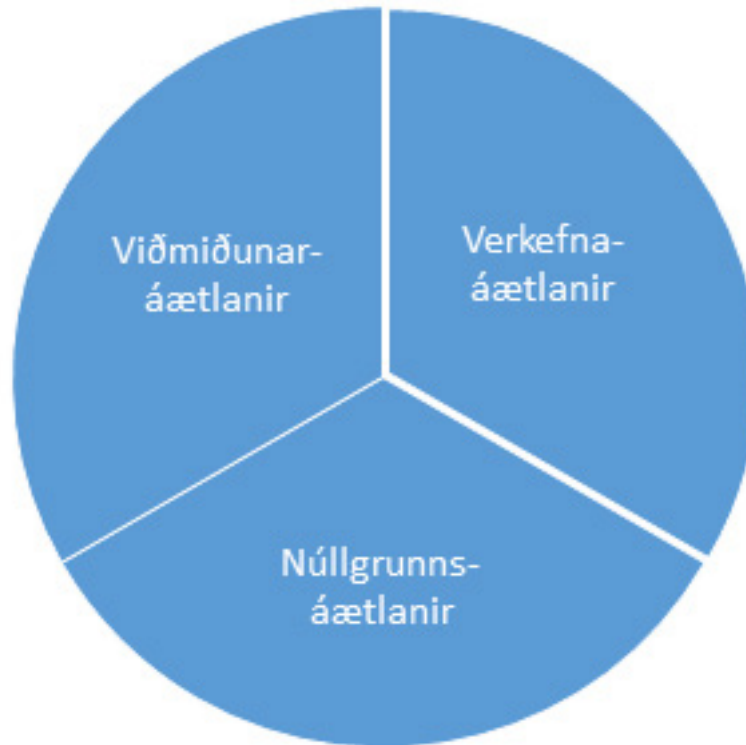
Meginflokkar  
fjárhagsáætlana

**Viðmiðunaráætlanir** byggja á rekstrarniðurstöðu fyrra árs eða nokkurra fyrri ára. Tillit er tekið til breytinga vegna verðlagsþróunar og breytinga í umfangi verkefna. Þær eru einfaldar, sveigjanlegar og byggja á þekktum forsendum. Aftur á móti koma markmið fjárveitinga ekki skýrt fram og erfitt að meta markmið einstakra deilda.

Yfirlit um fjárveitingar  
til einstakra málaflokka

**Verkefnaáætlanir** byggja á skýrum markmiðum og tilteknum verkefnum. Tilgangi málaflokka og deilda er lýst, þær flokkaðar eftir verkefnum og tilgreind ákveðin markmið með hverju verkefni. Kostir þessarar aðferðar er að deildum er sett ákveðin undirmarkmið, kostnaður og ávinningur er metinn áður en tekin er ákvörðun um framkvæmd. Aðferðin er aftur á móti tímafrek og vandasamari en sú fyrri og erfitt að leiðrétta mistök sem gerð hafa verið á einhverjum stigum áætlavinnunnar.





Mynd 6. Flokkar fjárhagsáætlana

**Núllgrunnsáætlanir** byggja á því að tillögur um fjárpörf er rökstudd frá grunni. Öll starfsemi málaflokks, stofnunar eða fyrirtækis er brotin niður í þætti sem eru metnir á kerfisbundinn hátt. Einstökum atriðum er síðan raðað eftir mikilvægi þeirra. Í þessari aðferðafræði er öll starfsemi viðkomandi stofnunar tekin til skoðunar, sérhverju verkefni lýst, markmiðum þess, kostnaði sem fylgir því og væntanlegum árangri. Stjórnendur vinna áætlunina sem gerir yfirstjórn auðveldara að taka endanlega ákvörðun í hverju tilviki. Þessari vinnuaðferð fylgir umfangsmikil skráningar og greiningarvinna sem gerir það að verkum að þessi aðferðafræði er varla viðhöfð nema á nokkurra ára fresti hjá sömu stofnun.

### Rammafjárveitingar

Umræða um hvort eigi að viðhafa rammafjárveitingar eða nákvæma stjórnun á hvernig fjármunum er ráðstafað ræðst af því á hvaða stigi fjárveitingar eru. Það getur verið mismunandi hvaða form er notað við mismunandi málaflokka sveitarfélagsins. Hægt er að

nota rammafjárveitingar við sumar stofnanir og nákvæmari og sundurliðaðri fjárveitingar við aðrar.

Mikilvægt er að fjárhagsáætlun innihaldi samandregið yfirlit um fjárveitingar til einstakra málaflokka þannig að ljóst liggja fyrir hvernig fjárveitingar skiptast og hverjar séu áherslur í málefnum sveitarfélagsins í heild sinni. Í slíku yfirliti á eftirfarandi að koma fram:

- Hvaða nefnd (stofnun eða stjórnslueining) hefur fengið fjárveitingu;
- Hvaða verkefni á að leysa með viðkomandi fjárveitingu;
- Um hve háa fjárhæð er að ræða;
- Hvaða skilyrði og/eða forsendur liggja að baki fjárveitingu til einstakra verkefna eða efnisþátta.

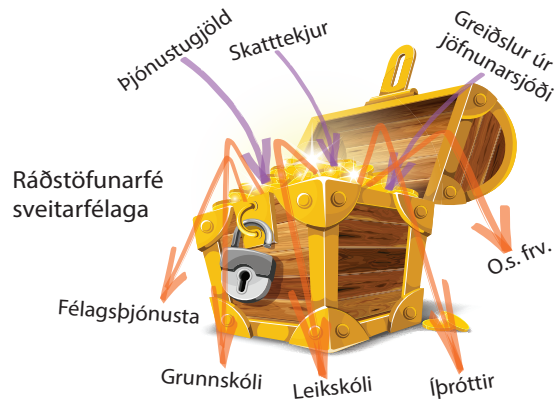
Í mörgum sveitarfélögum er lögð áhersla á að æ stærri hluti að fjárhagslegri ábyrgð á rekstri sveitarfélagsins sé færður út til einstakra stofnana og annarra afmarkaðra eininga sveitarfélagsins.

Dreifistýring byggir á þeirri hugmyndafærði að það sé stjórnandi hvernar stofnunar, í samvinnu við starfsfólk og notendur, sem hefur bestu forsendur til að ákvarða um forgangsröðun í starfsemi stofnunarinnar. Stundum er rætt um að stofnunin fá „peninga í poka“ án sérstakra skilyrða. Það þýðir að stjórnandi stofnunarinnar hafi ráðstöfunarrétt á ákveðinni fjárhæð sem hann getur ráðstafað eftir eigin höfði innan gefins fjárhagsramma án þess að vera bundinn af fjárhagsáætlun sem er sundurliðuð nákvæmlega af sveitarstjórn. Slíkt vinnufyrirkomulag er nefnt „rammafjárveiting“ þar sem ákvörðun sveitarstjórnar gefur til kynna þann ramma sem viðkomandi málaflokkur / stofnun þarf að halda sig innan á rekstrarárinu. Markmið með þessu fyrirkomulagi er að gera sérhverja fagnefnd innan sveitarfélagsins ábyrgari og meðvitaðri um fjármál innan síns málaflokks. Sveitarstjórn ákveður vissa forgangsröðum verkefna í rammafjárveitingum en hlutverk fagnefnda og stjórnanda innan hvers málaflokks er að ráðstafa fjárveitingum innan samþykks fjárhagsramma á þann hátt sem skynsamlegast þykir.

Dreifistýring innan sveitarfélaga

Rammafjárveitingar gera viðkomandi nefndir og stjórnendur ábyrgari

Dæmi um þetta flæði fjármuna kemur fram á mynd 7:



Mynd 7. Flæði fjármuna.

Pegar einstakar nefndir eru orðnar virkir þátttakendur í gerð fjárhagsáætlunar fyrir sveitarfélagið í samstarfi við viðkomandi forystumenn, þá þarf að búa viðkomandi nefndarmenn vel undir þá vinnu. Það þarf að gerast bæði svo að þeir valdi viðfangsefninu og að þátttaka þeirra nái tilætluðum árangri. Mestu máli varðar engu að síður að nefndirnar sinni stefnumarkandi málum fyrir sinn málaflokk, en skipti sér ekki af rekstri eða fjármálaumsýslu með beinum hætti.

### Nauðsyn á vönduðum undirbúningi

Eins og kemur fram í sveitarstjórnarlögum, þá er fjárhagsáætlun bindandi gjörningur fyrir einstakar stofnanir og málaflökka. Það á bæði við um tekjur og útgjöld málaflökksins. Þannig verður það að liggja ljóst fyrir ef þjónustutekjur einstakra málaflökka verða hærri en gert var ráð fyrir, þá er ekki heimilt að ráðstafa þeim án samþykkis sveitarstjórnar.

### Fjárhagsáætlun gildir fyrir almanaksárið

Fjárhagsáætlun er gerð fyrir hvert almanaksár fyrir sig. Fjárveitingar sem ekki eru notaðar við árslok færast ekki sjálfkrafa yfir áramót. Þar á móti er það ekki sjálfsagt að ef farið er fram úr fjárhagsáætlun ársins að það leiði sjálfkrafa til þess að fá auknar fjárheimildir á næsta ári. Sú vinnuregla hefur þó skapast víða að ef stofnun hefur ekki nýtt fjárheimild að fullu við árslok, þá færast hún yfir áramót og leggst við reglubundna fjárveitingu næsta árs. Þetta felur í sér hvata til stjórnenda og starfsfólks til vandaðrar meðferðar fjármuna sem nýtist stofnunni sjálfri. En eins og áður segir, þá er ekkert sjálfgefið í þessum málum.

## Fjárhagsáætlun sem stjórnæki

Í rekstri fyrirtækja er það yfirleitt ánægjuefni ef ársreikningur sýnir meiri tekjur og betri afkomu en gert er ráð fyrir í fjárhagsáætlun. Hjá sveitarfélögunum eru ekki nákvæmlega sömu viðhorf til staðar. Markmið sveitarstjórna er að veita ákveðna þjónustu og halda sig innan þess ramma sem fjárhagsáætlun setur. Oft hafa menn borð fyrir báru hvað varðar tekjuhliðina til að eiga upp á eitthvað að hlaupa. Ef útgjaldaramminn lætur undan er ekki auðvelt að sækja meiri tekjur inn í reksturinn nema með auknum álögum á íbúana, nokkuð sem flestar sveitarstjórnir vilja forðast eins og hægt er. Ef ekki er svigrúm fyrir auknum álögum þá er verður að brúa bilið með lántökum, nokkuð sem er einungis hægt tímabundið og kemur til með að draga úr svigrúmi sveitarstjórnar til athafna í náinni framtíð. Fjármálareglur sveitarfélaga takmarka þennan möguleika mjög.

Afgreiða skal fjárhagsáætlun eigi síðar en þann 15. desember ár hvert. Þá liggur fyrir ákvörðun um útsvarshlutfall, álagningarhlutfall fasteignaskatts og hinna mismunandi þjónustugjalda s.s. holræsagjald, sorphirðu- og sorpeyðingargjald, vatnsgjald og lóðarleigu. Einnig liggur þá fyrir ákvörðun um þjónustugjöld s.s. gjöld til leikskóla, heimaþjónustu og annarra verkefna sem greidd eru að hluta til með þjónustugjöldum.

Aukin rekstrarvitund sveitarstjórnarmanna, þær kröfur sem gerðar eru til sveitarstjórna um jafnvægi í rekstri og það aðhald sem eftirlitsnefnd sveitarfélaga veitir, gerir það að verkum að sveitarfélögin setja sér yfirleitt það markmið að fjárhagsáætlun þess sé eins raunhæf og kostur er. Vinna við gerð fjárhagsáætlana er orðin mun vandaðri en hún var áður og fjárhagsáætlun er nýtt sem stjórnæki í rekstri sveitarfélagsins í mun ríkari mæli en gert var fyrir tiltölulega fáum árum.

Einn liður í gerð fjárhagsáætlunar er að stilla flæði útgjalda saman við tekjuflæðið þannig að skammtímalán s.s. tímabundinn yfirdráttur séu eins lág og mögulegt er vegna þess kostnaðar sem þau hafa í för með sér.

Fjárhagsáætlun er gerð á því verðlagi sem gert er ráð fyrir að gildi á jafnaði á því ári sem unnið er með. Yfirleitt er þjóðhagsspá hagstofunnar notuð til að leggja mat á líklega verðlagsþróun á komandi árum.

Afleiðingar þess að meta framtíðina rangt þurfa ekki að vera miklar ef skekkjan er álíka í sömu átt á öllum sviðum. Ef á hinn bóginn skatttekjur eru áætlaðar of háar en rekstrartekjur eru vanmetnar, þá munu vandamálin ekki láta á sér standa.

Mismunur á fyrirtækjarekstri og rekstri sveitarfélaga

Afgreiða skal fjárhagsáætlun eigi síðar en 15. desember ár hvert

Fjárhagsáætlun er gerð á verðlagi þess árs sem unnið er með

Samband íslenskra sveitarfélaga vinnur árlega upp úr þjóðhagsspá Hagstofu Íslands samantekt um horfur varðandi helstu þætti sem skipta máli varðandi undirbúning fjárhagsáætlun sveitarfélaganna. Eins liggja þar fyrir upplýsingar er varða kjarasamninga og launaþróun. Síðan eru aðrir staðbundnir þættir sem sveitarstjórn á hverjum stað og starfsmenn þess þekkja best, svo sem líklega þróun í íbúafjölda, tekjum sveitarfélagsins, atvinnustigi og mismunandi þjónustubáttum.

## Fjárfestingar

### Meðhöndlun nýrra fjárfestinga

Nýjar fjárfestingar á að meðhöndla á sérstakan hátt við gerð fjárhagsáætlunar. Vegna þess að nýbygging er ákvörðun sem hefur fjölþættari áhrif en einungis kostnað við sjálfa fjárfestinguna.

Í fyrsta lagi er yfirleitt um að ræða fjárfestingu sem langan lífaldur, svo að val af staðsetningu, innréttingar, efnisval og fleira sem bygginguna varðar skal vanda vel. Það skal vel vanda sem lengi á að standa.

Í öðru lagi mun fjárfesting í nýjum mannvirkjum yfirleitt hafa í för með sér aukin rekstrarútgjöld fyrir sveitarfélagið.

Vegna þessara ástæðna skal taka sérstaka ákvörðun hverju sinni um stærri fjárfestingar. Enginn annar aðili en sveitarstjórn getur tekið slíka ákvörðun, burtséð frá því hve mikil dreifstýring er fyrir hendi að öðru leyti innan sveitarfélagsins. Fjárveiting til nýrra mannvirkja nær oft yfir fleiri ár þar sem nýbygging tekur oft lengri tíma en eitt fjárhagsáætlunarár.

Við fjárfestingar sem nema hærrí fjárhæð en 20% af skatttekjum sveitarfélags á yfirstandandi ári er skylt að gera sérstakt mat á áhrifum hennar á fjárhag sveitarfélagsins.

Það getur komið upp vafi um hvort meta skal breytingar á húsnæði sem viðhald og þá sem rekstrarkostnað eða sem fjárfestingu. Erfitt er að skilja þar á milli með afgerandi hætti, en hægt er að miða við hvort breytingar á húsnæði hafi áhrif á afskriftastofn eða rekstur stofnunarinnar á næsta ári. Þá skal meta hana sem fjárfestingu en annars skal meta hana sem viðhaldskostnað.

## Fjárhagsáætlun til fleiri ára

### Þriggja ára áætlun

Í svo umfangsmiklum rekstri eins og víða er að finna hjá sveitarfélögum er nauðsynlegt að vinna langtímaáætlun um fjárhagslega þróun helstu þátta í rekstri þess. Eins og kunnugt er þá gildir árleg fjárhagsáætlun fyrir eitt ár í senn. En við þá forgangsröðun verkefna sem er

óhjákvæmileg við árlega fjárhagsáætlun er nauðsynlegt að horfa til fleiri ára hvað varðar starfsemi sveitarfélagsins og framkvæmdir þess. Ef þróun í þjónustu sveitarfélagsins á að ganga eðlilega fyrir sig, þá verður að taka ákvarðanir út frá mati á þróun mála til lengri tíma.

Í sveitarstjórnarlögum er það lögbundið að sveitarfélög geri þriggja ára áætlun til viðbótar áætlun fyrir komandi ár. Þær eru unnar sem ein heild og afgreiddar samtímis.

Þriggja ára áætlun er unnin eftir sömu grundvallarreglum eins og árleg áætlun hvað varðar tekjur og gjöld. Þó má nefna að þar sem erfitt er að áætla verðþróun tekna og gjalda þrjú ár fram í tímann, þá er þriggja ára áætlun oft unnin á sama verðlagi og fjárhagsáætlun fyrir komandi ár. Þegar þriggja ára áætlun er unnin á föstu verðlagi þá sést strax ef raunbreytingar eru fyrirhugaðar hjá sveitarfélaginu í einhverjum málaflokk í starfsemi þess. Hægt er ef villi stendur til að vinna þriggja ára áætlun út frá nákvæmari forsendum. Þá er þjóðhagsspá Hagstofu Íslands notuð sem grundvöllur að verðlagsforsendum, vaxtaþróun og öðrum þeim almennu forsendum sem nota verður við gerð langtímaáætlunar.

Þriggja ára áætlun

## Fjárhagsáætlun gefur heildarmynd af fjárhagsstöðu sveitarfélagsins

Með hliðsjón af niðurstöðum fjárhagsáætlunar er möguleiki að leggja mat á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins í heild sinni. Það er hins vegar ekki ætíð auðvelt að finna þær upplýsingar sem leiða í ljós hvort fjárhagsstaða sveitarfélagsins sé í jafnvægi eða hvort hún sé erfið. Einnig er oft erfitt að fá upplýsingar um hvort þróun á fjárhag sveitarfélagsins sé í rétta átt eða hvort hún fari versnandi. Jafnt þeir sem lesa ársskýrslu eða fjárhagsáætlun sveitarfélagsins og þeir sem eru þátttakendur í ákvarðanatökuferli sveitarfélagsins verða að hafa ákveðnar skoðanir á hvaða skilningur sé lagður í merkingu orðanna „góður fjárhagur“.

Greining á  
fjárhagsstöðu  
sveitarfélagsins

Hægt er að spyrja sem svo „Hvaða einkenni gefa til kynna að sveitarfélag eigi í fjárhagslegum erfiðleikum?“ Vaxandi skuldir, minna lausafé, hækkun dráttarvaxta og frestun framkvæmda getur gefið til kynna að fjárhagsstaðan sé erfið.

Í þeim bókhaldsreglum sem unnið er eftir hafa ekki verið fyrir hendi neinar sérstakar reglur um hvaða lykiltölur séu birtar í ársreikningum. Í útgefnum reglum reikningsskila- og upplýsinganefndar hafa aftur á móti verið birtar reglur um hvaða lykiltölur á að birta í ársreikningum og fjárhagsáætlunum.

Sveitarfélagið getur hafa tekið á sig mismunandi skuldbindingar, svo sem ábyrgð vegna lána til íþróttamannvirkja, félagslega húsnæðiskerfisins og veitustofnana svo dæmi séu nefnd. Yfirlit um þær skuldbindingar sem sveitarfélagið ber ábyrgð á skal fylgja með ársreikningi.

Sama gildir um lífeyrisskuldbindingar. Flest sveitarfélög bera verulegar skuldbindingar vegna lífeyrismála og er þeirra yfirleitt getið í ársreikningi.

Taka þarf mið af hvort sérstaklega góð afkoma sveitarfélags byggir á tilfallandi tekjum vegna sértekna (óreglulegra tekna) sem koma einungis einu sinni eða mjög sjaldan fyrir.

### Fjármögnun með þjónustugjöldum

Hluti af starfsemi sveitarfélaga er fjármagnaður að hluta til eða að öllu leyti með þjónustugjöldum. Má þar nefna einstaka málaflokka svo sem leikskólann, tónlistarkennslu, sorphirðu og sorpeyðingu og rekstur holræsa. Síðan má nefna sérstakar stofnanir svo sem hafnarsjóð, félagslegar íbúðir og vatnsveitu. Það er sameiginlegt hjá þeim málaflökkum og stofnunum sem fjármagnaðar eru með þjónustugjöldum að þau mega ekki mynda skattstofn. Tekjur af þjónustugjöldum mega ekki vera hærri en sannanlegur rekstrarkostnaður og fjármagnskostnaður viðkomandi stofnunar til lengri tíma litið. Í ársreikningi fyrir viðkomandi stofnanir kemur fram viðskiptayfirlit gagnvart sveitarsjóði, auk yfirlits um viðskiptastöðu gagnvart öðrum viðskiptaaðilum.

### Veltufjárhlutfall ekki lægri en 1

Ef skammtímaskuldir sveitarfélags eru mun hærri en viðskiptakröfur þess, getur það verið merki þess að rekstur sveitarfélagsins sé ekki í jafnvægi. Æskilegt er að þetta hlutfall sé ekki lægra en 1 (skammtímakröfur / lausaskuldir).

### Starfsáætlun sveitarfélagsins

Í tengslum við undirbúning og vinnslu fjárhagsáætlunar er iðulega sett upp svokölluð starfsáætlun. Hún er greinargerð um hvernig rekstri málaflokka verður hagað innan úthlutaðs fjárhagsramma. Í starfsáætlun er gerð grein fyrir markmiðum í málaflöknum og settir fram mælikvarðar til að mæla árangur. Gerð er grein fyrir fyrirhuguðum breytingum í rekstri sveitarfélagsins. Með slíkri starfsáætlun er stefnt að því að auðvelda forgangsröðun verkefna, veita aðhald og skerpa ábyrgð stjórnenda. Með henni er auðveldara að viðhafa eftirfylgni með því hvort sett markmið hafi náðst. Til að sú vinna sem lögð er í gerð starfsáætlunar skili árangri er áhugi stjórnenda og kjörinna fulltrúa ákveðið lyklatríði. Einnig er lögð áhersla á þátttöku starfsmanna og hópvinnu meðal starfsmanna og kjörinna fulltrúa. Í þessu sambandi er ákveðið lyklatríði að forstöðum enn stofnana taki saman yfirlit með vissu millibili um framvindu fjárhags- og starfsáætlana. Skýringar skulu gefnar ef áætlanir hafa ekki gengið eftir.

## Undirbúningur fjárhagsáætlunar

### Undirbúningur fjárhagsáætlunar

Sjálft fjárhagsáætlunarferlið er í stórum dráttum unnið af einstökum starfsmönnum sveitarfélaga eftir aðstæðum hverju sinni. Kjörnir sveitarstjórnarmenn taka ákvörðun um þau markmið sem unnið er eftir, ákveða forgangsröðun verkefna og hafa eftirlit með vinnubrögðum við undirbúning fjárhagsáætlunar. Enda þótt mestur þungi daglegs starfs

Í þeim efnum hvíli á starfsmönnum, er engu að síður nauðsynlegt fyrir kjörna fulltrúa að hafa þekkingu á vinnuferlinu og á hvern hátt unnið er að undirbúningi áætlunarinnar. Hér er dregið saman yfirlit um nokkur meginatriði sem eru grundvöllur að vönduðum undirbúningi og góðum grunni fjárhagsáætlunar.

1. Fjárhagsáætlun verður að vera raunsæ og byggja á raunsæjum forsendum og áætlunum.
2. Fjárhagsáætlun verður að byggja á raunverulegum fjárhagslegum forsendum í ytra umhverfi.
3. Skýrar verklagsreglur verða að liggja fyrir um hvernig unnið er að fjárhagsáætlun fyrir sveitarfélagið.
4. Þrátt fyrir að einungis fyrsta ár fjárhagsáætlunar sé formleg ákvörðun þá verður að vanda vel til vinnu fyrir öll ár fjárhagsáætlunar.
5. Fjárhagsáætlun skal leiða til þess að nýting tiltækra fjármuna verði eins skilvirk og best verður á kosið.
6. Það verða að vera skýr tengsl milli þjónustustigs og gæða annars vegar og fjárveitinga hins vegar.
7. Við undirbúning fjárhagsáætlunar skapast svigrúm til pólitískrar forgangsröðunar.
8. Skýr verkaskipting þarf að vera á milli stjórnmalamanna og stjórnýslu.
9. Við undirbúning fjárhagsáætlunar gefst tækifæri til almennra skoðanaskipta milli stjórnmalamanna, borgaranna, forstöðumanna stofnana og nefndamanna.
10. Fjárhagsáætlun þarf að vera gegnsæ og skýrt uppsett.
11. Það þarf að vera skýrt hver leiðir vinnu við gerð fjárhagsáætlunar bæði innan stjórnýslunnar og á hinu pólitíska sviði.

Við upphaf vinnu við gerð fjárhagsáætlunar er nauðsynlegt að glöggva sig á eftirfarandi atriðum:

Markmiðssetning við gerð fjárhagsáætlunar

- Hvaða markmiðum á að ná?
- Hverju er hægt að stjórna?
- Hver eru stjórnþækin?
- Hvaða sviðrúm er til fjárhagsramma fyrir einstaka málaflokka og stofnanir?
- Hvaða forsendur eru til staðar í hverju tilviki?
- Hvernig er eftirliti með framkvæmd fjárhagsáætlunar og skýrslugerð háttað?
- Hvaða viðmiðunarreglur eru notaðar?

Við gerð fjárhagsáætlunar er aflað upplýsinga um utanaðkomandi þætti sem hafa áhrif á þróun fjármála sveitarfélagsins á komandi ári eftir því sem fært er. Þar má nefna eftirfarandi atriði:

Utanaðkomandi upplýsingar



- Verðlagsbreytingar
- Kjarasamningar
- Vaxtabreytingar
- Gengisbreytingar

## Heimafengnar upplýsingar

Til viðbótar koma svo aðrir þættir sem afla verður upplýsinga um frá forsendum hvers sveitarfélags. Þar má nefna eftirfarandi atriði:

- Breytingar á íbúafjölda og samsetningu íbúanna
- Breytingar á tekjum einstaklinga og fyrirtækja
- Fjöldi gjaldenda til sveitarfélagsins og þróun meðaltekna
- Þjónustupörf
- Aldursskipting íbúa
- Atvinnustig

## Meginþættir fjárhagsáætlunar

Í fjárhagsáætlun kemur fram yfirlit um tvo megin þætti:

### Fjármagnshreyfingar:

- Fjáröflun (eigin fjármögnun og lánsfé)
- Fjárráðstöfun (rekstur, afborganir lána, fjárfestingar)
- Efnahagur í upphafi og lok árs

### Greiðsluáætlun:

- Tímasett yfirlit um inn- og útborganir
- Rekstrar- og framkvæmdaáætlun
- Áætlun um fjármagnshreyfingar
- Áætlun um tímasetningar

## Vinnuferli við fjárhagsáætlanagerð

### Dæmi um vinnuferli við áætlanagerð hjá sveitarfélagi:

- Kallað eftir yfirliti forstöðumanna stofnana sveitarfélagsins um ýmis atriði svo sem eftirfarandi:
  - » magnbreytingar á þjónustupörf (t.d. vegna grunnskóla og leikskóla)
  - » breytingar á fjölda barna í grunnskóla
  - » ný lagaákvæði og reglugerðir sem taka verður tillit til
  - » breytingar á þörf fyrir sérkennslu
  - » áhrif kjarasamninga
  - » stofnbúnaður
  - » skólinn
  - » umhverfismál

- » slökkvilið
- » tæknideild / áhaldahús
- Fjármálasvið sveitarfélagsins annast gerð áætlunar um almennar launa- og verðlagsbreytingar
- Tæknisvið sveitarfélagsins annast mat á t.d. viðhaldspörf húsnæðis og mannvirkja og leggur fram tillögu að forgangsröðun verkefna:
- Eftirfarandi er síðan lagt fyrir bæjarráð (dæmi):
  - » Drög að rekstrar og fjárfestingaráætlun
  - » Óskir forstöðumanna um stofnbúnað
  - » Forgangsröðuð viðhaldspörf
- Fjárhagsrammar eru ákveðnir í bæjarráði
- Forstöðumenn stofnana greina rammaáætlun niður á deildir
  - » Þættir sem falla undir almennan rekstur eru skoðaðir og metnir
  - » Áhersluatriði skilgreind
  - » Veikar hliðar skilgreindar (hvar kreppir skórin mest að?)
  - » Hvar er hægt að hagræða?
- Fjármálasvið setur upp endanlegt form fjárhagsáætlunar eftir að sundurliðum berst frá stofnunum.
- Fjárhagsáætlun er lögð fyrir bæjarstjórn sem tekur málið til skoðunar, umræðu og endanlegrar afgreiðslu.

## Vinna við áætlanagerð fyrir sveitarfélag sett upp í tímaröð (dæmi):

### Maí:

- Sveitarstjórn / bæjarráð samþykkir fjárhagsramma fyrir komandi ár
- Kynning fyrir sveitarstjórnarmönnum og stjórnendum stofnana
- Bæjar-/sveitarstjóri vinnur að undirbúningi framkvæmdaáætlunar í samráði við lykilstarfsmenn

### Maí – október:

- Upplýsinga aflað um ákveðnar grunnforsendur s.s. verðlagsbreytingar, atvinnuástand og annað sem hefur áhrif á væntanlegar skatttekjur
- Rekstrarrammar málaflokka hlutaðir niður á deildir
- Tillögur unnar að framkvæmdaáætlun og stofnbúnaðarkaupum
- Farið yfir gjaldskrár og tillögur gerðar að breytingum
- Stjórnendur vinna að undirbúningi tillögu að rekstraráætlun
- Tilögur að fjárhags- og starfsáætlunum lagðar fyrir fagnefndir

### **Október – nóvember:**

- Sveitarstjórn / bæjarráð fjalla um tillögur að fjárhags- og starfsáætlunum

### **Nóvember – desember:**

- Tillaga að fjárhagsáætlun lögð fram eigi síðar en 1. nóvember
- Fyrri umræða um fjárhagsáætlun í sveitarstjórn
- Seinni umræða um fjárhagsáætlun og hún afgreidd eigi síðar en 15. desember

Fyrirgreint skipulag er sett upp sem dæmi um skipulag vinnuferlis við fjárhagsáætlun út frá ákveðnum forseendum. Vitaskuld er munur á milli fjölmennustu sveitarfélaganna og þeirra fámennari hvernig vinnulagi er háttað.

## **Eftirfylgni fjárhagsáætlunar**

Afar mikilvægt er að markviss eftirfylgni sé til staðar með framkvæmd fjárhagsáætlunar til að tryggja sé að markmið hennar náist og hægt sé að taka í taumana í tíma ef út af ber. Það er of seint að grípa til aðgerða þegar niðurstaða ársreiknings liggur fyrir. Víða er farið að leggja fyrir sveitarstjórn mánaðarlegt yfirlit um stöðu einstakra málaflokka og deilda. Þá er vakin athygli á ef líkur benda til að framkvæmd fjárhagsáætlunar samræmist ekki þeirri stefnu sem tekin var ákvörðun um við afgreiðslu hennar. Á þann hátt er hægt að bregðast við samstundis við ef ástæða þykir til. Fyrir utan þann ábata sem skipulegt og stöðugt eftirlit með rekstrinum hefur í för með sér þá stuðlar slíkt vinnulag að betri skilningi sveitarstjórnar á fjármálum sveitarfélagsins og hinu stóra samhengi í fjármálum sveitarfélagsins.

Hér eru taklin upp nokkur atriði sem hægt er að hafa til hliðsjónar um áherslur og vinnulag í þessum efnum:

- i. Hvernig er ábyrgð á daglegum rekstri skilgreind?
- ii. Hver eru almenn rekstrarmarkmið?
- iii. Hverjar eru kröfur um reglubundin reikningsskil og greiningu á frávikum?
- iv. Hvernig eru tímasetningar á reglubundnum yfirlitum og hver ber ábyrgð á þeim?
- v. Hvert er hlutverk kjörinna fulltrúa í eftirliti með framkvæmd starfs- og fjárhagsáætlunar? Hvernig fer það fram og hver oft?
- vi. Hver eru viðbrögð og vinnuferli ef aðgerða virðist þörf?
- vii. eru gerðar kröfur um sterka rekstrarvitund og tilgreinda árangursmælikvarða bæði í fjármálastjórnun og þjónustumarkmiðum?
- viii. Er farið yfir hvernig til tókst í ferlinu frá upphafi til enda og lagt mat á hvað þurfi að lagfæringar við fyrir næsta ár?

## Hugtakalisti

<b>Aðalsjóður sveitarfélags:</b>	Hefðbundin starfsemi sveitarfélags er lýtur fyrst og fremst að lögbundnum verkefnum þess og heyrir beint undir sveitarstjórn.
<b>Afskriftir:</b>	Reiknuð stærð sem skal samsvara árlegri rýrnum fjárfestinga.
<b>Beinir skattar:</b>	Skattar sem ætlast er til að séu bornir af þeim sem skatturinn er innheimtur hjá s.s. tekjuskattur og fasteignaskattur.
<b>Breytilegur kostnaður:</b>	Útgjöld sem breytast með umfangi starfseminnar.
<b>Eigið fé (höfuðstóll):</b>	Verðmæti eigna að frádregnum skuldum.
<b>Eignasjóður:</b>	A-hluta stofnun sem hefur með höndum Umsýslu fasta-fjármuna sem nýttir eru fyrst og fremst af aðalsjóði sveitarfélagsins.
<b>Eignfærð fjárfesting:</b>	Fjárfesting í stærri vélum, húsnæði og öðrum fasteignum sem mynda stofn til afskrifta.
<b>Fasteignagjöld:</b>	Þjónustugjöld sem greidd eru til sveitarfélaganna. Sem dæmi má nefna holræsagjald, vatnsgjald, lóðaleigu og sorpgjald.
<b>Fasteignaskattur:</b>	Skattur sem lagður er á fasteignir og rennur til sveitarfélaganna.
<b>Fastur kostnaður:</b>	Kostnaður sem breytist ekki með umfangi starfseminnar.
<b>Fjárhagsáætlun:</b>	Áætlun um tekjur, gjöld og fjárfestingar sveitarfélags á næsta starfsári. Flokkast sem fjárheimildir þar sem sérstaka samþykkt sveitarstjórnar þarf til að breyta niðurstöðum fjárhagsáætlunar
<b>Framlegð I:</b>	Skatttekjur sveitarfélags að frádregnum rekstri málaflokka.

<b>Framlegð II:</b>	Skatttekjur sveitarfélags að frádregnum rekstri málaflokka og fjármagnskostnaði.
<b>Fyrirtæki sveitarfélaga:</b>	Fjárhagslega sjálfstæðar rekstrareiningar sem falla undir b-lið 13. gr. reglugerðar um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga, nr. 944/2000.
<b>Greiðslubyrði lána:</b>	Greiddar og gjaldfallnar afborganir langtímaskulda á árinu að viðbættum greiddum, gjaldföllnum og áföllnum vöxtum af sömu skuldum.
<b>Gjaldfærð fjárfesting:</b>	Kaup á búnaði og minni háttar viðhald sem ekki myndar stofn til afskrifta.
<b>Jöfnunarsjóður sveitarfélaga:</b>	Sjóður sem veitir fjármunum til sveitarfélaganna til að draga úr fjárhagslegum aðstöðumun milli þeirra þannig að þeim sé gert kleift að sinna lögbundnum verkefnum.
<b>Langtímakröfur:</b>	Kröfur sem greiddar eru upp á lengri tíma en einu ári.
<b>Langtímaskuldir:</b>	Skuldir sem greiddar eru upp á lengri tíma en einu ári.
<b>Lykiltala:</b>	Hlutfallslegt gildi til að fá samanburðarhæfar upplýsingar milli sveitarfélaga, óháðar stærð eða umfangi þeirra.
<b>Málaflokkar:</b>	Verkefni sveitarfélaga og útgjalda þættir flokkaðir eftir verksviðum. Í reglugerð eftirlitsnefndar eru fjármunatekjur og fjármagnsgjöld ekki talin með málaflokkum.
<b>Nafnvextir:</b>	Vextir sem ná bæði yfir verðbólguáhrif og greiðslu fyrir afnot af láninu.
<b>Óbeinir skattar:</b>	Skattar sem eru bornir af öðrum en þeim sem skattarnir eru innheimtir hjá. Nefna má sem dæmi tolla, virðisaukaskatt, vörugjöld o.s.frv.
<b>Peningalegar eignir:</b>	Veltufjármunir að viðbættum langtímakröfum og áhættufjárfestingum sem eru á markaði.

<b>Peningaleg staða:</b>	Samtala peningalegra eigna að frádregnum skuldum. Peningaleg staða er jákvæð ef peningalegar eignir eru umfram skuldir, en neikvæð ef skuldir eru hærrí en peningalegar eignir.
<b>Raunvextir:</b>	Heildarvaxtastig að frádregnum verðbólguáhrifum.
<b>Rekstrareining:</b>	Bókhaldslega aðskilinn starfsemisspáttur í sveitarfélagi, hvort sem um er að ræða fjárhagslega sjálfstæða einingu eða ekki.
<b>Rekstur málaflokka:</b>	Rekstrargjöld málaflokka. Fjárfestingar eru ekki hluti af rekstrargjöldum.
<b>Samantekin reikningsskil:</b>	Samanlagðir ársreikningar sveitarsjóðs og fyrirtækja hans þar sem innbyrðis staða og milli velta hefur verið hreinsuð út.
<b>Skammtímaskuldir:</b>	Skuldir sem þarf að greiða innan eins árs.
<b>Skatttekjur sveitarfélaga:</b>	Útsvar, fasteignaskattur, framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (að frátöldum stofnframlögum), og lóðarleiga.
<b>Stofnanir sveitarfélaga:</b>	Rekstrareiningar sem að öllu jöfnu falla undir a-lið 13. gr. reglugerðar um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga, nr. 944/2000.
<b>Stofnverð:</b>	Framreiknað kostnaðarverð mannvirkja og annarra varanlegra rekstrarfjármuna.
<b>Sveitarsjóður:</b>	Sá hluti starfsemi sveitarfélags sem flokkast undir a-lið 60. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, þ.e. aðalsjóður sveitarfélags auk annarra sjóða og stofnana er sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum.
<b>Útsvar:</b>	Skattur sem sveitarfélög leggja á tekjur einstaklinga, þó ekki fjármagnstekjur.

<b>Veltufé frá rekstri</b>	Veltufé frá rekstri leiðir í ljós hve mikil fjármunir eru til staðar til greiðslu afborgana og lána og til fjárfestinga eftir að reikningar vegna daglegs rekstrar hafa verið greiddir. Veltufé frá rekstri er ein mikilvægasta kennitalan þegar rýnt er í afkomu sveitarfélaganna.
<b>Veltufjárlutfall:</b>	Hlutfall milli veltufjármuna og skammtímaskulda eða þeirra eigna sem hægt er að breyta í lausafé innan eins árs og þeirra skulda sem á að greiða innan eins árs
<b>Veltufjármunir:</b>	Eignir sem hægt er að breyta í lausafé innan eins árs, s.s. peningar, birgðir og viðskiptakröfur.
<b>Verðbólga:</b>	Hækkunir á almennu verðlagi, einkum þannig að hver hækkunin rekur aðra.
<b>Vextir:</b>	Greiðsla fyrir þá þjónustu er menn fá umráð yfir peningaupphæð um tiltekinn tíma. Reiknast jafnan sem hundraðstala af lánsupphæðinni.
<b>Vísitala neysluverðs:</b>	Sýnir hlutfallslega þróun á framfærslukostnaði fjölskyldu af meðalstærð frá einu tímabili til annars.
<b>Þjónustugjöld:</b>	Greiðsla þess sem notar ákveðna þjónustu fyrir veitta þjónustu. Þjónustugjöld mega aldrei vera hærri en raunverulegur kostnaður er við að veita viðkomandi þjónustu.
<b>Þjónustueining:</b>	Rekstrareining sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð með þjónustugjöldum.





# Vinnuveitendahlutverk sveitarfélaga



## Vinnuveitendahlutverk sveitarstjórna

Eitt veigamesta viðfangsefni hveirrar sveitarstjórnar er vinnuveitendahlutverkið, enda renna um 75% af skatttekjum sveitarfélaga í laun og launatengd gjöld auk þess sem sveitarfélagið er oftar en ekki stærsti vinnuveitandi sveitarfélagsins.

Sveitarstjórn ber, sem æðsta stjórnvald sveitarfélags, hina endanlegu ábyrgð á því hvernig sveitarfélagið rækir hlutverk sitt sem vinnuveitandi, enda þótt framkvæmdastjóri sveitarfélags sé samkvæmt sveitarstjórnarlögum æðsti yfirmaður starfsmanna sveitarfélags. Meginatriði vinnuveitandaábyrgðarinnar eru eftirfarandi:

- Fjöldi og tilgangur þeirra starfa sem sveitarfélagið ræður í til að halda uppi lögbundinni og annarri þjónustu við íbúa.
- Framkvæmd kjarasamninga.
- Mótun og framkvæmd mannauðsstefnu sveitarfélagsins.
- Ábyrgð á að lagaskyldur sveitarfélagsins sem vinnuveitanda séu uppfylltar.

Meginatriði  
vinnuveitendaábyrgðar

Ábyrgðin er áfram til staðar þótt sveitarfélag feli stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga samningsumboð sitt þar sem sveitarstjórnin hefur þar með samþykkt stefnu og markmið stjórnar sambandsins.

Grunnreglan um rétt vinnuveitanda til stjórnunar starfsmanna sveitarfélaga er með svipuðum hætti og hjá öðrum vinnuveitendum. Hér er um óskráða reglu að ræða sem leiðir af eðli ráðningarsambandsins þar sem starfsmaður selur vinnuveitanda vinnuafli sitt til ráðstöfunar fyrir starfsemi þess síðarnefnda gegn endurgjaldi. Í reglunni felst að vinnuveitandi hefur vald til að stjórna vinnunni í víðasta skilningi, ákveða umfang hennar og skipulag, ráða starfsmenn, hafa daglega verkstjórn, ákvarða starfslok og fleira.

Stjórnunarréttur vinnuveitanda er óskertur fyrir utan þær takmarkanir sem leiða af lögum, reglum og kjarasamningum. Þá setja viðmið um góða stjórnsýsluhætti sem og siðferðiskröfur opinberum aðilum frekari skorður.

Stjórnunarréttur  
vinnuveitenda

Framkvæmdastjóri sveitarfélags er æðsti yfirmaður starfsmanna en að öðru leyti fer það eftir reglum og samþykktum hvers sveitarfélags og eftir atvikum sérlægum um tiltekna starfsemi hvernig stjórnunni er fyrir komið.

Sveitarstjórn ákveður sjálf stjórnsýslu í sveitarfélagi s.s. nefndaskipan sem og innra skipulag nema lög kveði sérstaklega á um annað. Sveitarstjórn fer með ákvörðunarvald um ráðningu eða uppsögn starfsmanna nema það hafi verið falið framkvæmdastjóra eða öðrum aðila í

samþykktum sveitarfélags. Sveitarfélögin hafa í auknum mæli verið að færa víðtækari ábyrgð til stjórnenda stofnana sinna. Fagleg og fjárhagsleg ábyrgð stjórnenda hefur aukist samfara því að gerðar eru meiri menntunarkröfur til stjórnenda en áður. Markmið þessara breytinga er að bæta þjónustuna og auka skilvirkni hennar.

### Mannauðsstefna sveitarfélaga

Mannauðsstefna sveitarfélags endurspeglar pólitískar áherslur sveitarstjórnar í starfsmannamálum og setur þau viðmið sem sveitarfélagið hefur að leiðarljósi við stjórnun starfsmanna. Markmið mannaúðsstefnu er að móta starfsumhverfi og aðstæður sem stuðla að jafnræði, ánægju og vellíðan starfsfólks og hvetja það til aukins árangurs í starfi.

### Horfa verður á heildaráhrif

Að vera kosinn í sveitarstjórn hefur í för með sér breytt hlutverk fyrir flesta þ.e. frá því að vera launamaður yfir í að axla hlutverk og skyldur vinnuveitanda. Ekki er lengur hægt að leyfa sér að horfa til launa fyrir eigið starf eða láta það sem einhverjum finnst sanngjarnt ráða ákvörðunum. Litlar fjárhæðir margfaldast fljótt í stórar tölur vegna fjölda starfsmanna og ákvarðanir um litlar breytingar á réttindum geta orðið fordæmisgefandi og haft víðtæk áhrif á starfsemi sveitarfélagsins og á launakostnað. Launabreytingar í einu sveitarfélagi geta ekki aðeins haft miklar víxlverkanir innan þess, heldur einnig milli sveitarfélaga og jafnvel á öllum vinnumarkaðinum.

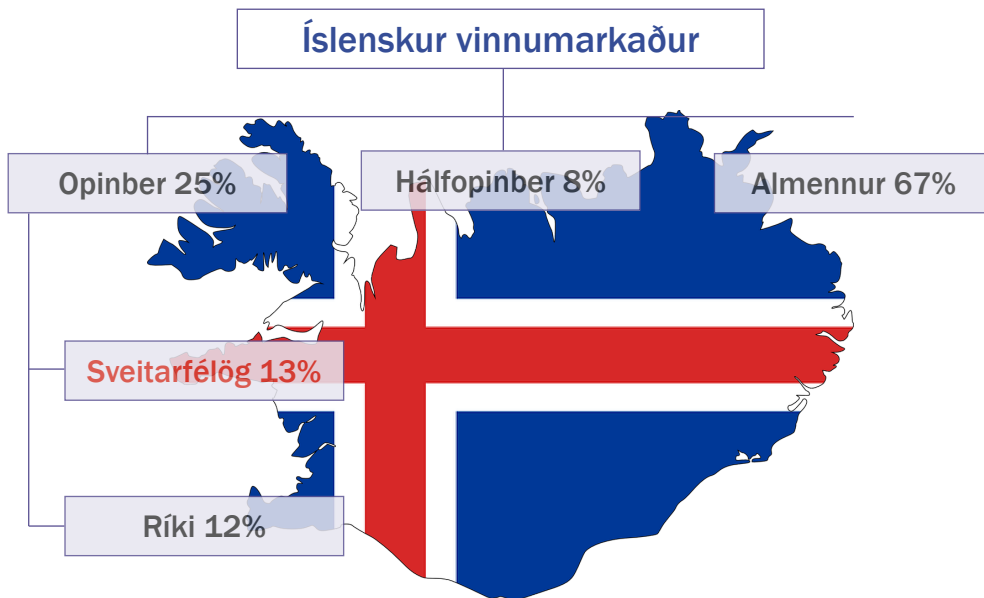
## Umfang sveitarfélaga á íslenskum vinnumarkaði

### Tvískipting vinnumarkaðar

Íslenskur vinnumarkaður skiptist að meginhluta til í tvennt þ.e. almennur og opinber vinnumarkaður. Á almennum vinnumarkaði starfa fyrirtæki sem eru í eigu einkaaðila og hlutafélaga en á hinum opinbera eru fyrirtæki og stofnanir í eigu ríkis og sveitafélaga, ásamt þeim félögum sem veita opinbera þjónustu. Auk þess er talað um hálf opinbera markaðinn, en þar er um að ræða starfsemi sem er einkaréttarleg eðlis en fjármögnuð að mestu eða öllu leyti af almannafé, t.d. opinber hlutafélög sem eru jafnvel alfarið í eigu í ríkisins.

Sveitarfélögin á Íslandi eru sem heild einn stærsti vinnuveitandi landsins. Fjöldi stöðugilda hjá sveitarfélögum er nú nálægt 20.000, en starfsmenn sveitarfélaga eru mun fleiri vegna mikils fjölda hlutastarfandi starfsmanna. Konur eru í mikilum meirihluta starfsmanna sveitarfélaga.

Vegna þróunar undanfarinna ára í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og hækkunar á þjónustustigi á ýmsum sviðum hefur starfsmönnum sveitarfélaga fjölgað mikið. Samhlíða þessari fjölgun hefur mikilvægi sveitarfélaga á vinnumarkaði aukist.



## Umboð til kjarasamningagerðar

Frá árinu 1982 til 2010 fór Launanefnd sveitarfélaga með fullnaðarumboð sveitarfélaga til kjarasamningsgerðar f.h. þeirra sveitarfélaga sem fólu henni umboð til þess. Samkvæmt samþykkt landsþings Sambands íslenskra sveitarfélaga þann 1. október 2010 var launanefndin lögð niður og stjórn sambandsins tók við hlutverki nefndarinnar. Kjarasviði sambandsins var jafnframt falið að hafa yfirumsjón með kjarasamningagerð og framkvæmd kjarasamninga gagnvart viðsemjendum sambandsins.

Sveitarstjórn, sem æðsta stjórnvald sveitarfélags, fer með samningsumboð sveitarfélagsins til kjarasamningagerðar. Öll sveitarfélög landsins hafa falið stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga fullnaðarumboð til kjarasamningagerðar, utan Reykjavíkur, en þar takmarkast umboð sambandsins við stéttarfélög innan Kennarasambands Íslands og við Landsamband slökkviliðs og sjúkraflutningamanna. Þannig hafa sveitarfélögin valið að standa saman að gerð miðlægra kjarasamninga sem gerðir eru á grundvelli stefnumótunar landsþings og stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Fullnaðarumboð til  
kjarasamningsgerðar  
til stjórnar  
sambandsins

Fullnaðarumboð sveitarfélags til sambandsins er bundið samkomulagi milli aðila fyrir hvert stéttarfélag. Með samkomulaginu skuldbindur sveitarfélagið sig til að hlíta markmiðum og stefnu sambandsins í kjaramálum og þeim kjarasamningum sem stjórn sambandsins gerir fyrir þess hönd í öllum atriðum. Breytingar, viðbætur og frávik, s.s. kerfisbundnar yfirborganir eru óheimilar án samþykkis stjórnar sambandsins. Sveitarfélaginu er heldur ekki heimilt að hafa afskipti af kjarasamningsgerð sem umboðið nær til, án milligöngu sambandsins.

## Hlutverk kjarasviðs sambandsins

Kjarasvið sambandsins annast, á grundvelli þess umboðs sem sveitarfélagið hefur veitt, allar kjaraviðræður við viðkomandi stéttarfélög og vinnur að framkvæmd einstakra þátta á samningstímanum. Það aðstoðar sveitarfélög við framkvæmd viðkomandi kjarasamnings, s.s. varðandi túlkun ákvæða samninga.

## Afleiðingar ef sveitarfélag fer á svig við samningsumboð

Í samræmi við ákvæði í samkomulagi milli sambandsins og sveitarfélags um fullnaðarumboð getur sambandið skilað öllum kjarasamningsumboðum sveitarfélags aftur til þess og hætt að þjónusta það í kjaramálum ef sveitarfélag stendur ekki við skuldbindingar sem það hefur undirgengist með fullnaðarumboði, sbr. hér að framan. Við þær kringumstæður á sveitarfélag ekki rétt á bótum eða endurgreiðslu á kostnaðarhlutdeild þess í rekstrarkostnaði sambandsins vegna gerðar viðkomandi kjarasamninga. Þannig munu öll ákvæði sem lúta að hlutverki sambandsins í viðkomandi kjarasamningum falla niður gagnvart viðkomandi sveitarfélagi og verður þá sveitarfélagið ábyrgt fyrir viðkomandi þáttum við framkvæmd kjarasamninga án afskipta sambandsins.

Sérfræðingar kjarasviðs leggja mikla áherslu á að eiga gott og gagnvirkt samstarf við forystumenn sveitarfélaga þannig að sviðið nái sem bestum árangri í vinnu sinni fyrir sveitarfélögin og geti haldið hagsmunum sveitarfélaga á lofti í þeim málefnum sem þeim er treyst fyrir.

## Stefnumótun sambandsins í kjaramálum

### Landsþing mótar meginlínur

Á landsþingum Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem haldin eru að loknum sveitarstjórnarkosningum á fjögurra ára fresti, eru m.a. lagðar meginlínur varðandi vinnumarkaðsstefnu sambandsins til næstu fjögurra ára. Kjarasvið undirbýr kjarastefnu og samningsmarkmið stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga varðandi einstakar kjaraviðræður hverju sinni. Þau meginmarkmið sem unnið er samkvæmt eru eftirfarandi:

### Stjórn sambandsins mótar kjarastefnu og samningsmarkmið

- Stuðla að samræmingu ákvæða kjarasamninga.
- Vinna að áframhaldandi þróun starfsmats sveitarfélaganna.
- Stuðla að jafnræði í launasetningu starfsmanna sveitarfélaga, þ.e. að sambærileg og jafnverðmæt störf séu launuð með sama hætti óháð kynferði, litarhætti, búsetu eða

stéttarfélagsaðild.

- Að laun og önnur kjör starfsmanna sveitarfélaga verði sambærileg jafn verðmætum störfum hjá ríki og á almennum vinnumarkaði.
- Kjarasamningar sveitarfélaga styðji við skilvirka starfsemi rekstrareininga sveitarfélaga.
- Standa vörð um samkeppnishæfni sveitarfélaga á vinnumarkaði.
- Leita tækifæra er stuðli að fjölskylduvænum starfsskilyrðum starfsmanna sveitarfélaga.
- Auka hvata til viðurkenndrar sí- og endurmenntunar í kjarasamningum, enda tengist námið starfi viðkomandi.
- Efla kjararannsóknir.
- Taka virkan þátt í samstarfi aðila vinnumarkaðarins.

## Kjararannsóknir

Skilyrði árangursríkra kjaraviðræðna er að samninganefnd sambandsins hafi greinargóðar upplýsingar um laun og starfskjör starfsmanna allra sveitarfélaga. Það er nauðsynlegt til að geta fylgst með þróun launakjara starfsmanna og geta greint þau vandamál sem taka þarf á. Þá er einnig nauðsynlegt að hafa öflugan gagnagrunn við kjarasamningsgerðina svo reikna megi með fullnægjandi hætti hvaða áhrif breytingar á kjarasamningum hafa á fjárhag sveitarfélaga.

Til að afla þessara upplýsinga framkvæmir kjarasvið sambandsins árlega launakönnun meðal sveitarfélaganna. Svarhlutfallið hefur verið nálægt 85%. Því miður hefur það lengi verið akkelsarhæll hversu langan tíma það tekur oft að fá launaupplýsingar frá sveitarfélögum. Afar mikilvægt er að sveitarstjórnir beiti sér fyrir því að launaupplýsingar berist á tilsettum tíma til sambandsins. Hagstofa Íslands birtir reglulega upplýsingar um þróun launavísitölur starfsmanna á almennum vinnumarkaði og hjá ríki og sveitarfélögum. Auk kjararannsókna sinnir kjarasvið sambandsins ýmis konar tölfræðilegri greiningu sem snertir íslenskan vinnumarkað.

Upplýsingar um  
laun og starfskjör  
eru undirstaða  
kjaraviðræðna

Árleg launakönnun  
meðal sveitarfélaganna

## Ráðgjöf og aðstoð við túlkun ákvæða í kjarasamningum

### Kjarasvið sambandsins

Kjarasvið hefur það meginhlutverk að upplýsa og leiðbeina sveitarfélögum á sviði kjaramála, vinnumarkaðsmála og mannauðsmála. Það annast kjarasamningagerð og hefur fyrirvar í kjaramálum fyrir þau sveitarfélög sem veita stjórn Sambands Íslenskra Sveitarfélaga umboð sitt til þess. Kjarasvið veitir einnig stjórnendum og sérfræðingum sveitarfélaga, sem vinna við framkvæmd kjarasamninga, ráðgjöf og aðstoð við túlkun ákvæða og framkvæmd allra kjarasamninga Sambands Íslenskra Sveitarfélaga og annast samskipti og samvinnu við aðila vinnumarkaðarins í málefnum er varða Íslenskan vinnumarkað.

#### Föst verkefni sviðsins eru eftirfarandi:

- Sérfræðiráðgjöf og fræðsla til sveitarfélaga um kjaramál, vinnurétt og mannauðsstjórnun með sérstakri áherslu á upplýsingamiðlun til framkvæmdastjóra sveitarfélaga, starfsmannastjóra, stjórnenda stofnana og launafulltrúa.
- Kjarasvið annast túlkun ákvæða kjarasamninga og vinnur að lausn ágreiningsmála sem koma upp vegna framkvæmdar kjarasamninga.
- Kjarasamningagerð f.h. stjórnar Sambands Íslenskra Sveitarfélaga.
- Undirbúningur kjarastefnu og samningsmarkmiða stjórnar Sambands Íslenskra Sveitarfélaga.
- Kostnaðarmat kjarasamninga.
- Gerð gagnagrunna, kjararannsóknna og kostnaðargreininga.
- Þátttaka í samstarfsnefndum kjarasamninga og annarra nefnda sem tengjast kjaramálum sveitarfélaga.
- Úrvinnsla bókana með kjarasamningum.
- Seta í stjórnnum starfsmenntunarsjóða stéttarfélaga.
- Samskipti og samvinna við stéttarfélög gegnum samstarfsnefndir aðila.
- Samráð og samvinna við heildarsamtök stéttarfélaga.
- Samráð og samvinna við fulltrúa vinnuveitenda á opinberum og almennum vinnumarkaði.
- Þátttaka í nefndar- og stjórnarstörfum í tengslum við kjaramál og önnur mál er varða Íslenskan vinnumarkað.
- Samvinna við Reykjavíkurborg um rekstur starfsmatskerfisins SAMSTARFS og Verkefnastofu starfsmats.
- Seta í starfsmatsnefnd SAMSTARFS og framkvæmdanefnd hennar.
- Umsjón með símenntun fyrir þá starfsmenn sveitarfélaga er annast framkvæmd kjarasamninga.
- Samstarf við Hagstofu Íslands.
- Norrænt samstarf um kjaramál, vinnurétt og kjaramál kennara.
- Vöktun vinnumarkaðslöggjafar ESB.

Ítarlegar upplýsingar um kjara- og starfsmannamál má finna á heimasíðu sambandsins <http://www.samband.is/verkefnin/kjara-og-starfsmannamal/>

## Starfsmat

Árið 2001 var samið um upptöku starfsmats í kjarasamningum Sambands Íslenskra sveitarfélaga og stéttarfélaga innan BSRB og ASÍ. Starfsmat sveitarfélaganna fer fram samkvæmt starfsmatskerfinu Single Status Job Evaluation sem hannað var í Bretlandi árið 1997 og er notað af sveitarfélögum í Bretlandi.

Meginmarkmið samningsaðila með innleiðingu starfsmats var að taka í notkun réttmætt og áreiðanlegt mælitæki til að meta sambærileg og jafnverðmæt störf á hlutlausan hátt er tryggði jafnræði í launasetningu starfsmanna sveitarfélaga, óháð kyni, þjóðerni, trúfélagi o.s.frv.

Réttmætt og  
áreiðanlegt mælitæki

Árið 2008 ákváðu samningsaðilar að meta reynsluna af kerfinu og móta framtíðarsýn starfsmatsins. Árið 2014 var tekið upp samstarf við Reykjavíkurborg um rekstur kerfisins og rekstur sameiginlegrar Verkefnastofu starfsmats. Jafnframt fór fram endurskoðun á starfsmatskerfinu og samstarf við stéttarfélögin um faglega þróun og framkvæmd þess var stóraukið. Starfsmenn Verkefnastofu starfsmats eru faglega sjálfstæðir í störfum sínum og eru bundnir sérstakri trúnaðarskyldu skv. 2. mgr. 57. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Markmiðin sem aðilar settu með stofnun Verkefnastofu starfsmats eru eftirfarandi:

- Efla faglega þróun og endurskoðun starfsmatskerfisins
- Samræming verkferla og vinnulags
- Eitt teymi starfsmatsráðgjafa fyrir öll sveitarfélög
- Samræma mat á öllum störfum
- Bætt þjónusta við sveitarfélög
- Efling samvinnu við stéttarfélög
- Efla fræðslu og upplýsingagjöf
- Auka skilvirkni og málshraða
- Starfsmatsviðtöl verði notuð í auknum mæli



### En hvað er starfsmat?

- Greiningartæki sem tryggir samræmt mat og meðferð ólíkra starfa óháð kyni, vinnustað eða starfsstétt.
- Aðferð til að gera forsendur launaröðunar sýnilegar.
- Viðurkennd leið til að jafna laun fyrir sambærileg eða jafnverðmæt störf.
- Matskerfið er opinbert og öllum aðgengilegt sem og starfsmatsniðurstöður og starfayfirlit einstakra starfa.
- Fjölskipuð starfsmatsnefnd sambandsins og viðsemjenda tekur endanlegar ákvarðanir um röðun starfa til stiga, einróma og að lokinni ítarlegri rannsókn og kynningu frá Verkefnastofu starfsmats.

### Lögbundin jafnlaunavottun

Starfsmatið nýtist vel sem grunnur við upptöku á lögbundinni jafnlaunavottun sem vinnuveitendum er skylt að innleiða á næstu árum.

55 stéttarfélög af þeim 63 sem gera kjarasamninga við Samband Íslenskra sveitarfélaga hafa samið um upptöku starfsmats. Starfsmatið nær nú til 62% starfsmanna sveitarfélaga:

- ASÍ, 22 félög
- BHM, 10 félög
- BSRB, 17 félög
- Utan bandalaga, 6 félög
- ASÍ og BSRB sömdu um starfsmat árið 2001
- BHM og önnur félög utan bandalaga sömdu um starfsmat 2015
- Utan bandalaga: Félag Íslenskra hjúkrunarfræðinga, Félag skipstjórnarmanna, Kjarafélag tæknifræðingafélags Íslands, Stéttarfélag byggingafræðinga, Stéttarfélag verkfræðinga, Verkstjórásamband Íslands
- BHM, öll félög nema Kjarafélag viðskiptafræðinga og hagfræðinga

Ítarlegar upplýsingar um starfsmat sveitarfélaganna má finna á heimasíðu verkefnastofu starfsmats <http://starfsmat.is/>.







SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA  
[WWW.SAMBAND.IS](http://WWW.SAMBAND.IS)