

Fjármálastjórnun sveitarfélaga - niðurstöður úr rannsóknarverkefni

- ▶ Gunnlaugur A. Júlíusson hagfræðingur
- ▶ Fjármálaráðstefna sveitarfélaga 8. október 2021



Bakgrunnur verkefnisins

- ▶ Sveitarfélögin eru mikilvægur þáttur í opinberri stjórnsýslu
- ▶ Sveitarfélögin fara með um 1/3 hluta af opinberum útgjöldum á Íslandi
- ▶ Sveitarfélögin bera ábyrgð á og annast mikilvægasta hlutann af nærþjónustu við íbúa
- ▶ Tekjustofnar sveitarfélaga eru mjög fastmótaðir
- ▶ Útgjaldapörf sveitarfélaga er yfirleitt meiri en tekjur leyfa
- ▶ Fjármálastjórn sveitarfélaga ræður úrslitum um hve mikla þjónustu er hægt að veita fyrir takmarkaða tekjustofna

Fræðilegur hluti verkefnisins

- ▶ Ákvæði fjármálakafla sveitarstjórnarlaga á Norðurlöndum voru rýnd
- ▶ Gerður samanburður á fjármálakafla íslenskra sveitarstjórnarlaga við samsvarandi lagaumhverfi hjá öðrum norrænum ríkjum
- ▶ Eftirfarandi atriði fengu sérstakt vægi
 - ▶ Aðferðir við fjármálastjórn sveitarfélaga
 - ▶ Markmiðssetning við undirbúning fjárheimilda
 - ▶ Eftirlit með rekstri sveitarfélaga

Rannsóknarhluti verkefnisins

- ▶ Óskað var eftir samvinnu við 8 sveitarfélög
 - ▶ Fjögur sveitarfélög með hátt veltufé frá rekstri
 - ▶ Fjögur sveitarfélög með lágt veltufé frá rekstri
 - ▶ Öll sveitarfélögin brugðust vel við og veittu mikilvæga aðstoð
- ▶ Gerður var samanburður á vinnulagi milli hópanna við undirbúning fjárheimilda og eftirfylgni með framkvæmd þeirra
- ▶ Greint var hvort merkjanlegur munur væri á áherslum lykilstjórnenda í miðlægrri stjórnsýslu annars vegar og forstöðumanna stofnana hinsvegar varðandi ákv. atriði sem snúa að fjármálastjórnun sveitarfélaga

Hvað er fjármálastjórn sveitarfélaga?

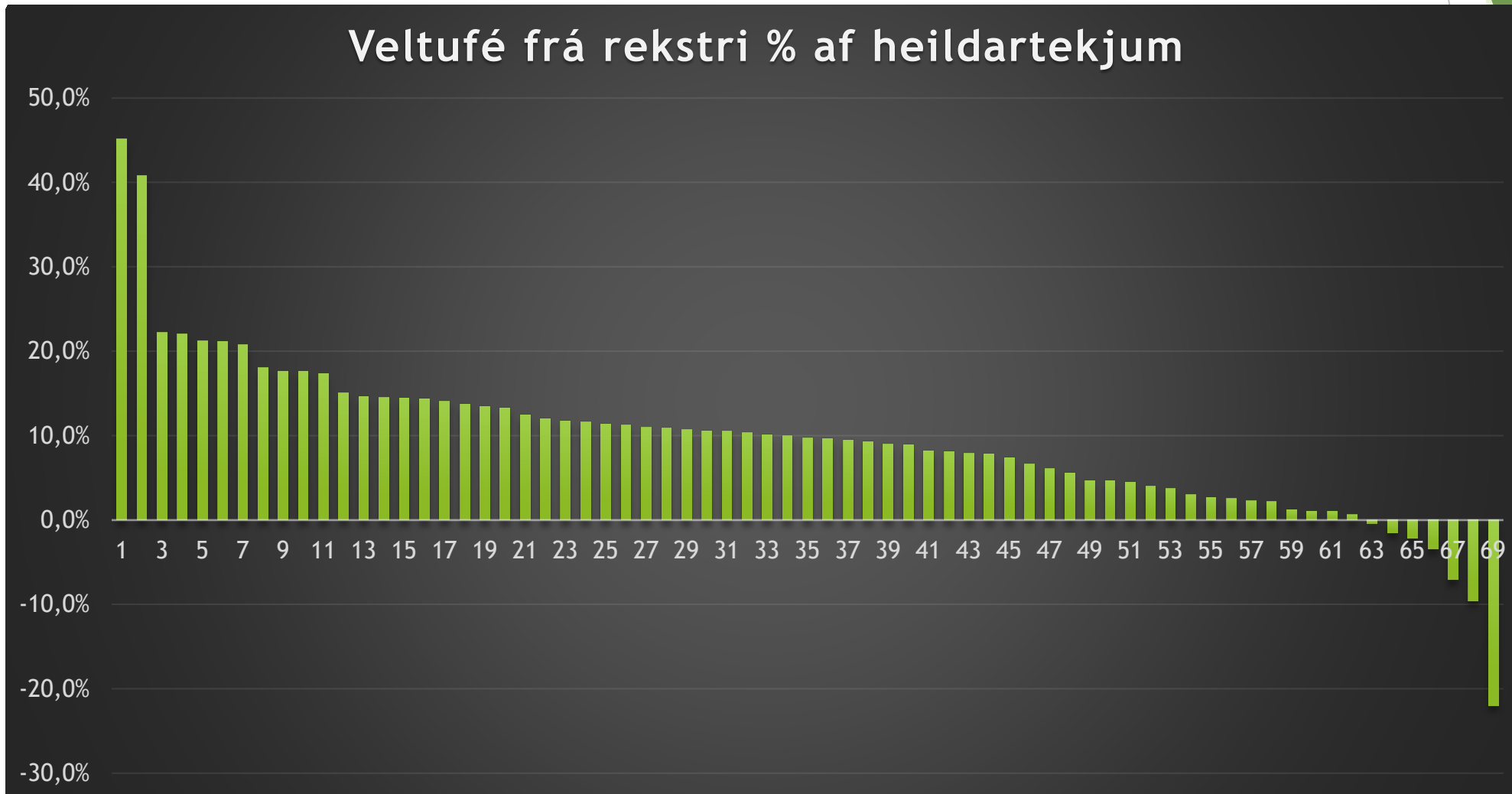
- ▶ Fjármálastjórn sveitarfélaga samanstendur af mörgum þáttum:
 - ▶ Undirbúningur fjárheimilda
 - ▶ Markmiðssetning
 - ▶ Afgreiðsla fjárheimilda
 - ▶ Eftirfylgni fjárheimilda og innra eftirlit
 - ▶ Upplýsingaöflun fyrir stjórnendur
 - ▶ Samvinna miðlægrar stjórnsýslu og forstöðumanna stofnana

Hvað er fjármálastjórn sveitarfélaga?

- ▶ Fjármálastjórn sveitarfélaga samanstendur t.d. af
 - ▶ Stjórnun útgjalda
 - ▶ Stjórnun starfseminnar
 - ▶ Skilvirkni í notkun fjármuna
- ▶ og
 - ▶ Góðum stjórnarháttum
 - ▶ Gæðum í starfseminni
 - ▶ Stjórnun á árangri

Afkoma sveitarfélaga 2019

(sveitarfélögunum er raðað á lárétta ásnum eftir % veltufjár frá rekstri)



Er spiluð sókn og vörn við fjármálastjórn sveitarfélaga?

- ▶ Hverjir spila sóknarleik?
 - ▶ Forstöðumenn stofnana
 - ▶ Nefndir
 - ▶ Hagsmunaaðilar
 - ▶ Íbúar sveitarfélagsins
- ▶ Hverjir spila varnarleik?
 - ▶ Fjármálastjóri
 - ▶ Sveitarstjóri
 - ▶ Byggðarráð
 - ▶ Sveitarstjórn

Styrkleikahlutföll milli sóknarleiks og varnarleiks

- ▶ Reglur innan sveitarfélagsins
 - ▶ Pólítískt regluverk
 - ▶ Stjórnsýslulegt regluverk
 - ▶ Hæfileg aðhaldssemi
- ▶ Uppbygging og styrkur pólítískrar og stjórnsýslulegrar ákvarðanatöku
 - ▶ Hvernig er hin formlega stjórnsýsla uppbyggð?
 - ▶ Hvernig er pólítískt bakland lykilstjórnenda?
 - ▶ Þarf að sætta mörg mismunandi sjónarmið?
- ▶ Hvernig er formleg umgjörð við undirbúning og framkvæmd fjárheimilda
 - ▶ Eru vinnureglur formlegar eða óformlegar?
 - ▶ Er unnið eftir vel skilgreindum markmiðum?
 - ▶ Eru útgjaldarammar vel skilgreindir?
 - ▶ Hvernig er eftirliti með framkvæmd fjárheimilda háttað?
 - ▶ Liggur fyrir hvernig er farið með umframkeyrslu eða rekstrarafgang?

Markviss fjármálastjórnun

- ▶ Byggir upp samstæða heild starfsmanna og kjörinna fulltrúa
- ▶ Verkefnum er forgangsraðað
- ▶ Fjármunum er ráðstafað með hliðsjón af forgangsröðun verkefna
- ▶ Ákvörðun um fjárheimildir sveitarfélagsins byggja á vel skilgreindum markmiðum
 - ▶ Lykiltölur eru skilgreindar (ekki of margar)
- ▶ Skýrar upplýsingar eru gefnar til forstöðumanna og stjórnenda
- ▶ Eftirlit með rekstrinum er styrkt
 - ▶ Upplýsingastreymi er styrkt
 - ▶ Aðvörunarljós eru skilgreind

Einkenni styrkrar / veikrar fjármálastjórnunar

Styrk fjármálastjórnun	Veik fjármálastjórnun
Aukið pólitískt svigrúm til skemmri og lengri tíma	Lítið svigrúm til aðgerða, fjármálin stjórna stjórnmalunum
Markvisst ytra og innra eftirlit með notkun fjármuna	Skortur á yfirsýn um útgjöld sveitarfélagsins
Ráðstöfun tekna er ætíð aðlöguð að breyttum aðstæðum	Rekstrarskipula byggir á gömlum forsendum
Skilvirk notkun rekstrarfjár	Óskilvirk notkun rekstrarfjár
Aukin ánægja starfsfólks vegna stöðugra og fyrirsjánlegra forsendna	Skrifræði eykst - fundir og áætlanagerð án mikils árangurs

Lagarammi um skipulag innra eftirlits

▶ Ísland

- ▶ Endurskoðunarfyrirtæki sannreynir bókhald og ársreikninga og framkvæmir úttekt á stjórnsýslu sveitarfélagsins

▶ Önnur norræn ríki

- ▶ Bókhaldsleg endurskoðun og ítarleg endurskoðunarskýrsla
- ▶ Lögbundið er að sveitarstjórnir skipi sérstakar fjármála- /eftirlitsnefndir
 - ▶ Sérstök fjármálanefnd (Danmörk)
 - ▶ Sérstakar eftirlitsnefndir (Noregur og Finnland)
 - ▶ Sérstakir skoðunarmenn (Svíþjóð)
- ▶ Starf fyrrgreindra aðila byggir á skýrum reglum og formfestu
- ▶ Þeir hafa m.a. eftirlit með framkvæmd stjórnsýslunnar, rekstri sveitarfélagsins, rekstri fyrirtækja þess og hvort fjárhagsleg markmið hafi náðst
- ▶ Staða þeirra er mjög sterk

Fjárhagskaflí sveitarstjórnarlaga og skyldur sveitarstjórna

► Ísland

- Skyldur sveitarstjórnar eru fyrst og fremst skilgreindar sem framkvæmd formgjörninga s.s. afgreiðslu ársreikninga, afgreiðslu fjárhagsáætlunar, viðauka, lántöku, sölu eigna, álagningu skatta og gjalda ásamt ráðningu endurskoðenda
- Ákvæði eru um fjármálareglur og almennt ákvæði er um sveitarfélagið skal geta sinnt skyldubundnum verkefnum til framtíðar

► Önnur norræn ríki

- Forgangsatíði: Ákvæði um skyldur sveitarstjórnar um að viðhafa vandaða fjármálastjórn og fjárhagslega sjálfbærni, sveitarstjórn skal setja skýr fjárhagsleg markmið og lögbundið er að tekjur skulu vera hærri en gjöld.
- Sveiflujöfnunarsjóður í Svíþjóð
- Ákvæði um reglubundna afgreiðslu formgjörninga koma þar á eftir.
- Fjármálakaflar sveitarstjórnarlaga hjá öðrum norrænum ríkjum mun ítarlegri en héraendis

Skipulag rannsóknarverkefna

Kjördæmi	Hátt % veltufjár	Lágt % veltufjár	Samtals
Suðvesturkjördæmi	1	1	2
Norðvesturkjöræmi	1	1	2
Norðausturkjördæmi	1	1	2
Suðurlandskjördæmi	1	1	2
Reykjavíkurkjördæmi S	0	0	0
Reykjavíkurkjördæmi N	0	0	0
Samtals	4	4	8

Framkvæmd gagnasöfnunar

- ▶ Sveitarstjórum skrifað, verkefnið skýrt og óskað eftir aðstoð. Fullri nafnleynd heitið
 - ▶ Allir tóku vel í erindið
 - ▶ Covid pestin setti strik í reikninginn
 - ▶ Rætt var við alla sveitarstjóra í fjarfundi nema einn sem ég heimsótti
 - ▶ Spurningalisti settur upp í sjö köflum með nær 100 efnisatriðum
 - ▶ Spurningalistinn var sendur út fyrirfram
 - ▶ Samtal við sveitarstjóra um yfirferð spurningalistans tók um klukkustund
- ▶ Sveitarstjórar beðnir um ábendingar um tvo forstöðumenn stofnana
 - ▶ Sveitarstjóra, fjármálastjóra og tveimur forstöðumönnum stofnana í hverju sveitarfélagi í verkefninu var sendur listi með 20 efnisatriðum sem óskað var eftir að þeir myndu forgangsraða
 - ▶ Svör bárust í tölvupósti

Rannsóknarverkefni voru tvö

► Rannsóknarspurning I:

- Er hægt að greina mismun í vinnulagi og verkferlum hjá kjörnum fulltrúum og lykilmönnum í stjórnarsýslu sveitarfélaga við undirbúning fjárheimilda og eftirfylgni með framkvæmd fjárheimilda hjá sveitarfélögum sem hafa annars vegar hátt hlutfall veltufjár frá rekstri og hins vegar þeim sem hafa lágt hlutfall veltufjár frá rekstri af heildartekjum?

Niðurstöður úr rannsóknarverkefni I

- ▶ Fram kom merkjanlegur munur, sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri í hag, í nokkrum veigamiklum atriðum:
 - ▶ Þau setja sér almennt skýr fjárhagsleg markmið
 - ▶ Þau vinna eftir þeirri reglu að úthlutaður fjárhagsrammi sé það sem sé til staðar og annað ekki
 - ▶ Þau setja sér skýr markmið um ráðstöfun rekstrarafgangs
 - ▶ Nefndir gegna veigameira hlutverki við undirbúning fjárheimilda
 - ▶ Í þeim er unnið skipulegar og með markvissari hætti að því að markmið fjárheimilda standist

Niðurstöður úr rannsóknarverkefni I

- ▶ Fram kom merkjanlegur munur, sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri í hag, í nokkrum veigamiklum atriðum:
 - ▶ Formlegir íbúafundir við undirbúning fjárheimilda eru frekar haldnir
 - ▶ Formleg samantekt á framkomnum tillögum til fjárheimilda og endanlegri niðurstöðu þeirra er algengari
 - ▶ Verulegur munur á eftirfylgni með fjárheimildum milli flokka
 - ▶ Algengara að sett er upp tekju- og gjaldaáætlun eftir mánuðum
 - ▶ Meiri áhersla er lögð á mánaðarlegan samanburð á fjárheimildum og rekstrarlegri stöðu
 - ▶ Unnið er eftir meiri reglufestu og betra verkskipulagi

Niðurstöður úr rannsóknarverkefni I

- ▶ Fram kom merkjanlegur munur, sveitarfélögum með hátt veltufé frá rekstri í hag, í nokkrum veigamiklum atriðum:
 - ▶ Vöktun útgjalda er skiplagðari og markvissari viðbrögð við framúrkeyrslu
 - ▶ Byggðarráð var virkari eftirlitsaðili með fjármálum sveitarfélagsins
 - ▶ Skýrara verklag var til staðar um fjárhagslega ábyrgð forstöðumanna
 - ▶ Meiri áhersla lögð á mælingar og þjónustukannanir
 - ▶ Meiri áhersla lögð á að unnið sé eftir árangurstengdum markmiðum
 - ▶ Meiri áhersla lögð á skipulagt verklag og árangursmiðaða stjórnun
 - ▶ Meiri agi virðist almennt vera í stjórnun fjármála

Rannsóknarverkefni voru tvö

► Rannsóknarspurning II:

- Er munur á viðhorfum lykilstjórnenda í miðlægri stjórnsýslu sveitarfélaga og forstöðumanna stofnana hjá sveitarfélögum gagnvart ýmsum áherslum við vinnslu fjárheimilda og stjórnun fjármála innan sveitarfélagsins?

Niðurstöður úr rannsóknarverkefni II

- ▶ Báðir aðilar leggja mikla áherslu á mikilvægi fagmennsku og stöðuga þekkingaröflun
- ▶ Endurmenntun, hæfni og kunnátta eru lykilatriði
- ▶ Mikil áhersla lögð hjá báðum aðilum á rekstrarlega hæfni og kunnáttu við vinnslu bókhalds og launavinnslu
- ▶ Lykilstjórnendur leggja meiri áherslu á virka þátttöku forstöðumanna við undirbúning fjárheimilda en þeir sjálfir
- ▶ Lykilstjórnendur leggja meiri áherslu á að kjörnir fulltrúar hafi góða yfirsýn um þróun og stöðu fjármála sveitarfélagsins en forstöðumenn stofnana
- ▶ Lykilstjórnendum finnst mikilvægara að fylgjast með þróun heildarlauna en forstöðumönnum stofnana
- ▶ Lykilstjórnendur leggja meiri áherslu á að tekið sé tillit til fjárhagslegra atriða við afgreiðslu mála en forstöðumenn stofnana

Niðurstöður úr rannsóknarverkefni II

- ▶ Forstöðumenn stofnana leggja meiri áherslu á fjárhagslegt sjálfstæði stofnana
- ▶ Forstöðumenn stofnana leggja meiri áherslu á að fá stuðning fjárhagssviðs við ýmsa þætti í starfsemi stofnananna
- ▶ Forstöðumenn stofnana leggja meiri áherslu á að fá meiri fjárhagslegan sveigjanleika í rekstri stofnana
- ▶ Forstöðumenn stofnana leggja meiri áherslu á að vinna undir skýrri stjórnunarstefnu en lykilstjórnendur í miðlægri stjórnsýslu

Að lokum

- ▶ Verkefnið var lagt upp til að gera styrkja umræðu um fjármálastjórnun sveitarfélaga og gera hana skipulagðari og markvissari
- ▶ Verkefnið var unnið með það fyrir augum að draga saman aðgengilegt yfirlit um stöðu fjármálastjórnunar sveitarfélaga í öðrum norrænum ríkjum
 - ▶ Hvað má læra af hinum norrænu nágrönnum okkar?
 - ▶ Er þörf á að styrkja fjármálakafla sveitarstjórnarlaga?
- ▶ Verkefnið var sett upp til að kanna hvort megi læra af vinnulagi þeirra sveitarfélaga sem standa sig betur rekstrarlega séð
 - ▶ Niðurstaðan er sú að það er ótvírætt hægt að draga lærdóm af vinnulagi þeirra sveitarfélaga sem skila rekstrarlega góðri niðurstöðu
- ▶ Verkefnið var sett upp til að kanna hvort þörf væri á að styrkja samskipti stjórnsýslunnar og forstöðumanna stofnana við undirbúning og framkvæmd fjárheimilda
 - ▶ Ótvíræðar vísbendingar komu fram um að þörf væri á því
- ▶ Ritgerðin var send til allra sveitarfélaga landsins með tilstyrk Byggðastofnunar