

Effektivisering og innsparinger

Rogaland fylkeskommune, 2024



INNHold

Oppdraget.....	4
Sammendrag.....	5
Fylkesdirektørens kommentar	8
1 Innledning.....	9
1.1 Formål og problemstilling	9
1.2 Metode.....	11
1.3 Avgrensning	11
2 Revisjonskriterier	12
3 Ulike typer innsparinger.....	14
3.1 Begrepsavklaringer.....	14
3.2 Innsparings- og effektiviseringsbegrep i fylkeskommunen	15
4 Oversikt over iverksatte innsparingstiltak.....	17
4.1 Spareplan 2020-2023.....	18
4.1.1 Kutt og effektivisering videreført fra tidligere	18
4.1.2 Samferdsel.....	19
4.1.3 Videregående opplæring.....	21
4.1.4 Øvrige sektorer og administrasjon	23
4.2 Innsparingstiltak 2020-2026.....	24
4.3 Konkrete effektiviserings- og innsparingstiltak	27
5 Effektiviserings- og innsparingsprosesser.....	28
5.1 Rutiner og prosess	28
5.1.1 Økonomiplanprosess og rutiner	29
5.1.2 Politisk involvering.....	30
5.1.3 Administrativ involvering	31
5.2 Identifisering og valg av tiltak	32

5.2.1	Realistisk budsjettforslag	32
5.3	Konsekvensvurdering av innsparingstiltak	34
5.3.1	Involvering av tjenesteområdene	36
5.4	Oppfølging av innsparingstiltak	37
5.4.1	Reversering av tidligere sparetiltak/utviktrde negative konsekvenser	39
5.4.2	Effekt av innsparingstiltakene som er innført	40
5.4.3	Rom for mer effektivisering/innsparing.....	41
5.4.4	Suksessfaktorer for å lykkes med effektivisering og innsparing.....	42
5.5	Vurdering og konklusjon.....	43
5.6	Anbefaling.....	45
	Vedlegg	46
	Kilder.....	46
	Muntlige kilder	46
	Skriftlige kilder:.....	46
	Vedlegg 1 Helhetlig plan- og styringssystem	47
	Vedlegg 2 Finansielle måltall.....	49
	Måltall for drift	49
	Måltall for investering	49
	Måltall for gjeld	50
	Måltall for soliditet.....	50
	Finansielle måltall til økonomiplan 2020-2023	51
	Retningsgivende finansielle måltall i senere økonomiplaner.....	52

OPPDRAGET

Bestilling:

Kontroll- og kvalitetsutvalget i Rogaland fylkeskommune bestilte 01.09.2022 en forvaltningsrevisjon om effektivisering og innsparinger.

Formål:

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan Rogaland fylkeskommune følger opp egne innsparingstiltak.

Problemstillinger:

- I hvilken grad og på hvilken måte skilles det mellom ulike kategorier av innsparingstiltak?
- Hvordan blir innsparingstiltakene identifisert og valgt ut?
 - Hvilke rutiner og prosesser har fylkeskommunen for å identifisere innsparingstiltak?
 - I hvilken grad vurderer administrasjonen konsekvenser av innsparingstiltak?
 - I hvilken grad involveres tjenesteområdene i konsekvensanalysene?
 - Hvilke konkrete innsparingstiltak har administrasjonen satt i verk de siste 4 årene?
- Hvordan blir innsparingstiltakene fulgt opp?
- I hvilken grad har fylkeskommunen nådd målene med innsparingstiltakene, og har måloppnåelsen gitt uforutsette konsekvenser?

Prosjektleder for dette prosjektet har vært senior forvaltningsrevisor Linn Christin Bakken. Prosjektet er kvalitetssikret av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg.

SAMMENDRAG

Rogaland fylkeskommune har hatt en god økonomisk styring de siste årene. Selv med store innsparingskrav, har de aller fleste avdelingene holdt seg innenfor sitt budsjett. De store overskuddene fylkeskommunen har hatt de siste årene kan forklares med høyere skattevekst enn forventet, lave renter og høye inntekter på konsesjonskraft. Dette er faktorer som har bidratt til å øke fylkeskommunens disposisjonsfond. De nasjonale signalene er at skatteveksten ikke vil fortsette i årene fremover. I tillegg har rentene allerede økt kraftig, og man kan derfor ikke lenger regne med store overskudd.

Hovedinntrykk

Fylkeskommunen har lyktes med å håndtere de vedtatte innsparingskravene. Det har oppstått noen utilsiktede negative konsekvenser, men disse er langt på vei fanget opp og korrigert. Det tyder på at fylkeskommunen klarer å følge opp effektiviserings- og innsparingstiltakene i praksis.

- Det gjennomføres konsekvensvurdering av innsparingstiltak som legges inn - enten før de legges inn eller i påfølgende saker. Politikerne får også løpende rapporteringer fra de store hovedområdene gjennom året.
- Arbeidet med effektivisering og innsparing virker å være godt forankret i organisasjonen, og har et kontinuerlig fokus. Dette blir videre tydeliggjort ved omstillingsprosjektet som fylkesdirektøren har iverksatt.
- Det mangler imidlertid indikatorer som viser reduksjon i kostnader og konsekvenser for kvalitet.

I fylkeskommunen arbeides det systematisk med å redusere driftskostnadene. De skiller mellom å gjøre de rette tingene (prioriteringseffektivitet) og å gjøre ting på den rette måten (kostnadseffektivitet). Spareplanen inneholder elementer av ulike typer effektiviserings- og innsparingstiltak. Administrasjonen gjør en vurdering for å finne de rette tiltakene for å innfri innsparingskravet på best mulig måte. Ledergruppen har det helhetlige ansvaret for å utarbeide budsjettforslaget.

Ved utgangen av 2022 hadde fylkeskommunen spart 174,5 millioner kroner over 3 år fra spareplanen ble innført i 2020. Tilbakemeldingene fra intervjuene tyder på at de ikke opplever at tjenestetilbudet har blitt vesentlig redusert som følge av innsparingene. Vår gjennomgang viser imidlertid at endringer i prioriteringer har medført kvalitetsreduksjon for de som blir rammet, eksempelvis de som blir rammet av kutt i kollektivtilbudet.

Rutiner og prosess

Fylkeskommunen har ikke rutiner for effektiviserings- og innsparingsarbeidet. I 2021 vedtok fylkeskommunen en ny økonomiplanprosess. En sentral del av denne prosessen er å legge frem foreløpige driftsrammer før sommeren. Tidligere har det blitt lagt frem en rammesak med detaljerte budsjetttrammer per tjenesteområde, men i 2023 var det ikke mulig for administrasjonen å fremlegge slike ramme på grunn av stor usikkerhet i økonomien. Politikerne ga i behandlingen av saken heller ikke noen tydelige signaler om sine prioriteringer.

Vi mener det er viktig å gi de folkevalgte tidlig og grundig informasjon om fylkeskommunens økonomiske situasjon og fremtidsutsikter. Vi er imidlertid usikre på hvor detaljerte rammene bør være. En detaljert rammesak vil legge beslag på mye ressurser og være krevende for administrasjonen. Når politikerne også er tydelige på at de ønsker å holde mulighetene åpne frem til forslag om økonomiplan legges frem, mener vi at detaljerte, foreløpige budsjetttrammer før sommeren ikke har hatt den effekten som man ønsket.

Vi anbefaler derfor at rammesaken som legges frem før sommeren skal ha fokus på de økonomiske fremtidsutsiktene, fremfor detaljerte budsjetttrammer.

Effektiviserings- og innsparingstiltak

Finansielle måltall vedtas i april og er førende for nivået på innsparingstiltakene som legges inn i budsjettforslaget. Dette sikrer kravet til realisme, jfr. kommunelov 14-4 tredje ledd, i budsjettforslaget som fremlegges.

Fylkeskommunen har ingen systematisk målstyring som viser reduksjon i kostnader og konsekvenser for kvalitet. Det er flere som mener en innføring av måltall kunne økt bevisstheten rundt effektiviserings- og innsparingsarbeidet. Vi mener fylkeskommunen bør ha en systematisk målstyring, men det er viktig at indikatorene som brukes, måler hvordan innsparingene påvirker tjenesteleveransen innenfor kjerneområdet til fylkeskommunen, og sikrer at fylkeskommunen er på rett vei.

Uforutsette negative konsekvenser av innsparingstiltak fanges opp via tjenesteområdene og innspill fra brukerne. Politikerne får også løpende rapporteringer fra de store hovedområdene gjennom året, og saker kan løftes opp igjen dersom det viser seg at konsekvensene blir for store.

Intervjuene tyder på at effektivisering og innsparing er noe som fylkeskommunen har et kontinuerlig fokus på. Det er viktig at innsparingsarbeidet er godt forankret i organisasjonen, både for å få til en varig tilpasning av driften og for å kunne gjennomføre ytterligere kutt fremover. Vår gjennomgang viser imidlertid at det har vært mindre fokus på å se på organisering av fylkeskommunen på tvers i forbindelse med spareplanen. Også fordelingen av budsjetttrammer mellom tjenesteområdene er et område som ikke har vært diskutert. I intervju med fylkesdirektør blir vi gjort oppmerksom på at dette er et arbeid som fylkeskommunen har startet på. Vi mener en

helhetlig gjennomgang av organisasjonen og vurdering av fordelingen av midler mellom tjenesteområdene, vil være viktig for fylkeskommunen i det videre arbeidet med effektivisering.

Vi anbefaler at fylkeskommunen

- vurdere om rammesaken som legges frem før sommeren skal ha fokus på de økonomiske fremtidsutsiktene, fremfor detaljerte budsjettammer.
- ved hjelp av målstyring kan øke bevisstheten rundt effektivisering og innsparing i fylkeskommunen.

FYLKESDIREKTØRENS KOMMENTAR

Fylkesdirektøren har lest forvaltningsrevisjonsrapporten med stor interesse, og opplever den som nyttig i det videre arbeidet med økonomisk omstilling.

Fylkestinget vedtar fylkeskommunens budsjett, mens fylkesdirektøren er delegert fullmakt til å gjennomføre helhetlig rammestyling innenfor rammeområdene av fylkestinget. Fylkestinget må gis et tilstrekkelig bilde av hva det innebærer å prioritere på den ene eller andre måten, og fylkesdirektøren er opptatt av å legge til rette for gode prioriteringer. Økonomisk bærekraft og finansiell målstyring er sentrale elementer i dette. Strammere handlingsrom i årene framover, gjør at dette vil være utfordrende. Prioriteringer vil i økende grad også handle om hva som må velges bort.

Fylkesdirektøren tar med seg revisjonens to anbefalinger i sitt videre arbeid. Rammesaken som legges fram før sommeren kan ha større oppmerksomhet på de økonomiske rammebetingelsene enn på detaljer i grunnlaget for fordeling mellom rammeområdene. Så lenge vi har en tilnærmet upåvirkelig inntektsside er det ikke alltid slik at svaret ligger i detaljene. De folkevalgte er, naturlig nok, opptatt av detaljer i den endelige budsjettbehandlingen. Før eventuelle sparetiltak i et årsbudsjett er det viktig at fylkesdirektøren redegjør tilstrekkelig for hvilke sparetiltak som kan gjennomføres, og hvilke konsekvenser tiltakene vil få. I en fireårig økonomiplan mener fylkesdirektøren det er mulig å ta stilling til fordelingen mellom rammeområdene basert på en mer overordnet forståelse av mulighetsrommet og hvilke resultater som kan oppnås. Til grunn for dette må det være etablert et realistisk målbilde.

Fylkesdirektøren arbeider for tiden med ny organisasjonsplan på overordnet nivå, og det er bl.a. identifisert behov for å forankre og tydeliggjøre internkontroll og virksomhetsstyring på en bedre måte. Dette vil gi mulighet for å operasjonalisere de styringsprinsippene man velger å ta i bruk, for eksempel en mer helhetlig målstyring. Gjort på rett måte kan målstyring og økt bevissthet om effekter og nytteverdier være viktig for å forebygge tilfeldige prioriteringer.

Økt effektivitet handler ikke bare om å gjøre de rette tingene, men også om å gjøre de rette tingene på riktig måte og med rett kvalitet. Forvaltningsrevisjonsrapporten beskriver de ulike formene for effektivisering på en god måte. I den videre utviklingen og omstillingen av organisasjonen vil fylkesdirektøren også ha oppmerksomhet på resultater som kan oppnås gjennom bedre organisering og mer effektiv samhandling og oppgaveløsning.

Fylkesdirektøren har pekt på viktigheten av at fylkeskommunen utarbeider gode kontraktsstrategier innen samferdsel og sikrer bevaring av egen realformue, samtidig som kostnadsbasen kontrolleres i den grad det lar seg gjøre under omskiftelige konjunkturelle forhold. Planmessig og systematisk vedlikehold av fylkesveger og anlegg må også være basert på bevisste prioriteringer. Fylkesdirektøren har forventninger om at bedre måling av dekketilstanden for fylkesvegene vil styrke prioriteringene.

Det er lite midler som flyttes på av politikerne i økonomiplanen, men desto mer som endres av administrasjonen i revidert budsjett, fremgår det at folkevalgte har uttalt. Fylkesdirektøren minner om at sakene om revidert budsjett som legges fram, ofte dreier seg om ganske store endringer i sentrale inntekts- og utgiftsforutsetninger, og at dette derfor kan skape et inntrykk av at det gjøres større endringer enn det faktisk gjør.

1 INNLEDNING

Kontroll- og kvalitetsutvalget ønsket et prosjekt som ser på hvilke rutiner og prosesser fylkeskommunen har i arbeidet med å identifisere innsparingstiltak, og om det er et systemer for effektivering, måling og oppfølging av tiltakene.

Fra administrasjonen får vi opplyst at fylkeskommunen i økonomiplanen bruker begrepene «innsparing» eller «spareplan» som en fellesbetegnelse på blant annet effektivisering og kutt i tjenesteytingen. Fylkeskommunen opererer med ulike former for effektivisering¹ i planleggingen. Effektivisering kan for eksempel dreie seg om prioriteringseffektivisering (gjøre de rette tingene) og kostnadseffektivitet (gjøre det på rett måte).

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLING

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan Rogaland fylkeskommune følger opp egne innsparingstiltak. Mandatet ble vedtatt av kontroll- og kvalitetsutvalget 01.09.2022. Følgende problemstillinger skal besvares:

- I hvilken grad og på hvilken måte skilles det mellom ulike kategorier av innsparingstiltak?
- Hvordan blir innsparingstiltakene identifisert og valgt ut?
 - Hvilke rutiner og prosesser har fylkeskommunen for å identifisere innsparingstiltak?
 - I hvilken grad vurderer administrasjonen konsekvenser av innsparingstiltak?
 - I hvilken grad involveres tjenesteområdene i konsekvensanalysene?
 - Hvilke konkrete innsparingstiltak har administrasjonen satt i verk de siste 4 årene?
- Hvordan blir innsparingstiltakene fulgt opp?
- I hvilken grad har fylkeskommunen nådd målene med innsparingstiltakene, og har måloppnåelsen gitt uforutsette konsekvenser?

¹ Effektiviseringstiltak kan ifølge KS være omorganisering, nye rutiner, digitalisering, outsourcing, økt produktivitet, bedre innkjøp o.a.

Leseveiledning:

Kapittel	Delkapittel	Problemstilling	Revisjonskriterier
3 Ulike typer innsparinger	3.1 Begreps-avklaringer 3.2 Innsparings- og effektiviseringsbegrep i fylkeskommunen	I hvilken grad og på hvilken måte skilles det mellom ulike kategorier av innsparingstiltak ?	Deskriptiv
4 Oversikt over iverksatte innsparingstiltak	4.1 Spareplan 2020-2023 4.2 Innsparingstiltak	Hvilke konkrete innsparingstiltak har administrasjonen satt i verk de siste 4 årene	Deskriptiv
5 Effektiviserings- og innsparingsprosesser – fra identifisering til konsekvensvurdering og måloppnåelse	5.1 Rutiner og prosess	Hvilke rutiner og prosesser har fylkeskommunen for å identifisere innsparingstiltak?	I økonomiplanprosessen gjennomfører fylkeskommunen analyser som belyser fylkeskommunens nåsituasjon og fremtidige konsekvenser av foreslåtte endringer. Sparetiltakene som legges frem skal være realistiske og sikre økonomisk handleevne over tid og i tråd med fastsatte måltall . Ledelsen har god oversikt over ressursbruken og kommuniserer prioriteringer tydelig og sikrer forankring i hele organisasjonen.
	5.2 Identifisering og valg av tiltak	Hvordan blir innsparingstiltakene identifisert og valgt ut ?	
	5.3 Konsekvensvurdering	I hvilken grad vurderer administrasjonen konsekvenser av innsparingstiltak? I hvilken grad involveres tjenestoområdene i konsekvensanalysene ?	
	5.4 Oppfølging av innsparingstiltak	Hvordan blir innsparingstiltakene fulgt opp ? I hvilken grad har fylkeskommunen nådd målene med innsparingstiltakene, og har måloppnåelsen gitt uforutsette konsekvenser ?	

1.2 METODE

Metodisk har vi gjennomgått sentrale dokumenter, samt gjennomført intervju som alle er verifiserte. Intervjuoversikt og øvrige datakilder finnes under vedleggsdelen.

Vurderinger av hvilke konsekvenser innsparingstiltakene har medført er basert på intervjuer med administrasjonen, enkelte rådgivere og enkelte politikere. Grunnen til dette er at fylkeskommunen ikke har noen systematisk måling av eventuelle konsekvenser av innsparingstiltakene. Det har ikke blitt gjennomført intervju med brukere, og vi har ikke basert vurderingen på en analyse av faktiske konsekvenser av enkelt innsparingstiltak. Derfor er vurderingen av konsekvenser basert på en generell oppfatning blant de vi intervjuet.

1.3 AVGRENSNING

I dette prosjektet har vi tatt utgangspunkt i de sakene som har blitt fremlagt til økonomiplan 2020-2023 frem til forslag til økonomiplan 2024-2027. Vi har ikke vurdert det vedtatte budsjettet for 2024.

Vi har i hovedsak konsentrert oss om de to store hovedområdene til fylkeskommunen – samferdsel og opplæring. Disse områdene har hatt de største sparetiltakene.

2 REVISJONSKRITERIER

I dette kapittelet ser vi hvilke statlige føringer som finnes for effektiviseringsarbeid i fylkeskommunene. Vi ser også sett hva Rogaland fylkeskommune selv har satt som mål for effektiviseringsarbeidet.

Statlige føringer

For å legge til rette for en vellykket økonomistyring og sikre at det fattes gode beslutninger i fylkeskommunen, påpeker kommunal- og distriktsdepartementet behovet for grundig planlegging og utførelse av analysearbeid utover årsbudsjettet. God og realistisk planlegging innebærer herunder å sikre en oversikt over de økonomiske og demografiske forholdene som påvirker fylkeskommunen. Det bør gjennomføres analyser av blant annet fylkeskommunens nåsituasjon, de langsiktige konsekvensene av endringer i befolkningen og deres tjenestebehov, lokalpolitiske mål for utvikling av fylkeskommunen, samt konsekvenser av å videreføre tiltak som er vedtatt i årsbudsjettet. Langsiktige mål og utfordringer må «*planlegges, gjennomføres, evalueres og følges opp over tid*»².

Kommuneloven

Kommuneloven fastslår at saker som legges frem til politisk behandling i fylkestinget skal være forsvarlig utredet og gi et faktisk og rettslig grunnlag for vedtakenes beslutning, jfr. kommuneloven § 13-1. Administrasjonen må derfor sikre at saker som legges frem inneholder nødvendig informasjon om de konsekvenser som medfølger ulike tiltak, prioriteringer og mål, og hvordan dette påvirker fylkeskommunens utgifter og inntekter. En måte å sikre at det fattes gode og velbegrunnede beslutninger kan være gjennom analyser og konsekvensutredninger.

Det er fylkesutvalget som fremmer innstillingen til økonomiplanen, jfr. kommuneloven § 14-3. En av hensiktene med å gi fylkesutvalget denne rollen er å styrke den politiske styringen av prosessen. Fylkesutvalget kan aktivt styre årsbudsjett- og økonomiplanprosessen frem til innstillingen presenteres for fylkestinget. Fylkesutvalget blir dermed det sentrale organet som under prosessen prioriterer hvilken beslutningsinformasjon som legges til rette for innstillingen. Økonomiplandokumentet blir på denne måten mer politisk.

² «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner», 2013, Kommunal- og regionaldepartementet

Innsparinger i fylkeskommunens økonomiplan

Det er fylkesdirektørens plikt å skissere et samlet volum av budsjettreduksjoner i drift som anses som nødvendig for å sikre et driftsresultat i tråd med fastsatte måltall, og ivareta kommunelovens krav om at fylkeskommuner skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, jfr. § 14-1. Sparetiltakene som fremlegges skal også ha en realistisk fordeling. I økonomiplanen bør fylkesdirektøren vise mulighetsrommet for reduksjoner i tjenestetilbudet i den enkelte sektor og gi rom for politiske prioriteringer. Det er større krav til konkretisering av innsparingstiltak i budsjettåret.

Revisjonskriterier

På bakgrunn av de overstående har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- I økonomiplanprosessen gjennomfører fylkeskommunen analyser som belyser fylkeskommunens **nåsituasjon** og **fremtidige konsekvenser** av foreslåtte endringer.
- Sparetiltakene som legges frem skal være **realistiske** og sikre økonomisk handleevne over tid og i tråd med fastsatte **måltall**.
- Ledelsen har god **oversikt** over ressursbruken og kommuniserer **prioriteringer** tydelig og sikrer **forankring** i hele organisasjonen.

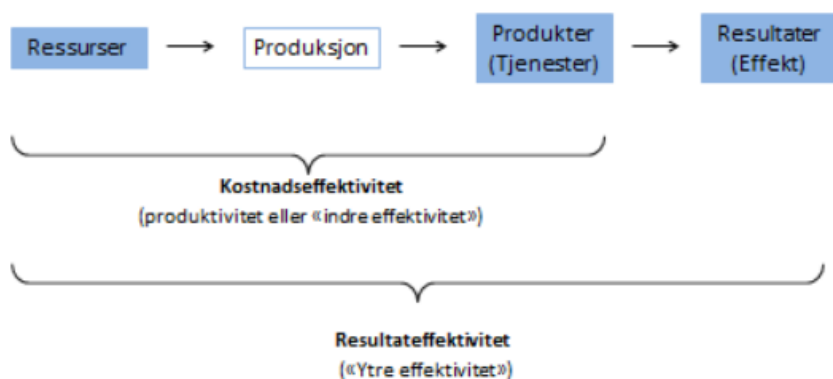
3 ULIKE TYPER INNSPARINGER

3.1 BEGREPSAVKLARINGER

I formålet og problemstillingen til prosjektet brukes begrepet innsparingstiltak. I det legger vi ulike typer innsparings- og effektiviseringstiltak – både de som medfører reduserte kostnader, redusert resultat og ulike prioriteringer. Innsparinger brukes gjerne som en samlebetegnelse for flere ulike effektiviseringstiltak, og gjerne også om direkte kutt i rammen. I økonomiplanen til fylkeskommunen har det fra 2020 vært en spareplan som skisserer effektiviserings- og innsparingstiltakene samlet.

Effektivitet beskriver forholdt mellom ressurser som settes inn i produksjonen av bestemte varer/tjenester og resultatene som disse varene/tjenestene oppnår. Figuren under illustrer effektivitetsbegrepet.

Figur 1 Effektivitetsbegrepet



Kilde: Først og Hoverstad på oppdrag for KS, «Effektivisering i kommunene – tiltak og resultater, Sluttrapport», 08.09.2011

Det skilles mellom **kostnadseffektivisering** som betyr å redusere ressursbruken, og **resultateffektivisering** som betyr å yte tjenester med bedre kvalitet uten økt ressursbruk.

Effektivisering betyr å

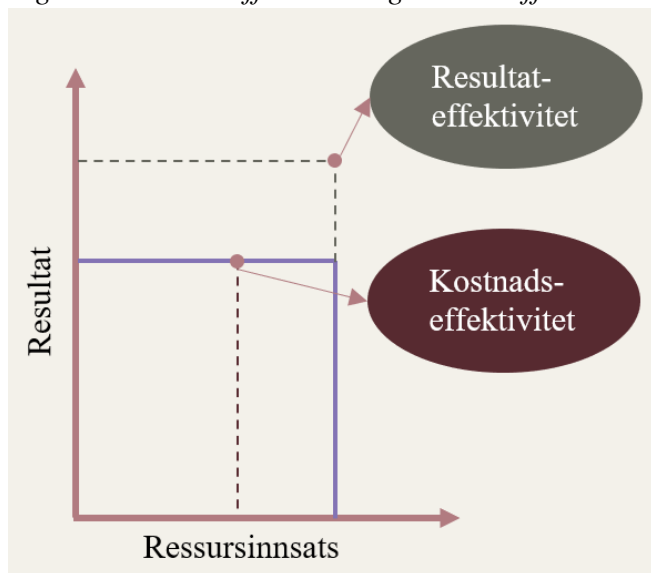
- yte tjenester til flere brukere med uendret kvalitet, uten ressursøkning, og/eller
- tilbyr tjenester med bedre kvalitet til samme antall brukere, uten ressursøkning, og/eller
- produserer uendret antall tjenester med uendret kvalitet rimeligere per tjenesteenhet.

Når man vurderer **kostnadseffektivitet** tas det ofte utgangspunkt i gjennomsnittlige utgifter per tjenesteenhet og/eller antall tjenesteenheter per årsverk. Når man sammenligner med andre fylkeskommuner vil gjennomsnittlige utgifter per enhet kunne ha svakheter siden det ikke tas hensyn til hvilken kvalitet som leveres. Dette kan man korrigere for i analysene ved å finne indikatorer som beskriver resultatene av fylkeskommunens tjenester – fortrinnsvis indikatorer

som viser i hvor stor grad tjenestene ivaretar sitt formål og tilfredsstillter brukernes behov. Indikatorer på **resultat kvaliteten** kan vi få gjennom brukerundersøkelser eller gjennom objektive resultatmål, eksempelvis læringsresultater.

Figuren under illustrer hva vi legger i de ulike effektiviseringsbegrepene. Resultat kan i figuren både ses på som mengde (eksempelvis antall som får tjenester) eller kvalitet.

Figur 2 *Kostnadseffektivitet og resultateffektivitet*



Kilde: Rogaland Revisjon

I tillegg til kostnads- og resultateffektivitet, vil også ulike valg og prioriteringer påvirke økonomien. Dette kalles gjerne **prioriteringseffektivitet**³. Prioriteringseffektivitet kan eksempelvis knyttes til grad av måloppnåelse, prioritering av et tjenesteområde fremfor et annet eller en oppgave fremfor en annen. Prioriteringseffektivitet er også direkte kutt i rammen, og kan få den konsekvens at tjenestestandarden reduseres.

3.2 INNSPARINGS- OG EFFEKTIVISERINGSBEGREP I FYLKESKOMMUNEN

Fylkeskommunen er, jfr. budsjettforslag 2024-2027, tydelig på at de ønsker:

*Å gjøre de rette tingene (prioriteringseffektivitet)
på rett måte (kostnadseffektivitet)*

³ DFØ, <https://dfo.no/fagomrader/effektiv-ressursbruk/hva-er-effektiv-ressursbruk>

Ifølge økonomiavdelingen inneholder spareplanen til fylkeskommunen ulike typer effektiviseringstiltak. Økonomisjefen skiller mellom kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Han definerer kostnadseffektivitet som det å gjøre mer med samme ressursinnsats (det vi i kapittel 3.1 omtaler som resultateffektivitet), eventuelt opprettholde samme leveranse med mindre ressursinnsats (kostnadseffektivitet). Med prioriteringseffektivitet mener han å gjøre «de rette tingene», det kan eksempelvis være vurderinger på hva som er den rette innsatsen for å nå målene. Det kan også bety reduserte tjenestestander på ett område for å prioritere et annet tjenesteområde høyere, eller rene kutt i tjenestetilbudet. Prioriteringseffektivitet kan også knyttes til grad av måloppnåelse, eksempelvis knyttet til grad av oppnåelse av 0-visjonen⁴. Økonomisjefen mener at potensialet er vel så høyt for effektivisering i form av bedre prioriteringer, som for kostnads- og/eller resultateffektivitet.

Det er ingen retningslinjer eller mål om hvilken type effektiviserings- og innsparingstiltak som skal benyttes i spareplanen. Fokuset til fylkeskommunen er å sette inn de rette tiltakene for å innfri innsparingskravet på best mulig måte. Økonomisjefen mener det er viktig at ting går inn i hverandre, og at det gjøres vurderinger for hva som er de rette tiltakene for å nå målene. En av hovedgrunnene til at fylkeskommunen må ha en spareplan, er fordi det nye inntektssystemet gjør at Rogaland får mindre å rutte med fremover. For å få budsjettet til å gå i null, blir det derfor nødvendig å ha en spareplan for å saldere budsjettet, ifølge økonomiavdelingen.

⁴ Fullføringsreformen – antall elever som fullfører videregående skole.

4 OVERSIKT OVER IVERKSATTE INNSPARINGSTILTAK

Å planlegge og budsjettere aktiviteter og ressursbruk gjennom året, er en sentral del av økonomi- og virksomhetsstyringen i fylkeskommunen. Økonomiplanen er derfor et viktig strategi- og styringsdokument, og er retningsgivende for administrasjonens arbeid. Handlingsdelen av planen skal inneholde de målene som fylkeskommunen skal jobbe mot i en fireårsperiode. Disse knyttes også opp til fylkeskommunens langsiktige ambisjoner, mål og planer (utviklingsplan for Rogaland og virksomhetsstrategi), se vedlegg 1 for fylkeskommunens helhetlige plan- og styringssystem. Økonomiplanleggingen skal bidra til at fylkeskommunens ressurser blir utnyttet på best mulig måte, og utgjør grunnlaget for at tjenestetilbudet tilpasses utviklingen i innbyggernes behov og utviklingen i inntektsrammene.

Vi har tatt utgangspunkt i spareplanen som ble lagt frem i økonomiplan 2020-2023. Her pekes det på behovet for en varig tilpasning av driften. I 2020 ble det vedtatt å spare 86,05 millioner kroner, og dette beløpet øker til 196,15 millioner i 2023. Kutt i investeringer blir i økonomiplanen beskrevet som en kortsiktig løsning, fordi nivået av investeringer i planperioden 2020-2027 vurderes å være på et nøkternt og normalisert nivå – det som kreves for å sikre bevaring av realformuen og øke elevtallskapasiteten de nærmeste årene. Vi har i denne rapporten ikke sett nærmere på investeringsnivået til fylkeskommunen, men fokusert på innsparinger og tilpasninger i driften.

Størrelsen på kuttene i spareplanen fremkommer på bakgrunn av fastsatte finansielle måltall/handlingsregel. De finansielle måltallene for økonomiplanen fremlegges før forslag til økonomiplanen presenteres. Enkelte år oppnås ikke målene fullt ut, men man viser da gjerne til en plan for å øke måloppnåelsen utover i perioden. Se vedlegg 2.

4.1 SPAREPLAN 2020-2023

Spareplanen som ble lagt frem til økonomiplan 2020-2023 bygger på kutt og effektiviseringer videreført fra tidligere år, samt finansielle måltall vedtatt 11.06.2019, sak 84/19.

Tabell 1 Sparetiltak vedtatt i økonomiplan 2020-2023

Tall i mil. kroner	2020	2021	2022	2023
Samferdsel	-52,0	-72,0	-100,0	-115,0
Videregående opplæring*	-15,75	-27,4	-36,9	-51,55
Tannhelse	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5
Kultur og næring	0,0	-6,0	-6,0	-6,0
Digital utvikling	0,0	-2,0	-4,0	-4,0
Fellesutgifter	-11,8	-12,2	-12,7	-13,1
Sum sparetiltak vedtatt i økonomiplan 2020-2023	-86,05	-126,1	-166,1	-196,15

Kilde: Vedtatt økonomiplan 2020-2023, Årsbudsjett 2020, sak 131/19.

Tall i blått ble endret fra forslag til økonomiplan.

* Innsparingene for videregående opplæring ble justert i revidert budsjett.

4.1.1 KUTT OG EFFEKTIVISERING VIDEREFØRT FRA TIDLIGERE

I økonomiplan 2020-2023 beskrives kutt og effektiviseringstiltak som er gjennomført tidligere år. Vi lister kort opp de viktigste gjennomførte tiltakene, men vi går ikke detaljert inn i disse:

- 2014-2017: Gjennomført og dokumentert reelle reduksjoner i driftsbudsjettet på om lag 125 millioner kroner – herav 75 millioner kroner i den videregående opplæringen.
- Effektivisering av administrative funksjoner.
 - Etter vedtak i økonomiplan 2014-2017 er det redusert 15 årsverk i sentraladministrasjonen, med helårsvirkning fra 2015. I tillegg er det innarbeidet helårsvirkning av ytterligere 5 årsverk fra 2016. Samlet utgjør reduksjonene om lag 10,5 millioner kroner fra 2016.
- Livsfaseorienterte tiltak er redusert med om lag 12 millioner kroner i perioden 2013-2020. Dette gjelder først og fremst avvikling av seniortillegg og 80/90-ordninger for småbarnsforeldre og seniorer.
- I økonomiplan 2018-2021 la fylkestinget inn forutsetninger om effektivisering knyttet til den nye eiendomsstrategien og samordning av drifts- og vedlikeholdsaktiviteter. Det ble også videreført en forutsetning om generell effektivisering knyttet til optimalisering av IKT-drift for videregående skoler. Forventet besparelse er 10 millioner kroner per år fra 2021, med følgende plan for realisering. Det ble også vedtatt at nye oppgaver i sentraladministrative funksjoner skulle finansieres gjennom effektivisering av ledelses- og fagstaber. Beløpet stod uten inndekning i 2019, og fylkesrådmannen vurderte det som ikke realistisk å videreføre budsjettreduksjonene i økonomiplan 2020-2023.

4.1.2 SAMFERDSEL

Tabell 2 Vedtatt spareplan innenfor samferdsel

Tall i mil. kroner	2020	2021	2022	2023
Båtruter – finansiell tilpasning, kutt i ruteproduksjon	-2,0	-7,0	-20,0	-20,0
Kollektivtransport – økte finansielle bidrag fra staten og/eller alternativ bruk av belønningsmidler eller annen saldering	-30,0	-30,0	-30,0	-30,0
Kollektivtransport (buss, båt, ferje) – kutt i nye tiltak, generelt effektiviseringskrav, reduksjoner i tjenestetilbudet	-10,0	-20,0	-30,0	-40,0
Fylkesveger – redusert dekkelegging, mer nøktern driftsstandard mv.	-10,0	-15,0	-20,0	-25,0
Samlet spareplan for samferdsel	-52,0	-72,0	-100,0	-115,0

Kilde: Vedtatt økonomiplan 2020-2023, Årsbudsjett 2020, sak 131/19. Tall i blått ble endret fra forslag til økonomiplan.

Kollektivtransport

Innenfor samferdsel ble det lagt inn kutt i båtruter som følge av at kostnadsnøkkelen for båtruter og ferjesamband medfører en kraftig underfinansiering. Det ble i forslag til økonomiplan foreslått en reduksjon på 7 millioner kroner de første to årene og 20 millioner kroner de siste to årene. Politikerne vedtok imidlertid å skjerme kutt i båtruter år 1, men la inn at 2 millioner kroner måtte dekkes innenfor budsjettet til Kolumbus.

I tillegg til kutt i båtruter var det også behov for generelle kutt i bevilgningene til kollektivtransport, spesielt busstransport, som utgjør en betydelig del av fylkeskommunens driftsbudsjett. Kolumbus sin budsjettprofil viser en økning i utgifter til takstsamarbeid⁵ uten tilsvarende økning i statlig finansiering. Det ble lagt til grunn at staten må dekke merkostnader knyttet til takstsamarbeid og økt volum av billettsalg. I spareplanen er det derfor lagt inn 30 millioner kroner i økte finansielle bidrag fra staten og/eller alternativ bruk av belønningsmidler eller annen saldering.

I spareplanen ble det også lagt inn et årlig effektiviseringskrav på 10 millioner kroner i leveranseavtalen med Kolumbus. Dette vil medføre konsekvenser for tjenestestandarden og må

⁵ Jernbanedirektoratet og Kolumbus inngikk 07.09.2017 avtale om rute-, takst- og billettsamarbeid i Rogaland. Avtalen sikrer en sømløs reise med buss og lokaltog i Rogaland med likt takst- og billettsystem, samt korresponderende avgangstider. Kilde: Kolumbus.no

ses i sammenheng med fordyrende anbudsprosesser i 2019 og en tilhørende styrking av tjenestetilbudet i deler av fylket.

Fylkesveger

Rogaland fylkeskommune har det finansielle ansvaret for drift og vedlikehold av fylkesveger, og fra 01.01.2020 fikk fylkeskommunen overført det praktiske og finansielle ansvaret for fylkesvegadministrasjonen. I lys av regionreformen var det i utgangspunktet ikke ønskelig å foreslå drastiske endringer i rammevilkårene for drift og vedlikehold av fylkesveger.

Fylkeskommunen har et betydelig etterslep i vedlikeholdet basert på dekketilstanden på vegnettet i Rogaland. Samtidig har opprustning og fornying av fylkesvegene vært prioritert i handlingsprogrammet de siste årene, noe som viser igjen.

Det pekes på at det fremover vil være viktig at fylkeskommunen utarbeider gode kontraktsstrategier og sikrer bevaring av egen realformue på området, samtidig som kostnadsbasen kontrolleres i den grad det lar seg gjøre under omskiftelige konjunkturrelle forhold. Det bør også vurderes om anbudsdokumentene for kommende kontrakter kan utformes på en mer økonomisk og kostnadseffektiv måte for å oppnå lavere driftsutgifter.

I spareplanen er det lagt inn redusert dekkelegging og mer nøktern driftsstandard på 10 millioner kroner første år, økende til 25 millioner kroner.

4.1.3 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Tabell 3 Vedtatt spareplan innenfor videregående opplæring

Tall i mil. kroner	2020	2021	2022	2023
Støtte til skoleskipet Gann og studieforbundene	0,0	0,0	0,0	0,0
Prosjekt styrking av sosialrådgivere	0,0	0,0	0,0	0,0
Studiespesialisering for minoritetsspråklige (Sola) legges ned	0,0	0,0	0,0	0,0
En innføringsklasse legges ned	-0,7	-1,4	-1,4	-1,4
Yrkesfag, slå sammen grupper i fellesfag, større grupper i programfag	-2,3	-11,5	-17,8	-17,8
Studieforberedende, ett kontaktlærertillegg per klasse i Vg2 og Vg3	-3,3	-7,3	-7,3	-7,3
Tiltak knyttet til 0-visjonen	-1,1	-2,4	-2,4	-2,4
Stillingsreduksjon i opplæringsavdelingen	-0,5	-2,0	-2,0	-2,0
Kutt med innslag fra og med 2021 eller senere	0,0	0,0	-6,5	-20,1
Mobiltelefonordning for ansatte	-5,0	-2,0	0,0	0,0
Kvalitetsutvikling realfag	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Redusere midler til "vikar fra første time"	-3,5	-3,5	-3,5	-4,55
Styrking av mobbeombudet med en ekstra stilling (1/2 års effekt i 2020)	0,4	0,8	0,8	0,8
Opprette kvalifiseringssenter på Haugalandet	0,5	2,0	3,5	3,5
Etablering av studietilbud ved Fagskolen Rogaland - velferdsteknologi og forpleiningsleder	1,2	1,2	1,2	1,2
Styrke Ungt Entreprenørskap	0,5	0,5	0,5	0,5
Klimabelønning for videregående skoler som innretter seg klimabevisst	0,05	0,2		
<i>Samlet spareplan for videregående opplæring</i>	<i>-15,75</i>	<i>-27,4</i>	<i>-36,9</i>	<i>-51,55</i>

Kilde: Konkretisering av budsjettkutt for videregående opplæring i økonomiplanen 2020-2023, sak 34/20 til opplæringsutvalget. Tall i blått ble endret fra forslag til økonomiplan.

I tabellen over viser vedtatt budsjett for perioden 2020-2023, med de tillegg som ble gjort i sak til opplæringsutvalget 26.05.2020 Konkretisering av budsjettkutt for videregående opplæring i økonomiplan 2020-2023 (sak 34/20). Denne endringen påvirket ikke totalbeløpene, og det gjaldt kun endringer i årene 2021 til 2023.

Videregående opplæring utgjør over halvparten av netto driftsutgifter i Rogaland fylkeskommune. Fylket oppnår en høyere måloppnåelse i undervisningen sammenlignet med

landsgjennomsnittet. Gjennomføringsgraden etter 5 år var i 2019 på 78 %. Dette er tredje best blant fylkeskommunene.

I økonomiplanen for 2020-2023 visers det til at kostnadsvekst i videregående opplæring de siste årene har hovedsakelig vært ønsket grunnet økt etterspørsel etter opplæringstjenester. Fremover vil det være nødvendig med gradvise årlige innsparinger på 60-90 millioner kroner. Dette tilsvarer en reduksjon på 2-3 % av driftsutgiftene til videregående opplæring. I vedtaket til økonomiplanen står det at reduksjoner i denne størrelsesordenen vil kreve omfattende endringer i undervisningsopplegget. I sak til opplæringsutvalget⁶ har man valgt å ikke kutte i dyre utdanningsprogram. Argumentene er at man ønsker å opprettholde at de fleste (87-88 %) får oppfylt sitt førsteønske, og effekten det har på antallet som fullfører og består utdanningen. Arbeidsgruppen som har vurdert innsparingstiltakene har lagt til grunn at det vil være mulig å bevare dyre utdanningsprogram samtidig som innføres ett kutt i rammene. . Det pekes i økonomiplanen på at hovedutfordringen er at over 90 % av driftsutgiftene til videregående opplæring er lønnsutgifter.

I forslaget som ble fremlagt, var innsparingene blant annet knyttet til en gjennomgang av ikke-lovpålagte oppgaver, større undervisningsgrupper og gjennomgang av tilbudsstruktur. Det ble anbefalt å skjerme elevene som trengte mest støtte.

Forslag om å kutte i tiltak knyttet til 0-visjonen⁷ ble strøket av politikerne (utgjorde 2,3 millioner kroner i 2020 – økende til 5 millioner i innsparing i 2023). Det ble også foretatt andre justeringer, blant annet ble skoleskipet Gann skjermet (utgjorde en innsparing på 2 millioner kroner årlig) og innsparingskravet for yrkesfag og programfag ble redusert.

I tillegg til endringer på de forslagene som lå inne, valgte politikerne også å foreta andre innsparinger og legge inn styrkninger på enkelte områder. De største enkeltinnsparingene som ble vedtatt, var å redusere mobiltelefonordningen for ansatte, og redusere midler til «vikar fra første time». Av tiltak som fikk tilført midler, var etablering av studietilbud ved Fagskolen Rogaland, som fikk 1,2 millioner kroner årlig.

⁶ Sak 34/20

⁷ Fullføringsreformen – antall elever som fullfører videregående skole.

4.1.4 ØVRIGE SEKTORER OG ADMINISTRASJON

Tabell 4 Vedtatt spareplan innenfor øvrige sektorer og administrasjon

Tall i mil. kroner	2020	2021	2022	2023
Tannhelse	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5
Kulturformidling, Næringsutvikling, Regional planlegging – avvikling av oppgaver	0,0	-6,0	-6,0	-6,0
IKT/opplæring: fase ut It's Learning ved implementering av nytt skoleadministrativt system (Visma In School)	0,0	-2,0	-4,0	-4,0
Redusert indeksjustering (reelt: generell indeksjustering nullstilt)	-11,0	-11,0	-11,0	-11,0
Redusert reisevirksomhet og annet	-0,8	-1,2	-1,7	-2,1
Samlet spareplan for øvrige sektorer, administrasjon og fellesutgifter	-18,3	-26,7	-29,2	-29,6

Kilde: Vedtatt økonomiplan 2020-2023, Årsbudsjett 2020, sak 131/19. Tall i blått ble endret fra forslag til økonomiplan.

I forslag til innsparinger i økonomiplanen ble det presisert at krav om innsparing i kulturformidling, næringsutvikling og regional planlegging må knyttes til konkrete oppgaver som skal utgå. For å oppnå et samlet kutt på 6 millioner kroner må ambisjonsnivået for spesifikke politikkområder reduseres, og generelle tilskuddsordninger som ikke er bundet av statlige krav må kuttes.

Generelle effektiviseringskrav i administrative funksjoner eller stabs-/støttefunksjoner vurderes i spareplanen som lite realistiske, uten at dette vil få økonomiske konsekvenser for organisasjonen som overstiger verdien av kutt i spesifikke støttefunksjoner.

I vedtatt budsjett ble det lagt inn en generell reduksjon i form av redusert indeksjustering på 11 millioner kroner årlig. Det ble også vedtatt en reduksjon i reisevirksomhet. Dette er innsparingskrav som fordeles på alle tjenesteområdene i fylkeskommunen.

4.2 INNSPARINGSTILTAK 2020-2026

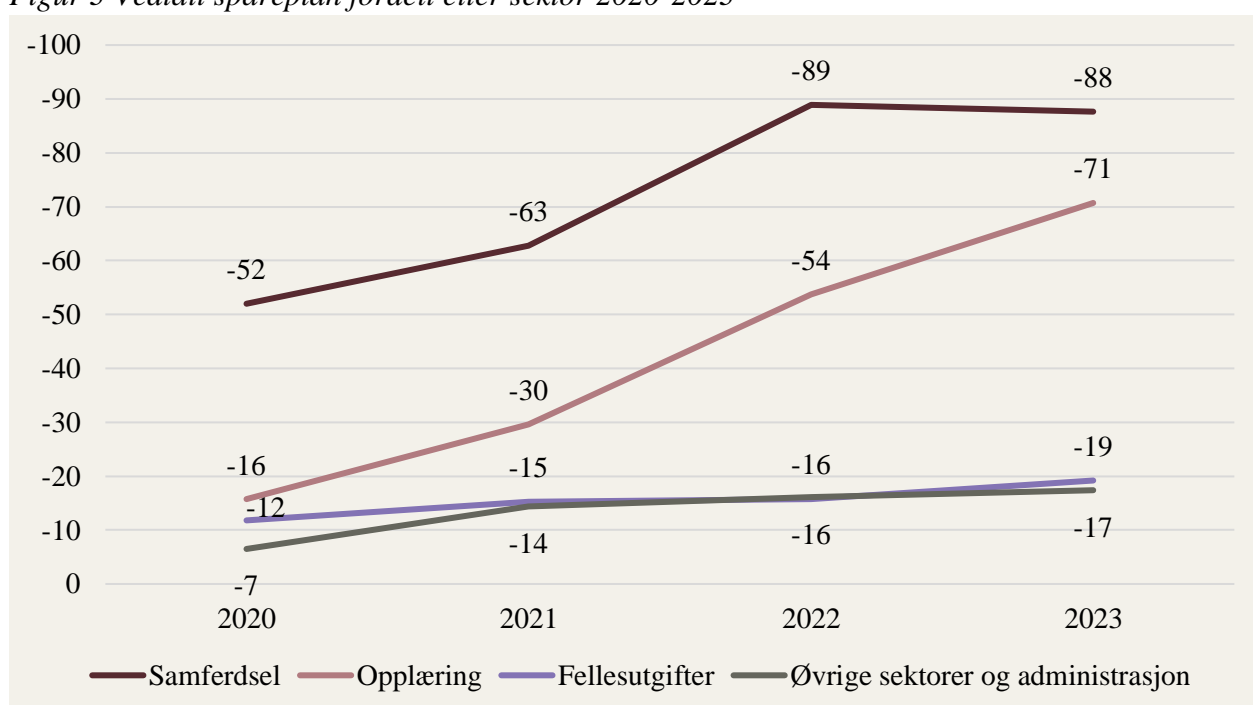
I vår gjennomgang har vi tatt utgangspunkt i spareplanen som forelå til økonomiplanen 2020-2023. Det vil alltid være slik at det bare er første årets vedtak som blir stående – de andre årene vil være gjenstand for nye prioriteringer i kommende økonomiplaner. Årets vedtatte budsjett vil også kunne være gjenstand for endringer i revidert budsjett og/eller i egne politiske saker gjennom året. Nedenfor er det listet opp totale sparetiltak slik de fremkom i vedtatt økonomiplan.

Tabell 5 Vedtatt spareplan 2020-2023

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
ØP 20-23	-86,05	-126,10	-166,1	-196,2			
ØP 21-24		-122,02					
ØP 22-25			-174,50				
ØP 23-26				-195,0	-295	-310	-310

Kilde: Vedtatt økonomiplan 2020-2023, Årsbudsjett 2020, sak 131/19. Vedtatt økonomiplan 2021-2024, Årsbudsjett 2021, sak 116/20. Vedtatt økonomiplan 2022-2025, Årsbudsjett 2022, sak 124/21. Vedtatt økonomiplan 2023-2026, Årsbudsjett 2023, sak 124/22.

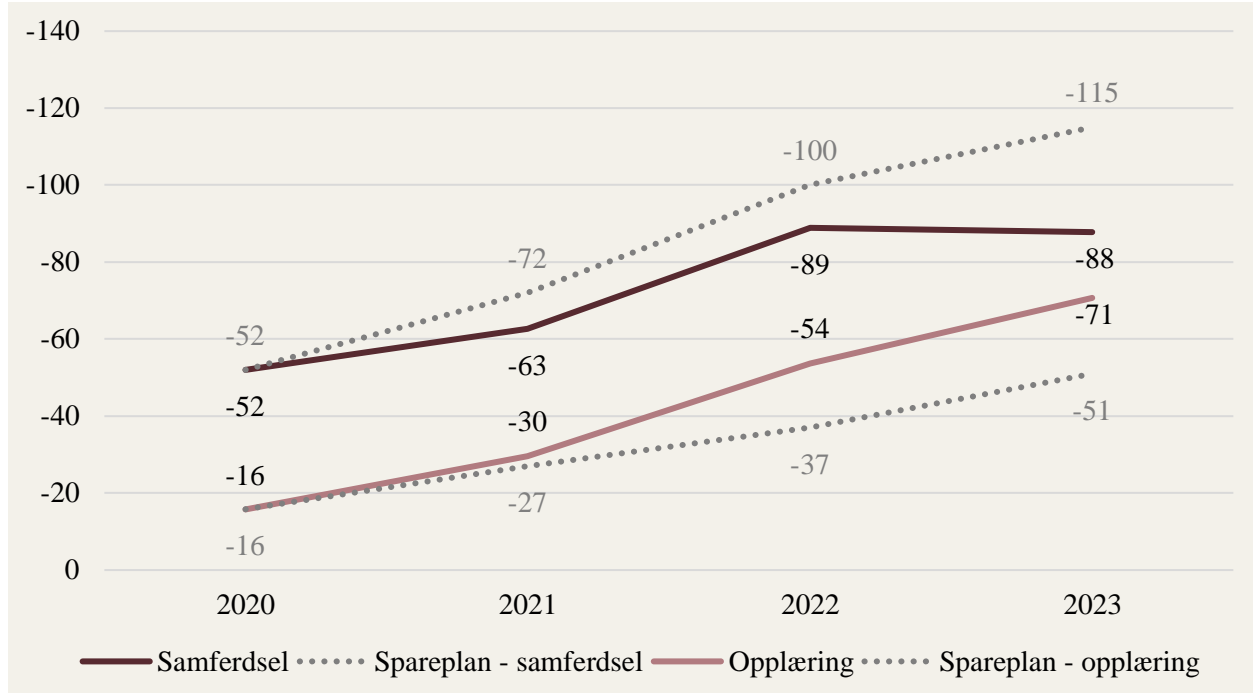
Figur 3 Vedtatt spareplan fordelt etter sektor 2020-2023



Kilde: Vedtatt økonomiplan 2020-2023, Årsbudsjett 2020, sak 131/19. Vedtatt økonomiplan 2021-2024, Årsbudsjett 2021, sak 116/20. Vedtatt økonomiplan 2022-2025, Årsbudsjett 2022, sak 124/21. Vedtatt økonomiplan 2023-2026, Årsbudsjett 2023, sak 124/22.

Figuren over viser tydelig at det er samferdsel som har hatt det høyeste innsparingskravet de siste årene, etterfulgt av opplæring.

Figur 4 Vedtatt spareplan 2020-2023 for samferdsel og opplæring ift opprinnelig spareplan 2020

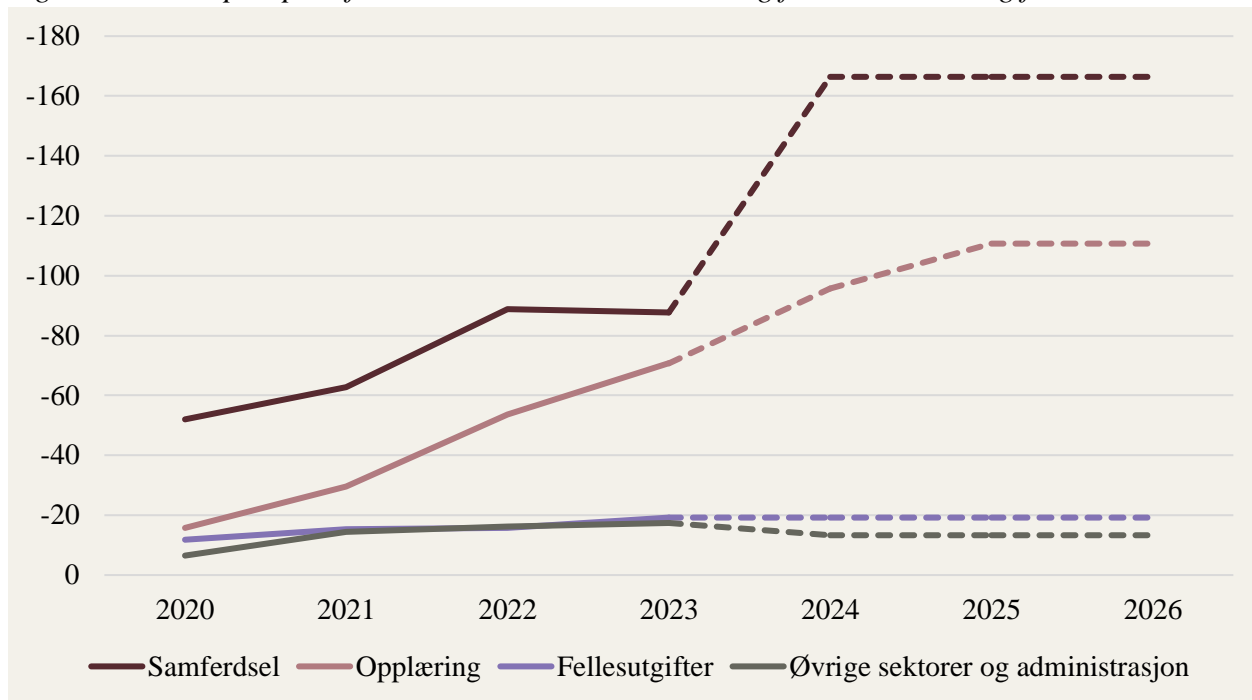


Kilde: Vedtatt økonomiplan 2020-2023, Årsbudsjett 2020, sak 131/19. Vedtatt økonomiplan 2021-2024, Årsbudsjett 2021, sak 116/20. Vedtatt økonomiplan 2022-2025, Årsbudsjett 2022, sak 124/21. Vedtatt økonomiplan 2023-2026, Årsbudsjett 2023, sak 124/22.

Figuren over viser vedtatte sparetiltak innenfor samferdsel og opplæring i forhold til forslag til spareplan for perioden 2020-2023, som ble vedtatt i økonomiplan 2020-2023. Her ser vi at samferdsel har hatt lavere kutt i perioden ift opprinnelig spareplan. Hovedgrunnen er sparetiltak knyttet til kollektivtransport og da særlig båttruter. Kuttene innenfor båttruter og generelt for kollektivtransport er slått sammen. I henhold til opprinnelig spareplan skulle disse to tiltakene utgjøre 60 millioner kroner i 2023. Totalt har man funnet rom for om lag halvparten.

Innenfor opplæring har man funnet rom for innsparinger utover forslaget til spareplan fra 2020. Dette skyldes at det i økonomiplan 2022-2025 ble vedtatt ytterligere kutt innenfor de store områdene for å unngå at bruken av disposisjonsfond blir for stor. Opplæring har funnet rom for sin del av økningen.

Figur 5 Vedtatt spareplan fordelt etter sektor 2020-2023 og forventet utvikling frem til 2026



Kilde: Vedtatt økonomiplan 2020-2023, Årsbudsjett 2020, sak 131/19. Vedtatt økonomiplan 2021-2024, Årsbudsjett 2021, sak 116/20. Vedtatt økonomiplan 2022-2025, Årsbudsjett 2022, sak 124/21. Vedtatt økonomiplan 2023-2026, Årsbudsjett 2023, sak 124/22.

Figur 5 viser forventet utvikling i spareplanen frem til 2026 (i henhold til vedtatt spareplan i økonomiplan 2023-2026). Her ser vi at innsparingen vil øke ytterligere for samferdsel og opplæring i perioden. For opplæring er økningen fra 71 millioner i 2023 til 96 millioner i 2024. Fra 2025 ligger det inne innsparing innenfor videregående opplæring på 111 millioner kroner. Dette inkluderer ett kutt på 10 millioner kroner i spesialundervisning fra 2024, økende opp til 20 millioner for 2025. I tillegg foreslås det å ta økte frie inntekter for fullføringsreformen som innsparing.

For samferdsel øker innsparingene fra 88 millioner i 2023 til 166 millioner i 2024 – nesten en dobling. Økningen skyldes blant annet nye krav til saldering på 50 millioner kroner, herunder realøkning i dekningsbidrag fra passasjerer og gjenopprettelse av et svekket inntektsgrunnlag. I tillegg er det et økt effektiviseringskrav for båtruter på 26,2 millioner kroner.

Det er viktig å presisere at innsparingsbeløpene for perioden 2024-2026 kan bli endret i kommende økonomiplaner. Det er kun det første året som er bindende for fylkeskommunen.

4.3 KONKRETE EFFEKTIVISERINGS- OG INNSPARINGSTILTAK

Innenfor opplæringsavdelingen har det de siste årene blitt gjennomført, eller vurdert gjennomført en del effektiviseringstiltak ved å sentralisere funksjoner:

- Driftsressurser er flyttet fra den enkelte skole og både budsjett og faglig oppfølging er lagt sentralt hos bygg og eiendom.
- Anskaffelser innenfor renholdsmateriell til skolene er sentralisert.
- Anskaffelser innenfor IT-utstyr til skolene er vurdert sentralisert.

Eksempler på effektiviseringstiltak som trekkes frem i intervju med økonomiavdelingen er flytting av driftsressurser ute på skolene. Både budsjettet og den faglige oppfølgingen er flyttet til Bygg og eiendom. I tillegg er husleien flyttet fra skolenes budsjett og lagt sentralt hos Bygg og eiendom. Innenfor renhold er anskaffelsene sentralisert. Begge disse endringene gir gevinster, både økonomisk, og i form av bedre ressursutnyttelse. De intervjuede i økonomiavdelingen peker på at det kan være utfordrende å måle gevinsten direkte, ettersom utviklingen på andre områder kan ha påvirket resultatet. Sentraliseringen av renhold på skolene medførte at budsjettmidlene som lå til renholdsartikler ute på skolene, ble hentet inn. Men økonomiavdelingen påpeker at man ikke har kontrollert om skolene kun benyttet budsjetttrammen til innkjøp av renholdsartikler. Dersom skolene benyttet andre budsjettmidler, vil de sitte igjen med en liten gevinst.

Nye oppgaver i sentraladministrasjonen skal finansieres gjennom effektivisering av ledelses- og fagstaber, fremfor økning i budsjettet/flere stillinger. En del av tiltakene som har blitt gjennomført i fylkeskommunen de siste årene har ikke nødvendigvis medført innsparinger i form av kroner og ører. Ifølge økonomiavdelingen har man slått sammen to avdelinger – digital utvikling og personal – til organisasjon og digitalisering. Samt kultur og næring ble slått sammen tidligere. I tillegg har samferdsel hatt en stor intern omorganisering. Dette er tiltak som beskrives som effektivisering, men som ikke frigjør midler.

5 EFFEKTIVISERINGS- OG INNSPARINGSPROSESSER

– fra identifisering til konsekvensvurdering og måloppnåelse

I dette kapitlet ser vi på hvordan fylkeskommunen arbeider med effektivisering og innsparing. Revisjonskriteriene er utledet i kapittel 2:

- I økonomiplanprosessen gjennomfører fylkeskommunen analyser som belyser fylkeskommunens **nåsituasjon** og **fremtidige konsekvenser** av foreslåtte endringer.
- Sparetiltakene som legges frem skal være **realistiske** og sikre økonomisk handleevne over tid og i tråd med fastsatte **måltall**.
- Ledelsen har god **oversikt** over ressursbruken og kommuniserer **prioriteringer** tydelig og sikrer **forankring** i hele organisasjonen.

5.1 RUTINER OG PROSESS

Det finnes ikke nasjonale føringer som pålegger administrasjonen å ha egne rutiner for å identifisere innsparingstiltak. Fylkeskommune har derimot fra økonomiplan 2022-2025 lagt frem en økonomiplanprosess til fylkestinget i forkant av budsjettprosessen. Bakgrunnen for økonomiplanprosessen 2022-2025 var vedtak i fylkestinget i sak 51/20 Økonomiplan 2021-2024 - økonomiske mål og forutsetninger – premissaken fra 16. juni 2020. I vedtaket står det:

På grunnlag av en saksutredning fra fylkesrådmannen og et «politisk verksted», utarbeider fylkesutvalget en årlig plan for gjennomføring av økonomiplanprosessen innen utløpet av februar. Planen redegjør for administrative og politiske ansvar og roller, innholdsmessige ambisjoner og tidsfrister. Forberedelsene skal belyse alternative tilnærminger til utarbeidelse av økonomiplan og årsbudsjett og muligheter for politisk involvering.

Forslag til endringer i økonomiplanprosessen ble presentert for fylkestinget den 23.02.2021 i sak 2/21. De viktigste punktene i forslaget til den nye økonomiplanprosessen var som følger:

- Mål om tidligere politisk involvering i økonomiplanprosessen, uten å redusere bredde i deltakelsen.
- Rammene vil i mindre grad basere seg på regjeringens forslag til statsbudsjettet første året.
- Sikre stabil og forutsigbar utvikling med opprettholdt kvalitet og dekningsgrader innen fylkeskommunens kjerneoppgaver på forsvarlig nivå. Demografiske endringer tas hensyn til ved behov for justeringer.

- Omprioriteringer av gjeldende budsjetttrammer og effektiviseringstiltak for å finansiere nødvendig styrking av budsjettposter og nye tiltak i drift.
- Opprettholdelse og gjennomføring av tidligere vedtatte sparetiltak som planlagt. Ved behov, gjennomføring av nye sparetiltak for å oppnå de finansielle målene (mer om finansielle måltall i vedlegg 2).

Disse endringene har som formål å sikre en stabil og bærekraftig utvikling av fylkeskommunens økonomi, samtidig som de tar hensyn til aktuelle demografiske endringer og opprettholder kvaliteten på tjenestene.

Vi vil i det videre hovedsakelig ta utgangspunkt i økonomiplanprosessen og rutinene etter vedtak om ny økonomiplanprosess i forkant av økonomiplan 2022-2025.

5.1.1 ØKONOMIPLANPROSESS OG RUTINER

I økonomiplanen vedtas neste års budsjett, og en plan for de neste 3 årene. Det vil si at vedtatt økonomiplan 2022-2025 består av vedtatt årsbudsjett for 2022, og en plan for budsjettet for perioden 2023-2025.

Når man i 2021 begynner prosessen med økonomiplan 2022-2025 vil budsjettet være påvirket av flere faktorer, en av de viktigste er vedtatte budsjettet for 2021 og de endringene som gjøres i revidert budsjett⁸ løpende gjennom året, og andre saker med økonomiske konsekvenser. I tillegg legger noen av avdelingene frem egne saker til sine utvalg der de gir en status. I disse sakene, som i fylkeskommunen gjerne omtales som løypemeldinger, blir innsparingstiltakene konkretisert og konsekvenser for tjenesteytingen utredet ytterligere. Opplæringsavdelingen gir jevnlig løypemeldinger til opplæringsutvalget, og samferdselsavdelingen har også egne saker til samferdselsutvalget. I disse sakene kan politikerne velge å endre på de vedtatte tiltakene.

Vedtatt budsjett, og vedtak til fylkestinget som medfører en endring for neste års budsjett, påvirker utgangspunktet for neste års ramme. I tillegg legger kommuneproposisjonen (juni) og statsbudsjettet (oktober) føringer for fylkeskommunen budsjettprosess.

Frem mot budsjettforslaget som fremlegges i slutten av oktober, legges det frem flere politiske saker som direkte omhandler økonomiplanprosessen. Tabellen under viser de sakene til fylkestinget som omhandler økonomiplanprosessen direkte.

⁸ Revidert budsjett legges frem april, juni og oktober. For 2019 og 2020 ble revidert budsjett lagt frem i april, juni og november.

Tabell 6 Oversikt over saker til fylkestinget ifm økonomiplanprosessen 2019-2023

Tidspunkt	Februar	April	Juni	Oktober	Desember
2019			Økonomiske mål og forutsetninger	Vedtatte tekstpunkter og tidligere årsbudsjett/økonomiplaner - status	Økonomiplan og årsbudsjett vedtas
2020					
2021	Økonomiplan-prosess	Finansielle måltall	Foreløpige driftsrammer		
2022	Plan for gjennomføring (årshjul)				
2023					

Kilde: Rogaland Revisjon

I februar 2021 vedtok fylkestinget en endret økonomiplanprosess. Oversikten viser tydelig denne endringen. Ett av målene med endringen var å involvere politisk nivå på et tidligere tidspunkt i økonomiplanprosessen. Samtidig med endringer i økonomiplanprosessen tok fylkeskommunen i bruk Framsikt, og dette var første året det ble laget et årshjul for arbeidet, og en rammesak før sommeren.

I arbeidet med økonomiplan for 2024-2027 opplevde fylkeskommunen et ytterligere redusert handlingsrom på grunn av endringer i inntektssystemet. Dette gjorde det nødvendig for fylkeskommunen å gå i gang med en ny prosess, ifølge økonomisjefen. I sak om foreløpige driftsrammer, som ble fremlagt fylkestinget i juni 2023, ble det derfor ikke mulig å lage foreløpige driftsrammer til avdelingene. I saken ble politikerne bedt om å komme med innspill til prioriteringer for det videre arbeidet med økonomiplanen. Det kom ingen innspill til prioriteringer i vedtakene.

5.1.2 POLITISK INVOLVERING

I intervju med sentrale politikere fremkommer det at involveringen i økonomiplanprosessen er tidligere nå, som følge av at sakene fremlegges på et tidligere tidspunkt. På spørsmål om den tidligere involveringen har medført at politikerne føler seg mer involvert nå enn før, er svarene litt sprikende. En mener at forslag til prioriteringer ikke ble fulgt opp, andre sier at det er vanskelig å enes om felles prioriteringer på dette tidspunktet. Det pekes også på at det brukes mer tid på budsjettarbeidet etter omleggingen, og at det er en god måte å få involvert resten av partigruppen på.

Noen av politikerne mener at endringen kom fordi administrasjonen ønsket å låse rammene, for å unngå for mye endringer etter budsjettforslaget ble lagt frem. Politikerne ønsker imidlertid ikke å låse seg til de foreløpige rammene, og har derfor tidligere tatt forbehold om at det kan komme endringer til høsten.

Det fremkommer også at spesielt i valgår vil det kunne være vanskelig å komme med tydelige prioriteringer på tvers av den gjeldende politikken. Det pekes på at det ikke er i økonomiplansakene at valgkampsakene skal kjempes.

På spørsmål om endring av økonomiplanprosessen har oppnådd den ønskede effekten, svarer alle at det er utfordrende å låse rammene før sommeren. Det pekes på at det skjer mye endringer i økonomien frem til fremleggelsen av budsjettforslaget, både i revidert budsjett og i statsbudsjettet. I tillegg har det i år vært stor usikkerhet rundt inntektssystemet, noe som påvirker fylkeskommunens økonomi i stor grad. Samtidig sier de det er viktig å få god informasjon tidlig, slik at de kan danne seg et bilde av hvordan situasjonen er. Det foreslås at rammesaken som fremlegges før sommeren kunne hatt mindre fokus på detaljerte budsjетtrammer.

5.1.3 ADMINISTRATIV INVOLVERING

Fylkesdirektøren sier i intervju at tanken om å ha en tidlig prosess er viktig og god, men at det er viktig å rette oppmerksomheten omkring det strategiske og de overordnede rammene, fremfor detaljene i disse.

Erfaringen så langt er at det er få politiske diskusjoner tidlig i prosessen.

Spareplanen fra 2020 er blitt videreført uten store endringer fra det som har blitt varslet forutgående år. Fylkesdirektøren er derfor opptatt av at avdelingene tidlig tar diskusjonene om hvordan man kan håndtere innsparingskravene. Noe av det viktigste er å definere hva de viktigste oppgavene innenfor sektoren er.

Fylkesdirektøren har iverksatt ett nytt omstillingsprosjekt for å møte en fremtid der veksten i oppgaver vil være større enn tilførselen av nye ressurser. Målet er at man via styrte prosesser skal identifisere hvordan fylkeskommunen kan jobbe mer effektivt. Det vil også være viktig å identifisere hvilke oppgaver som er kjerneoppgavene til fylkeskommunen, og om det er noe fylkeskommunen gjør som de ikke trenger å gjøre. Et sentralt siktemål her er å identifisere ønsket kvalitet innenfor gjeldende budsjетtrammer. Dette vil være en kontinuerlig prosess, og målet er at man skal snu omstillingsprosessen fra å dreie seg om å innfri vedtatte innsparingskrav, til å finne muligheter for omstilling før innsparingsbeløpene foreslås.

5.2 IDENTIFISERING OG VALG AV TILTAK

Rogaland fylkeskommune er en linjestyrt organisasjon. Avdelingssjefene i fylkesdirektørens ledergruppe har hovedansvar for operativ ressursplanlegging innen sine ansvarsområder i henhold til virksomhetsstrategien for Rogaland fylkeskommune. Økonomisk handlingsrom skal være overordnet ressursplanleggingen i avdelingene, og ha som mål å bruke fellesskapets ressurser mest mulig effektivt.

5.2.1 REALISTISK BUDSJETTFORSLAG

Frem mot budsjettforslaget er hele ledergruppen til fylkeskommunen involvert for å utarbeide et felles forslag. I dette arbeidet er de finansielle måltallene viktig for å kunne si noe om budsjetttrammene fremover. Ledergruppen har et helhetlig ansvar for utarbeidelsen av økonomiplanen til fylkeskommunen. Økonomiavdelingen tilrettelegger mye av arbeidet for resten av administrasjonen.

Fylkeskommunen har som prinsipp at merutgifter som ikke kan henføres naturlig til demografiske endringer eller annen kompensasjon fra staten gjennom inntektssystemet, krever i utgangspunktet inndekning ved omprioriteringer mellom tjenester, jfr. økonomiplan 2024-2027. Nye satsinger, standardheving, økte dekningsgrader og redusert brukerbetaling er eksempler på dette.

I april legger administrasjonen frem en sak om finansielle måltall innenfor kategoriene drift, investering, gjeld og soliditet. Formålet med finansielle måltall er å tilføre den langsiktige styringen mer konsekvenstenkning. Man ønsker å bryte med generasjonsprinsippet, det vil si at man ikke ønsker et overforbruk på kort sikt som får utilsiktede konsekvenser for fremtidige brukere av fylkeskommunale tjenester. I vedlegg 2 finnes en beskrivelse av hva som inngår i de ulike måltallene.

I økonomiplanen klarer man ikke alltid å nå måltallene fullt ut første del av perioden, spesielt i forhold til netto driftsresultat. Spareplanen fra 2020 ble lagt inn for gradvis å tilpasse driften til et redusert handlingsrom. Forutsetningene om effektivisering og reduksjoner i tjenesteproduksjonen er ikke strukket lenger enn det som oppfattes som realistisk på kort sikt. I en overgangsperiode aksepteres det lavere netto driftsresultat enn måltallet, selv om dette gir uheldige konsekvenser for utviklingen i gjeldsgraden.

For sikre best mulig realisme og forankring av innsparingstiltakene i organisasjonen, har fylkeskommunen lagt opp til at nye innsparingstiltak som hovedregel først legges inn i år 2 i økonomiplanen. Dette gir organisasjonen litt tid, og sikrer på den måten en bedre involvering og forankring i organisasjonen.

Fra intervju med økonomiavdelingen

Det er viktig for økonomisjefen at tiltakene som legges inn er varige reduksjoner i driftsbudsjettet, og at man i størst mulig grad unngår å kutte et år, for så å legge samme tiltak inn igjen neste år. Det finnes eksempler på slike kutt, der en finner kortsiktige løsninger i påvente av en langsiktig løsning. Når årene går vil man kunne oppleve at det tas omkamp på tiltaket fordi utfordringsbildet endrer seg.

Økonomiavdelingen er også opptatt av å holde den røde tråden. En av utfordringene til økonomiavdelingen er at de har få ansatte som kan følge opp avdelingene og være tett på. Det har den siste tiden blitt gjort noen endringer, der man har flyttet rådgivere fra fagavdelingene til økonomiavdelingen.

Det legges mye arbeid ned i å gi de folkevalgte tilfredsstillende informasjon om den økonomiske situasjonen til fylkeskommunen. Økonomisjefen forteller at avdelingen er opptatt av å forklare sammenhengene og hvorfor det er nødvendig med eventuelle justeringer i driftsrammen. Han er også opptatt av generasjonsperspektivet, og mener fylkeskommunen lykkes med å ivareta generasjonsperspektivet når man lykkes med god forankring av de finansielle måltallene.

Økonomisjefen mener spareplanen tvinger avdelingene til å gå inn i prosesser for å vurdere hva som er de beste innsparingsgrepene. Det er en klar forventning fra økonomisjefen at tiltak som vedtas i økonomiplanen konkretiseres og utredes i forhold til konsekvenser i løpet av det første budsjettåret. Dette er en av hovedtankene bak at nye innsparingskrav i mindre grad blir lagt inn det første året i økonomiplanen.

Det skjer også en del effektivisering i avdelingene som ikke kommer frem av spareplanen, for å håndtere endringer i drift. Den enkelte avdeling skal styre etter nettorammen, og de har derfor mulighet til å effektivisere internt for å få mest mulig ut av det budsjettet de har blitt tildelt. Økonomiavdelingen har ikke en systematisk oversikt over omfanget av den effektiviseringen som foregår internt innenfor tjenesteområdene.

Fra intervju med tjenesteområdene

Samferdselsjef og opplæringsjef peker på at det ikke finnes en rutine for å identifisere innsparingstiltak, men at prosessen er definert via arbeidet med økonomiplanen. De forholder seg til de politiske vedtakene, og jobber med å identifisere de grepene de kan ta ut ifra disse.

I budsjettarbeidet før 2021 beskrives det i intervju at avdelingen i større grad fikk lov å fremme ønsker om nye tiltak til fylkesdirektøren, og at fylkesdirektøren var mer involvert i valg av nye tiltak. Etter omleggingen i 2021 ble det i større grad overlatt til avdelingene å finne rom for nye tiltak innenfor sin ramme. Fra og med økonomiplan 2022-2025 jobber alle avdelinger i fylkeskommunen med omstilling, omprioriteringer og effektivisering frem mot budsjettforslaget. Fylkesdirektøren er tydelig på at alle har et helhetlig ansvar for fremleggelsen av budsjettforslaget.

Avdelingene får oppdrag i å finne tiltak på bakgrunn av de foreløpige driftsrammene som tidligere ble lagt frem før sommeren. I tillegg må de finne dekning innenfor egen budsjettramme dersom det er nye tiltak de ønsker å få inn i økonomiplanen.

Intervju med politikerne

De intervjuede politikerne mener at den administrative ledelsen og økonomiavdelingen har god oversikt over innsparingstiltakene som vedtas. De hevder også at økonomiavdelingen legger ned mye arbeid i å forklare prioriteringene som ligger til grunn. I sak til fylkesutvalget og fylkestinget om foreløpige driftsrammer til økonomiplan 2024-2027, ble det skrevet mye om prioriteringsdimensjoner og hvor vanskelig det er å prioritere.

Politikerne vi har snakket med mener at budsjettforslaget inneholder tilstrekkelig informasjon, men på et noe overordnet nivå. Økonomiplanen beskrives som grundig. I økonomiplanen vedtar politikerne rammene, og fylkesdirektøren håndterer detaljene – slik de mener det skal være. Dersom de folkevalgte ønsker mer informasjon må de be om dette. Spørsmål og svar i forbindelse med budsjettbehandlingen gjøres ved bruk av virksomhetsstyringsverktøyet, Framsikt. Både de folkevalgte og administrasjonen mener at dette er en god løsning som sikrer at alle får den samme informasjonen. De sier at det er enkelt og raskt å få gode svar på konkrete spørsmål fra administrasjonen.

I forhold til innsparingstiltakene i spareplanen er det delte meninger. En mener de blir godt opplyst om begrunnelsen for innsparing, mens andre mener at sparetiltakene ikke kommer så godt frem i det store tallbudsjettet som vedtas. Det vises også til at det kan være vanskelig å få en helhetsoversikt på hva som ligger som endringer i spareplanen. Det pekes på at en helhetsoversikt ville gjort det enklere å prioritere, og man ville kanskje også unngått at politikerne kutter i noe som man ikke ser konsekvensen av.

Det sies at det er lettere å følge innsparingstiltakene dersom du følger de enkelte sakene som har vært til behandling i utvalg og fylkesting løpende gjennom året. For nye politikere, eller politikere som ikke sitter i utvalgene, kan det være vanskelig å holde oversikten over detaljene. De intervjuede mener at erfaring og kjennskap til økonomiplanen gjennom flere år, gjør det lettere å få grep om detaljene.

5.3 KONSEKVENSVURDERING AV INNSPARINGSTILTAK

I budsjettforslaget skrives det et eget kapittel som omhandler oppfølgingen av spareplanen. Her forsøker man å beskrive konsekvenser av de forslag til sparetiltak som legges frem.

Alle konsekvenser vil ikke kunne beskrives i økonomiplanen, og det pekes i intervju med økonomisjefen på at man innenfor samferdsel er noe utydelige i konsekvensbeskrivelsene i budsjettforslaget. Vi ser også at politikerne endrer på noen av tiltakene i spareplanen. Disse

tiltakene vil i liten grad være vurdert i forhold til konsekvenser. Avdelingene jobbe videre med vedtatte sparetiltak, og innenfor opplæring legges det frem løypemeldinger som sier noe mer om konsekvensene av tiltak for tjenesteytingen, og eventuelt justeringer. Økonomisjefen peker på at beskrivelsen av sparetiltakene i løypemeldingen er god og gjør at tiltakene er etterprøvbare. En konsekvens av løypemeldingen har imidlertid vært at mindre populære tiltak forsvinner ut og/eller tas omkamp på.

Innenfor samferdsel legges det også frem rapporter, men ifølge økonomisjef har samferdsel mer utfordringer med at kuttene blir «ostehøvel»-kutt som ikke er etterprøvbare i like stor grad. Mye av innsparingene absorberes bare inn i Kolumbus eller på vei og forvaltning. Fylkesdirektøren peker også på at innsparingstiltak som skal håndteres av selskaper utenfor fylkeskommunen er vanskeligere å styre. Dette kan gi konsekvenser for tjenestetilbudet som man ikke ønsker.

I enkelte saker legges det frem egne saker for å belyse konsekvenser av enkelt tiltak. Eksempler på dette er båtruter og spesialundervisning. Dette er saker som får store konsekvenser for brukerne og som det er stor politisk involvering i.

Avdelingene sier i intervju at arbeidet med innsparinger og effektiviseringer har begynt å sette seg i organisasjonen, og noe man har på agendaen i alle ledermøter og i egne økonomimøter. Metoden som brukes for å involvere avdelingene i dette arbeidet, beskrives som god. Innenfor opplæring involveres også de tillitsvalgte i dette arbeidet.

Intervju med politikere

Folkevalgte opplever at de i hovedsak får et korrekt bilde av konsekvensene på de innsparingstiltakene som legges frem av administrasjonen. I den summariske oppstillingen i økonomiplanen er tiltakene kort beskrevet, men det pekes på at flere av tiltakene har hatt saker oppe til behandling tidligere på høsten. Spesielt innenfor opplæring er det viktig at de store sakene er avklart før skolestart. Det trekkes samtidig frem noen saker som har kommet skjevt ut. Ett eksempel er sak om organisering av spesialundervisning. Saken ble lagt frem på en måte som gjorde at den ble sett på som et sparetiltak, mens den kun var ment som en sak om organisering. Dette førte til at man måtte gå flere runder for å sikre at elevene ble ivaretatt på en god måte.

Arbeidet med innsparing og effektivisering oppleves som et langsiktig arbeid av de folkevalgte, selv om enkelte av innsparingskravene må løses gjennom kortsiktige tiltak som vakante stillinger, redusert konsulentbruk og annet. Innenfor opplæring er det krevende at budsjettår og skoleår ikke sammenfaller, slik at innsparingstiltak ikke får full effekt første året.

Realistiske innsparingskrav

Innsparingskravene som ligger i spareplanen frem til 2023 er realistiske, ifølge administrasjonen. Dette begrunnes med at spareplanen er innfridd.

Samtidig peker flere på at stadig økende innsparingskrav er krevende, og at tiden er inn for å vurdere hva man skal levere, og til hvilken kvalitet. Frem til nå har mange av innsparingene, særlig innenfor samferdsel, vært «ostehøvel»-kutt.

Fylkeskommunen har hatt god økonomi de siste årene, dette skyldes høyere skattevekst enn forventet, lavere renter og høyere inntekter på konsesjonskraft. Dette er faktorer som ikke bare har påvirket Rogaland fylkeskommune, men også andre fylkeskommuner og kommuner. De nasjonale signalene er nå at økonomien vil bli strammere, skatteveksten vil ikke fortsette og rentene har økt kraftig.

5.3.1 INVOLVERING AV TJENESTEOMRÅDENE

Opplæring

Innenfor opplæring jobber man med utredning og konsekvensvurderinger løpende. Dette arbeidet legges frem som løypemeldinger til opplæringsutvalget. I disse sakene blir tiltakene konkretisert, og konsekvenser for tjenesteytingen blir utredet og vurdert. Ifølge økonomisjefen bidrar disse sakene til at tiltakene er godt synlige, håndfaste og etterprøvbare. En konsekvens av løypemeldinger er at det tas omkamp på vedtatte tiltak som er mindre populære. Dette har resultert i at tiltak har blitt tatt ut, uten at innsparingsbeløpet har blitt erstattet.

I tillegg til spareplanen, trekkes det i intervju frem at opplæring har intern innsparing ved at man overbooker klassene i august, fordi erfaring tilsier at en del elever slutter av de første månedene. På denne måten sikrer man at klassene er fulle. I tillegg tar man inn flere elever i klassene der det er rom for det.

I arbeidet med innsparingstiltakene blir de tillitsvalgte innenfor opplæring koblet på. Flere av de vi har intervjuet sier opplæringsavdelingen har grundige og gode rutiner for oppfølging av innsparingstiltakene. Negative konsekvenser av innsparinger vil også lett blir fanget opp innenfor opplæringssektoren, siden dette er et område som har stor oppmerksomhet – både blant brukere/innbyggere og politisk.

Samferdsel

Samferdselsavdelingen har i større grad «ostehøvel»-kutt som er mindre etterprøvbare, ifølge økonomisjefen. Disse innsparingstiltakene blir bare absorbert, enten i avdelingens budsjett til vei og forvaltning, eller ved at overføringen til Kolumbus blir lavere. Når Kolumbus får lavere overføring fra fylkeskommunen er det de som må finne tiltak for å håndtere en lavere budsjetttramme. Det blir da mindre synlig hva som blir konsekvensen av de generelle tiltakene. Når tiltakene konkretiseres til å eksempelvis gjelde båtruter, blir konsekvensene tydeligere og er mer oppe til debatt politisk.

Samferdselssjefen beskriver at det å bli utfordret på innsparing og effektivisering har begynt å sette seg i organisasjonen. De har det på agendaen i alle ledermøter og i egne økonomimøter – særlig innen veg og forvaltning. De rapporterer kvartalsvis til samferdselsutvalget om økonomisk status.

Til økonomiplanen spiller samferdselsavdelingen inn muligheter for innsparinger. Dette starter allerede i forbindelse med den foreløpige rammesaken i juni. Samferdsels sjefen beskriver hvordan de ligger an og hvordan de økonomiske utsiktene for avdelingen er. Målet er å gi politikerne et bilde som viser forholdet mellom rammene og behovet.

I 2022 utarbeidet samferdselsavdelingen en oversikt som kategoriserte kritiske broer etter en trafikklysmo d e l l . Denne gjennomgangen gjorde at de kunne identifisere tilstanden på broene. Broer som ble kategorisert som kritiske (røde) ble lagt inn i budsjetttrammen. De som ble kategorisert med behov (gule) ble vist til politikerne slik at de kunne velge om disse skulle tas inn som tiltak.

Et resultat av effektiviseringsfokus i samferdselsavdelingen er at de ser etter smarte løsninger i alle faser for å få til en effektiv drift. Eksempelvis om det kan utføres annet arbeid på samme område som de likevel skal inn. Samferdsels sjefen sier denne utfordringen har vært fin – de tenker mer smart og får mer ut av hver kroner.

5.4 OPPFØLGING AV INNSPARINGSTILTAK

Økonomisjefen er tydelig på at sparetiltakene som vedtas, tas med inn i de løpende styringsprosessene til fylkeskommunen, og følges opp i revidert budsjett og i rulleringen av økonomiplanen. I tillegg legges det frem egne politiske saker på enkelte områder.

Det kommer frem av intervju at det ikke finnes noe overordnet styringssystem som benyttes. Den viktigste indikatoren som viser om avdelingene klarer innsparingskravene, er å kontrollere opp mot bunnlinjen, for å se om de holder seg innenfor budsjetttrammen.

De fleste avdelingene har holdt seg innenfor budsjetttrammen i 2022. Ifølge økonomisjefen er dette et resultat av en god budsjett disiplin, og viser at avdelingene klarer å håndtere de innsparingene som blir lagt inn i budsjettet.

Samferdsel hadde imidlertid et merforbruk i 2022. Dette skyldtes, ifølge økonomisjefen, at det i 2022 har vært en betydelig pris- og kostnadsvekst.

I forhold til den opprinnelige spareplanen, som ble vedtatt i økonomiplan 2020-2023, er innsparingstiltakene i stor grad oppnådd, ifølge økonomiavdelingen. Noen av tiltakene har blitt rullert og andre har blitt noe endret i påfølgende økonomiplaner. Kutt i ruteproduksjon for båttruter har blitt behandlet i flere politiske saker, og kuttene har blitt forskjøvet ut i tid.

Når det gjelder dokumentasjon på hva innsparinger og effektivisering gir av resultater, forteller økonomisjef at de ikke bruker systematisk målstyring som ett styringsprinsipp. Men de baserer seg på statistikk, sammenligninger og analyser, blant annet ved bruk av KOSTRA-statistikk.

Økonomisjef mener det ligger et potensiale for økt bevissthet rundt målstyring som styringsprinsipp.

Opplæringssjefen sier også at det ikke er noe systematisk oppfølging av tiltakene og heller ingen evaluering. Han mener imidlertid at negative konsekvenser av tiltakene vil bli fanget opp av folkevalgte, brukere og/eller lærere. Sakene som legges frem til politikerne mener opplæringssjefen er gode, men man kunne laget en bedre prosess for synliggjøring. I dag gjøres dette i regneark og beskrivelser.

Samferdselssjefen sier de arbeider med å få mest mulig ut av hver krone, både med å endre mentaliteten i avdelingen og ha fokus på å jobbe smart. De er også i gang med et arbeid for å kartlegge tilstanden for fylkesvegnettet via nøkkeltall. Det er viktig for avdelingen å få gode tall på hvilke konsekvenser innsparingene har for forfallet på fylkesvegene.

Det er fokus på økonomioppfølging i samferdselsavdelingen. De har ikke sagt opp ansatte for å klare å nå innsparingene. Samferdselssjefen peker på at de er avhengig av erfarent personell for å effektivisere gjennom å finne gode og effektive løsninger. Det er utfordrende for samferdselsavdelingen å rekruttere inn den kompetansen de trenger.

Dersom samferdselsavdelingen har behov for mer midler til kritiske tiltak (eksempelvis broer og tunneller), ber de om mer midler og få som oftest dette innvilget politisk, ifølge samferdselssjefen. Hun mener samarbeidet med politikerne fungerer godt, men er tydelig på at de må snu alle steinene før de går til politikerne for å be om mer midler.

Fra intervju med folkevalgte

De folkevalgte opplever at innsparingstiltakene følges godt opp. Det gis orienteringer gjennom året som sier noe om hvor langt man har kommet i innsparingsarbeidet. I opplæringsutvalget blir det lagt frem løypemeldinger, mens for samferdsel er det egne enkeltsaker knyttet til beslutninger, driftsrapporter og halvårsrapport fra Kolumbus. Innenfor samferdsel er det i mindre grad løpende rapportering i forhold til den økonomiske omstillingen, enn innenfor opplæring. Det pekes også på muligheten for å løfte saken opp igjen dersom det blir vanskelig å gjennomføre innsparingstiltaket, eller dersom man oppdager at konsekvensene av tiltakene er større enn forventet. De økonomiske konsekvensene ser de i sakene om revidert budsjett til fylkesutvalget og fylkestinget. Tidligere fylkesordfører hadde også ett tett samarbeid på ukentlig basis med fylkesdirektøren. Her ble også innsparingstiltakene fulgt opp og det var mulig å etterspørre mer informasjon.

5.4.1 REVERSERING AV TIDLIGERE SPARETILTAK/UTILSIKTRDE NEGATIVE KONSEKVENSER

Vi får opplyst at noen av innsparingstiltakene er reversert i ettertid. Det er eksempler på at politikerne har tatt ut eller redusert noen kutt/innsparinger, uten å legge inn tilsvarende beløp et annet sted når de behandler løypemeldinger. Fylkeskommunen er opptatt av å opprettholde totalnivået på kuttene/innsparingene, for å sikre fortsatt realisme i økonomiplanen.

Opplæringsjefen peker på at reversering av tidligere tiltak viser at demokratiet virker. Dersom det er tiltak som rammer for hardt, vil det oppstå støy og henvendelser til politikerne, som igjen kan medføre reverseringer. Opplæringsjefen mener reversering ikke kommer som følge av dårlige konsekvensanalyser.

Innenfor samferdsel har kutt i hurtigbåt blitt reversert på grunn av nytt tilbud. Kolumbus melder utfordringer med å ta inn alle sparetiltakene, men dette er ikke reversert. Dersom Kolumbus trenger mer midler, må de varsle om det, ifølge samferdselsjefen.

De folkevalgte har heller ikke opplevd reversering av innsparingstiltak som er innført, utover de nevnte. Det fremkommer heller ikke at innsparingstiltak som er innført har fått store utilsiktede negative konsekvenser. Dersom man opplever at tiltakene kan få konsekvenser som man ikke forutså, vil det bli tatt opp som nye saker i utvalgene eller fylkestinget. De får også en del henvendelser fra brukere, innbyggere og ansatte. Dette oppleves som en «kvalitetssikring» og sikrer at politikerne kan ta grep dersom noen tiltak ikke treffer som planlagt.

Vår gjennomgang viser at det i noen tilfeller er endret på innsparingstiltakene som er fremlagt, og det nye forslaget ikke dekker innsparingsbeløpet fullt ut. Tidligere fylkesordfører er tydelig på at dersom politikerne ønsker å bruke mer penger må de stå ansvarlig for hvordan det påvirker de økonomiske betingelsene. Samtidig mener de at politikerne i fylkeskommunen har styrt godt og ansvarlig. Det er lite midler som flyttes på av politikerne i økonomiplanen, men desto mer som endres av administrasjonen i revidert budsjett. Disse sakene følger ikke den samme prosessen for involvering som økonomiplanen, og det pekes på at det er vanskeligere å sikre at tiltak ikke får utilsiktede negative konsekvenser.

Folkevalgte peker også på at det er et viktig prinsipp i fylkeskommunen at man ikke skal blåse opp driften i revidert sakene med bevilgninger som får varige konsekvenser. Et eksempel som trekkes frem er TV-aksjonen som fikk dobbelt så mye midler i 2023, men der man ikke endret prinsippet, slik at økningen ikke videreføres til kommende år.

5.4.2 EFFEKT AV INNSPARINGSTILTAKENE SOM ER INNFØRT

Både de folkevalgte og de administrativt ansatte mener at innsparingstiltakene ikke har svekket tjenestekvaliteten nevneverdig.

Men det pekes på at arbeidspresset har blitt høyere, noe som de mener vises igjen i sykefravær og overtidbruk.

Det blir pekt på at gjennomføringsgraden innen videregående opplæring har økt parallelt med gjennomføringen av innsparingstiltakene, og at Rogaland har høy gjennomføringsgrad sammenlignet med andre fylkeskommuner.

Selv om kvaliteten ikke er svekket, skulle man ønsket seg mer midler til miljøarbeidere og skolepsykologer i skolen. Det pekes i intervju også på at opplæring har fått tilført statlige midler til ulike satsinger, og at dette kan ha bidratt til at kvaliteten ikke har blitt svekket.

Innenfor samferdsel har det blitt mindre midler til asfaltering, og ambisjonen for vedlikehold på vei er redusert. Dette, sammen med økte kostnader, medfører at det blir driftet og vedlikeholdet mindre antall kilometer vei sammenlignet med tidligere. De folkevalgte mener at dette ikke er forsvarlig med tanke på fylkeskommunens vedlikeholdsetterslep.

En annen faktor som trekkes frem i intervju er driftskontraktene. Disse har økt kraftig siden fylkeskommunen overtok ansvaret fra staten⁹. Utfordringen er at kontraktene har en lengre varighet, og man får ikke endret disse før de utløper.

Innenfor kollektivtransport sier folkevalgte at kuttene ikke fått så store konsekvenser frem til nå fordi man har benyttet midler fra bymiljøpakken til å styrke tilbudet. Samtidig pekes det på at hurtigbåttilbudet og kollektivtilbudet i distriktene er blitt svekket, og at dette handler om prioriteringer.

⁹ Rapport «Overføring av fylkesveiadministrasjon», Rogaland Revisjon, 17.04.2023.

5.4.3 ROM FOR MER EFFEKTIVISERING/INNSPARING

Fra intervju kommer det frem at det er muligheter for ytterligere innsparinger i fylkeskommunen fremover, samtidig som det pekes på at de store kuttene er krevende. Det hevdes at det alltid vil være rom for en viss effektivisering i en stor organisasjon som fylkeskommunen. Men de store innsparingene er kanskje allerede tatt ut, og det er ulikt syn på hvilke områder det er mulig med ytterligere kutt.

Økonomisjefen peker på at Rogaland fylkeskommune har både tjenester og administrative støttefunksjoner som i KOSTRA-statistikken fremstår som kostnadseffektive. Administrasjonen peker generelt på at det lite rom for ytterligere innsparinger på de administrative områdene i fylkeskommunen. Samtidig mener enkelte av de folkevalgte at det er mulig å kutte mer i administrasjonen på de sentrale områdene, og begrunner dette med at fylkeskommunen er i vekst, noe som gjør det mulig å omstille ved å se på andre måter å organisere arbeidet. Andre folkevalgte deler administrasjonens syn mht. at grensen for kutt i administrasjonen er nådd.

Det pekes i intervju også på potensial innenfor innkjøp og med hensyn til å redusere sykefravær.

Fylkesdirektøren har varslet et mer strukturelt omstillingsarbeid. Politikerne velger ofte de enkleste og mest synlige kuttene, og en strukturert gjennomgang vil kunne være opplysende, jfr. intervju.

Videregående opplæring er et tjenesteområde som blir kompensert for elevtallsvekst årlig, og et område der innsparingene ikke virker å ha påvirket kvaliteten på opplæringen som gis. I intervju med folkevalgte fremkommer det at man ønsker mer detaljert innsyn i finansieringen til skolene, og mellom skolene. Rogaland er flinke til å samarbeide og dra nytte av næringslivet. Dette samarbeidet beskrives som avgjørende for å ha nok lære- og praksisplasser. En ytterligere satsning på samarbeid kan frigjøre ressurser for fylkeskommunen. Dette kan være samarbeid både med lokalt næringsliv, men også kommuner, frivillige og NAV. Fylkeskommunen må tørre å slippe andre til – alt må ikke løses av fylkeskommunen selv, ifølge en av de folkevalgte. Det presiseres at dette ikke betyr at fylkeskommunen ikke har ansvaret.

Lavere tjenestestandard er også noe folkevalgte peker på at er et valg, og å slutte å gjøre enkelte oppgaver. Fylkeskommunen har to store områder – videregående opplæring og samferdsel. Dette er to områder som det er vanskelig å sette opp mot hverandre, og det flyttes lite midler mellom områdene, jfr. intervju. Det er vanskelige prioriteringer, men noe man burde sett på. Før man kan vurdere område opp mot et annet, er det viktig med administrative vurderinger i forkant.

Ikke-lovpålagte oppgaver beskrives som et vanskelig område å kutte i, og man erkjenner at det er kuttet mindre i ikke-lovpålagte oppgaver enn planen.

5.4.4 SUKSESSFAKTORER FOR Å LYKKES MED EFFEKTIVISERING OG INNSPARING

Fra intervjuene pekes det på flere suksessfaktorer for å lykkes med effektivisering og innsparing:

- Forankring, eierskap og involvering – både politisk og administrativt
- Kontinuerlig oppmerksomhet
- Gode prosesser og årshjul
- Involvering av tillitsvalgte
- Nok tid til å la organisasjonen omstille seg
- Effektivisering og innsparing må være langt fremme på agendaen i alle ledd
- Hele organisasjonen må involveres – ikke bare toppledelsen
- Arbeidet må sitte i ryggmargen og kulturen
- Fokus på kostnadseffektive og bærekraftige løsninger (eksempelvis i investeringer)

Samferdselssjefen utdyper hva som menes med at arbeidet med effektivisering og innsparing må sitte i ryggmargen og kultur ute i organisasjonen. Hun viser til at det har vært en stor utvikling innenfor hennes område de siste årene. Fra å ha en vegbyggerkultur der man «alltid» skulle bygge nytt, er det nå i stor grad kommet inn en bærekrafts-mentalitet der man tar vare på det man allerede har. Man ser viktigheten av god drift og godt vedlikehold, og hvilken verdi dette gir. Fra bare å klippe snorer ved åpning av nye veier, klippet man nå snor og feiret en ny driftskontrakt. Dette er kulturbygging som vil være viktig i arbeidet fremover.

I intervju med rådgivere innenfor oppvekst og samferdsel pekes det på at en av de viktigste suksessfaktorene er kommunikasjon og forankring i organisasjonen slik at de ansatte forstår hvorfor innsparingene er nødvendige. Rådgiver for opplæring trekker frem at det er viktig å velge tiltak som i mindre grad går utover tredjepart. Det trekkes også frem at det er bedre å ha en plan for flere år, og at økningen i innsparinger ikke kommer første året i ny økonomiplanprosess.

5.5 VURDERING OG KONKLUSJON

Vår gjennomgang viser at fylkeskommunen har god kontroll på økonomistyringen. Det kommer tydelige og grundige utredninger i forkant av økonomiplanprosessen, som beskriver både nåsituasjon og hva som må gjøres for å nå de finansielle måltallene i fremtiden.

Fylkesdirektøren er tydelig på at hele ledergruppen har et helhetlig ansvar for utarbeidelsen av budsjettforslaget. De enkelte avdelingslederne involverer igjen sine for å komme frem til best mulig tiltak for å innfri innsparings- og effektiviseringskravene. Dette sikrer involvering i hele fylkeskommunen.

Vår gjennomgang viser at det ikke finnes egne rutiner for å identifisere innsparingstiltak i fylkeskommunen. Identifisering av innsparingstiltak skjer hovedsakelig i forbindelse med økonomiplanprosessen, men det arbeides kontinuerlig med å oppfylle innsparingskravene gjennom hele året. Den nye økonomiplanprosessen fra 2021 har bidratt til å involvere de folkevalgte tidligere, men de opplever at det er utfordrende å binde seg til detaljerte budsjetttrammer og prioriteringer før sommeren. I så måte har rammesaken før sommeren ikke hatt helt den effekten man ønsket. Før økonomiplanen 2024-2027 var usikkerheten rundt inntektssystemet og de økonomiske forutsetningene så store at administrasjonen ikke la frem foreløpige rammer. Vi mener at rammesaken før sommeren i større grad bør vise den økonomiske situasjonen som fylkeskommunene står i, og de økonomiske forutsetningene som kommer, fremfor detaljerte budsjetttrammer.

Spareplanen fra 2020 er også i budsjettforslaget for 2024 videreført uten store endringer fra foregående år. Dette sikrer forutsigbarhet i rammene til tjenesteområdene og det arbeidet som allerede er lagt ned i å finne tiltak for å nå innsparingskravene. For å møte fremtidig knappe ressurser har fylkesdirektøren iverksatt et omstillingsprosjekt, der målet er å snu omstillingsprosessen fra å innfri innsparingskrav, til å finne muligheter for omstilling før innsparingen fordeles.

Fylkeskommunen bruker de finansielle måltallene for å fastsette budsjetttrammen. Politikerne vedtar måltallene i april, noe som gir et godt grunnlag for det videre arbeidet med økonomiplanen. Selv om fylkeskommunen ikke alltid når målene første del av perioden, er dette fornuftig. Begrunnelsen er at innsparingene som legges inn skal være realistiske for avdelingene å innfri. Avdelingene gis også tid til å vurdere konsekvenser av innsparingstiltak ved at nye tiltak ikke legges inn før år 2 i økonomiplanen. Vi mener bruk av måltall sikrer realisme i det budsjettforslaget som legges frem, og det sikrer også handleevne over tid.

Vi vurderer at beskrivelsen av nåsituasjonen i økonomiplanen er svært grundig, men den kan bli noe detaljrik slik at det kan være utfordrende å få ta i kjernen. Beskrivelsen av tiltakene er god, men på et overordnet nivå. Det er positivt at politikerne opplever at de får gode og raske svar dersom de har behov for flere detaljer fra administrasjonen.

Både politikere og andre peker på at det kunne vært en bedre synliggjøring av tiltakene som fremlegges. Politikerne mener det kan være utfordrende, særlig for nye politikere, å sette seg inn i alle detaljene. Det er også vanskelig å følge endringer i tiltakene i spareplanen over år. Etter vår gjennomgang deler vi dette synet. Fylkeskommunens budsjett består av mange tiltak, og spesielt endringer fra forslag til budsjett frem til vedtatt budsjett kan være utfordrende å holde tråden i, spesielt dersom man ønsker å følge tiltakene over tid.

Fylkeskommunen har ingen systematisk målstyring. Dette er det flere som mener kunne økt bevisstheten rundt effektiviserings- og innsparingsarbeidet. Samferdselsavdelingen er i gang med å kartlegge tilstanden på fylkesveg ved hjelp av nøkkeltall for å kunne si noe om konsekvensen innsparingene har for forfallet på fylkesveg. Vi mener fylkeskommunen bør ha en systematisk målstyring, men det er viktig at indikatorene som brukes, måler hvordan innsparingene påvirker tjenesteleveransen innenfor kjerneområdet til fylkeskommunen.

Den viktigste kvalitetssikringen som trekkes frem i intervju både med administrasjonen og de folkevalgte er muligheten for å belyse konsekvenser av tiltakene i saker til utvalgene løpende gjennom året. Fylkesdirektøren er også opptatt av at arbeidet med effektivisering og innsparing er et kontinuerlig og langsiktig arbeid. En annen ting som pekes på er at dersom ett tiltak får utilsiktede negative konsekvenser vil demokratiet virke som en «sikkerhetsventil» og de folkevalgte vil få innspill fra ansatte og brukere. Etter vår vurdering er det viktig å ha oppmerksomheten rettet mot mulige innsparinger gjennom hele året, ikke bare i forbindelse med økonomiplanen. I intervju med avdelingssjefer og rådgivere får vi inntrykk av at fylkeskommunen har dette kontinuerlige fokuset, og at effektivisering og innsparing er noe som tas opp på ledermøter jevnlig. Dette vil også bidra til å fange opp negative konsekvenser raskere.

I økonomiplanen endrer politikere på relativt lite i forhold til forslaget som fremlegges av fylkesdirektøren. Samtidig fremkommer det at administrasjonen gjør store endringer i saker som revidert budsjett. Selv om prinsippet til fylkeskommunen er at man i så liten grad så mulig skal binde opp fylkeskommunen for økte kostnader fremover, er det uheldig med store endringer i revidert budsjett. Disse sakene følger ikke den samme prosessen for involvering som økonomiplanen.

Fra intervju oppfatter vi at det er en gjengs opplevelse av at kvaliteten på tjenestene som leveres fra fylkeskommunen i liten grad har blitt svekket som en følge av innsparingene. Vår gjennomgang viser imidlertid at endringer i prioriteringer medfører kvalitetsreduksjon for de som blir rammet, eksempelvis de som blir rammet av kutt i rutetilbudet. Innenfor opplæring har de klart å unngå å legge ned dyre linjer, samtidig som de har effektivisert driften. Det at man oppfatter at innsparingene i liten grad har gått utover kvaliteten på tjenestene som leveres fra fylkeskommunen, kan indikere at fylkeskommunen har hatt romslige rammer. I intervju sier de fleste at dette handlingsrommet nå er tatt. Videre effektivisering og innsparing vil være mulig, men det vil vær mer krevende. Vi mener også fylkeskommunen nå i større grad må se på hvilke tjenester de leverer og til hvilken kvalitet.

Vi mener omstillingsarbeidet som fylkesdirektøren har satt i gang vil kunne belyse områder hvor effektivisering og innsparing er mulig for å tilpasse fylkeskommunen drift til et bærekraftig nivå.

Fylkeskommunen har så langt lyktes med å håndtere de vedtatte innsparingskravene, i så måte kan vi si at de har nådd målet. Noen utilsiktede negative konsekvenser har oppstått, men disse har blitt fanget opp og korrigert. Dette viser at fylkeskommunens system for oppfølging av effektiviserings og innsparingstiltakene fungerer i praksis.

Vi mener at fylkeskommunen i stor grad har lyktes med å forankre arbeidet med innsparinger i organisasjonen. Avdelingene viser at de har eierskap og forholder seg lojalt til de innsparingstiltakene som vedtas. Involvering virker også ivaretatt. Grepene med at nye innsparingskrav ikke vedtas før år 2 i økonomiplanen har også bidratt til at organisasjonen får tid til å vurdere konsekvenser av tiltakene, før de implementeres. Dette pekes også på som en av suksessfaktorene.

5.6 ANBEFALING

Vi anbefaler at fylkeskommunen

- vurdere om rammesaken som legges frem før sommeren skal ha fokus på de økonomiske fremtidsutsiktene, fremfor detaljerte budsjetttrimmer.
- ved hjelp av målstyring kan øke bevisstheten rundt effektivisering og innsparing i fylkeskommunen.

VEDLEGG

KILDER

MUNTLIGE KILDER

- Fylkesdirektør
- Økonomisjef
- Opplæringssjef
- Samferdselssjef
- Rådgiver økonomi
- Rådgiver opplæring
- Tidligere rådgiver samferdsel
- Tidligere fylkesordfører
- Tidligere leder for opplæringsutvalget
- Tidligere leder for samferdselsutvalget

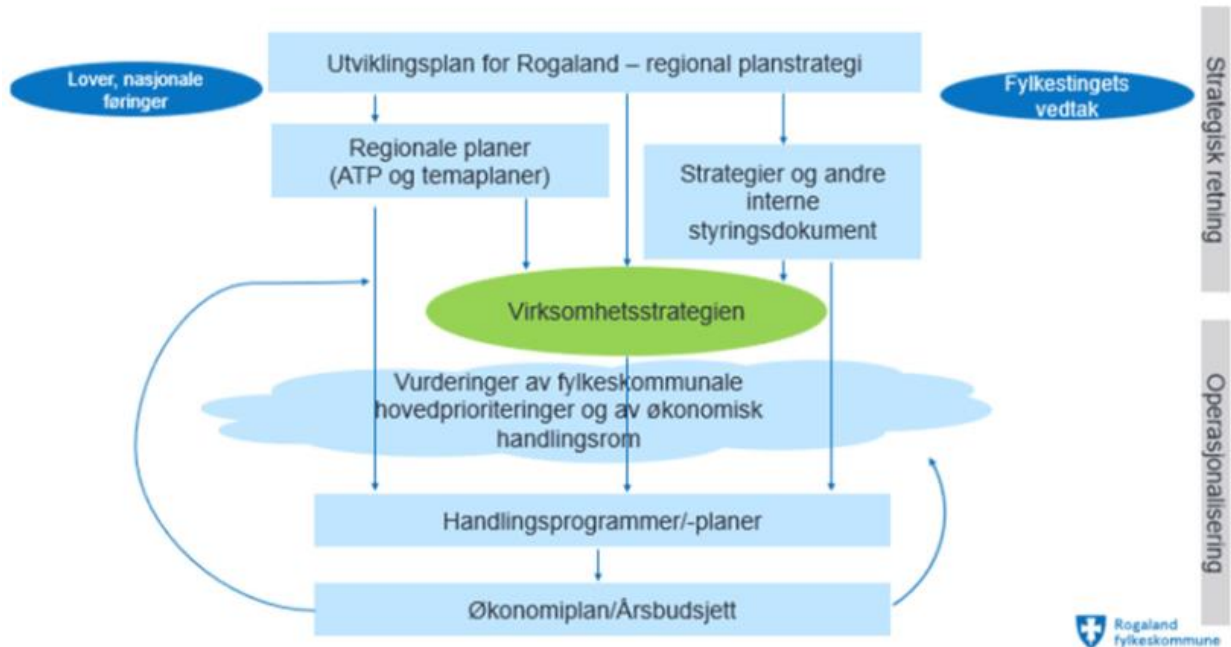
SKRIFTLIGE KILDER:

- Kommuneleaven
- Alle saker fremlagt for fylkestinget som omhandler økonomiplan 2020-2023 frem til budsjettforslag til økonomiplan 2024-2027.
- Saksfremlegg som omhandler effektivisering og innsparing.
- «Effektivisering i kommunene – tiltak og resultater, Sluttrapport», 08.09.2011, Først & Høverstad på vegne av KS
- «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner», 2013, Kommunal- og regionaldepartementet

VEDLEGG 1 HELHETLIG PLAN- OG STYRINGSSYSTEM

Figuren nedenfor viser fylkeskommunens helhetlige plan- og styringssystem.

Figur 6 Helhetlig plan- og styringssystem i Rogaland fylkeskommune



Kilde: Virksomhetsstrategi i Rogaland fylkeskommune

Fylkeskommunens virksomhetsstrategi ble utarbeidet i 2021 og fungerer som fylkesdirektørens verktøy for overordnet styring. Den baserer seg på Utviklingsplan for Rogaland 2021-2024, vedtatt av fylkestinget i oktober 2020. Denne planen angir retningslinjer for hele Rogaland og omfatter fire langsiktige utviklingsmål:

- Klimaomstilling og livskraftige naturmiljø
- Konkurransedyktig region
- Helsefremmende og inkluderende samfunn
- Attraktive lokalsamfunn, byer og tettsteder

To forutsetninger for å nå disse målene er en **sunn kommuneøkonomi** og **samarbeid på tvers** av sektorer. Utviklingsplanen beskriver ønsket samfunnsutvikling og gjelder hele Rogaland fylke, og er ikke begrenset til kun fylkeskommunens innsats. Virksomhetsstrategien følger opp og beskriver hvordan fylkeskommunen må prioritere for å støtte opp om de langsiktige utviklingsmålene og forutsetningene for å nå disse målene.

Virksomhetsstrategien fungerer som et bindeledd mellom Utviklingsplanen og Økonomiplanen/Årsbudsjettet, og sikrer en god sammenheng mellom disse. Økonomiplanen er det sentrale verktøyet for å fordele økonomiske ressurser og realisere fylkeskommunens samlede

mål og prioriteringer. Den skal også følge opp utfordringer, mål og strategier fra kommunale og regionale planer. Premissene for utarbeidelsen av økonomiplanen inkluderer handlingsprogrammer fra regionale planer, lover, nasjonale føringer, fylkeskommunens egne strategier og spesifikke vedtak fra fylkestinget.

Økonomiplanen er fireårig, men det er kun vedtatt budsjett for det første året som er bindende. De påfølgende årene er retningsgivende.

Fylkeskommunen legger årlig:

- årshjul for økonomiplanarbeidet
- finansielle måltall for ØP perioden
- rammesak for drift og investering
- forslag til ØP
- vedtak ØP

Rammesaken for økonomiplan 2024-2027 følger ikke samme mal som de forutgående. Normalt legger fylkesdirektøren frem en sak om foreløpige driftsrammer for den kommende perioden som fylkestinget vedtar. Avdelingene får da et samlet mandat for å utarbeide sine respektive forslag til økonomiplan, med de finansielle tilpasningene det måtte innebære.

Hovedårsaken til at årets rammesak avviker fra de forutgående er at inntektsbortfallet på om lag 100 millioner kroner per år krever betydelig omstilling som ikke er utredet.

VEDLEGG 2 FINANSIELLE MÅLTALL

I sak til fylkestinget om økonomiske mål og prioriteringer 11.06.2019, sak 84/19, beskrives innholdet i de fire finansielle måltallene – drift, investering, gjeld og soliditet.

MÅLTALL FOR DRIFT

Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene er en av hovedindikatorerne for økonomisk balanse både for kommuner og fylkeskommuner. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva fylkeskommunen har til disposisjon til avsetninger og investeringer.

Teknisk beregningsutvalg (TBU) anbefaler at nivået for netto driftsresultat for fylkeskommunene settes til 4 prosent av driftsinntektene. Måltallet gjelder ikke for den enkelte fylkeskommune, men over tid for fylkeskommunene samlet. Høye investeringer/høy prioritering av investeringer tilsier høyere måltall. Også høyere lånegjeld/gjeldsgrad enn gjennomsnittet er et argument for høyere måltall, fordi marginene er mindre i en slik situasjon.

I sak¹⁰ til fylkestinget om økonomiske mål og prioriteringer vises det til at netto driftsresultat i vedtatt økonomiplan for 2019-2022 var under 3 prosent alle år, med unntak av år to. Det ble derfor foreslått at måltallet/handlingsregelen for økonomiplan 2020-2023 er at netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene trappes opp til 5 prosent innen 2023. Det aksepteres på kort sikt at målene ikke nås, men at det må skje en gradvis tilpasning til et redusert handlingsrom for å oppnå en varig tilpasning av driften.

MÅLTALL FOR INVESTERING

Rogaland fylkeskommune sin lånegjeld er økende som følge av høyt investeringsnivå og lav andel egenfinansiering. I sak om økonomiske mål og prioriteringer til økonomiplan 2020-2023 pekes det på behovet for en handlingsregel som bidrar til å begrense volumet av investeringer sett i forhold til egenfinansiering. I måltallet/handlingsregelen holder man utenfor prosjekter som utelukkende er finansiert av eksterne midler.

Fylkeskommunens beregninger viser at en egenfinansiering på 60 prosent er tilstrekkelig for å redusere gjeldsgraden med et par prosentpoeng i året. Dersom netto driftsresultat settes lavere

¹⁰ Sak til fylkestinget om økonomiske mål og prioriteringer 11.06.2019, sak 84/19, netto driftsresultat ble i økonomiplan 2019-2022 (sak til fylkestinget 139/18) vedtatt til 1,6 % i 2019, 3,3 % i 2020, 2,4 % i 2021 og 2,7 % i 2022.

enn måltallet første del av planperioden må det aksepteres en lavere egenfinansiering enn ønskelig.

Foreslått handlingsregel for økonomiplan 2020-2023 er at årlig egenfinansiering av investeringer skal utgjøre minimum 60 prosent av investeringer innen 2023. Prosjekter som i sin helhet finansieres av eksterne midler holdes utenfor ved fastsettelsen av øvre ramme for investeringer i et budsjettår.

MÅLTALL FOR GJELD

Fylkeskommunen hadde en høy gjeldsgrad på over 90 prosent av driftsinntektene ved inngangen til økonomiplan 2020-2023. TBU anbefaler et nivå der lånegjelden er 50-60 prosent av driftsinntektene. I sin analyse har TBU lagt til grunn at den stadig stigende lånegjelden i kommunesektoren er i ferd med å nå et ikke-bærekraftig nivå.

For økonomiplan 2020-2023 foreslås det at langsiktig lånegjeld i prosent av driftsinntekter (gjeldsgrad) reduseres til 85 prosent av brutto driftsinntekter i planperioden 2020-2023 og videre til 80 prosent innen 2027.

MÅLTALL FOR SOLIDITET

Ved fastsettelsen av måltall for soliditet ser man på disposisjonsfondet, men holder utenfor pensjonsfond og akkumulert overskudd på skolene.

Generelt anbefalt nivå av disposisjonsfond er 5-10 prosent av driftsinntektene. Samlet nivå av disposisjonsfond i Rogaland fylkeskommune var 8,6 prosent ved årsskifte 2018 når pensjonsfondet inkluderes.

Et disposisjonsfond sikrer et nødvendig finansielt handlingsrom og motvirker finansiell sårbarhet. For økonomiplan 2020-2023 foreslås det et finansielt måltall for disposisjonsfond (utenom pensjonsfond) fastsettes til 3 prosent av brutto driftsinntekter. Eventuelle regnskapsmessige mindreforbruk anvendes til å styrke disposisjonsfondet til måltallet er nådd. På lang sikt bør måltallet økes til 5 prosent.

FINANSIELLE MÅLTALL TIL ØKONOMIPLAN 2020-2023

Fylkeskommune hadde til økonomiplan 2020-2023 fire finansielle måltall innenfor kategoriene drift, investering, gjeld og soliditet (overskudd fra tidligere år), jfr. sak til fylkestinget om økonomiske mål og prioriteringer 11.06.2019, sak 84/19.

Tabell 7 Måltall for drift

Drift	2020	2021	2022	2023
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter	3,4 %	3,1 %	4,4 %	5,2 %
Måltall	5 %	5 %	5 %	5,4 %*

Kilde: Sak 84/19 Økonomiske mål og prioriteringer

* Skyldes forhøyelse av rammetilskuddet knyttet til skredsikring, jfr. økonomiplan 2020-2023.

Tabell 8 Måltall for investering

Investering	2020	2021	2022	2023
Egenfinansiering i prosent**	58 %	50 %	53 %	64 %
Måltall	60 %	60 %	60 %	60 %

Kilde: Sak 84/19 Økonomiske mål og prioriteringer

** I økonomiplanen er målene lagt frem som egenfinansiering i millioner kroner, i vår oversikt har vi beregnet egenfinansiering i prosent av investeringer totalt (eksklusiv prosjekter finansiert av eksterne midler).

Tabell 9 Måltall for gjeld

Gjeld	2020	2021	2022	2023
Gjeld i prosent av driftsinntekter	89 %	90 %	90,5 %	89,4 %
Måltall	88,8 %	87,5 %	86,3 %	85 %

Kilde: Sak 84/19 Økonomiske mål og prioriteringer

Tabell 10 Måltall for soliditet

Soliditet	2020	2021	2022	2023
Disposisjonsfond (eks. pensjonsfond) i prosent av driftsinntekter	3,4 %	2,5 %	2,4 %	2,2 %
Måltall	3 %	3 %	3 %	3 %

Kilde: Sak 84/19 Økonomiske mål og prioriteringer

RETNINGSGIVENDE FINANSIELLE MÅLTALL I SENERE ØKONOMIPLANER

Retningsgivende for ØP 21-24 (FT-sak 51/20, 16.06.2020)

Netto driftsresultat i pst. av driftsinntekter trappes opp til **5 pst.** innen 2023.

Årlig egenfinansiering av investeringer skal utgjøre minimum **60 pst.** av investeringer innen 2023. Prosjekter som i sin helhet finansieres av eksterne midler holdes utenfor ved fastsettelsen av øvre ramme for investeringer i et budsjettår.

Gjeldsgraden – langsiktig lånegjeld i prosent av driftsinntekter – reduseres til **87,5 pst.** av brutto driftsinntekter i planperioden 2021-2024 og videre til **80 pst.** innen 2028.

Finansielt måltall for disposisjonsfond (utenom premieavviksfond) fastsettes til **3 pst.** av brutto driftsinntekter i planperioden 2021-2024. Eventuelle regnskapsmessige mindreforbruk anvendes til å styrke disposisjonsfond til måltallet er nådd.

Retningsgivende for ØP 22-25 (FT-sak 25/21, 27.04.2021)

Årlig netto driftsresultat skal utgjøre minimum **4 pst.** av brutto driftsinntekter.

Gjeldsgraden – langsiktig lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter – holdes under **85 pst.** i planperioden 2022-2025 og reduseres til **80 pst.** innen utløpet av 2029.

Disposisjonsfond (utenom premieavviksfond og andre spesialfond) skal utgjøre minimum **5 pst.** av brutto driftsinntekter.

Finansielle måltall for ØP 23-26 (FT-sak 56/22, 26.04.2022)

Årlig netto driftsresultat skal utgjøre minimum **4 pst.** av brutto driftsinntekter.

Gjeldsgraden – langsiktig lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter – holdes under **80 pst.** i planperioden 2023-2026 og reduseres til **70 pst.** innen utløpet av 2030.

Måltallet for disposisjonsfond justeres opp til min. **10 pst.** av brutto driftsinntekter inkludert premieavviksfond og andre spesialfond.

Bufferkapital utover dette nivået skal sikre at den årlige egenfinansieringen av investeringer kan holdes på minimum **4 pst.** av brutto driftsinntekter.

Finansielle måltall for ØP 24-27 (FT-sak 27/23, 25.04.2023)

Årlig netto driftsresultat skal utgjøre minimum **4 pst.** av brutto driftsinntekter. (Avdrag på lån skal overstige minimumsavdrag med 2 prosentpoeng hvert år)

Gjeldsgraden – langsiktig lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter – holdes under **77 pst.** i planperioden 2024-2027 og reduseres til **70 pst.** innen utløpet av 2030.

Disposisjonsfond (inkl. premieavviksfond og andre spesialfond) skal utgjøre minimum **10 pst.** av brutto driftsinntekter. (Bufferkapital utover dette nivået skal sikre at den årlige egenfinansieringen av investeringer kan holdes på minimum **4 pst.** av brutto driftsinntekter.)