

Budsjett 2021/økonomiplan 2021-2024 - Arbeidsdokument 1/20

I det fyrste arbeidsdokumentet til finansutvalet i 2020 har fylkesrådmannen fokus på følgjande moment:

- Innleiing
 - Utgangspunkt for budsjettprosessen
 - Finansutvalsmodellen
 - Arbeidsmetode i finansutvalet
- Årshjul for budsjett 2021
- Rekneskap 2019
 - Sogn og fjordane
 - Hordaland
- Budsjett 2020 - økonomiplan 2021-2024
 - Handsaming av budsjett 2020
 - Økonomiplan 2021-2024
 - Kopling til utviklingsplan
- Driftstilpassing 100 mill. kr - område for utgreiing av tiltak
 - Administrativt effektiviseringsprogram
 - Område for utgreiing - sektorvis gjennomgang
- Status klimabudsjett
- Økonomiske handlingsreglar
- Eigarskap
 - Oversyn over eigendelar og eventuell vurdering av sal
- Neste møte i finansutvalet
 - Kommuneproposisjonen 2021

Innleiing

Fylkesrådmannen presenterer i arbeidsdokumentet forslag til årshjul for arbeidet i finansutvalet. Det vert lagt opp til hovudtema for dei ulike møta med sikte på å få ein god prosess for budsjettarbeidet gjennom året. I dokumentet er det elles presentasjon av rekneskapane for Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar for 2019, det er vidare gjennomgang av det vedtekte budsjettet for 2020.

Fylkesrådmannen tek i dette arbeidsdokumentet opp forslag til korleis ein skal arbeide med driftstilpassing av budsjettet med 100 mill. kr årleg i økonomiplanperioden slik fylkestinget har vedteke. Det vert foreslått ulike område som kan utgreiast innanfor dei ulike sektorane. I arbeidsdokumentet er det også eit avsnitt om eit pågåande arbeidet med klimabudsjett for å sjå på samanhengar mellom utsleppsreduksjonar og økonomi. Vestland fylkeskommune deltek her i eit prosjekt saman med fleire fylkeskommunar inkl. Oslo kommune.

Fylkestinget vedtok i budsjettet for 2020 at det i samband med økonomiplanen skal fastsetjast økonomiske måltal/handlingsreglar. Fylkesrådmannen foreslår i arbeidsdokumentet korleis slike måltal kan innrettast.

Finansutvalsmodellen

Fylkesrådmannen minner innleiingsvis kort om finansutvalsmodellen og bakgrunnen for at denne er vald som budsjettstyringsform i Vestland fylkeskommune. Finansutvalsmodellen skal sikre større politisk involvering og medverke til at politisk nivå får større eigarskap til budsjettet som styringsverktøy. På denne måten sikrar ein grunnlaget for prioriteringane som må gjerast mellom aktivitet og rammevilkår. I modellen får sjølve prosessen ei sentral rolle der finansutvalvet sitt arbeid gjennom året resulterer i budsjettframlegget som skal opp til slutthandsaming i fylkestinget. Målsetjinga med finansutvalsmodellen er vidare å sikre ein opnare og meir transparent prosess mot det politiske miljøet og mot brukarane av fylkeskommunale tenester.

Arbeidsmetode i finansutvalet

Arbeidsmetoden i finansutvalet er prosessorientert der vedtaka undervegs i arbeidet er å rekne som prosessvedtak og først vert bindande når finansutvalet kjem med framlegg til budsjett/økonomiplan for slutthandsaming. Fylkesrådmannen utarbeider til kvart møte eit arbeidsdokument med forslag til nemnde prosessvedtak knytt til ulike delar av dokumentet.

1 Årshjul for budsjett 2021

Det er vedteke at det skal haldast fem møte i finansutvalet i 2020 - i månadane mars, mai, juni, september og november. Fylkesrådmannen foreslår nedanfor hovudinnhald på dei ulike møta:

Møtet i mars

- Rekneskap 2019 - Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar
- Budsjett 2020 - økonomiplan 2021-2024
- Driftstilpassing 100 mill. kr - utgreiingsområde
- Klimabudsjett - statusrapport
- Handlingsreglar
- Oversyn over eigendelar - eventuell salsvurdering

Møtet i mai

- Investeringsbudsjett
 - Gjennomgang av prosjektframdrifta for å fanga opp justeringar inneverande år
 - Forslag til investeringsbudsjett i økonomiplanperioden
- Økonomiplan
 - Kommuneproposisjonen

Møtet i juni

- Driftsrammer for komande år
 - Kommuneproposisjonen

Møtet i september

- Driftsbudsjett for komande år
- Endeleg forslag til investeringsbudsjett

Møtet i november

- Statsbudsjettet
- Endeleg forslag til driftsbudsjett/økonomiplan

Tilråding prosessvedtak:

Finansutvalet godkjenner forslaget til årshjul for budsjettprosessen 2021.

2 Rekneskap 2019 -Sogn og Fjordane og Hordaland

Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommunar fekk samla rekneskapsoverskot på 189,6 mill. kr i det siste driftsåret 2019.

God skatteinngang mot slutten av 2019 førde til positivt budsjettavvik på skattekapittelet. Dette er ein sterkt medverkande årsak til rekneskapsoverskota. Skatteveksten mot slutten av fjoråret er ikkje rekna med i dei statlege rammene for kommunesektoren for 2020 og må slik sett reknast som eingongsinntekt og ikkje noko ein kan rekna med for innverande år og åra i økonomiplanperioden.

Fylkesrådmannen kjem nærare attende til dette under avsnittet om handlingsreglar der det m.a. vert drøfta korleis ein skal disponere rekneskapsoverskot i Vestland fylkeskommune.

Sogn og Fjordane fylkeskommune

Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt rekneskapsresultat for 2019 er på 78,3 mill.kr. Dei ulike sektorane har samla eit overskot på 18,2 mill.kr, medan sentrale utgifter og inntekter har eit overskot på 60,1 mill.kr.

Alle sektorane gjekk med overskot der forvaltning (8,5 mill.kr.) og opplæring (7,1 mill.kr.) hadde dei høgaste overskota. Dei vidaregåande skulane, tannhelse og fylkesveg har resultatoverføring og overskot i sektorane ovanfor er etter resultatoverføring på samla 29,3 mill.kr. Av sentrale utgifter og inntekter har skatt og rammetilskot ei meirinntekt på 18,5 mill.kr., pensjon/premieavvik på 17,3 mill.kr, samt konsesjonskraft 15,2 mill.kr.

Hordaland fylkeskommune

Rekneskapsresultatet for Hordaland fylkeskommune viste eit overskot på 111,3 mill. kr i 2019. Heile overskotet kan tilskrivas god skatteinngang. Skatt og inntektsutjamning vart 113,3 mill. kr høgare enn budsjettet. Renter viste innsparing på 23,4 mill. kr. Dei største overskridingane kom på samferdsel med 21,7 mill. kr og tannhelse med 8,7 mill. kr. Dei fleste andre sektorane hadde mindre overskridingar. Opplæring kom ut i balanse og Eigedom hadde innsparing på 5,2 mill. kr.

3 Budsjett 2020 - økonomiplan 2021-2024

Handsaming av budsjett 2020

Budsjettet for Vestland for 2020 vart utarbeidd i 2019 samstundes med ordinær drift i dei to dåverande fylka. Ein hadde ikkje fullstendig oversikt over alle detaljar i den nye organisasjonen. Ein hadde heller ikkje fullt oversyn over dei økonomiske konsekvensane av alle og nye oppgaver i det nye fylket. Til sist var ikkje nytt budsjettopplegg identisk med gjeldande praksis verken i Sogn og Fjordane eller Hordaland.

Med utgangspunkt i dette vart budsjettet lagt inn på overordna nivå. Dei ulike sektorrammene vart lagt inn med vedtekne summar på kvart løyvningsnivå. Dette vart gjort så snart Vestland var oppretta og økonomisystemet var klart. Sektorane har teke utgangspunkt i dette, og arbeid vidare med budsjetttrammene, med frist for spesifisering av budsjettet til midten av mars. Etter dette skal ein samla sett ha eit gjennomarbeida og detaljert budsjett.

I prosessen der sektorane detaljbudsjetterer, kan det kome fram behov for justeringar av summene på løyvningsnivå. Dette ettersom det vil kunne avdekkast manglar i høve til det som vart lagt til grunn i opphavleg budsjett.

Fylkesrådmannen er nøgd med arbeidet som er gjort i høve til budsjett 2020 og den vidare detaljeringa av budsjettet. Det er likevel å påpeike at det framleis kan verte identifisert større utfordringar og budsjettbehov som må handterast. Eit døme på område det framleis er noko usikkerheit rundt er vegsektoren, og då særskilt økonomien rundt overføringa knytt til SAMS vegadministrasjon. Dette momentet og korleis budsjetta vil treffe på dei andre områda i den nye fylkeskommunen vil verte klårare dei neste månadane. Fylkesrådmannen vil kome attende til dette i neste arbeidsdokument.

Fram til no er det ikkje meldt om at betydelege endringar må gjerast, og endringane som er meldt inn er av ikkje-prinsipiell karakter. Med det meinast at det dreier seg om tekniske endringar som verken påverkar politiske prioriteringar eller innhaldet i budsjettet. Døme på dette kan vera at budsjettmidlane til stillingar eller oppgaver er plassert på feil eining. Det kan og vere gjort overslag i budsjettet som no viser seg å vera noko for lågt eller noko for høgt.

Når budsjett detaljeringa er ferdig, vil ein ha oversikt over alle naudsynte justeringar som må gjerast, og som må opp til politisk handsaming. I og med at 2020 er eit særskilt budsjettår, så vert det teke sikte på å fremje alle endringane samla i rapport pr. fyrste tertial til fylkestinget i juni.

Økonomiplan 2021-2024

I neste møte i finansutvalet i mai skal økonomiplan for perioden 2021-2024 handsamast. I samband med det vil ein ha gjort ein gjennomgang av budsjettvedtaket og sektorbudsjetta for 2020. I denne gjennomgangen vil ein vurdere kva moment i budsjettet som er av varig karakter, og med det kva som skal inngå i planperioden. Dei tiltaka som er å rekne for eingongstiltak, og som berre gjeld budsjett for 2020, vil då måtte trekkast ut. Finansutvalet vil få framlagt dette, og med det gjera prosessvedtak på kva som skal vere med i planperioden for 2021-2024.

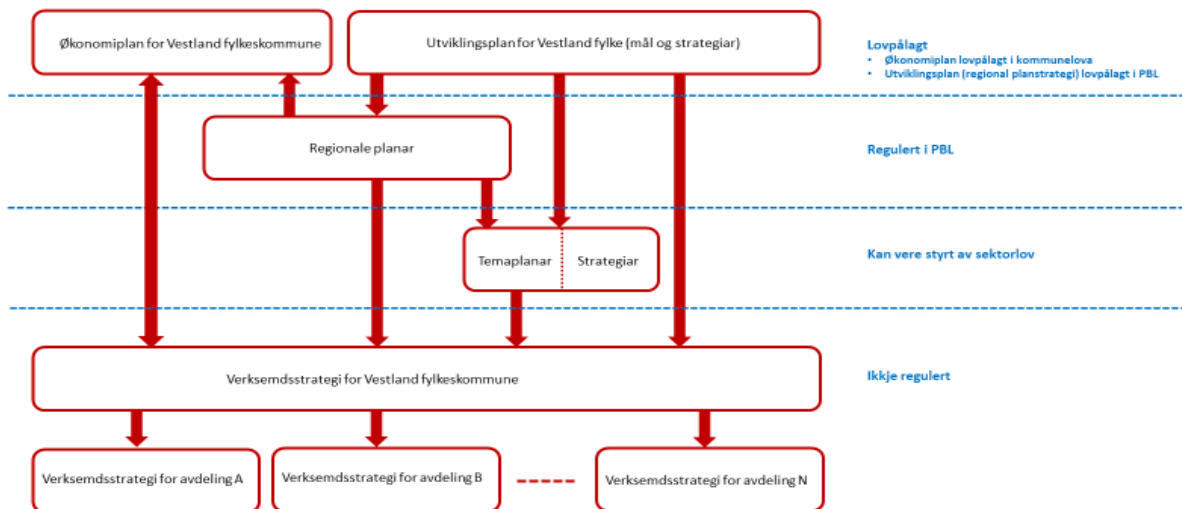
Ein sentral del av arbeidet med økonomiplanen er tilpassing av drifta innanfor tilgjengeleg ramme, jf. nedanfor om prosessen med årleg driftstilpassing på 100 mill. kr i komande periode. Det må i prosessen også vurderast kva område som vil ha behov for auka midlar. Døme på dette er kostnaden med fagfornyng i vidaregåande skule, kostnadsbehov som følgje av kontraktar i ulike sektorar m.v. Med knappe totale inntektsrammer frå sentralt hald, fører auka kostnader til at summen for driftstilpassinga må overstiga 100 mill. kr einskilde år i økonomiplanperioden.

Kopling mellom utviklingsplan og økonomiplan

I denne samanhengen kan det også nemnast at det pågår eit arbeid for å få til betre kopling mellom utviklingsplanen og økonomiplanen. I og med at utviklingsplanen omfattar meir enn Vestland fylkeskommune og det som kjem fram i økonomiplanen, er denne koplinga ikkje mogeleg å få til i alle samanhengar.

Fylkesrådmannen legg likevel vekt på god kopling mellom planverka der dette let seg gjere, slik at dei peikar i same retning og har felles målsetjingar. Dette vil styrke både utviklingsplanen og økonomiplanen som styringsreiskap.

Figuren nedanfor viser samanhengen ein legg vinn på å oppnå. Figuren er nytta som eit utgangspunkt i den pågåande prosessen med utforming av Utviklingsplan for Vestland fylkeskommune og kan verte endra gjennom dette arbeidet.



Tilråding prosessvedtak:

Finansutvalet tek orienteringane om rekneskap 2019 og budsjett 2020 - økonomiplan 2021-2024 til vitande.

4 Driftstilpassing 100 mill. kr - område for utgreiing av tiltak

Økonomiplanen for 2020-2023 som fylkestinget vedtok i samband med budsjetthandsaminga i desember 2019 var i stor grad ei vidareføring av budsjett 2020 for sektorane for dei neste åra i økonomiplanperioden - men med årleg reduksjon på 100 mill. kr i dei samla driftsrammene. Økonomiplanen for komande periode 2021-2024 skal leggjast fram for fylkestinget i juni. Økonomiplanarbeidet vil leggje rammene for budsjett 2021 som kjem til fylkestingshandsaming i desember 2020.

Samla sum for driftstilpassing var i budsjettet for 2020 rekna til om lag 500 mill. kr. Målsetjinga er å dekkja inn denne summen i løpet av komande økonomiplanperiode 2021-2024 med om lag 100 mill. kr årleg. Av summen på 500 mill. kr vart det lagt til grunn at 100 mill. kr av innsparinga skal gjennomførast innanfor administrative tenester.

Administrative innsparingar før 2020

Som følgje av det nye inntektssystemet frå 2015 fekk Sogn og Fjordane fylkeskommune ein reduksjon i rammetilskotet på 172,9 mill. kr ved fullt utslag frå 2019.

For å møte eit slikt inntektsbortfall vart det sett i verk 50-60 ulike utgreiingsoppdrag langs heile den fylkeskommunale tenesteproduksjonen for å identifisera moglege område som kunne reduserast. Dei fleste av desse medførte redusert bemanning m.a. reduksjon på 10,5 årsverk i fylkesrådmannen sine stab/støtteiningar.

I same periode vart det i Hordaland fylkeskommune gjennomført reduksjonar i administrative tenester på 210 mill. kr.

Fylkesrådmannen minner elles om at av innsparingssummen på 100 mill. kr som vart vedteken i budsjettet for 2020 galdt heile 45 mill. kr administrative innsparingar. Som følgje av dette er det allereie gjennomført reduksjon på om lag 20 årsverk knytt til administrative funksjonar.

Fylkesrådmannen går nedanfor gjennom arbeidet som er i gang på det administrative feltet og foreslår vidare aktuelle område som kan utgreiast med sikte på driftstilpassingar, i samsvar med det som er nemnt i budsjettokumentet for 2020.

Administrativt effektiviseringsprogram

I budsjettet for 2020 er det vedteke at det skal arbeidast med eit administrativt effektiviseringsprogram som ein del av utarbeiding av økonomiplanen for 2021-2024. Følgjande område var lista opp i budsjettokumentet som aktuelle område å vurdere:

- Vurdere forventa naturleg avgang i kvar avdeling i perioden og utarbeide bemanningsplanar basert på gjennomgang av arbeidsoppgåver og -prosessar
- Vurdere rutinar og tiltak for å styrke intern mobilitet blant tilsette
- Vurdere innretting av budsjett/løyvingsnivå for tydelegare spesifikasjon av midlar til kurs, reiser, møtekostnader mv i kvar avdeling
- Vurdere innsparingspotensial knytt til organisering og innretting av lokale innkjøpskoordinatorar
- Vurdere innsparingspotensial ved å samle ansvaret for innkjøp innan større administrative fellesområde, t.d. kontormøblar, kontormaskinar og liknande.
- Vurdere standardisering av IT utstyr, sanering av system, potensial for reduserte lisenskostnader mv
- Vurdere innsparingspotensial innan området personaløkonomi, t.d. potensial for reduserte kostnader gjennom auka gjennomsnittsalder for uttak av alderspensjon, AFP og uførepensjon og reduksjon av sjukefråvær
- Vurdere innsparingspotensial ved å samle og digitalisere mottak for post- og fakturahandsaming

- Vurdere innsparingspotensial knytt til digitalisering og automatisering av arbeidsprosessar
- Vurdere innsparingspotensial innan organisering av drifts- og reinhaldstenester

Fylkesrådmannen er i gang med å oppnemne interne delprosjektgrupper for desse områda for å kartlegge potensialet for administrativ effektivisering og innsparing. Hovudtillitsvalde vert også inviterte med i dette arbeidet. Fylkesrådmannen legg til grunn at arbeidet i prosjektgruppene vil gje viktige innspel til økonomiplanen.

Tilråding prosessvedtak:

Finansutvalet tek orienteringa om arbeidet med det administrative effektiviseringsprogrammet til vitande.

Område for utgreiing - sektorvis gjennomgang

I økonomiplandelen av budsjettdokumentet for 2020 er prosessen for utarbeiding av økonomiplanen 2021-2024 omtala. Det er nemnt at arbeidet skal leggast opp slik at ein kan ivareta dei høgast prioriterte oppgåvene og tenestene ut frå nokre grunnprinsipp og køyrereglar.

Grunnprinsipp og køyrereglar

I budsjettdokumentet er det peika på desse grunnprinsippa:

- Kvalitet i tenestetilbodet
- Fokus på samfunnsutviklarrolla
- Prioritering i samsvar med regional planstrategi
- Langsiktig perspektiv på dimensjonering og innretting av tenestene
- Finansiering av tenester gjennom samarbeid og partnerskap

Følgjande køyrereglar for arbeidet er nemnt i budsjettdokumentet:

- Innbyggjarane må vere i fokus
- Lovpålagde oppgåver opp mot ikkje-lovpålagde
- Konsekvensvurdering av forslag til tiltak før vedtak
- Realistisk budsjettering
- Respekt for tilsette som ein god arbeidsgjevar med vekt på rett og nok kompetanse
- Betre dei eksterne rammevilkåra for Vestland fylkeskommune

Utgreiingsområde

Fylkesrådmannen har nedanfor foreslått ulike område innanfor sektorane som kan utgreiast nærare for å få oversyn over potensiale for effektivisering og driftsinnsparingar.

Fylkesrådmannen legg til grunn at finansutvalet foreslår dei områda/tiltaka som er mest aktuelle for utgreiing og fører dei inn i prosessvedtaket nedanfor.

Tiltak	Tidshorisont	Grunngjeving/aktivitet
Diverse adm utgifter		
Gjennomgå rekneskap for 2019	2021	Vurdere diverse adm utgifter til medlemskap, abonnement, annonser, informasjonsmateriell mv
Kultur, idrett og inkludering		
Tilskotsportefølje og eksternt retta ordningar	2021	Vurdere storleik på samla tilskot og tilskotsordningar
Infrastruktur og veg		
FTU-midlar	2021	Vurdere innretning av trafiksikringsmidlane

Drift av fylkesveg - kontraktsstrategi, tilleggskjøp, driftsstandard	Ved kontraktsfornyng	Gjennomgang av kontraktsstrategi, vurdering av tilleggskjøp, vurdering av standard i driftskontraktane
Vedlikehald av fylkesveg		Vurdere konsekvensar for framcome og trafikktryggleik
Utbyggingsstandard		Vurdere standard ved investeringar/oppgraderingar
Mobilitet og kollektiv		
<i>Inntekter/finansiering</i>		
Sonestruktur	2021	Vurdere felles sonestruktur i heile fylket
Ungdomsbillett	2021	Vurdere taks kompensasjon overfor eksterne aktørar. Vurdere sonevis prising.
Enkeltillett	2021	Vurdere kor lenge billetten varer
El-bil takstar på ferje		Vurdere rabattstruktur
Inntekter frå turistmarknaden og nye forretningsmodellar	2021	Utnytte ledig kapasitet på transportmiddel
Kjøp utover fylkeskommunalt tilbod		Vurdere annan finansiering av tilbod ut over det fylkeskommunen tilbyr.
Helse/drosjekøyning		Samordningsgevinstar
<i>Ruteproduksjon/utgifter</i>		
Endra rutestruktur	2021	Vurdere rutestruktur opp mot nye vegar, bruer og tunellar som gjev endra reisemønster
Ruteproduksjonen i Bergensområdet		Utgreie potensialet for optimalisering av ruteproduksjonen
Ferjekontraktane i tidlegare Hordaland	2021	Vurdere om den økonomiske balansen i kontraktane mellom operatør og fylkeskommune er rimeleg
Båt i tidlegare Hordaland		Vurdere effektivisering gjennom nytt rutetilbod som del av arbeidet med nye kontraktsutlysingar
Båt i tidlegare Sogn og Fjordane		Vurdere effektivisering gjennom nytt rutetilbod som del av arbeidet med utlysing av nye kontraktar
Rutetilbod for båt		Vurdere kapasitet opp mot behov i mindre samband
Båttilbod til/frå Bergen		Utgreie verknadene av ordninga med parallelle tilbod med båt og buss
Skuleskyss		Utgreie forslag til samordning av start og sluttider for grunnskular og vidaregåande skular
Bybane til Fyllingsdalen		Vurdere samla rutetilbod ved opning av bybanen til Fyllingsdalen
Innovasjon og næringsutvikling		
Arbeidsområde		Vurdera prioritering mellom faglege arbeidsområde
EU-finansiering av tiltak		Utgreie potensialet for finansiering - spesielt med tanke på EU-programmet «Horizon Europe»
Opplæring og kompetanse		
<i>Mål og strategiarbeidet</i>		
No-situasjonen		Vurdere styrke og utfordringar for den vidaregåande opplæringa i Vestland.
Kvalitet i opplæringa		Etablere kjenneteikn for kvalitet med utgangspunkt i: o trivsel, psykosos. helse og inkl. fellessk. o lærelyst og motivasjon o læring, meistring og gjennomføring

Mål- og strategiar		Utvikle vidaregåande opplæring som gir ungdom både i sentrumsområda og i distrikta eit likeverdig opplæringstilbod med god kvalitet, som synleggjer vidaregåande opplæring si samfunnsutviklarrolle og relevans for næringslivet i regionen og som grunnlag for vidare utdanning/studiar
Oppfyljing i klassar		Utgjeie konsekvensane av klasseoppfyljing i samsvar med måltal
Omval		Vurdere verknadene av redusert omval
Idrettstilbod		Vurdere omfang
Skulebibliotek		Vurdere omfang
Produksjonsskule		
Fagskuleutdanning		Utgjeie ulike former for organisering
Skule- og tilbodsstruktur		
Tannhelse		
TK Vestland		Vurdere organisering og innretting
Innkallingsfrekvens		Vurdere frekvens for innkalling av lovpålagde pasientgrupper
Kompetansesamansetjing		Vurdere fagprofil/ kompetansesamansetjing for personale
Produksjonsinnretting		Vurdere samansetjing av produksjon mellom betalende og lovpålagde
Strukturplan		Starte arbeidet med ny strukturplan
Inntektsmål		Utgjeie inntektseffektar av takstauke

Tilråding prosessvedtak:

Finansutvalet viser til behovet for ytterlegare innsparingar i drifta i økonomiplanperioden og ber i denne samanhengen om at utgreiingar innanfor følgjande område vert sett i verk:

5 Klimabudsjett - statusmelding

Bakgrunn

Fylkestinget har vedteke visjonen «Nyskapande og berekraftig» som stakar ut den langsiktige kursen for Vestland fylke.

Fylkeskommunen skal følgje FN sine 17 berekraftsmål og ha forpliktande utsleppskutt i tråd med Parisavtalen. FN sine berekraftsmål skal leggest til grunn for verksemdsstrategi, budsjett og økonomiplan.



Arbeidet med *Utviklingsplan for Vestland* (regional planstrategi) følger opp overordna samfunnsoppdrag, visjon og verdier, og peikar etter januarmøte i Planutvalet på fire mål:

- *Mål 1: Klima og miljø som premiss for samfunnsutviklinga*
- *Mål 2: Lokalsamfunn som ramme for gode kvardagsliv i heile Vestland*
- *Mål 3: Like moglegheiter til å delta i verdiskaping*
- *Mål 4: Vestland som det leiande verdiskapingsfylket og nasjonal pådrivar for eit regionalisert og desentralisert Noreg*

Mål 1 og i nokon grad mål 4 kan følgjast opp internt i verksemda gjennom eit klimabudsjett. Forslag til tilhøyrande strategiar skal handsamast i Planutvalet 26. mars. Til mål 1 finn ein følgjande forslag til strategi: «Det offentlege skal ved alle innkjøp sørge for høgt klima- og miljøfokus, og gå føre som ein pådrivar for omstilling til ein sirkulær økonomi».

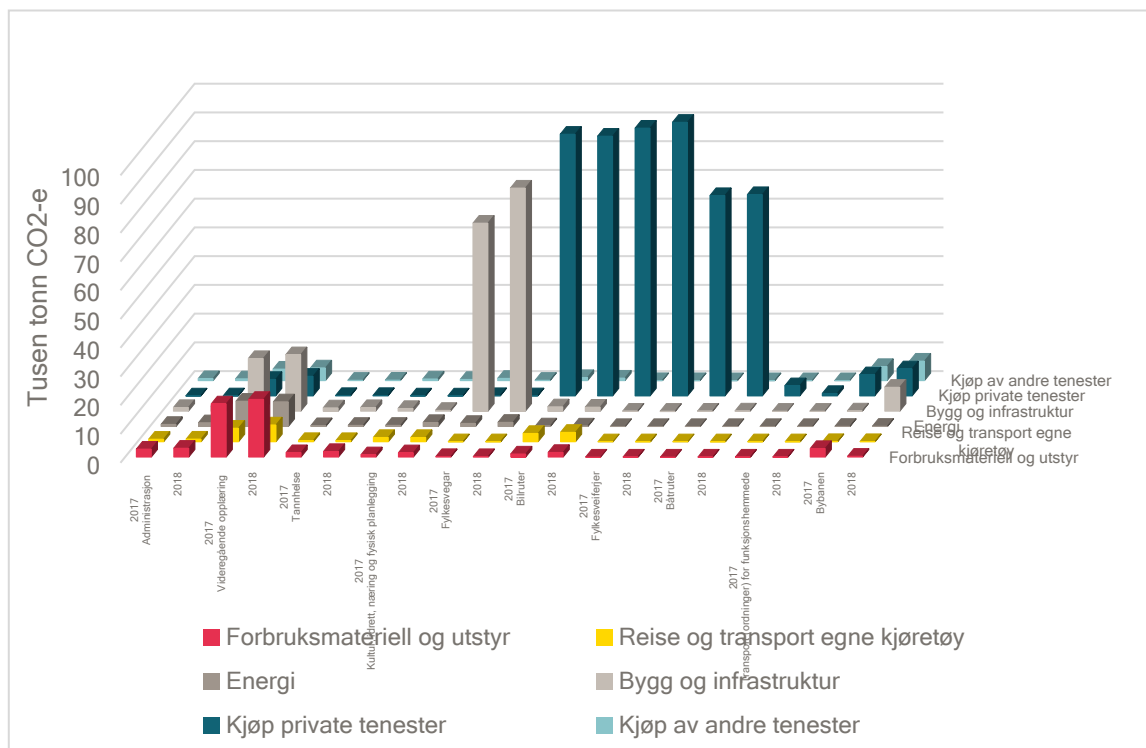
Klimabudsjett som styringsverktøy for å redusere klimagassutslepp og nå klimamåla

I åra før samanslåinga er det laga ulike variantar av klimarekneskap og klimabudsjett i dei to fylkeskommunane. For å følgje opp mål og forslag til strategiar i *Utviklingsplan for Vestland*, er det no skissert eit utviklingsarbeid for eit internt klimabudsjett for Vestland fylkeskommune. Det er eit overordna mål at klimabudsjettet vert eit integrert del av den ordinære budsjettprosessen.

For å nå klimamåla, må vi ha god oversikt over eksisterande og komande utsleppskjelder. Det er spesielt viktig å få på plass eit system der ein vurderer klimakonsekvensar av det økonomiske budsjettet på område der fylkeskommunen i kraft av vesentleg tenesteproduksjon, utviklingsrolle og større investeringar har stor påverknad på samfunnsutvikling.

Klimafotavtrykket for Vestland fylkeskommune viser at innkjøpte transporttenester står for størstedelen av klimagassutsleppa (figur 1). Deretter kjem utslepp frå bygging og vedlikehald av fylkesvegar, og noko frå skulebygg. Etter kvart som utsleppa til kollektivtransport går ned, vil bygg- og infrastrukturutsleppa utgjere ein større del av totalen.

Klimabudsjettet er det viktigaste styringsverktøyet for å redusere utslepp fram mot 2030. Særleg innafør områda bygg- og anlegg, fossile køyretøy og innkjøp av kollektivtenester er det viktig å finne gode tiltak.



Figur 1: Samla oversikt over klimafotavtrykket til Hordaland og Sogn og Fjordane for 2017 og 2018. Statistikken er basert på utgifter rapportert i KOSTRA og er avgrensa til fylkeskommunane sine systemgrenser.

Forslag til metode for iverksetting av utsleppsreducerande tiltak knytt til budsjettforslag 2021, økonomiplan 2020-2023 for Vestland fylkeskommune

Avdeling for organisasjon og økonomi (ORO) og avdeling for strategisk utvikling og digitalisering (SUD) prøver å finne ein metode for å synleggjere klimakonsekvensar i det økonomiske budsjettet og følgje forståinga opp med konkrete mål, tiltak og gode måleindikatorar for å redusere klimagassutsleppa.

Deltaking i nasjonalt klimabudsjett-prosjekt

Vestland fylkeskommune v/ ORO og SUD deltek i eit nasjonalt prosjekt med mål om å utvikle ein rettleiar som skal hjelpe andre kommunar/fylkeskommunar i gang med eigne klimabudsjett. Prosjektet er støtta av Miljødirektoratet gjennom Klimasats og leia av Oslo, Hamar og Trondheim kommunar. Oppstart av prosjektet var hausten 2019 og det er planlagt at klimabudsjettrettleiaren skal vere ferdig hausten 2020.

I prosjektperioden deltek fleire kommunar og fylkeskommunar med innspel i arbeidet. Dette gir gode moglegheiter til å dra vekslar på erfaringar som andre har gjort seg med klimabudsjett, og å nytte dette inn i eige utviklingsarbeid i organisasjonen.

Forslag til systematikk i denne saka tek i stor grad utgangspunkt i erfaringar frå Oslo kommune, som har kome langt i dette arbeidet. Dette er meint til å illustrer ein mogleg prosess, som utgangspunkt til vidare drøfting. VLFK sin interne klimabudsjettprosess må sjåast i samanheng med budsjettprosessen som heilskap.

Forslag til framgangsmåte for klimabudsjett i Vestland fylkeskommune

Vurdering av klimaeffektar av relevante økonomiske budsjettpostar skal gjerast som ein integrert del av den vanlege budsjettprosessen. Klimabudsjettet blir dermed ei samling av særleg viktige avgjerder og tiltak som blir lista opp med både økonomiske og klimamessige konsekvensar.

Klimavurdering av budsjettinnspel:

- Avdelingar (evt. underliggjande eining) som anten medverkar til auka og/eller reduserte utslepp av klimagassar *i vesentleg omfang*, skal vurdere klimakonsekvensar av sitt

budsjettinnspel som heilskap. Avdelingar blir bedne om å ta kontakt med SUD-klima for støtte til klimavurderingar og for vurdering av om verksemda bør vurdere klimakonsekvensar av sitt budsjettforslag.

- I tillegg til at avdelingane kan ta kontakt med SUD-klima, kan eit rettleiingsnotat med vurderingsmalar støtte avdelinga i korleis vurdere særleg viktige drifts- eller investeringsavgjerder.
- Mogleg innhald i avdelingane sitt budsjettinnspel:
 - *Vurdering av klimakonsekvensar av eige budsjettforslag (viss relevant)*
 - *Forslag til nye klimatiltak -enten innanfor eksisterande rammer eller som tilleggsforslag*
 - *Endringar i tiltak som allereie ligg inne i klimabudsjettet*

Rapportering og ansvar:

- Ansvar for Klimabudsjettet ligg i Organisasjons- og økonomiavdelinga og følgjer ordinær budsjettprosess. SUD-Klima bidreg med klimafagleg støtte i prosessen.
- Klimabudsjettet forpliktar alle avdelingar til å rapportere jamleg på status i gjennomføringa av klimatiltak dei har ansvaret for, på lik linje som for andre tiltak. Fylkesrådmannen rår til at rapporteringa vert lagt til den ordinære økonomiske rapportering ein allereie har og ikkje som ei ny og eigen rapportering..

Tilråding prosessvedtak:

Finansutvalet tek statusmeldinga vedkomande klimabudsjett til orientering.

6 Handlingsreglar

I den nye kommunelova er det i §14-2, punkt c, slått fast at fylkestinget pliktar å vedta finansielle måltal for utviklinga av fylkeskommunen sin økonomi.

I budsjett 2020 / økonomiplan 2020-2023 vart det drøfta kva måltal som kunne vere aktuelle. Fire nøkkeltal vart foreslått:

- Netto driftsresultat
- Gjeldsgrad
- Vekst i lånegjeld
- Rente- og avdragsbelastning
- Disposisjonsfond

Dei tre første vert vurdert som dei mest sentrale å styre etter.

Netto driftsresultat

For fylkeskommunar er det rådd til at netto driftsresultat over tid bør vere minimum 4 % av driftsinntektene. Sogn og Fjordane hadde i 2019 eit driftsresultat på 0,7 % og Hordaland hadde 0,9 %. I budsjettet for Vestland 2020 er det budsjettert med eit netto driftsresultat på 3,6 %. Ein viktig grunn til at Vestland kjem såpass godt ut i 2020 er at statstilskotet til rassikring dette året vart lagt inn i rammetilskotet. Tidlegare var dette tilskotet øyremerkt og vart ført direkte som inntekt i investeringsrekneskapen.

Fylkesrådmannen rår til at Vestland fylkeskommune har som mål å ha netto driftsresultat på 4 %.

Gjeldsgrad

Gjeldsveksten er ei av dei største utfordringane Vestland fylkeskommune står overfor dei komande åra.

Netto gjeldsgrad ved utgangen av 2019 var 110,3 % for Hordaland og 68,3 % for Sogn og Fjordane. Dette gjev ein netto gjeldsgrad på 99,5 % for Vestland fylkeskommune ved inngangen til 2020.

Med dei investeringane og låneopptaka som ligg inne i budsjett 2020 / økonomiplan 2020-2023 vil netto gjeldsgrad utvikle seg om lag slik:

2019	2020	2021	2022	2023
99,5 %	105 %	113 %	125 %	133 %

I utrekninga er det lagt til grunn ein årleg nominell vekst på 3 % i inntektene.

Konsekvensen av så kraftig gjeldsvekst er at stadig større del av driftsinntektene vil måtte gå til renter og avdrag. Sidan ein neppe kan rekne med nemnande vekst i inntektene, vert resultatet at det må kuttast i driftsrammene kvart år framover.

Fylkesrådmannen meiner ei slik utvikling må motverkast. Det er difor nødvendig å dempe investeringane i økonomiplanperioden.

Hordaland fylkeskommune hadde gjennom fleire år som mål at netto gjeldsgrad ikkje skulle overstige 115 %. Fylkesrådmannen meiner dette kan vere eit realistisk mål å halde på for Vestland fylkeskommune. Det gjev rom til å fullføre prosjekt som er starta opp. Men i siste del av økonomiplanperioden vil det krevjast kraftige kutt i investeringane. Nye låneopptak må om lag halverast i 2022 og 2023.

Vekst i lånegjeld

Ein alternativ regel til gjeldsgrad kan vere at lånegjelda maksimalt kan auke med 1 mrd. kr kvart år. Utviklinga med denne alternative handlingsregelen vil vere slik:

	2020	2021	2022	2023
Netto gjeld	14 100	15 100	16 100	17 100
Netto gjeldsgrad	104 %	108 %	112 %	116 %
Nødvendig reduksjon i årleg låneopptak		-621	-1 160	-771

Samanlikna med investeringsopplegget som vart vedteke i budsjettet for 2020, vil også denne regelen krevja monaleg reduksjon i lånefinansieringa av investeringane, slik tabellen over viser.

Handlingsregel for disponering av mindreforbruk i driftsrekneskapen

Sjølv om dei økonomiske rammene er tronge, opplever ein at årsrekneskapen vert gjort opp med overskot. Dette kan t.d. skuldast høgare skatteinngang enn budsjettet. Eit godt tiltak for å avgrense gjeldsveksten kan vere å ha ein handlingsregel om at ein viss del av overskotet skal nyttast til å finansiere investeringar, og dermed erstatte låneopptak.

Etter nye forskrifter, vil ikkje årsrekneskapen i framtida bli lagt fram med «overskot». Mindreforbruk skal først reduserast ved å stryke bruk av disposisjonsfond. Om ikkje dette er nok til å kome i balanse, skal resten avsetjast til disposisjonsfond. Fylkesrådmannen vil foreslå at 50 % av slike fondsavsetjingar vert nytta til å erstatte låneopptak.

Rente- og avdragsbelastning

Rente- og avdragsbelastning viser kor stor del av driftsinntektene som går med til å betale renter og avdrag. Dess høgare rente- og avdragsbelastning, dess mindre blir igjen i driftsrammer til sektorane.

Det er nær samanheng mellom gjeldsgrad og rente- og avdragsbelastning. Rente- og avdragsbelastning viser konsekvensane i drifta av å ha høg gjeldsgrad.

Gjeldsgrad vert bestemt av låneopptak og avdragsbetaling. Rente- og avdragsbelastning vert i tillegg påverka av utviklinga i rentenivå.

Det kan diskuteras om det er nødvendig å ha måltal å styre etter både for gjeldsgrad og rente- og avdragsbelastning. Eit alternativ kan vere å fastsetje eit relativt romsleg intervall for rente- og avdragsbelastning. Fylkesrådmannen vil ikkje rå til å ha ei så låg grense at ein vert hindra frå å betale meir enn minimumsavdrag.

Rente- og avdragsbelastninga var i 2019 4,4 % for Sogn og Fjordane fylkeskommune og 9,1 % for Hordaland fylkeskommune. Samla for Vestland gir dette eit tal på 7,9 %.

Fylkesrådmannen vil foreslå at ein førebels ikkje fastset noko grense for rente- og avdragsbelastning, men ser dette som eit interessant nøkkeltal å fokusere på både i samband med utarbeiding av budsjett og ved rapportering av rekneskapsresultat.

Disposisjonsfond

Når ein ser på disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene, var status ved utgangen av 2019 21 % for Sogn og Fjordane og 2,7 % for Hordaland. Samla for Vestland vert dette 7,4 %.

I den krevjande økonomiske situasjonen fylkeskommunen er i, er det ikkje naturleg å prioritere å byggje opp disposisjonsfond. Men ein kan prøve å halde noko att på bruken av avsette midlar. Eit mål kan vere at ein ikkje skal kome under 5 % i økonomiplanperioden.

Tilråding prosessvedtak:

Finansutvalet tek fylkesrådmannen si orientering om handlingsreglar til vitande.

Finansutvalet godkjenner at følgjande måltal/handlingsreglar vert lagt til grunn for arbeidet med budsjett og økonomiplan:

Netto driftsresultat: 4 %

Gjeldgrad: 115 %

Disposisjonsfond: minimum: 5 %

Finansutvalet godkjenner at 50 % av rekneskapsoverskotet skal gå til å erstatte låneopptak.

7 Oversyn over eigendelar - eventuell salsvurdering

Fylkestinget vedtok eigarskapsmeldinga for Vestland fylkeskommune i desember 2019. Meldinga har oversyn over fylkeskommunen sine eigarskap og skal gjere den politiske styringa i eigarsaker tydelegare. Meldinga medverkar også til at selskapa kjenner posisjonen og haldningane fylkeskommunen har som eigar og legg grunnlaget for dei konkrete eigarstrategiane og føremål for kvart einskild selskap.

Fylkesrådmannen trekkjer fram denne meldinga som eit godt verkemiddel for å få oversyn over fylkeskommunen sine eigarskap for det som gjeld ulike typar selskap. I tillegg bør det utarbeidast oversyn over den samla eigedomsmassen i Vestland fylkeskommune.

Slik fylkesrådmannen vurderer det, bør finansutvalet vurdere kva behov fylkeskommunen har framover både kva gjeld eigedomsmasse og eigarskap og gjennomgå dette vidare i arbeidet med budsjettet for 2021. Om det i den vidare prosessen vert vurdert å selje seg ut av einskildselskap bør retningslinene som kjem fram i eigarskapsmeldinga følgjast, jf. punkt 1.6 i meldinga.

Tilråding prosessvedtak:

Finansutvalet tek orienteringa om eigendelar til vitande, og ber om at det vert utarbeidd oversyn over den samla eigedomsmassen i Vestland fylkeskommune.

8 Neste møte i finansutvalet

I samsvar med forslaget til årshjul framanfor vil fylkesrådmannen til neste møte i finansutvalet leggja fram forslag til investeringsprogram og økonomiplan for 2021-2024. Økonomiplanen for komande periode skal handsamast av fylkestinget i juni.

Kommuneproposisjonen 2021

I kommuneproposisjonen for 2021, som vert lagt fram 12. mai 2020, kjem regjeringa med forslag til inntektsrammer og endringar elles, t.d. nye oppgåver til kommunesektoren og endringar i inntektssystemet. Med møte i finans- og fylkesutval 28. mai vert det knapp tid til å innarbeide konsekvensane av forslaga som kjem i Kommuneproposisjonen, men fylkesrådmannen vil i størst mogeleg grad unngå ettersending av saksdokument. Opplysningar som kjem i kommuneproposisjonen kan likevel gjere dette nødvendig.

Tilråding prosessvedtak:

Finansutvalet tek fylkesrådmannen si orientering om neste møte i finansutvalet til vitande.