

Finansutvalet, 29.01 - 10.00, FH-Sygna

Budsjett 2015/økonomiplan 2015-18 ; Arbeidsdokument 1/14

Fylkestinget vedtok 10.12.13 budsjett 2014/økonomiplan 2014-17, jf. sak 55/13.

Budsjettprosessen startar til vanleg opp med første finansutvalsmøte i mars/april. Bakgrunn for at fylkesrådmannen formelt startar opp prosessen alt i januar, ligg i fylkestinget sitt vedtak om å gje hovudutvala ei meir aktiv rolle i vårhalvåret av budsjettprosessen.

I dette arbeidsdokumentet vil fylkesrådmannen be finansutvalet konkretisere «bestillinga» til hovudutvala, og ta stilling til kva føringar som bør leggest til grunn for dette arbeidet.

1 OPPSTART OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTPROSESSEN I 2014

I dette punktet vert finansutvalet invitert til å formelt starte årets budsjettprosess ved å vedta økonomiske rammer, føringar og arbeidsplan for utarbeiding av budsjett 2015/økonomiplan 2015-18.

1.1 Økonomiske rammer for arbeidet med budsjett 2015/økonomiplan 2015-18

Det årlege budsjettvedtaket føreset at vedtekne økonomiplanrammer skal leggest til grunn for arbeidet med komande års budsjett og tilhøyrande økonomiplan.

Vedtekne rammer for 2015 er såleis styrande for arbeidet med budsjett 2015 og rammene for 2016-17 vert retningsgjevande ved rulleringa av økonomiplanen. Fylkesrådmannen vil kome attende til aktuelle planleggingsrammer for 2018 i eit seinare arbeidsdokument.

Tilråding

Finansutvalet legg vedtekne rammer og føringar i gjeldande budsjettokument til grunn for det vidare arbeidet med budsjett 2015/økonomiplan 15-17.

Planleggingsrammer for 2018 vert å ta stilling til i eit seinare arbeidsdokument.

1.2 Justering av budsjettprosessen

Evaluering

Fylkesrådmannen er samla sett nøgd med gjennomføringa av fjorårets budsjettprosess. Prosessen var prega av aktiv informasjonsutveksling mellom politisk og administrativt nivå. Det kan likevel vere utfordrande å integrere hovudutvala godt i budsjettprosessen. Det er spesielt viktig å nytte hovudutvala aktivt når sektoren sine rammeføresetnader vert vesentleg endra og/eller det er behov for større rammejusteringar i samband med endringar i inntektsføresetnader. Det er likevel viktig å halde fast ved ei arbeidsdeling der finansutvalet har ansvaret for heilskapen og hovudutvala kjem sterkare inn ved sektorinterne prioriteringar.

I 2013 var hovudutvala sine formelle innspel til finansutvalet avgrensa til framlegg til sektorbudsjett i september. Både politisk og administrativt nivå har i etterkant påpeika at hovudutvala bør ha ein meir aktiv rolle i dette arbeidet.

Hovudutvala si deltaking

Hovudlinene i budsjettarbeidet er delt inn i tre hovudfasar:

1. Jan-juli: Vurdering og eventuell justering av økonomiplanen sine rammer for neste års budsjett/økonomiplan
2. Juli-september: Hovudutvala sitt arbeid med utforminga av sektorbudsjettet
3. Oktober-desember: Saldering av budsjett/økonomiplan

Finansutvalet har ansvar for dei sektorovergripande prioriteringane i arbeidet med å få på plass eit framlegg til budsjett/økonomiplan. Hovudutvala sine interesser er kontinuerleg representert i dette arbeidet ved at hovudutvalsleiarane er faste medlemmar i finansutvalet. I komande budsjettprosess vert hovudutvala i tillegg utfordra til å kome med formelle innspel i to omgangar.

Det nye er at hovudutvala får i oppgåve å gjere ei «rekkeføljeprioritering» av aktivitetane innafor eigne sektorar i løpet av våren. Dette vert nærare omtala i punkt 2 i dette arbeidsdokumentet.

I tillegg skal hovudutvala - som tidlegare år - kome med framlegg til detaljbudsjett på eigen sektor til møtet i finansutvalet i september.

Hovudutvala kjem deretter inn att i prosessen i den formelle slutthandsaminga av framlegg til budsjettet/økonomiplan.

Tilråding

Finansutvalet tek endringa av hovudvala sin rolle i budsjettprosessen til orientering.

1.3 Framlegg til arbeidsplan

Med grunnlag i skissert budsjettprosess og fastsett møteplan gjer fylkesrådmannen framlegg om følgjande arbeidsplan for budsjett 2015/økonomiplan 2015-18, jf. tabell.

Justeringa av budsjettprosessen i høve hovudutvala medfører at det er behov for å starte prosessen tidlegare enn vanleg. Dette medfører eit ekstra møte i høve finansutvalet sin fastsette møteplan i vårhalvåret.

Dato	Utval	Fokusområde
29. januar (ny dato)	Finansutval	<u>A.dok 1/14</u> Formell oppstart av budsjettprosessen. Fastsetjing av arbeidsplan. Forankring av prosessen mot hovudutvala
Feb- 17. juni	HU	Prosess – «rekkefølge-prioritering»
26. mars	Finansutval	<u>A.dok 2/14:</u> Budsjettarbeidet i lys av rekneskapsresultat 2013. Finansutvalet sine rammer for vidare budsjettarbeid.
Mai – juni	FT/HU	Informasjon til politikarane om føresetnader i budsjettet i etterkant av kommuneproposisjon, rekneskap og tertial 1/14.
18. juni	Finansutval	<u>A.dok 3/14:</u> Innspel frå hovudutvala/forvaltning og tannhelse Justere sektorrammer på grunnlag av kommuneproposisjon, rekneskapsresultat, tertial 1/14 og hovudutvala sine innspel.
23. sept.	Hovudutval	Prioritering/detaljbudsjettering eigen sektor. Handsaming av målekart i lys av rammer/prioriteringar. Handsaming av ev. tekstlege føringar til budsjettdokumentet.
24. sept.	Finansutval	<u>A.dok 4/14:</u> Investeringsprogram Utarbeide framlegg til budsjett basert på mellom anna innspel frå hovudutvala. Salderingsbalanse før statsbudsjettet.
15. okt.	Finansutval	<u>A.dok 5/14:</u> Orientering om statsbudsjettet - verknader for oss. Saldere framlegg til budsjett/øk.plan.
5. nov.	Finansutval	<u>A.dok 6/14:</u> Framlegg til budsjett/øk.plan.
24. nov.	Politikardag	Ev. felles orientering om finansutvalet sitt framlegg til budsjett/øk.plan.
25. nov.	Hovudutval	Handsaming av framlegg til budsjett/øk.plan, tilråding til FU/FT
26. nov.	Fylkesutval	Handsaming av framlegg til budsjett/øk.plan, tilråding til FT
10. des.	Fylkesting	Vedtak budsjett/økonomiplan

Tilråding

Skisse til arbeidsplan vert godkjent.

2 «BESTILLING» TIL HOVUDUTVALA

I budsjettprosessen i fjor var det fokus på at vi ventar ein større reduksjon i inntektsrammene våre alt frå 2015. Dette, kombinert med høg lånegjeld, vil kunne gje relativt store økonomiske utfordringar både på kort og lang sikt.

Det vart lagt til grunn at kommuneproposisjonen i mai 2014 vil gje naudsynnte statlege avklaringar knytt til inntektsrammene. Det vart difor vedteke at hovudutvala i løpet av våren skulle gå gjennom aktivitetane i eigen sektor og prioritere innbyrdes mellom desse. I budsjettdokumentet sitt kapittel 2 Budsjettprofil står dette omtala slik:

«På sikt må organisasjonen bu seg på at dagens driftsnivå må reduserast. Det må setjast i gang eit målretta arbeid for å sikre at fylkeskommunen til ei kvar tid har fokus på dei viktigaste oppgåvene innafør ei venta søkkande inntektsramme.

Ein vesentleg del av hovudutvala sitt bidrag til/legitimitet i budsjettarbeidet ligg i å gje finansutvalet eit godt avgjerdsgrunnlag gjennom å prioritere eigen sektoraktivitetar innbyrdes. I løpet av våren 2014 skal hovudutval gå gjennom sektoren sine aktivitetar og rangere desse (altså ei rekkefølgetenking, ikkje rammetenking som i dag). Dette skal danne grunnlaget for dei grep det må takast stilling til i komande planperiode.

Dette dannar grunnlag for det arbeidet finansutvalet no skal «bestille» hjå hovudutvala.

2.1 Føringar for hovudutvala sitt arbeid

Hovudutvala skal no gjere ei «rekkeføljeprioritering» av aktivitetane innafør eigne sektorar. Innspela skal danne grunnlag for det prioriteringsarbeidet finansutvalet må gjere i etterkant av kommuneproposisjonen for å tilpasse sektorrammene til inntektsrammene. Det kan og vere aktuelt å nytte hovudutvalsmaterialet til å vurdere omprioriteringar mellom sektorane. Det er difor viktig at hovudutvala gjev dette arbeidet tilstrekkeleg merksemd.

Ei slik oppgåve kan angripast på ulike måtar. Den einaste føringa i teksten over er at aktivitetane i sektorane skal prioriterast innbyrdes og at prioriteringane ikkje skal ta utgangspunkt i den tradisjonelle angrepsvinkelen «rammereduksjon/innsparingstiltak». Det er likevel vanskeleg å sjå føre seg at ei slik rangering kan gjerast heilt utan å ha eit blick mot økonomiske storleikar og økonomiske graderingar.

Slik fylkesrådmannen vurderer det er sektorane så ulike i oppgåvesamansetting og storleik at det er vanskeleg å fastsette ein «mal» som alle sektorane bør nytte i dette arbeidet.

Fylkesrådmannen trur at ein oppnår best resultat om hovudutvala får stå relativt fritt til å løyse oppgåva. Det viktige no er at hovudutvala – som politiske «sektorspesialistar» og dei som har best kjennskap til sektoren og særtrekka ved denne – får velje korleis prioriteringa mellom aktivitetane best kan uttrykkast.

Fylkesrådmannen vil likevel tilrå at finansutvalet legg nokre generelle føringar for arbeidet.

Plattform for prioriteringsarbeidet

Den politisk fastlagde kontoplanen delar sektorane sin aktivitet inn i ulike tenester. Fylkesrådmannen vil tilrå at prioriteringsarbeidet tek utgangspunkt i nemnde tenestestruktur.

Hovudutvala bør utover dette stå fritt til å synleggjere sine prioriteringar. Dette kan til dømes gjerast ved å gje ei verbal vurdering av tenesta og konsekvensar av ulike tilnærmingar, eller ved å kommentere enkelttiltak innafør tenesta som har høgare/lægre prioritet enn tenesta generelt.

«Output» av prosessen

Prioriteringa må vere gjort slik at finansutvalet aktivt kan nytte denne i arbeidet med å få samsvar mellom netto inntektsrammer og sektorrammene (utgiftene) i etterkant av kommuneproposisjonen i mai.

Dette betyr at det viktigaste er å få klårt fram i kva rekkefølge finansutvalet eventuelt bør ta ned aktiviteten på sektoren. I den grad hovudutvala ikkje uttrykker ei slik prioritering, bør konsekvensen vere at utvala seier frå seg høvet til å påverke prioriteringa.

Materialet kan også nyttast til å vurdere eventuelle omprioriteringar mellom sektorane.

Tidshorisont

Fylkesrådmannen vil tilrå at ein nyttar ein tidshorisont for prioriteringane som samsvarar med økonomiplanperioden, dvs. 1-4 år. Det bør skillast mellom tiltak/nedprioriteringar som kan gjennomførast på kort sikt (2015) og dei som kan gjennomførast i tidsrommet 2016-18.

Bindingar

Ei binding skal ikkje automatisk kvalifisere til prioritering av eit aktivitetsområde. Ei eventuell binding bør vurderast i lys av om den er

- Eksternt definert; dvs. organ utanfor vår organisasjon som har råderett over midlane (eks. spelemidlane)
- Kontraktsfesta; dvs. at vi er juridisk forplikta i ein inngått avtaleperiode
- «Sjølvpålagt»; dvs. ei binding som kan fråvikast etter nærare internt vedtak.

Lovpålagde oppgåver

Om omgrepet «lovpålagde oppgåver» vert nytta for å prioritere ei teneste/aktivitet, skal det gjerast ei vurdering av kor stor del av den samla ressursbruken som er knytt til vår «operasjonalisering» av den lovpålagde tenesta; dvs. strukturkostnader.

Fylkeskostra

Fylkeskostra kan vere eit aktuelt hjelpemiddel i arbeidet med å vurdere strukturkostnader knytt til lovpålagde tenester. Fylkesrådmannen vil tilrå at vi nyttar fylkeskostra for å illustrere vår ressursbruk i høve andre fylkeskommunar på hovudaktivitetar innan kvar sektor.

AGENDA sin gjennomgang av den økonomiske drifta i vår fylkeskommune i 2010 tok utgangspunkt i fylkeskostra. Den utarbeidde AGENDA-rapporten vil såleis vere ein god referanse i høve ei slik samanstilling. I den grad samanstillingane vert nytta bør dei oppdaterast med 2013-tal frå SSB. Desse vil liggje føre medio mars 2014.

Kombinasjon av statleg og fylkeskommunal finansiering

På kulturområdet nyttar staten i stor utstrekning økonomiske insentiv for å påverke lokale prioriteringar. Finansutvalet har ved tidlegare høve drøfta i kva grad ein skal følgje hovudprinsippet om å «løyse ut alle statsmidlar» på dette området.

Fylkesrådmannen vil tilrå at denne problemstillinga vert drøfta og aktivt teken stilling til gjennom sektoren sitt prioriteringsarbeid. Her kan det vere aktuelt å ha ei «nivå-tilnærming»; dvs. aktuelle prioriteringar ved ulike nivå på dei statlege tilskota.

Tidsfrist for hovudutvala sitt bidrag

Fylkesrådmannen vil tilrå at hovudutvala står fritt til å fastsette eigen prosess. Det må likevel stillast krav om at hovudutvala gjer endelege vedtak seinast 17. juni, slik at dei kan nyttast i finansutvalet sitt arbeid med å fastsette sektorrammer i finansutvalsmøtet 18. juni.

Om finansutvalet ynskjer å utfordre hovudutvala på konkrete problemstillingar i tillegg til rekkjefølgjeprioriteringa på eigen sektor, bør dette takast inn som ein del av den bestillinga som no skal gå til hovudutvala.

Tilråding

Finansutvalet gjev hovudutvala i oppgåve å fremje ei innbyrdes prioritering mellom dagens aktivitetar på eigen sektor.

Hovudutvala står fritt til å fastsette prosess og angrepsvinkel. Følgjande generelle føresetnader skal leggst til grunn;

Plattform for prioriteringsarbeidet: Tenestenivået i kontoplanen.

«Output»: Klår prioriteringsrekkefølge på område/aktivitetar innafor sektoren.

Tidshorison: økonomiplanperioden (1-4 år).

Bindingar: skal vurderast, og sjølvpålagde bindingar skal ikkje leggst vekt på i prioriteringane.

Lovpålagde oppgåver: må ta omsyn til strukturkostnader om ein nyttar dette som prioriteringskriterium.

Fylkeskostra: bør nyttast som illustrasjon på ressursbruk i høve andre fylkeskommunar på hovudaktivitetar innan kvar sektor (referanse AGENDA-rapporten 2010). Det skal nyttast R-2013-data.

Blanda finansiering: «utløysing» av statlege midlar som prioriteringskriterium skal vurderast eksplisitt.

Tidsfrist: Endeleg prioriteringsvedtak i hovudutvala seinast 17. juni.

Fylkesdirektørane får ansvar for å utarbeide naudsynt grunnlagsmateriale for hovudutvala sitt prioriteringsarbeid.

Tore Eriksen
fylkesrådmann

Eli Nes Killingrød
økonomisjef

Brevet er elektronisk godkjent og er utan underskrift

Kopi til:

Fylkestinget
Fylkesrådmannen si leiargruppe
Budsjettgruppa