

Agenda Kaupang

Sogn og Fjordane fylkeskommune

Gjennomgang av den økonomiske driften

SLUTTRAPPORT

15. mai 2010

Oppdragsgiver: Sogn og Fjordane fylkeskommune
Rapportnr.: 6853
Rapportens tittel: Gjennomgang av den økonomiske driften
Ansvarlig konsulent: Finn Arthur Forstrøm
Kvalitetssikret av: Kaare Granheim
Dato: 15. mai 2010

Innhold

0	SAMMENDRAG	7
0.1	ADMINISTRASJON, STYRING OG FELLESUTGIFTER	8
0.2	VIDEREGÅENDE OPPLÆRING	9
0.3	SAMFERDSEL	10
0.4	TANNHELSETJENESTEN	11
0.5	KULTUR	11
0.6	HVIS SOGN OG FJORDANE KOPIERTE ANDRE FYLKESKOMMUNERS UTGIFTSNIVÅ	12
1	BAKGRUNN OG METODE	13
1.1	BAKGRUNN	13
1.2	METODE	13
1.3	SAMMENLIKNINGSFYLKESKOMMUNER	13
1.4	LESERVEILEDING	14
2	NØKKELTALL	16
2.1	FYLKESKOMMUNENES UTGIFTSBEHOV	16
2.2	FYLKESKOMMUNENES INNTEKTER	17
2.3	DRIFTSUTGIFTER PR. INNBYGGER	18
2.4	DRIFTSRESULTAT	20
2.5	LÅNEDEKNINGSGRAD	23
2.6	BEDRIFTSØKONOMISK RESULTAT	24
2.7	BEHOV FOR FORBEDRINGER I DRIFTEN	25
3	ADMINISTRASJON, STYRING OG FELLESUTGIFTER	27
3.1	DEFINISJON OG AVGRENSNINGER	27
3.2	UTGIFTER PR. INNBYGGER	27
3.3	HVORDAN SAMMENLIKNE UTGIFTSNIVÅET?	29
3.4	OPPSUMMERING	32
4	VIDEREGÅENDE OPPLÆRING	34
4.1	HVA INNGÅR I VIDEREGÅENDE OPPLÆRING	34
4.2	KORREKSJONER AV NETTO DRIFTSUTGIFTER PR. INNBYGGER TIL FORMÅLET	34
4.3	FYLKESKOMMUNES BEHOV FOR VIDEREGÅENDE OPPLÆRING	35
4.4	NETTO UTGIFTER	36
4.5	GJENNOMFØRING	42
4.6	VIDEREGÅENDE SKOLE	43
4.7	FAGOPPLÆRING I ARBEIDSLIVET	57
4.8	FAGSKOLEUTDANNING OG LANDSLINJER	60
4.9	OPPSUMMERING VIDEREGÅENDE OPPLÆRING	61
5	SAMFERDSEL	63
5.2	UTGIFTER TIL SAMFERDSELSFORMÅL	63
5.3	FYLKESVEIER	66
5.4	LOKALE RUTER	71
5.5	BÅTRUTER	72
5.6	OPPSUMMERING SAMFERDSEL	74
6	TANNHELSETJENESTEN	75
6.1	DEFINISJON AV TANNHELSETJENESTEN	75

6.2	UTGIFTSNIVÅ PR. INNBYGGER	75
6.3	UTGIFTER JUSTERT FOR BEHOV	76
6.4	KVALITET	78
6.5	HVORDAN ER TILBUDSNIVÅET	79
6.6	PRODUKTIVITET	81
6.7	OPPSUMMERING TANNHELSETJENESTEN	83
7	KULTUR	85
7.1	UTGIFTSNIVÅ PR. INNBYGGER	85
7.2	BRUTTO OG NETTO UTGIFTER	87
7.3	OPPSUMMERING KULTUR	88
8	VEDLEGG 1. NÆRMERE UTDYPNING AV NOEN KOSTRA-FUNKSJONER	89
8.1	ADMINISTRASJON, STYRING OG FELLESUTGIFTER	89
8.2	VIDEREGÅENDE OPPLÆRING	90
8.3	SAMFERDSEL	94
8.4	TJENESTER UTENFOR ORDINÆRT FYLKESKOMMUNALT ANSVARSOMRÅDE	94
9	VEDLEGG 2. DETALJINFORMASJON INNENFOR VIDEREGÅENDE OPPLÆRING	95

Forord

Sogn og Fjordane fylkeskommune har engasjert Agenda Kaupang for å gjennomgå hele driften for å få et bilde av fylkeskommunens økonomiske drift.

Analysen inngår som en del av et større omstillingsarbeid i organisasjonen for å tilpasse organisasjonen til ny oppgaveportefølje og nye inntektsrammer.

Innretningen av arbeidet og ambisjonsnivået er tilpasset denne "rollen" i omstillingsarbeidet. Dette betyr at analysen ikke gir utfyllende svar på alle komplekse spørsmål. I analysen har vi derfor forsøkt å tydeliggjøre hvilke belegg vi har for vurderingene som er gjort, og gi råd om hvordan en eventuelt kan skaffe bedre informasjonsmateriale for å forbedre grunnlaget for diagnose og tiltak.

Arbeidet er utført i samarbeid med fylkeskommunen, men er først og fremst basert på fylkeskommunens egne KOSTRA-tall. Vi har avholdt en del møter med fylkeskommunen der vi har drøftet tallene. Vi har også fått oversendt analyser og beslutningsunderlag som viser hva som er forklaringen til forskjeller i utgiftsnivå i forhold til andre fylkeskommuner m.m. Rapporten har i noen grad fanget opp dette.

Arbeidet er utført av Finn Arthur Forstrøm, Even Korsvold og Kaare Granheim, med førstnevnte som prosjektleder og sistnevnte med ansvar for kvalitetssikring.

Høvik, 15. mai 2010

Agenda Kaupang

0 Sammendrag

Sogn og Fjordane fylkeskommune har engasjert Agenda Kaupang for å gjennomgå hele driften for å få et bilde av fylkeskommunens økonomi. Analysen inngår som en del av et større omstillingsarbeid i organisasjonen for å tilpasse organisasjonen til ny oppgaveportefølje og nye inntektsrammer.

Et slikt arbeid er komplekst og fordrer tilgang til data som til dels er vanskelig tilgjengelig. Dette betyr at analysen ikke gir utfyllende svar på alle komplekse spørsmål som reises i denne sammenheng. Fokus har vært kostnadsnivået i alle tjenestene for å finne frem til hvilke tjenester som er dyre og hvilke som ikke er det. Vår metode er å sammenligne Sogn og Fjordane med et egnet utvalg fylkeskommuner.

Etter avtale med oppdragsgiver er fylkeskommuner med noen av de samme utfordringene vedrørende avstander mv. valgt ut. Følgende fylkeskommuner er valgt: Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Telemark, Hedmark, Troms og Nordland. Utgiftene til videregående opplæring er i tillegg sammenliknet med landsgjennomsnittet.

God økonomisk status i dag

Sogn og Fjordane får, på grunn av høyt beregnet behov for tjenester, tilført et rammetilskudd som er ganske stort. Dessuten har fylkeskommunen store lokale inntekter. Det gjør det mulig med et høyt utgiftsnivå pr. innbygger i forhold til andre fylkeskommuner.

Fylkeskommunens økonomiske stilling og resultat ut fra foreliggende rammebetingelser gir ikke behov for å foreta store kostnadstilpasninger. Problemet er mer at dagens situasjon ikke er en god indikator på fremtidige utfordringer.

Farer truer og gjør omstilling nødvendig

Følgende utfordringer fremover kan gi behov for kostnadstilpasninger:

- Usikkerhet omkring endringer i kriteriesystemer, spesielt innenfor samferdsel. Den bebudede endringen av inntektssystemet kom ikke i kommuneproposisjonen for 2011 og er foreløpig utsatt.
- Noe usikkerhet knyttet til utviklingen av de lokale inntektene, det vil si konsesjonskraftsalg og utbytte fra Fjord1 og SFE
- Forvaltningsreformen. Fylkeskommunen har overtatt blant annet store veistrekninger med tilhørende drifts- og vedlikeholdsoppgaver samt betydelige uferdige, ikke fullfinansierte veiprojekter
- Nedgang i elevtallsutviklingen i videregående skoler vil gjøre det vanskelig å opprettholde utgiftsnivået pr. elev med nåværende desentraliserte struktur.

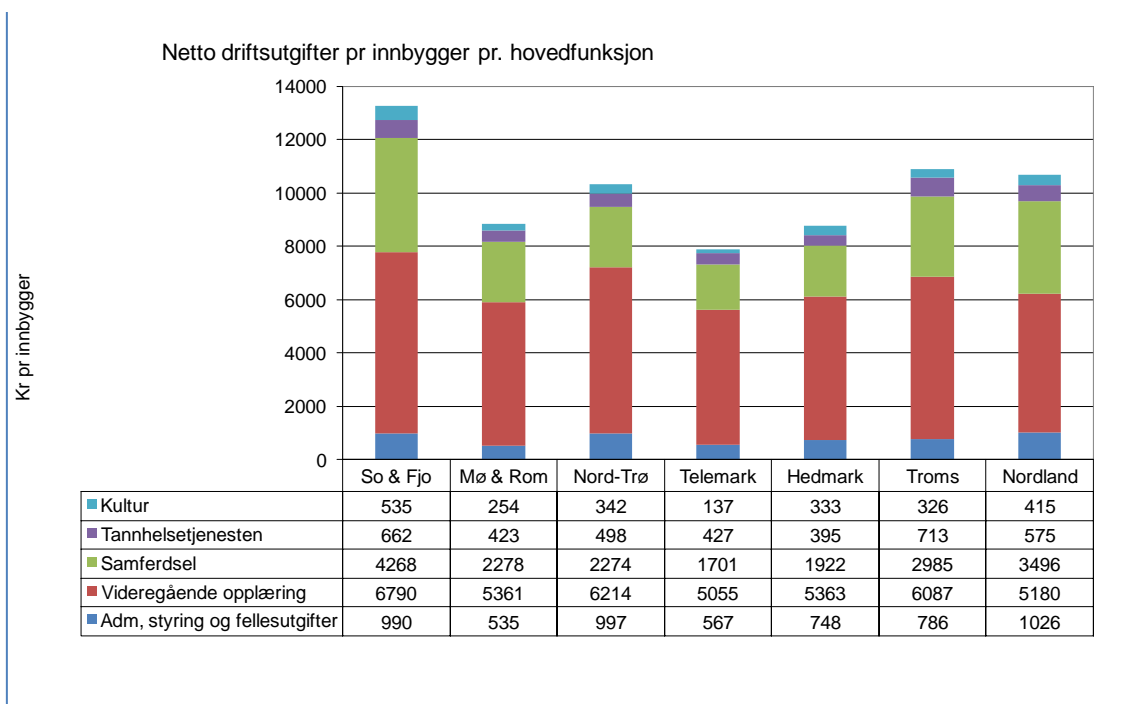
Ut fra kombinasjonen av kunnskap om utgiftsnivå og farene som truer mener vi at ambisjonsnivået for omstillingsarbeidet både er fornuftig og gjennomførbart.

Metode

Vi har, med utgangspunkt i KOSTRA-grupperingen, delt tjenestene inn i syv kostnadsområder: administrasjon, videregående opplæring, samferdsel, tannhelsetjeneste, kultur, næring og tjenester utenfor fylkeskommunens ansvarsområde, med fokus på de fem første. Det er viktig å understreke at grupperingene av tjenester tar utgangspunkt i tjenester uavhengig av fylkeskommunens organisering.

En oppsummering av hvordan og hvorfor kostnadsnivået i Sogn og Fjordane atskiller seg fra de andre fylkeskommunene i utvalget, følger for hvert av de fem områdene.

Sogn og Fjordanes netto utgifter fremgår av figuren nedenfor.



Figuren illustrerer også hvilke områder som er viktigst, og at det er nødvendig å måle utgiftene på andre måter enn pr. innbygger for å få fram hvordan utgiftsnivået er i Sogn og Fjordane i forhold til de andre fylkeskommunene. Dette er første tema som angis for hvert av områdene.

0.1 Administrasjon, styring og fellesutgifter

Relevante sammenlikninger når det gjelder utgiftsnivå

Sogn og Fjordane har relativt sett høye utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter målt pr. innbygger.

I og med at det både er en logisk og en statistisk sammenheng mellom utgifter til formålet pr. innbygger og aktivitetsnivået i fylkeskommunen pr. innbygger, bør utgiftene pr. innbygger korrigeres for forskjellen i brutto inntekter pr. innbygger når en skal sammenlikne utgiftsnivået.

Utgiftsnivået

Med disse korrigeringene viser tallene for 2009 at Sogn og Fjordane har et kostnadsnivå til administrasjon, styring og fellesutgifter som er:

- på nivå med Telemark,
- ca. 10 % høyere enn Troms og Møre og Romsdal
- fra ca. 10 % til ca. 25 % lavere enn Nordland, Hedmark og Nord-Trøndelag

En tilpasning til fylkeskommunen som har det laveste utgiftsnivået (Troms), ville redusere kostnadene med ca. 13 millioner kroner.

Brutt opp på pr. funksjon viser sammenlikningen at Sogn og Fjordane har:

- Et relativt sett *lavt* utgiftsnivå til administrasjon (bare Troms er lavere) og administrasjonslokaler (bare Nordland er lavere)
- Et relativt sett *høyt* utgiftsnivå til politisk styring (bare Nord-Trøndelag er høyere) og sum interne serviceenheter/diverse fellesutgifter (bare Nordland er høyere)

0.2 Videregående opplæring

Utgiftsnivå

I KRDs kriteriesett innenfor videregående opplæring defineres innbyrdes behov mellom fylkeskommunene ut fra deres andel av innbyggere i alderen 16–18 år og andel søkere yrkesfag (dyrere tilbud). Dette er brukt som relevant sammenlikning og er i denne sammenheng uttrykt som "innbygger justert for behov".

Sogn og Fjordane i 2009 hadde et behov som var 14,5 % høyere enn landsgjennomsnittet. Utgiftene

- pr. innbygger var kr 6 790, som er 31 % høyere enn landsgjennomsnittet, mens
- pr. innbygger justert for behov var kr 5 929, som er 14,5 % høyere enn landsgjennomsnittet.

Utgiftsnivået var også det klart høyeste av fylkeskommunene. En tilpasning til de andre fylkeskommunenes utgiftsnivå ville redusere Sogn og Fjordanes utgifter med mellom 30 og 140 millioner kroner, mens en tilpasning til utgiftsnivået for landet vil redusere utgiftene med ca. 90 millioner kroner.

Kvalitet

Andelen som har bestått videregående opplæring i Sogn og Fjordane, er høyest av fylkeskommunene som inngår i utvalget både etter normert tid (ca. 3 % over landsgjennomsnittet) og etter fem år (ca. 4 % over landsgjennomsnittet).

Videregående skole

Sogn og Fjordane har et høyt utgiftsnivå innenfor videregående skole. En tilpasning til de andre fylkeskommunenes utgiftsnivå pr. elev¹ vil redusere Sogn og Fjordanes utgiftsnivå med mellom 50 og 125 millioner kroner, mens en tilpasning til utgiftsnivået på landsbasis vil redusere utgiftene med ca. 100 millioner kroner.

Utgiftene pr. elev til funksjonen utdanningsprogram er ikke spesielt høye og er ikke forklaringen til det høye utgiftsnivået. Årsaken til det høye utgiftsnivået skyldes høye utgifter til:

- Spesialundervisning og tilrettelagt undervisning
- Pedagogisk ledelse og fellesutgifter
- Skoleforvaltning
- Lokaler, som skyldes en kombinasjon av mye areal pr. elev og relativt sett høye utgifter pr. m² areal

¹ Det relative innbyrdes utgiftsnivået målt ut fra parameteren netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov, som er mer direkte koblet til fylkeskommunens prioriteringer av formålet, gir omtrent de samme beløpene.

Usikkerheten vedrørende kostnadsføring gjør det foreløpig vanskelig å avgjøre om dette skyldes struktur (det vil si små enheter) eller høyt utgiftsnivå innenfor de nevnte områdene ovenfor. "Akseptabelt" utgiftsnivå pr. elev til selve utdanningsprogrammene tilsier at det ikke er strukturelt, mens vår analyse av forholdet mellom skolestørrelse og utgiftsnivå pr. elev indikerer at små skoler og et oppsplittet undervisningstilbud, slik en har i Sogn og Fjordane, er en hovedforklaring til det høye utgiftsnivået. Forventet nedgang i elevgrunnlag framover innebærer at strukturtiltak trolig er nødvendig for å redusere utgiftsnivået. Strukturtiltak som ikke nødvendigvis gjør skolene større, men som sørger for at antall elever pr. utdanningsprogram er tilstrekkelig for å sørge for god oppfylning av klassene i alle timene.

Andre formål

Utgiftsnivået er gjennomsnittlig til høyt innenfor fagopplæring samtidig som Sogn og Fjordane hadde en høy andel beståtte fag- og svenneprøver.

Innenfor voksenopplæring ligger utgiftsnivået relativt sett lavt.

Sogn og Fjordane har høye netto driftsutgifter til fagskoleutdanning, mens andre fylkeskommuner driver tilbudet med de midlene fylkekommunene får i statstilskudd. Regnskapsmessig ser det ut til at Sogn og Fjordane driver landslinjer ut fra disse premissene (det vil si uten netto utgifter), mens informasjon tilkommet under dialogen tilsier at tilbudet reelt sett koster fylkeskommunen ca. 2 millioner kroner netto. Dersom Sogn og Fjordane velger å nedprioritere bruk av egne midler til å drifte fagskole og/eller landslinjer, kan nedlegging være aktuelt dersom en ikke klarer å redusere netto driftsutgiftene, siden fylkeskommunen ikke er pålagt å drifte fagskole eller landslinjer.

0.3 Samferdsel

Relevant sammenlikning når det gjelder utgiftsnivå

Sogn og Fjordane bruker ca. kr 4 300 pr. innbygger til samferdselsformål. Det er mer enn i noen av de andre fylkeskommunene vi har sammenliknet med.

Det er vanskelig å svare på om det er mye eller lite i forhold til oppgavens størrelse. Faktorer som ofte er vurdert, er:

- Transport til sjøs er forholdsvis mye dyrere enn transport til lands
- Tallgrunnlaget for sjøtransport er relativt svakt
- Kollektivtrafikk har avgjørende betydning for mange unge og eldre innbyggere
- Skoletransport, som er en viktig del av tilskuddene, er også avhengig av skolestruktur
- Arbeidsreiser, som gir bindinger for tidstabellene
- Arbeidsreisetransport gir store volumer, men lav utnyttelse av materiellet
- Områder med liten befolkning gir få passasjerer pr. tur og store kostnader pr. km

Borge-utvalget har foreslått å redusere tilskuddene til rutetransport med nesten 50 %. En alternativ modell foreslått av Møreforskning ville derimot gitt Sogn og Fjordane en betydelig økning i tilskuddet. Sentrale politiske myndigheter har vært svært konservative når det gjelder endringer av systemet. Bebudet systemendringer for 2011 er foreløpig utsatt.

Utgiftsnivået

Vi kan på grunnlag av denne drøftingen ikke si annet enn at det ser ut til at man trolig må tilpasse seg et litt lavere utgiftsnivå på sikt.

Behov og mulighet for å redusere utgiftene

Det ser ut til at det kan være mulig å redusere utgiftene til både rutetransporten og drift av veier.

Når det gjelder veiene, er det trolig en forutsetning at man fortsetter opprustingen av veiene.

Når det gjelder rutetransporten, er det mulig å oppnå innsparinger ved hjelp av effektivisering og reduksjon i rutetilbudet. Det kan se ut til at fylkeskommunen allerede i 2010 har oppnådd en del fordeler av at man forbereder anbudsinnhenting for rutetransporten. Det ser ut til at samferdselskontoret kan videreføre det arbeidet som er påbegynt.

0.4 Tannhelsetjenesten

Relevante sammenlikninger når det gjelder utgiftsnivå

Utgiftsnivået pr. innbygger justert for behov ut fra KRDs kriteriesett for formålet, er betydelig høyere enn alle de andre fylkeskommunene, med unntak av Troms.

En tilpasning til Troms' utgiftsnivå ville gitt en økning av Sogn og Fjordanes utgiftsnivå med 9 millioner kroner, mens tilpasning til de andre fylkeskommunenes utgiftsnivå ville redusere Sogn og Fjordanes utgiftsnivå med mellom 5 og 25 millioner kroner.

Regnes utgiftsnivået pr. prioritert person, forbedres Sogn og Fjordanes relative utgiftsnivå fra høyt til middels. Sogn og Fjordane har klart høyere andel personer av befolkningen under tilsyn enn de øvrige fylkeskommunene i utvalget.

Tilbudsnivå og produktivitet

Tannhelsetjenesten i Sogn og Fjordane behandler en større andel av de prioriterte enn de øvrige fylkene. Tannlegetettheten og tannpleiertettheten er relativt god selv om det finnes fylker med bedre dekning, som for eksempel Nordland.

Produktiviteten er vanskelig å angi, men Sogn og Fjordane undersøker/behandler flest prioriterte personer og har flere voksne betalende kunder enn de andre fylkene. Bruttoutgiftene pr. ansatt er større enn i noen av de andre fylkene. Forskjellene er til dels betydelige.

Ut fra foreliggende opplysninger er det vanskelig å si om det relativt sett høye utgiftsnivået skyldes den desentraliserte strukturen, da det ikke finnes lett tilgjengelige opplysninger om antall tannklinikker for hver fylkeskommune. Relativt høyt utgiftsnivå kombinert med godt tilbudsnivå og god produktivitet i Sogn og Fjordane indikerer imidlertid at den desentraliserte strukturen er en vesentlig årsak.

0.5 Kultur

Netto utgifter pr. innbygger til kultur er høyere enn for alle de andre fylkeskommunene.

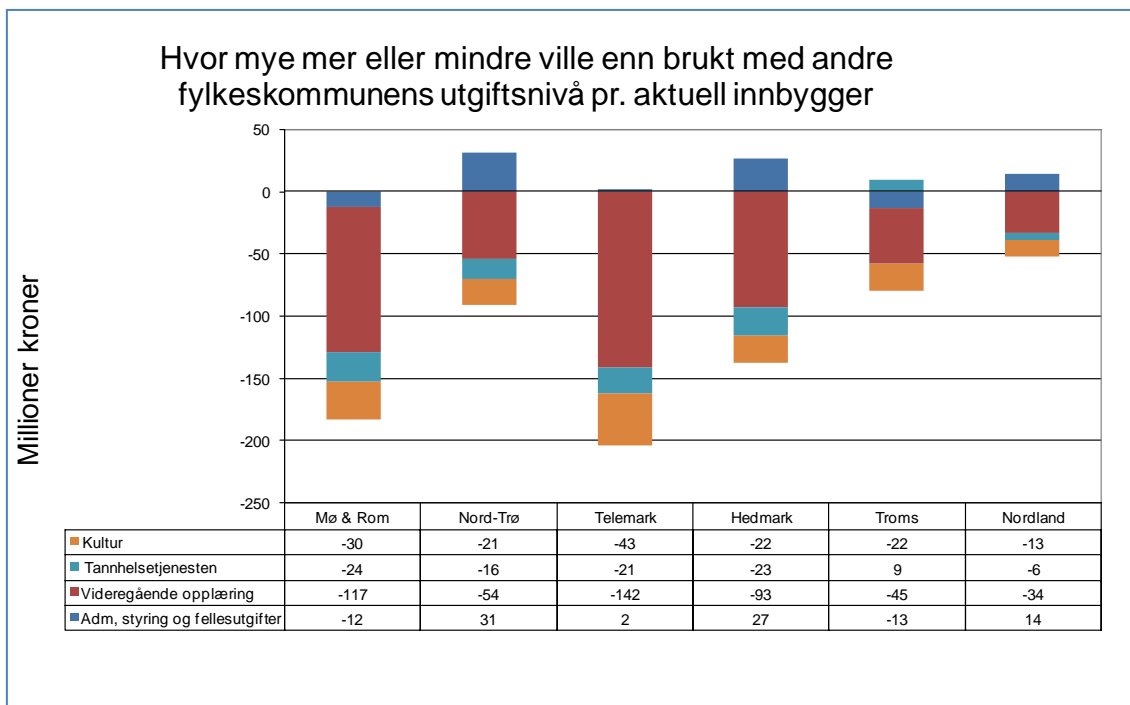
En tilpasning til de andre fylkeskommunenes utgiftsnivå ut fra utgiftsnivået i 2009 ville redusere Sogn og Fjordanes utgiftsnivå med mellom 12 og 40 millioner kroner.

Det er relativt sett høye netto utgifter til museer og andre kulturaktiviteter som gjør at Sogn og Fjordane bruker mye samlet til kultur. Dette kan henge sammen med at Sogn og Fjordane, som et fylke med få innbyggere, får relativt høye netto driftsutgifter til teater og museer, siden disse i antall trolig ikke følger folketallet.

Netto utgifter til kulturformål varierer over tid. Over tid er også utgiftsnivået relativt sett høyt i forhold til de andre fylkeskommunene, men ikke så høyt som tallene for 2009 gir inntrykk av.

0.6 Hvis Sogn og Fjordane kopierte andre fylkeskommuners utgiftsnivå

Under hvert av områdene har vi redegjort for hvor mye mindre Sogn og Fjordane fylkeskommune ville brukt i 2009 med sammen kostnadsnivå pr. innbygger som de andre fylkeskommunene. Dette er oppsummert for 4 av de 5 hovedområdene, vist i figuren nedenfor. (Samferdsel er utelatt på grunn av usikkerhet omkring kriterier.)



1 Bakgrunn og metode

1.1 Bakgrunn

Sogn og Fjordane fylkeskommune har engasjert Agenda Kaupang² for å gjennomgå hele driften for å få et bilde av fylkeskommunens økonomiske drift.

Analysen inngår som en del av et større omstillingsarbeid i organisasjonen for å tilpasse organisasjonen til ny oppgaveportefølje og nye inntektsrammer. I dette omstillingsarbeidet har en fokus på utgiftssiden med følgende aktuelle vurderingsområder:

- Innretning av ressursbruken
- Effektiviseringstiltak
- Ambisjonsnivå på tjenester
- Strukturelle grep for reduksjon i utgiftene

Innretningen av arbeidet og ambisjonsnivået er tilpasset denne "rollen" i omstillingsarbeidet. Arbeidet og disponering av rapporten er derfor lagt opp på følgende måte:

Etter en kort gjennomgang av fylkeskommunens økonomiske stilling i dag og forventet utvikling av rammebetingelsene fremover, har vi laget vi en systematisk gjennomgang av kostnadsnivået i alle tjenestene for å finne frem til hvilke tjenester som er dyre og hvilke som ikke er det, sammenliknet med et egnet utvalg fylkeskommuner.

Et slikt arbeid er komplekst og fordrer tilgang til data som til dels er vanskelig tilgjengelig. Dette betyr at analysen ikke gir utfyllende svar på alle disse komplekse spørsmålene. I analysen har vi derfor forsøkt å tydeliggjøre hvilke belegg vi har for vurderingene som er gjort, og gi råd om hvordan en eventuelt kan skaffe bedre informasjonsmateriale for å forbedre grunnlaget for diagnose og tiltak.

1.2 Metode

Vurderingen av status for den kommunale driften er basert på sammenlikninger med andre fylkeskommuner i år 2009. Sammenlikningstallene er i all hovedsak hentet fra KOSTRA-nøkkeltall.

Vi har imidlertid tilført sammenlikningstallene en tilleggsverdi ved at vi også tar hensyn til at fylkeskommunene ikke har likt behov for tjenester. Dette er i mange tilfeller svært avgjørende for å kunne sammenlikne fylkeskommunene på likt grunnlag.

1.3 Sammenlikningsfylkeskommuner

Etter avtale med oppdragsgiver er det gjennomført sammenlikninger med fylkeskommuner med noen av de samme utfordringene vedrørende avstander mv. Følgende fylkeskommuner er valgt ut som sammenlikningsfylkeskommuner: Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Telemark, Hedmark, Troms og Nordland.

Innenfor videregående opplæring har vi i tillegg sammenliknet med landsgjennomsnittet.

² I resten av rapporten referert til som "vi", siden rapporten i sin helhet er utarbeidet av konsulenten og står for konsulentens regning.

Tabell 1-1: Oversikt over referansefylkeskommunene.

Fylkeskommune	Befolkning 1.1		Vekst 2000-2010	Innbygger pr. km ² areal
	2000	2010		
Sogn og Fjordane	107589	107080	-0,5 %	6,0
Møre og Romsdal	239229	247183	3,3 %	17,7
Nord-Trøndelag	127108	131555	3,5 %	6,3
Telemark	165038	168231	1,9 %	12,1
Hedmark	187103	190709	1,9 %	7,3
Troms	151160	156494	3,5 %	6,3
Nordland	238011	236271	-0,7 %	6,5

Av tabellen ser vi at de utvalgte fylkeskommunene er noe større enn Sogn og Fjordane og har fra drøyt 130 000 til knappe 250 000 innbyggere. Mens Sogn og Fjordane sammen med Nordland har hatt en liten nedgang i befolkningen det siste tiåret, ser vi at de andre fylkeskommunene har hatt en vekst som har vært mellom 1,9 og 3,5 % fra 2000 til 2010. Landsgjennomsnittet i samme periode var 8,8 %.

Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Hedmark, Troms og Nordland har alle få innbyggere pr. km², mens Møre og Romsdal og Telemark er henholdsvis tre og to ganger tettere befolket. Det er med andre ord noen forskjeller mellom fylkene vedrørende folketall og geografi. Det er først og fremst geografi som gir skalaeffekter for enheter som videregående skole og tannhelsetjeneste – og selvsagt i forhold til behovet for samferdselstjenester.

Noen av disse forskjellene fanger vi opp gjennom ulike justeringer i sammenlikningene (der kriteriene fra inntektssystemet er det viktigste), mens andre vil være mulige forklaringsvariabler til registrerte forskjeller i utgiftsnivå.

1.4 Leserveiledning

Vi har, med utgangspunkt i KOSTRA-grupperingen, delt tjenestene inn i syv kostnadsområder: administrasjon, videregående opplæring, samferdsel, tannhelsetjeneste, kultur, næring og tjenester utenfor fylkeskommunens ansvarsområde. De fem førstnevnte er lagt til egne kapitler.

Det er viktig å understreke at grupperingene av tjenester tar utgangspunkt i tjenester uavhengig av fylkeskommunens organisering. For eksempel utfører sentraladministrasjonen arbeidsoppgaver innenfor de fleste andre tjenester i tillegg til administrasjon og styring.

Kostnadsforskjeller mellom fylkeskommunene på et gitt tjenesteområde kan i hovedsak spores tilbake til:

- Ulike behov
- Ulikheter i kommunenes prioriteringer
- Forskjeller i hvor produktive kommunene er til å utføre tjenestene eller de administrative gjøremålene
- Kombinasjoner av disse forholdene

Fylkeskommunenes prioriteringer uttrykkes vanligvis ved hjelp av netto driftsutgifter pr. innbygger i alt eller pr. innbygger i målgruppen, eksempelvis netto driftsutgifter til kultur pr. innbygger og netto driftsutgifter til videregående opplæring pr. innbygger

16–18 år³. Netto driftsutgifter påvirkes av slike forhold som dekningsgrader, standard på tjenesten og omfanget av brukerbetaling.

Produktiviteten måles gjennom brutto driftsutgifter pr. bruker, eksempelvis pr. elev innenfor ulike programområder. Indikatorer slik som antall brukere pr. årsverk eller antall undersøkelser pr. årsverk, benyttes også som målestokk for produktiviteten.

I rapporten har vi søkt å gjøre rede for hvilke av de ovennevnte forholdene som er årsakene til at kostnadsnivået i Sogn og Fjordane atskiller seg fra de andre fylkeskommunene i utvalget.

Analysene er basert på kommunenes innrapportering av KOSTRA-tall for 2009. Erfaringsmessig vil det være noe ulik praksis i kommunenes innrapporteringspraksis, blant annet med hensyn til hvilke funksjoner utgiftene er rapportert inn under. Hvert kapittel innledes med en kortfattet angivelse av hvilke KOSTRA-funksjoner som inngår i hvert område, mens en mer detaljert angivelse for noen av områdene er lagt til vedlegg.

Denne analysen er i liten grad koblet opp mot tall for kvaliteten på de fylkeskommunale tjenestene, blant annet fordi det ikke finnes gjennomgående informasjon om kvaliteten i tjenesteproduksjonen i fylkeskommunene. Studier av ressursbruk og kvalitet i tjenesteproduksjonen har dessuten ofte vist at det ikke er noen entydig sammenheng mellom disse størrelsene. For enkelte tjenester har vi likevel angitt enkelte indikatorer på kvalitet.

Innføring av kompensasjonsordningen for merverdiavgift har ført til visse problemer med hensyn til sammenlikning av driftsutgifter mellom kommunene på likt grunnlag og sammenlikninger av utgifter over tid. SSB har korrigert for dette forholdet i KOSTRA-databasen.

³ Selv om en senere skal se at vi mener at sammenhengen er litt mer komplisert enn som så.

2 Nøkkeltall

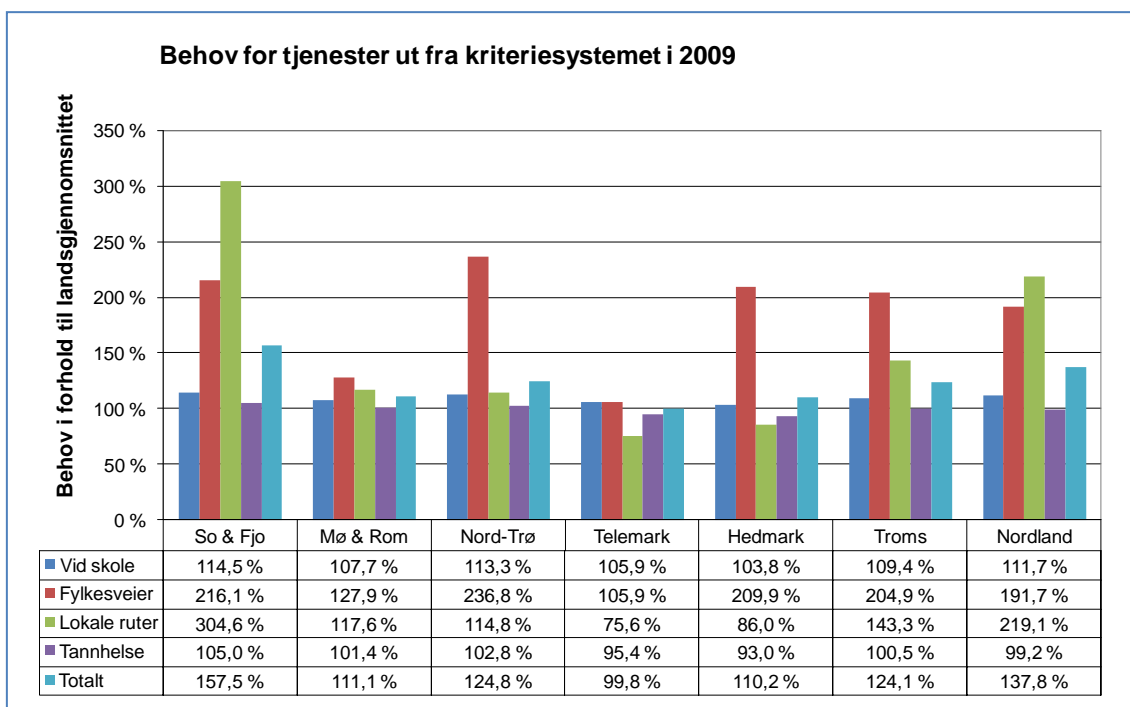
Hensikten med dette kapitlet er å gi en grov oversikt over nøkkeltall når det gjelder fylkeskommunens driftsutgifter og -inntekter, driftsresultat og finansielle stilling.

I siste avsnitt kommer vi inn på bakgrunnen for at det er behov for kostnads-tilpasninger – til tross for at utgiftsnivået i 2009 ga tilfredsstillende økonomisk resultat.

2.1 Fylkeskommunenes utgiftsbehov

Gjennom kommunenes inntektssystem⁴ beregnes hver enkelt fylkeskommunes utgiftsbehov i forhold til landsgjennomsnittet. Fylkeskommunenes utgiftsbehov er beregnet ut fra delkostnadsnøkler for de fire viktigste områdene: videregående opplæring, fylkesveier, lokale ruter og tannhelse. Ulike kriterier – som for eksempel andel innbyggere 16–18 år og andel søkere yrkesfag innenfor videregående opplæring – danner igjen basis for hver av disse delkostnadsnøklerne. Det er, som vi skal komme tilbake til, ikke utarbeidet kostnadsnøkler for andre tjenesteområder, som for eksempel kultur og administrasjon, styring og fellesutgifter.

I figuren nedenfor viser vi en sammenlikning av hvordan kostnadsnøklerne slår ut når det gjelder behov for tjenester i de valgte fylkeskommunene.



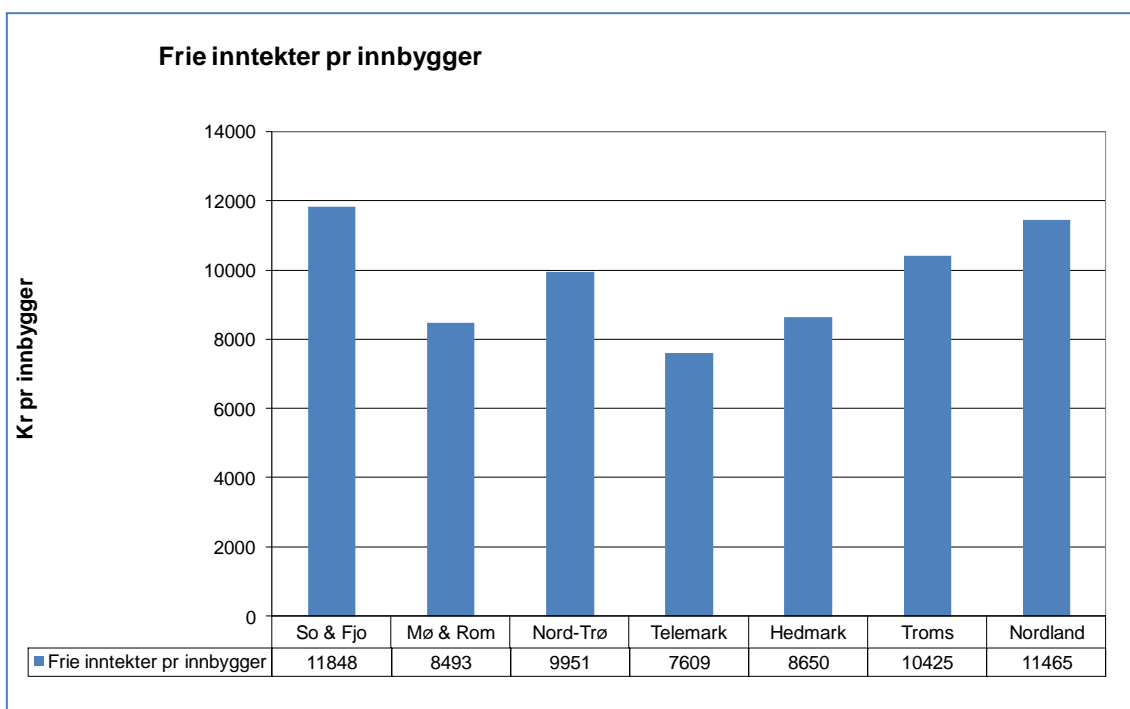
Figur 2-1: Fylkeskommunenes behov for tjenester.

Figuren forteller oss at Sogn og Fjordane fylkeskommune er den av sammenlikningsfylkene som har det høyeste behovet for fylkeskommunale tjenester pr. innbygger. Behovet er beregnet til 157,5 % av landsgjennomsnittet. Det er i særlig grad samferdselsbehovet som er utslagsgivende for det høye samlede utgiftsbehovet i Sogn og Fjordane.

⁴ Beregningsgrunnlaget er under revisjon og det signalisert relativt store endringer, spesielt for Sogn og Fjordane.

2.2 Fylkeskommunenes inntekter

Inntektssystemets innretning, med både utgifts – og skatteutjevning, gjør at forskjellene i beregnet behov angitt i forrige avsnitt gir seg utslag i nesten⁵ de samme forskjellene i fylkeskommunens frie inntekter pr. innbygger som angis i neste figur.



Figur 2-2: Fylkeskommunenes frie inntekter.

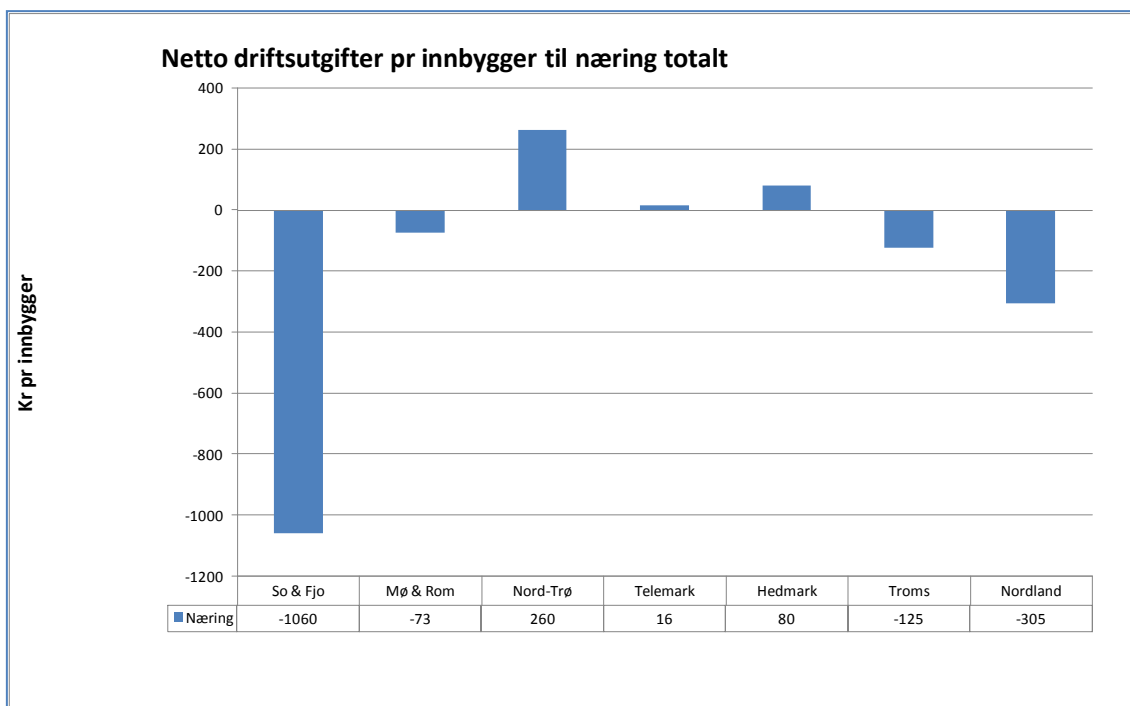
Som vi ser, er frie inntekter pr. innbygger – i tråd med utgiftsbehovet – høyere i Sogn og Fjordane enn i de øvrige fylkeskommunene.

I tillegg gir Sogn og Fjordanes konsesjonskraftinntekter og utbytte fra selskapene Fjord1 og SFE, samlet sett gjerne omtalt som "lokale inntekter", til at Sogn og Fjordane har ytterligere midler til å finansiere de fylkeskommunale tjenestene med. Dette er i KOSTRA-sammenheng regnskapsført under næring. I neste avsnitt ser vi nærmere på hvor mye de lokale inntektene utgjør, fratrukket utgifter knyttet til formålet i Sogn og Fjordane sammenliknet med de andre fylkeskommunene.

2.2.1 Næring som inntektskilde

Det viser seg at næringsvirksomhet er en viktig inntektskilde for Sogn og Fjordane i 2009, siden de lokale inntektene for Sogn og Fjordane inngår. Vi har i figuren nedenfor vist hvordan situasjonen er for alle sammenlikningsfylkene.

⁵ Nord-Norge-tilskudd er en vesentlig årsak til at Troms og Nordland avviker noe fra dette mønsteret.



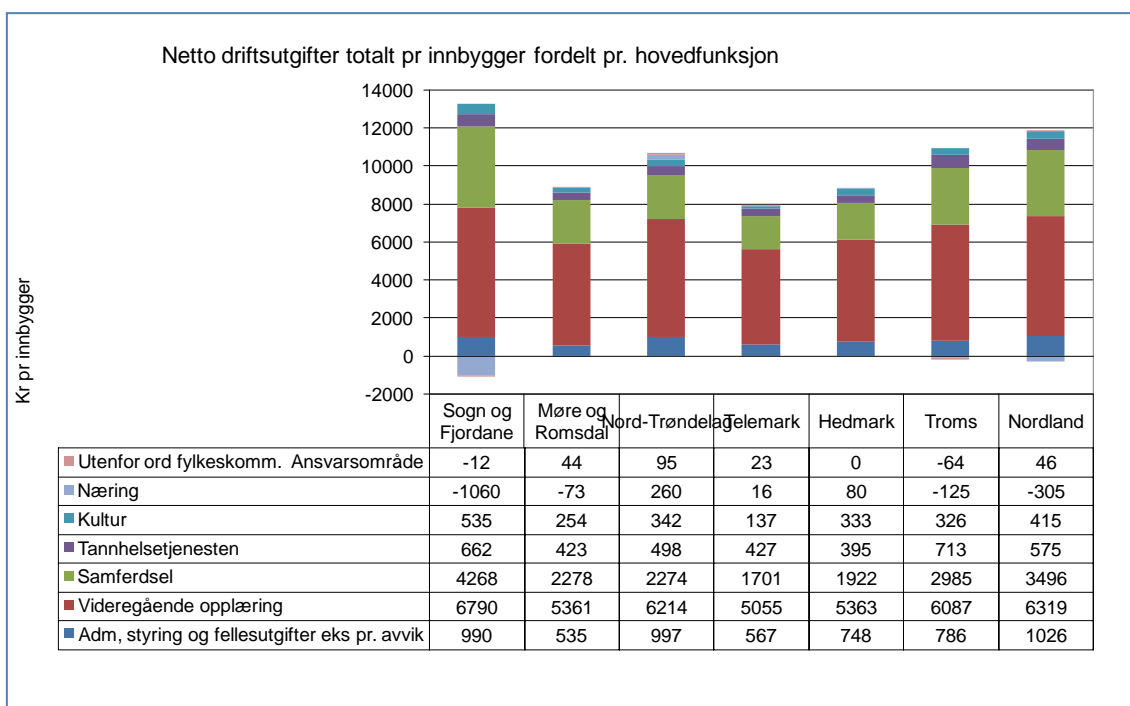
Figur 2-3: Netto driftsutgifter pr. innbygger til næringsformål.

Fra figuren ser vi at de lokale inntektene gjør at netto driftsutgifter til næringsformål i 2009 var kr –1 060, det vil si en netto driftsinntekt. Det viser seg at Sogn og Fjordane var det eneste fylket der næring ga et netto tilskudd til øvrig drift av noe omfang. Selv om de lokale inntektene var høye i 2009 (ca. 150 millioner kroner), vil de ut fra økonomiplanen yte et bidrag til finansieringen av tjenestene med drøyt 100 millioner kroner pr. år. Dette representerer en fri inntekt på nesten 10 % i tillegg til det fylkeskommunen ellers måtte ha klart seg med.

2.3 Driftsutgifter pr. innbygger

Uten korreksjon for ulikheter i utgiftsbehov

Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de hovedfunksjonene som ivaretas av fylkeskommunene, er fremstilt i neste figur.



Figur 2-4: Netto driftsutgifter totalt pr. innbygger fordelt pr. hovedfunksjon.

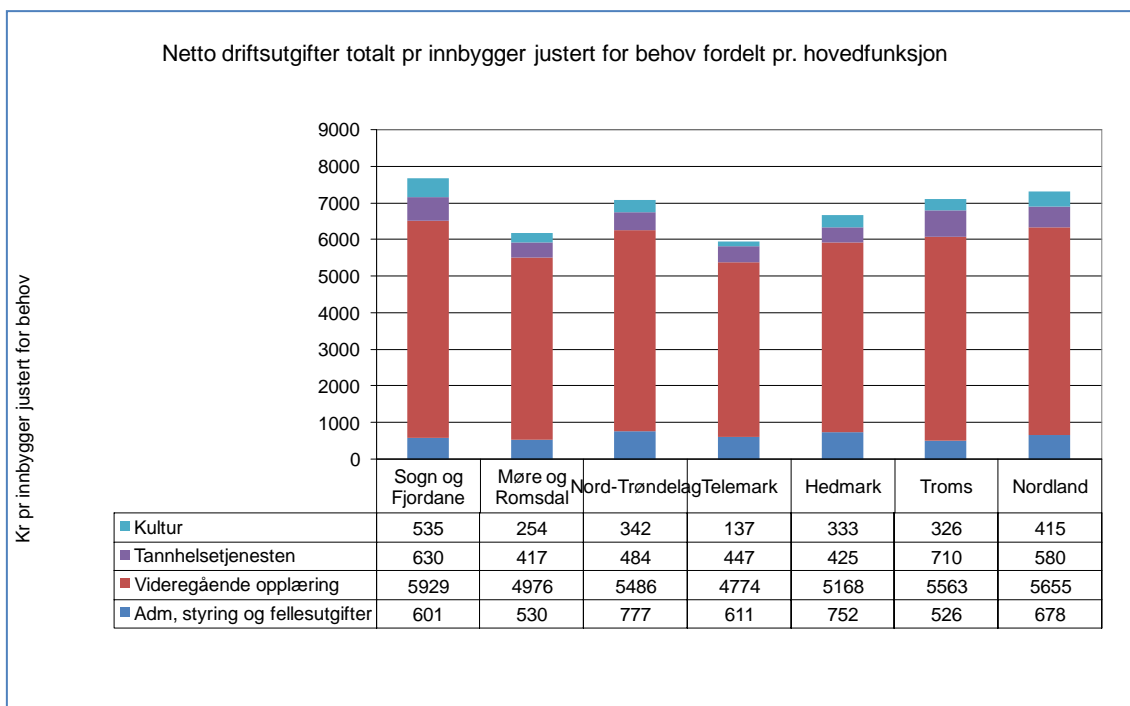
Sogn og Fjordane og de andre fylkeskommunene bruker det alt vesentlige av sine utgifter til videregående skole og samferdsel. Sogn og Fjordane er for øvrig den av fylkeskommunene som bruker aller mest til begge disse to områdene. Sammenliknet med de andre fylkeskommunene har Sogn og Fjordane særlig høye samferdselsutgifter.

Utgiftsnivået etter korreksjon for ulikheter i utgiftsbehovet

Bildet forandrer seg imidlertid når vi korrigerer for ulikheter i fylkeskommunenes utgiftsbehov (se neste figur). Her er ikke næring, samferdsel og utgifter utenfor ordinært fylkeskommunalt ansvarsområde med av tre ulike årsaker:

- Det er knyttet svært stor usikkerhet til hvordan utformingen av kriteriene for utgiftsbehovet for samferdsel vil bli i fremtiden.
 - Det er grunn til å frykte at Sogn og Fjordane ikke får beholde sin andel av det beregnede behovet til samferdsel i fremtiden.
 - Denne usikkerheten gjør at det hersker usikkerhet om hvordan en bør foreta justeringen for behov.
 - Vi vil vi komme nærmere tilbake til problemstillingen i kapittel 5.
- Næring er en netto finansieringskilde for Sogn og Fjordane.
- Utgifter utenfor ordinært fylkeskommunalt ansvarsområde⁶ er holdt utenfor fordi disse er vanskelige å vurdere og dessuten – ut fra sin definisjon – ikke bør belaste fylkeskommunens økonomi i form av netto utgifter. Dessuten fremstår Sogn og Fjordane med ubetydelige netto driftsinntekter i 2009.

⁶ Se definisjon i vedlegg 1.



Figur 2-5: Netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov fordelt pr. hovedfunksjon, ekskl. samferdsel og næring.

Etter korreksjon for ulikheter i utgiftsbehov ser vi at bildet forandrer seg noe, men at Sogn og Fjordanes utgifter til videregående skole fortsatt er høyest blant de sammenliknede fylkeskommunene, med kr 5 929. De andre bruker fra kr 4 774 (Telemark) til kr 5 655 (Nordland). Innenfor områdene kultur og tannhelse, med henholdsvis kr 535 og kr 630 pr. innbygger, ligger også utgiftsnivået gjennomgående litt høyere enn i de andre fylkeskommunene. Troms topper likevel når det gjelder tannhelse.

Utgiftene til administrasjon, styring og fellesutgifter, som utgjør kr 601 pr. innbygger, ser derimot ut til å være noe lavere enn gjennomsnittet for de andre fylkeskommunene. De andre fylkeskommunene har utgifter som varierer fra kr 530 pr. innbygger (Møre og Romsdal) til kr 777 pr. innbygger (Nord-Trøndelag).

Disse funnene vil bli nøyere undersøkt i de etterfølgende kapitlene, der vi presenterer en dypere analyse av de ulike tjenesteområdene.

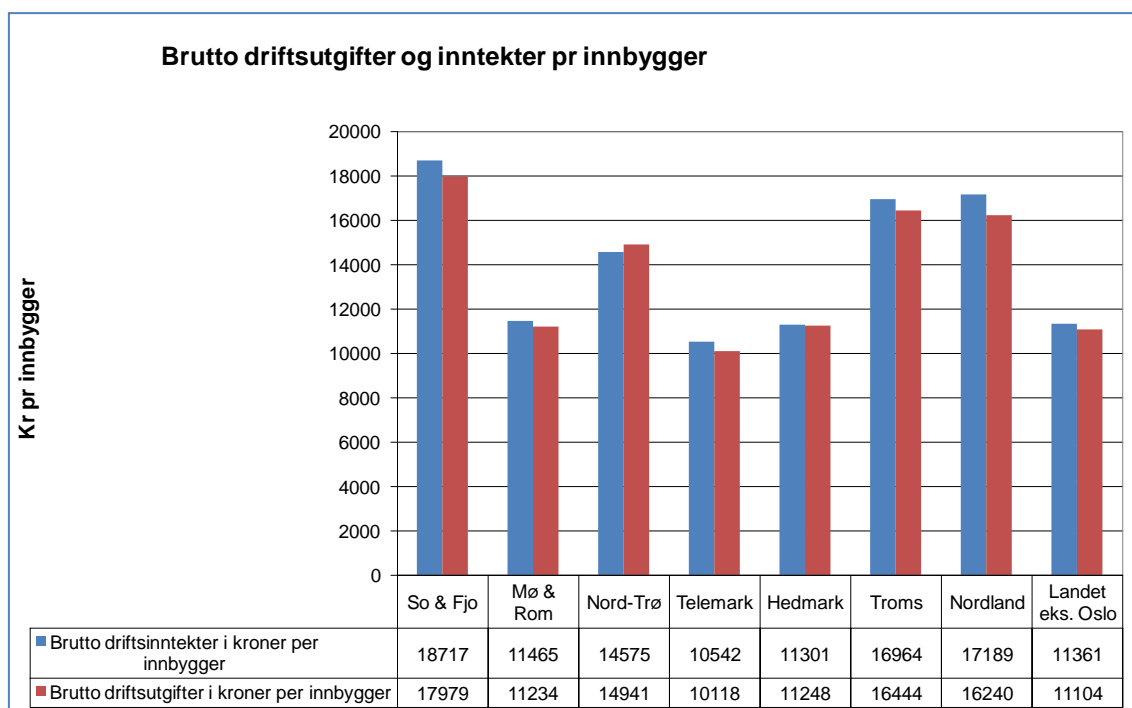
2.4 Driftsresultat

Bruttoutgifter og nettoutgifter pr. innbygger

Med utgangspunkt i regnskapstallene for år 2009 kan vi stille opp følgende oversikt over brutto driftsinntekter og driftsutgifter pr. innbygger. Driftsinntektene består av skatter, rammetilskudd, andre overføringer fra staten, salgs- og leieinntekter, og andre inntekter⁷. Finansinntekter og -utgifter er holdt utenfor sammenlikningen.

Oversikten er tatt med fordi den gir et inntrykk av hvor stor den samlede aktiviteten er i Sogn og Fjordane sammenliknet med i de andre fylkene.

⁷ Næringsinntekter, som er tidligere omtalt, blir i denne sammenheng å oppfatte som en "negativ driftsutgift" som er med på å redusere det totale beløpet for netto driftsutgifter.



Figur 2-6: Brutto driftsutgifter og driftsinntekter pr. innbygger.

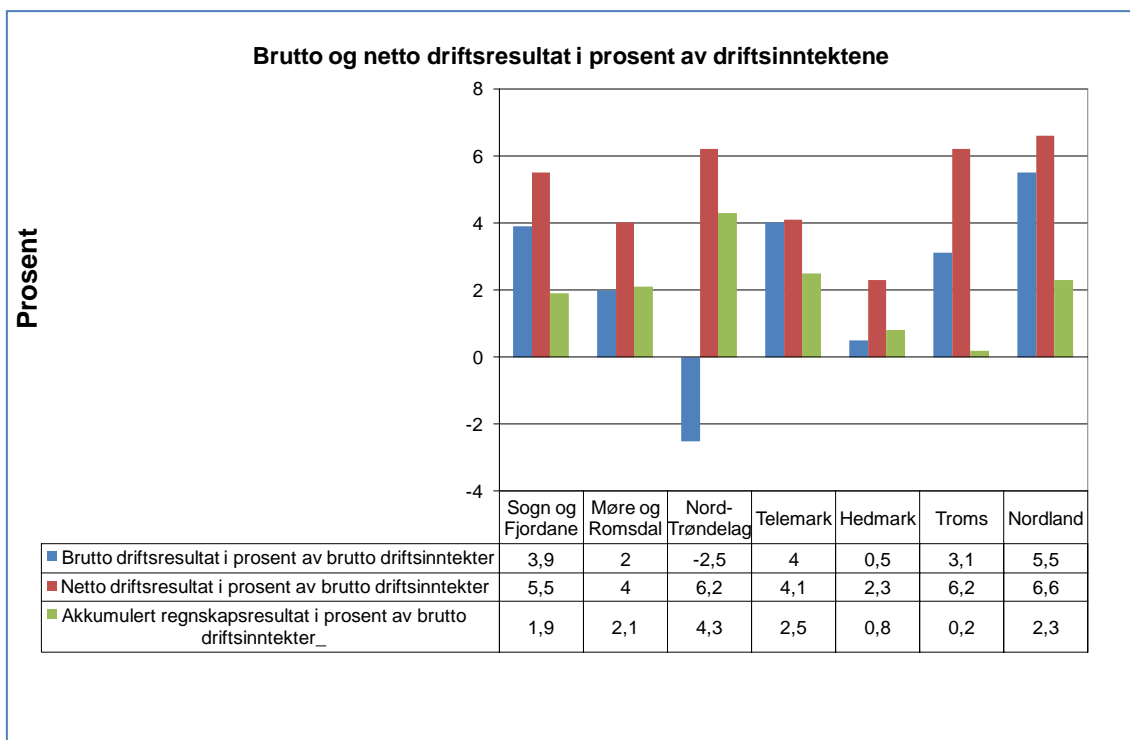
Oversikten viser at Sogn og Fjordane fylkeskommune hadde brutto driftsinntekter på kr 17 979 pr. innbygger – høyest av alle og samtidig ca. 64 % høyere enn landsgjennomsnittet for fylkeskommuner ekskl. Oslo, som var kr 11 361.

Det er samtidig interessant og se på forskjellen mellom inntekter og utgifter. Figuren forteller imidlertid ikke hele sannheten om fylkeskommunens økonomiske situasjon, fordi finansinntektene og finansutgiftene ikke inngår i sammenlikningsgrunnlaget. Det skal vi se nærmere senere. Vi skal også vise hvor stor betydning de har for regnskapsresultatet i fylkeskommunen.

Brutto og netto driftsresultat

Brutto driftsresultat uttrykker kommunens "overskudd" på driften, mens netto driftsresultat er resultatet etter at en har tatt hensyn til netto rente- og avdragbelastning. Vi skal også se om avdrag og avskrivninger er like store, eller om det betyr noe hva man legger inn og hva man ikke legger inn i resultatbegrepet. I beregning av brutto driftsresultat har man belastet regnskapet for ordinære avskrivninger (ikke kalkulatoriske). Ved beregning av netto driftsresultat trekkes altså avskrivningene ut og erstattes med netto avdrag på lån. Siden avskrivningene vanligvis vil være større enn avdragene ettersom ikke alle investeringene er finansiert med lån, vil ikke netto driftsresultat gi et fullverdig bilde av fylkeskommunens evne til å kunne drive i økonomisk balanse. Netto driftsresultat er den primære målestokken for økonomisk balanse i kommunesektoren, selv om den ikke er perfekt for å vurdere om fylkeskommunen klarer å ivareta den såkalte formuesbevaringen.

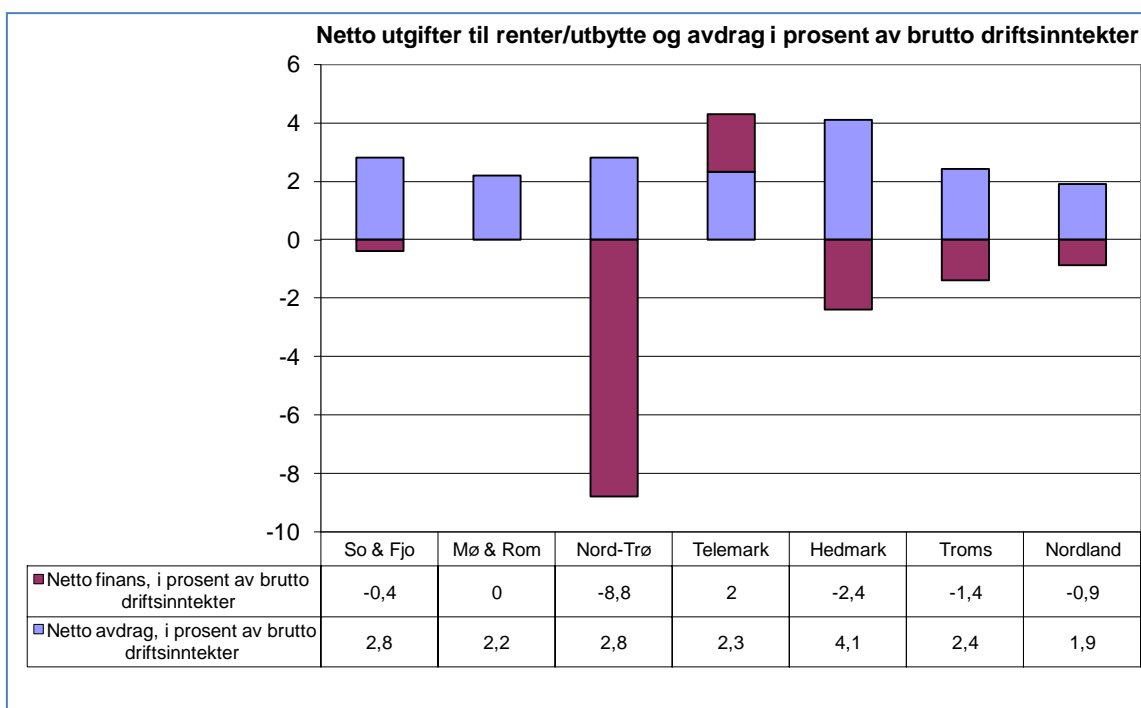
Sammenlikningene av fylkeskommunenes brutto og netto driftsresultat vises i neste figur.



Figur 2-7: Brutto og netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene. 2009.

I en sunn kommuneøkonomi er det antatt at netto driftsresultat minst bør utgjøre 3 % av fylkeskommunens brutto driftsinntekter. Av oversikten ser vi at Sogn og Fjordane hadde et netto driftsresultat i 2009 på 5,5 %. Blant fylkeskommunene i utvalget var det bare Hedmark som ikke hadde et tilfredsstillende netto driftsresultat.

Grunnen til at Nord-Trøndelag i 2009 hadde et solid netto driftsresultat, men dårlig brutto driftsresultat, synes å ha sammenheng med store netto finansinntekter, jf. etterfølgende figur 2-9. Den viser netto finansinntekter, det vil si renter og utbytte samt avdrag.

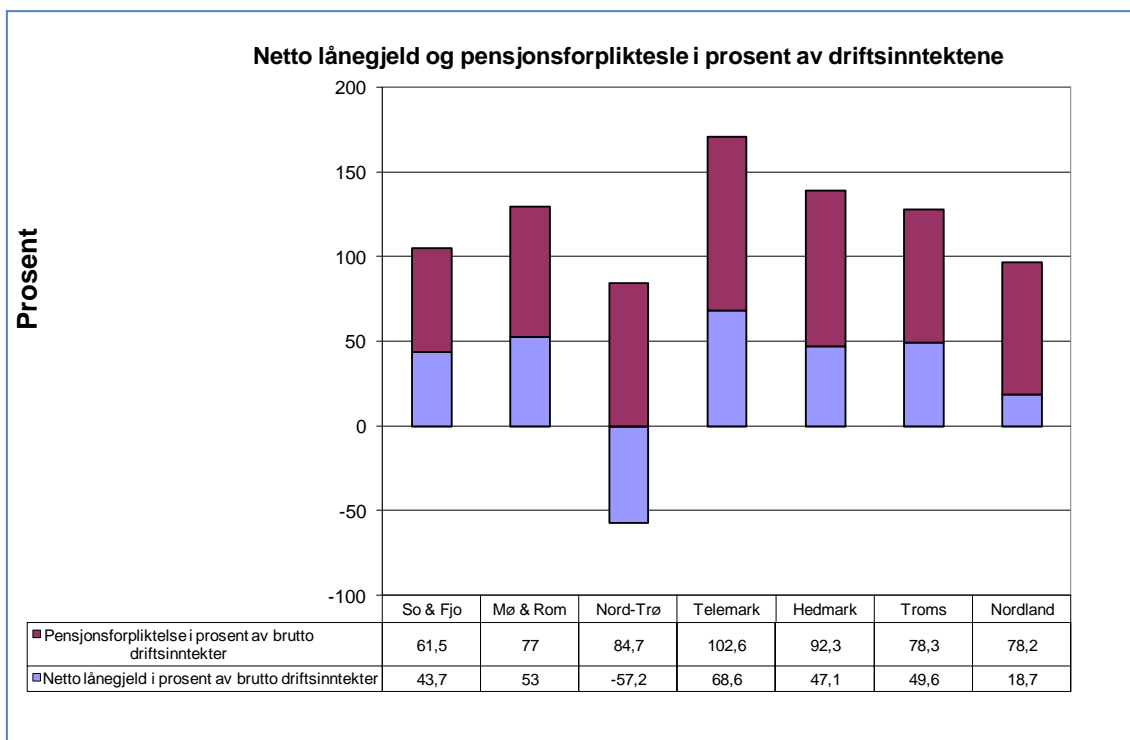


Figur 2-8: Netto utgifter til renter/utbytte og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter.

2.5 Lånedekningsgrad

Lånedekningsgraden er den langsiktige netto lånegjelden sett i forhold til sum driftsinntekter utenom renter, regnet i prosent. Lånedekningsgraden gir uttrykk for hvor byrdefull den langsiktige gjelden er for fylkeskommunen⁸. Lånesituasjonen for de ulike fylkeskommunene er fremstilt i neste figur.

⁸ Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (ekskl. pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån (utlån av egne midler). Indikatoren omfatter dermed utlån hvis mottatte avdrag skal inntektsføres i investeringsregnskapet, i tillegg til innlån som skal avdras i driftsregnskapet.



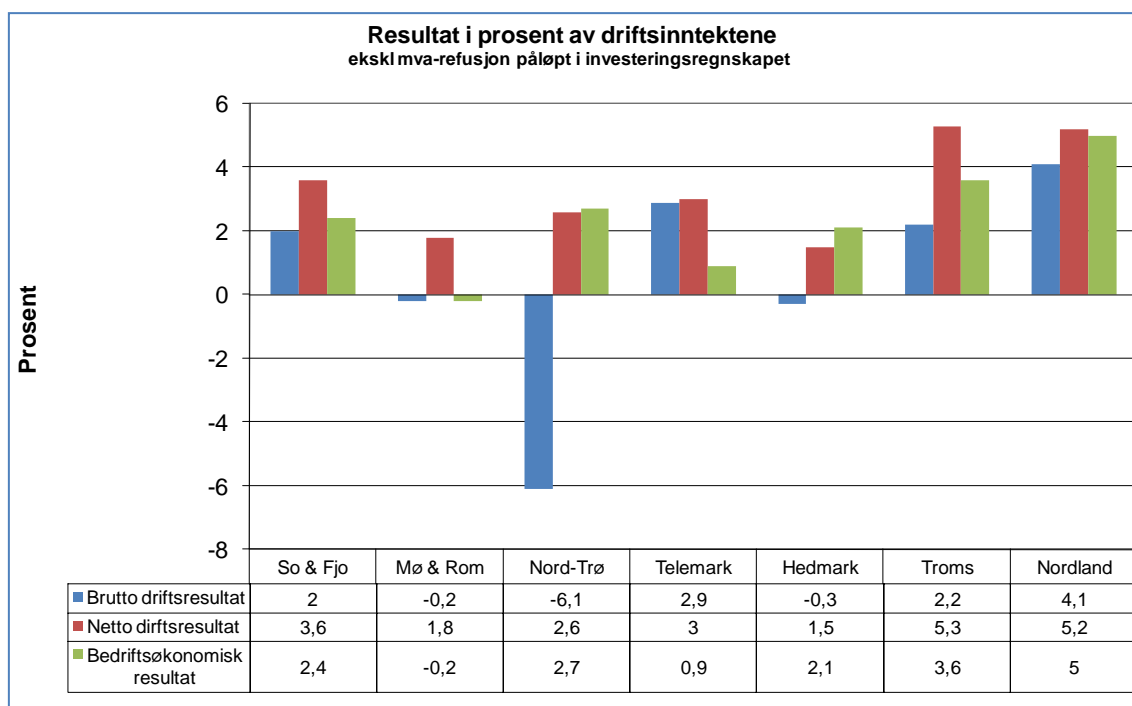
Figur 2-9: Lånedekningsgrad.

Oversikten viser at Sogn og Fjordane har en netto lånedekningsgrad på 43,7 % av brutto driftsinntekter. Når vi trekker inn pensjonsforpliktelsene, blir totalen i overkant av 100 % av brutto driftsinntekter. Figuren viser for øvrig at lånedekningsgraden i Sogn og Fjordane er lavere enn i de andre fylkeskommunene, med unntak for Nordland og Nord-Trøndelag.

Når det gjelder Nord-Trøndelag, indikerer kombinasjonen av mye fondsmidler (negativ lånegjeld) og netto finansinntekter at de har kapitalinntekter som gir mulighet for å opprettholde et noe høyere driftsnivå enn andre fylkeskommuner enn nivået på frie inntekter tilsier - på lik linje som Sogn og Fjordane har med sine lokale inntekter.

2.6 Bedriftsøkonomisk resultat

For dem som er mer vant til å vurdere bedriftsresultatet, kan det være av interesse å se regnskapsresultatet etter regnskapsloven. Dette er på mange måter mer objektivt, ettersom det ikke påvirkes av forhold fylkeskommunen selv styrer. Det bedriftsøkonomiske resultatet er fylkeskommunens bruttoresultat fratrukket netto renteutgifter. Vi beregner resultatet før og etter momskompensasjon knyttet til investeringer. Reglene forutsetter at vi ikke korrigerer, men logikken tilsier vel at momsrefusjoner knyttet til investeringer ikke har noe med driften å gjøre. Denne kan jo også variere svært mye fra år til år. Fra og med 2010 blir regnskapsreglene endret gradvis i samsvar med dette. Vi har vist hvordan bildet da blir for fylkeskommunene.



Figur 2–10: Resultater korrigert for merverdikompensasjon for investeringer og bedriftsøkonomisk resultat.

Det bedriftsøkonomiske resultatet for Sogn og Fjordane etter momskorreksjon er 2,4 %. Vi ser av figuren at alle fylkeskommunene kommer dårligere ut når regnskapet settes opp etter norsk regnskapsstandard enn etter det mest brukte resultatbegrepet, netto driftsresultat inkl. mva.-refusjon påløpt i investeringsregnskapet, som ble vist i figur 2–8.

Et bedriftsøkonomisk resultat på 2,4 % for Sogn og Fjordane er likevel tilfredsstillende. Vi ser videre at Telemark – og særlig Møre og Romsdal – hadde et bedriftsøkonomisk resultat som var lite tilfredsstillende. Når vi sammenlikner utgiftsnivået med disse to fylkene, må en anta at disse fylkene må gjøre større tilpasninger ut fra nivået i 2009 enn Sogn og Fjordane.

2.7 Behov for forbedringer i driften

Med dagens rammebetingelser

Sogn og Fjordane kan, på grunn av høyt beregnet behov for tjenester i inntekts-systemet supplert med lokale inntekter, ha et høyt utgiftsnivå pr. innbygger i forhold til andre fylkeskommuner.

Fylkeskommunens økonomiske stilling og resultat ut fra foreliggende rammebetingelser gir ikke behov for å foreta store kostnadstilpasninger. Problemet er mer at dagens situasjon ikke er en god indikator på fremtidige utfordringer.

Farer truer

Følgende utfordringer fremover kan imidlertid gi behov for kostnadstilpasninger:

- Usikkerhet omkring endringer i kriteriesystemer
 - Spesielt innenfor samferdsel

- Noe usikkerhet knyttet til utviklingen av de lokale inntektene⁹, det vil si konsesjonskraftsalg og utbytte fra Fjord1 og SFE
- Forvaltningsreformen
 - Fylkekommunen overtar blant annet store veistrekninger med tilhørende drifts- og vedlikeholdsoppgaver samt betydelige uferdige, ikke full-finansierte veiprojekter
- Nedgang i elevtallsutviklingen i videregående skoler som vil gjøre det vanskelig å opprettholde utgiftsnivået pr. elev med nåværende desentraliserte struktur.

Den samlede effekt av disse utfordringene er vanskelig å anslå. Vi skal senere se at spesielt innretningen av nytt kriteriesystem (spesielt innenfor samferdsel) kan gi store utslag. Ikke gjennomførte forslag fra Borgeutvalget gir inntektsreduksjoner.

Ut fra kombinasjonen av kunnskap om utgiftsnivå og farene som lett kan vise seg å være mer enn tomme trusler, mener vi at ambisjonsnivået for omstillingsarbeidet¹⁰ både er fornuftig og gjennomførbart.

⁹ Der en har opprettet et bufferfond for å ivareta årlige svingninger, men den langsiktige utviklingen kan likevel være noe usikker.

¹⁰ En innsparing på 5 millioner kroner i 2011, økende til 10 millioner i 2011 og 20 millioner i 2012.

3 Administrasjon, styring og fellesutgifter

3.1 Definisjon og avgrensninger

I vår analyse har vi tatt utgangspunkt i definisjonen av administrasjon i KOSTRA, som omfatter følgende funksjoner:

- Politisk styring (funksjon 400)
- Kontroll og revisjon (410)
- Administrasjon (funksjon 420)
- Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen (funksjon 421)
- Administrasjonslokaler (funksjon 430)
- Personal- og rekrutteringspolitiske tiltak (funksjon 440)
- Interfylkeskommunale samarbeid (§ 27-samarbeid) (funksjon 465)
- Premieavvik, årets (funksjon 470) og amortisering av tidligere års premieavvik (funksjon 471)
- Diverse fellesutgifter (funksjon 480)
- Interne serviceenheter (funksjon 490)

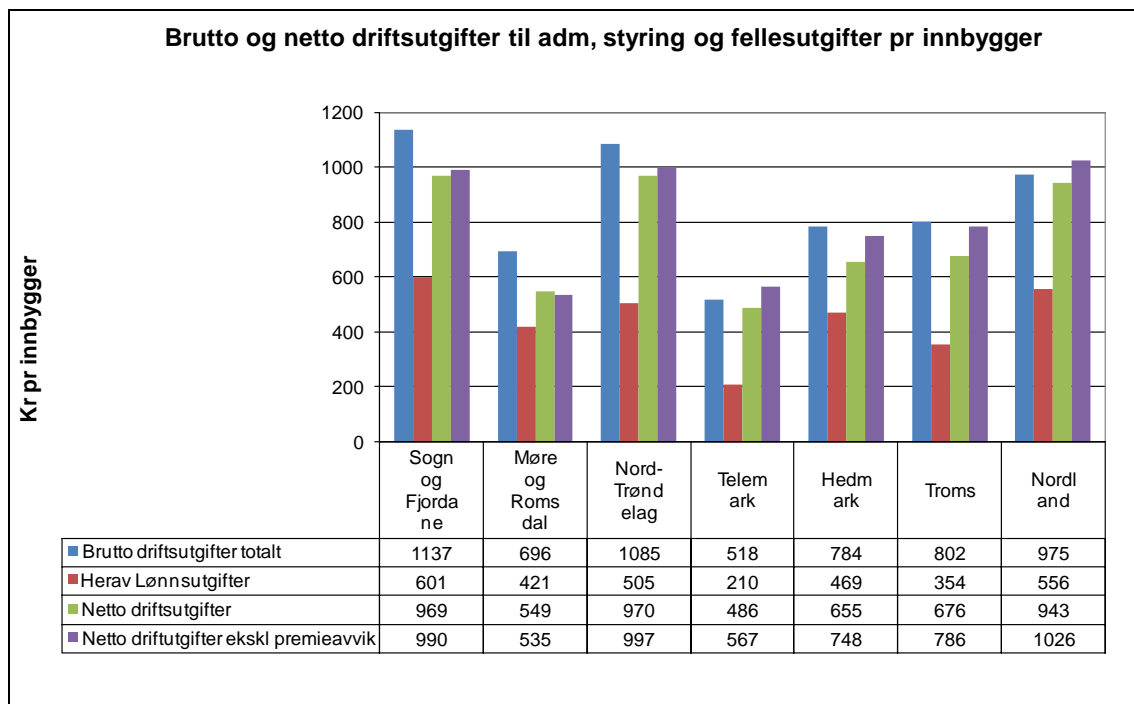
Funksjon 465 og 490 skal ut fra definisjonen være 0 netto.

En utdypning og hva som ligger i hver KOSTRA-funksjon, er lagt til vedlegg 1.

3.2 Utgifter pr. innbygger

Med administrasjonsutgifter pr. innbygger menes kommunens utgifter til alle de administrative funksjonene som er listet opp innledningsvis. Figuren viser:

- Brutto driftsutgifter pr. innbygger
- Herav brutto lønnsutgifter pr. innbygger
- Netto driftsutgifter pr. innbygger
- Netto driftsutgifter pr. innbygger ekskl. premieavvik



Figur 3-1: Brutto og netto administrasjonsutgifter pr. innbygger.

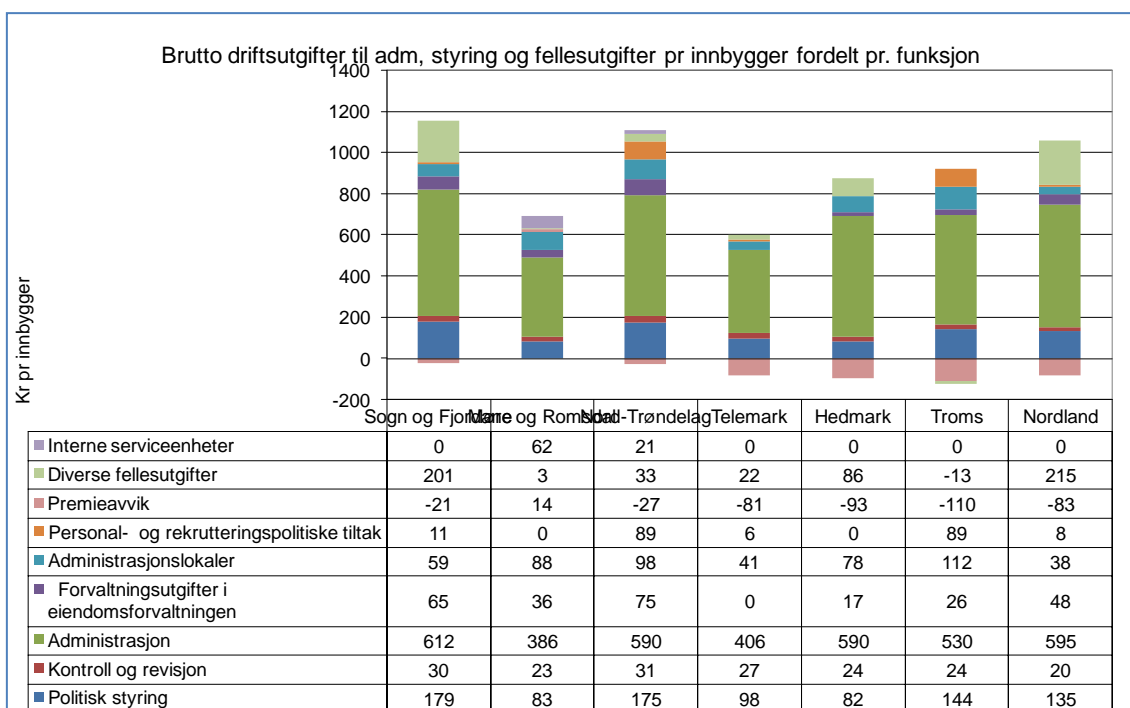
Sammenlikningen viser at det er relativt store forskjeller i fylkeskommunenes utgifter til administrasjon. Forskjellene synes i en viss grad å ha sammenheng med ulikheter i fylkeskommunenes aktivitetsnivå pr. innbygger. Blant fylkeskommunene som inngår i sammenlikningen, har vi tidligere sett at Sogn og Fjordane er den fylkeskommunen som har det største behovet og dermed størst inntekt pr. innbygger. Det er derfor ikke overraskende at Sogn og Fjordane har de høyeste driftsutgiftene pr. innbygger.

Før vi i neste avsnitt skal se nærmere på hvilken justering en bør gjøre når en skal sammenlikne kostnadsnivå til formålet pr. innbygger, skal vi se nærmere på oppsplittingen av utgiftene pr. innbygger på ulike funksjoner.

Dette burde prinsippelt vært netto driftsutgifter, men siden det ikke eksisterer i KOSTRA-sammenlikningen, vises dette i form av brutto driftsutgifter. Vi ser at forholdet mellom brutto og netto driftsutgifter varierer noe mellom fylkeskommunene.

3.2.1 Brutto administrasjonsutgifter pr. innbygger til ulike formål

Vi har nedenfor vist utgiftene til de ulike administrative formålene for alle fylkeskommunene i sammenlikningen.



Figur 3-2: Utgifter pr. innbygger til administrative funksjoner.

Figuren viser at det er utgifter til administrasjon, politisk styring og diverse fellesutgifter som trekker mest ressurser i de fleste fylkeskommunene. Premieavviket er en rent regnskapsmessig størrelse.

3.3 Hvordan sammenlikne utgiftsnivået?

Administrasjon, styring og fellesutgifter inngår ikke i områdene som gir grunnlag for korreksjon av behov pr. innbygger i inntektssystemet. Etter konsulentens vurdering er det likevel behov for å gjøre korrigeringer når en skal se på utgiftsnivået.

Det er to forhold som er aktuelle å se på:

1. Skalafordeler, det vil si at en kan forvente fallende enhetskostnader til administrasjon i takt med økende befolkningsstørrelse i fylket
2. Ulikt aktivitetsnivå pr. innbygger

3.3.1 Stordriftsfordeler innenfor adm., styring og fellesutgifter

Sammenhenger mellom størrelse og utgifter i primærkommunene

Dette er tungtveiende argument for at skala betyr en del innenfor kommunesektoren, noe som har medført at en har lagt inn en fastkomponent¹¹ i et eget kriteriesett for administrative oppgaver¹².

Primærkommunene er av svært ulik størrelse, og relativt mange er svært små. Erfaringstall tilsier at skalafordelen er hentet ut når antall innbyggere når ca. 15 000. Alle fylkeskommunene har innbyggertall som langt overstiger 15 000. Da oppgavene som inngår i administrasjon, styring og fellesutgifter er de samme i fylkeskommunene og primærkommunene, burde disse observasjonene fra primærkommunene la seg overføre til fylkeskommunene.

¹¹ 7,5 % av ressursene "fordeles" likt pr. kommune.

¹² Delkriteriesett fra KRD for administrasjon for primærkommunene.

Overføring av sammenhengen mellom størrelse og utgifter i kommunene til fylkeskommunene

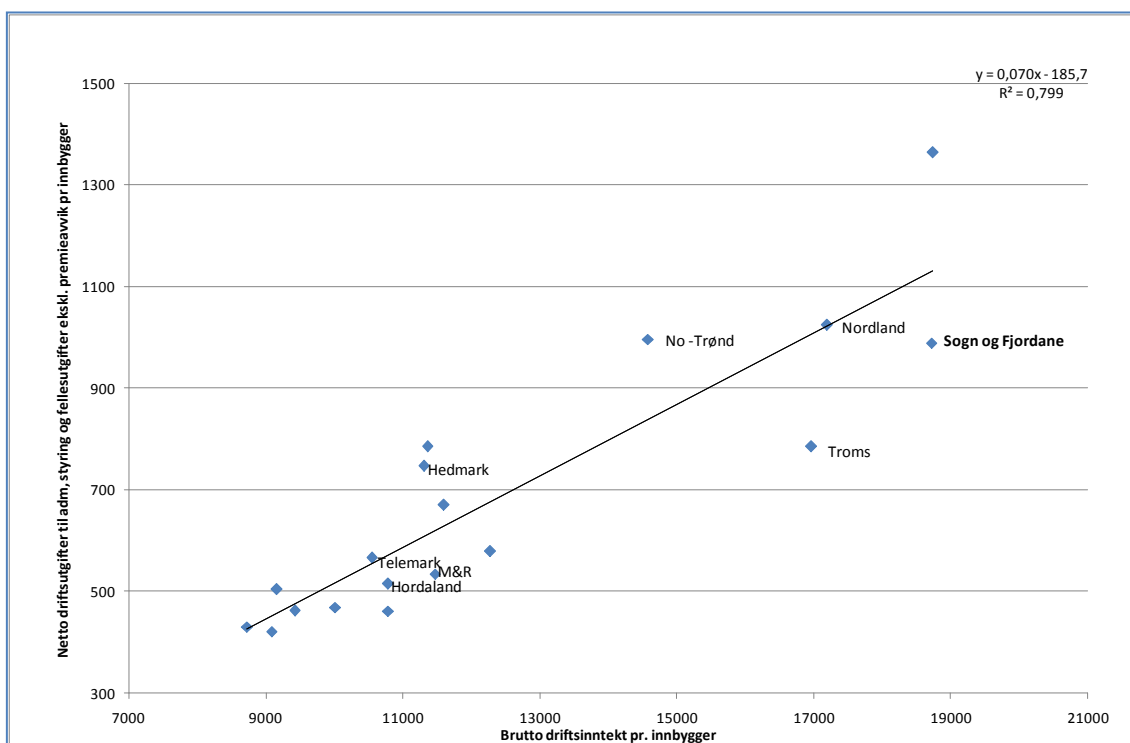
Administrasjonsoppgaven øker med aktiviteten. En vanlig måte å uttrykke aktivitetsnivå på er inntekt pr. innbygger. Gjennomsnittlig brutto inntekt pr. innbygger for alle fylkeskommuner ekskl. Oslo var kr 11 361 i 2009, mens tilsvarende tall for kommunene var kr 57 886 – drøyt fem ganger høyere. Dette innebærer at de observerte skalaulempene for fylkeskommunene burde vært uttømt med ca. 75 000 innbyggere og et gjennomsnittlig aktivitetsnivå, dersom vi overfører tallene fra primærkommunene til fylkeskommuner.

Konklusjon

Sogn og Fjordane fylkeskommune, med innbyggertall på ca. 107 000 innbyggere¹³, har det laveste innbyggertallet i utvalget av fylkeskommuner. Vi kan derfor konkludere med at det er lite sannsynlig at det finnes store skalafordeler/–ulemper for fylkeskommunene når det gjelder administrasjon, styring og fellesutgifter.

3.3.2 Justering for aktivitetsnivået pr. innbygger

I neste figur viser vi hvordan forholdet er mellom netto administrasjonsutgifter pr. innbygger og brutto driftsinntekter pr. innbygger.



Figur 3-3: Sammenheng mellom netto driftsutgifter til administrasjon og styring, ekskl. premieavvik pr. innbygger og aktivitetsnivå (brutto driftsinntekter totalt) pr. innbygger. Alle fylkeskommuner ekskl. Oslo.

Fra figuren ser vi at det er en relativt god statistisk sammenheng¹⁴ mellom aktivitetsnivå (her har vi brukt brutto driftsinntekt pr. innbygger som indikator) og netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter¹⁵.

¹³ Og dessuten har et beregnet utgiftsbehov på drøyt 55 % over landsgjennomsnittet, som tilsier at organisasjonen/aktiviteten er langt høyere enn innbyggertallet tilsier.

¹⁴ R² = 80 %, som indikerer at variabelen forklarer ca. 64 % av forskjellene.

¹⁵ Ekskl. premieavvik som ikke gir uttrykk for utgiftsnivået.

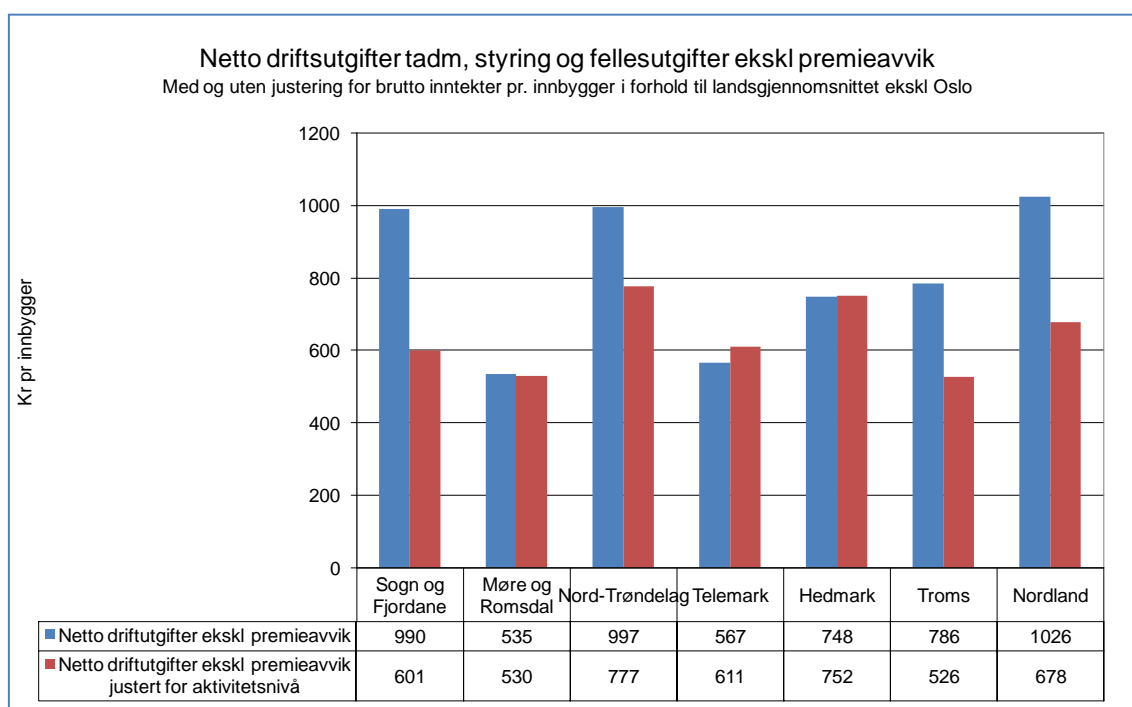
Vi ser videre at tre av våre utvalgte fylkeskommuner (Møre og Romsdal, Troms og Sogn og Fjordane) ligger under landsgjennomsnittet¹⁶, Telemark og Nordland omtrent på landsgjennomsnittet, mens Hedmark og Nord-Trøndelag ligger over.

I og med at det både er en logisk¹⁷ og en statistisk sammenheng mellom utgifter til formålet pr. innbygger og aktivitetsnivået pr. innbygger, velger vi å korrigere utgiftene pr. innbygger for forskjellen i brutto inntekter pr. innbygger når vi skal sammenlikne utgiftsnivået innenfor administrasjon, styring og fellesutgifter.

Dette er gjort i de to neste figurene.

Figuren nedenfor skal forstås slik, med Sogn og Fjordane som eksempel:

- Sogn og Fjordane fylkeskommunes netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter var i 2009 kr 969 pr. innbygger. Premieavviket som inngår i dette beløpet, var kr -21. Netto driftsutgifter pr. innbygger ekskl. premieavvik blir dermed kr 990 pr. innbygger.
- Brutto driftsinntekter pr. innbygger for Sogn og Fjordane fylkeskommune var kr 18 717, ca. 65 % høyere enn landsgjennomsnittet pr. innbygger ekskl. Oslo, som var på kr 11 361.
- Netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter ekskl. premieavvik justert for gjennomsnittlig aktivitetsnivå blir dermed kr 601 pr. innbygger ($990 \cdot 11\,361 / 18\,717$).



Figur 3-4: Netto driftsutgifter ekskl. premieavvik, med og uten justering for aktivitetsnivået pr. innbygger.

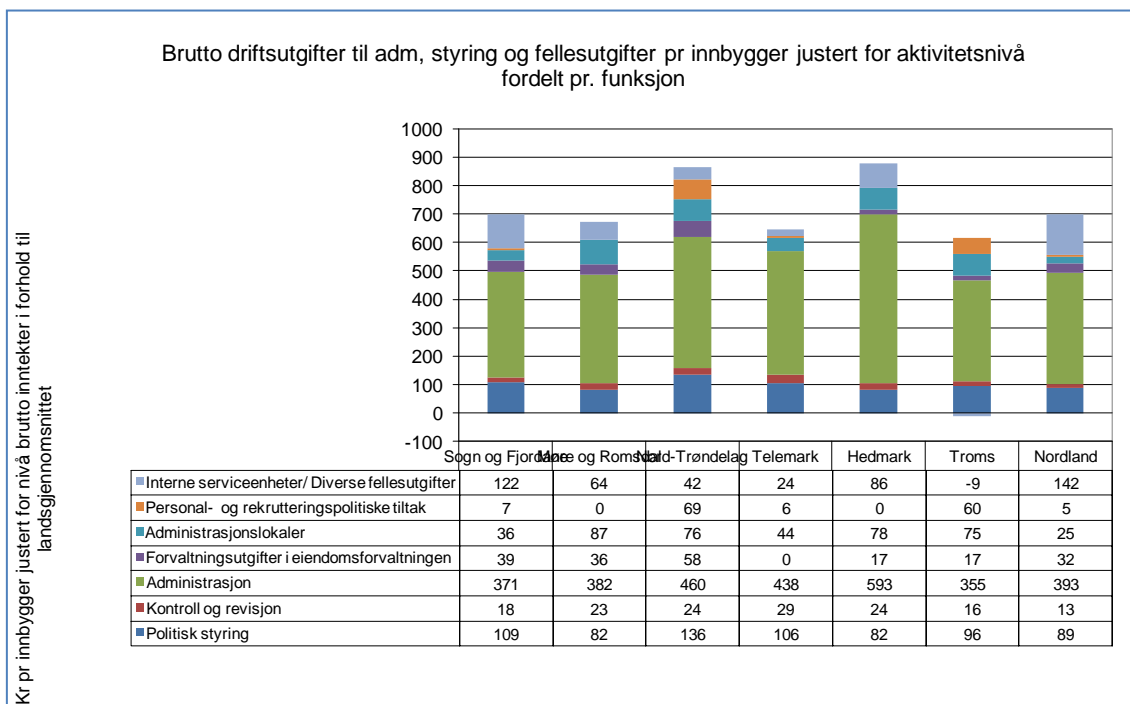
Fra figuren ser vi at Sogn og Fjordane har et kostnadsnivå til administrasjon, styring og fellesutgifter justert for aktivitetsnivå som er på nivå med Telemark, ca. 10 % høyere

¹⁶ Dersom vi tar hensyn til aktivitetsnivået pr. innbygger.

¹⁷ Det er rimelig at det er en omtrent lik andel som går med til disse formålene når det neppe er store skalalempere/fordeler.

enn Troms og Møre og Romsdal og fra ca. 10 % til ca. 25 % lavere enn Nordland, Hedmark og Nord-Trøndelag.

Selv om det er noe forskjell mellom brutto- og nettonivå, gir neste figur en indikasjon på brutto utgiftsnivå pr. funksjon.



Figur 3-5: Brutto utgifter pr. innbygger til administrative funksjoner, justert for aktivitetsnivå.

Fra figuren ser vi at Sogn og Fjordane har:

- Et relativt sett *lavt* utgiftsnivå til administrasjon (bare Troms er lavere) og administrasjonslokaler (bare Nordland er lavere)
- Et relativt sett *høyt* utgiftsnivå til politisk styring (bare Nord-Trøndelag er høyere) og sum interne serviceenheter/diverse fellesutgifter (bare Nordland er høyere)

3.4 Oppsummering

Relevante sammenlikninger når et gjelder utgiftsnivå

Sogn og Fjordane har relativt sett høye utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter målt pr. innbygger.

I og med at det både er en logisk¹⁸ og en statistisk sammenheng mellom utgifter til formålet pr. innbygger og aktivitetsnivået i fylkeskommunen pr. innbygger, bør utgiftene pr. innbygger korrigeres for forskjellen i brutto inntekter pr. innbygger når en skal sammenlikne utgiftsnivået.

Utgiftsnivået

Med disse korrigeringene viser tallene for 2009 at Sogn og Fjordane har et kostnadsnivå til administrasjon, styring og fellesutgifter:

¹⁸ Det er rimelig at det er en omtrent lik andel som går med til disse formålene når det neppe er store skalaulempere/fordeler.

- på nivå med Telemark,
- ca. 10 % høyere enn Troms og Møre og Romsdal
- og fra ca. 10 % til ca. 25 % lavere enn Nordland, Hedmark og Nord-Trøndelag.

En tilpasning til fylkeskommunen som har det laveste utgiftsnivået (Troms), ville redusere kostnadene med ca. 13 millioner kroner.

Brutt opp på pr. funksjon viser sammenlikningen at Sogn og Fjordane har:

- Et relativt sett *lavt* utgiftsnivå til administrasjon (bare Troms er lavere) og administrasjonslokaler (bare Nordland er lavere)
- Et relativt sett *høyt* utgiftsnivå til politisk styring (bare Nord-Trøndelag er høyere) og sum interne serviceenheter/diverse fellesutgifter (bare Nordland er høyere)

4 Videregående opplæring

4.1 Hva inngår i videregående opplæring

I vår analyse har vi tatt utgangspunkt i definisjonen av videregående opplæring i KOSTRA, som omfatter følgende funksjoner:

- Skolelokaler og internatbygninger (funksjon 510)
- Fellesutgifter og støttefunksjoner knyttet til videregående opplæring¹⁹ (funksjon 515)
- Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevsoppgjør²⁰ (funksjon 520)
- Studieforberedende utdanningsprogram²¹ (funksjon 521, 527, 529 og 538)
- Yrkesfaglige utdanningsprogram²² (funksjon 522–526, 528, 530–532 og 539)
- Fagskole (funksjon 554)
- Landslinjer (funksjon 559)
- Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring (funksjon 560)
- Fagopplæring i arbeidslivet (funksjon 570)
- Voksenopplæring etter opplæringsloven (funksjon 581)
- Andre formål (funksjon 590)

Nærmere definisjon av hva som inngår i de ulike funksjonene er lagt til vedlegg 1.

4.2 Korreksjoner av netto driftsutgifter pr. innbygger til formålet

Sogn og Fjordane fylkeskommune hadde i år 2009 samlede netto utgifter på kr 150 401 pr. innbygger 16–18 år til videregående opplæring. Tallene inkluderer utgifter til all videregående opplæring som fremgår av forrige avsnitt.

For å få til en reell sammenlikning av utgiftsnivået må en korrigere for omfanget av elever ved private og statlige skoler²³ fordi utgiftene for disse elevene ikke fremkommer i fylkeskommunens utgiftsside, men i form av trekk på inntektssiden.

¹⁹ Også kalt skoleforvaltning

²⁰ Siden det har vært mulig å få frem størrelsen på gjesteelevsoppjøret, har det vært mulig å trekke disse utgiftene ut fra funksjon pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevsoppgjør (funksjon 520) for å "rendyrke" hvor mye som brukes til pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter. Utgiftene er i stedet sett i sammenheng med utgiftene til studieprogrammene, der de etter vår oppfatning hører hjemme.

²¹ For elever som begynte før høst 2006, allmennfaglig studieretning

²² For elever som begynte før høst 2006, yrkesfaglig studieretning

²³ Siden kommunen "slipper" kostnadene til elever ved statlige og private skoler, blir de trukket i inntekter ved trekk i rammetidstilskuddet. Siden dette er et nullsumsspill, vil noen få trekk og noen få et tillegg. Her er det beregnet tilleggsutgift pr. innbygger 16–18 år ut over nivået til den fylkeskommunen (Sogn og Fjordane) som får netto størst tillegg pr. aktuell innbygger.

Tabell 4-1: Netto driftsutgifter til videregående opplæring mv. i kroner pr. innbygger 16-18 år.

	Fylkeskommunale utgifter	Beregnete utgifter for elever ved private/statlige skoler utover nivået i SF	Utgifter korrigert for elever ved private/statlige skoler
Sogn og Fjordane	150401	0	150401
Møre og Romsdal	125607	2593	128200
Nord-Trøndelag	142293	1474	143767
Telemark	121855	2205	124060
Hedmark	131855	433	132288
Troms	143194	151	143345
Nordland	145940	180	146120
Landet	126527	3861	130388

Sogn og Fjordane er det fylket som har lavest andel elever ved private/statlige skoler. Dette betyr at denne korrigeringen medfører at utgiftsnivået relativt sett blir lavere for Sogn og Fjordane enn for de andre fylkeskommunene. Men selv etter korrigeringen går det frem at utgiftene pr. innbygger i alderen 16-18 år er høyere enn for alle andre fylkeskommuner som inngår i utvalget.

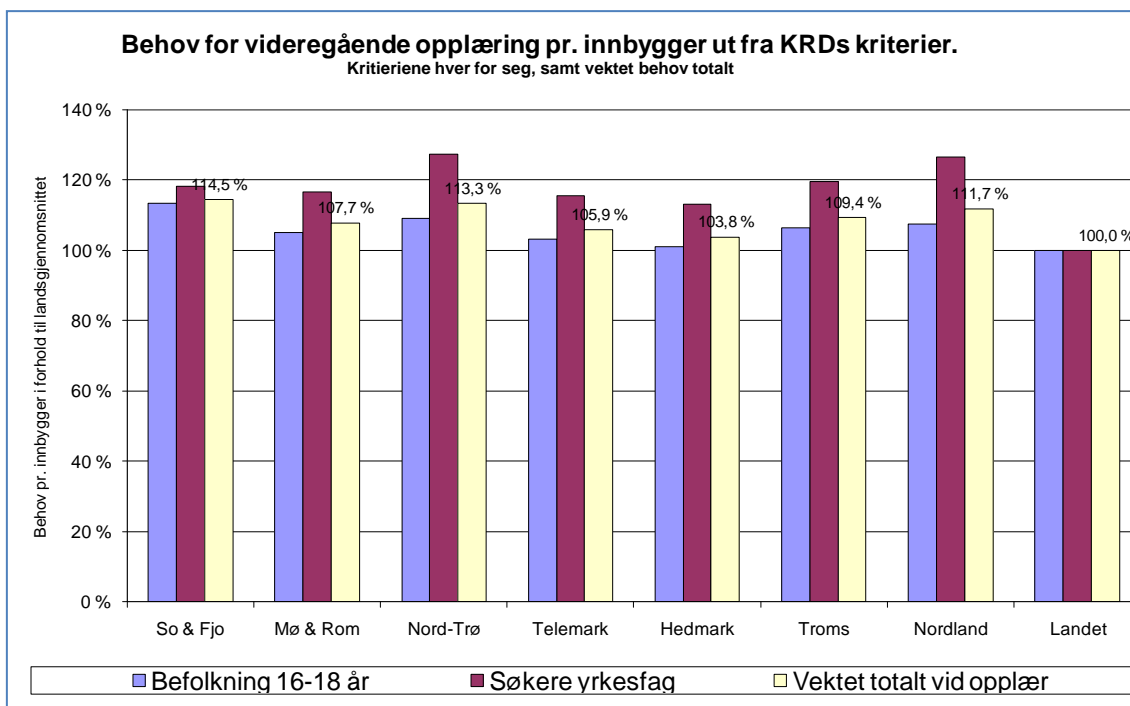
Før vi skal gå nærmere inn på årsaken til forskjellene, skal vi imidlertid se nærmere på om netto utgifter pr. innbygger 16-18 år er det mest korrekte uttrykket for å sammenlikne kostnadsnivået. Korrigeringen for effekten av skoleelever ved statlige og private skoler tar vi imidlertid med oss.

4.3 Fylkeskommunes behov for videregående opplæring

KRD har beregnet behovet for videregående opplæring ut fra to kriterier med følgende vekt for 2009:

- Andel innbyggere i alderen 16-18 år, med 77,5 %
- Søkere yrkesfag, med 22,5 %

Med utgangspunkt i disse behovskriteriene var Sogn og Fjordanes behov for tjenester innenfor videregående opplæring, slik som definert ovenfor, 114,5 % av landsgjennomsnittet. Se figuren under.



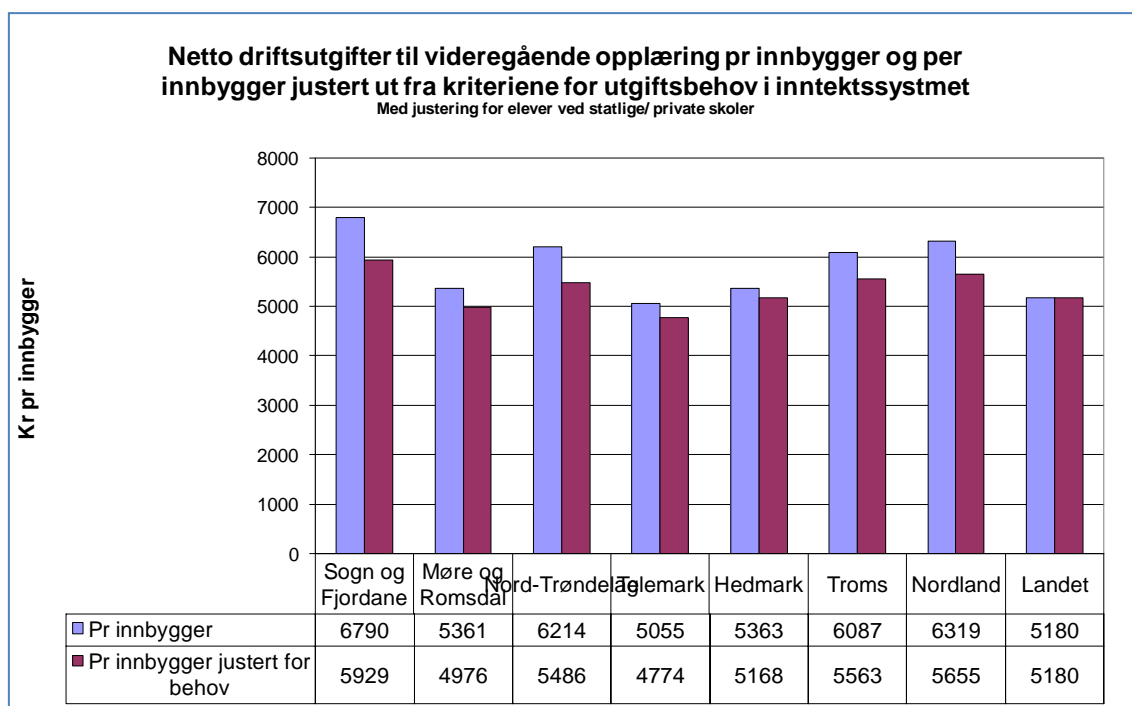
Figur 4-1: Fylkeskommunes behov for tjenester innenfor videregående opplæring. 2009.

Sogn og Fjordane og sammenlikningsfylkeskommunene plasserer seg alle over landsgjennomsnittet når det gjelder behov for tjenester innenfor videregående opplæring. Kombinasjonen av relativ høy andel av befolkningen i aktuelle aldersgruppe (som teller mest) og høy andel søkere til yrkesfag, gjør at Sogn og Fjordane kan tillatte seg å ligge på et kostnadsnivå pr. innbygger som ligger 14,5 % høyere enn landsgjennomsnittet. Det er noe høyere enn om vi bare hadde tatt hensyn til andel innbyggere i alderen 16-18 år, slik vi viste i forrige avsnitt.

4.4 Netto utgifter

4.4.1 Netto driftsutgifter pr. innbygger og pr. korrigerede innbygger

Sammenlikningsfylkeskommunenes prioriteringer kan leses i etterfølgende figur, der vi har vist både regnskapstall og korrigerede, sammenliknbare tall.



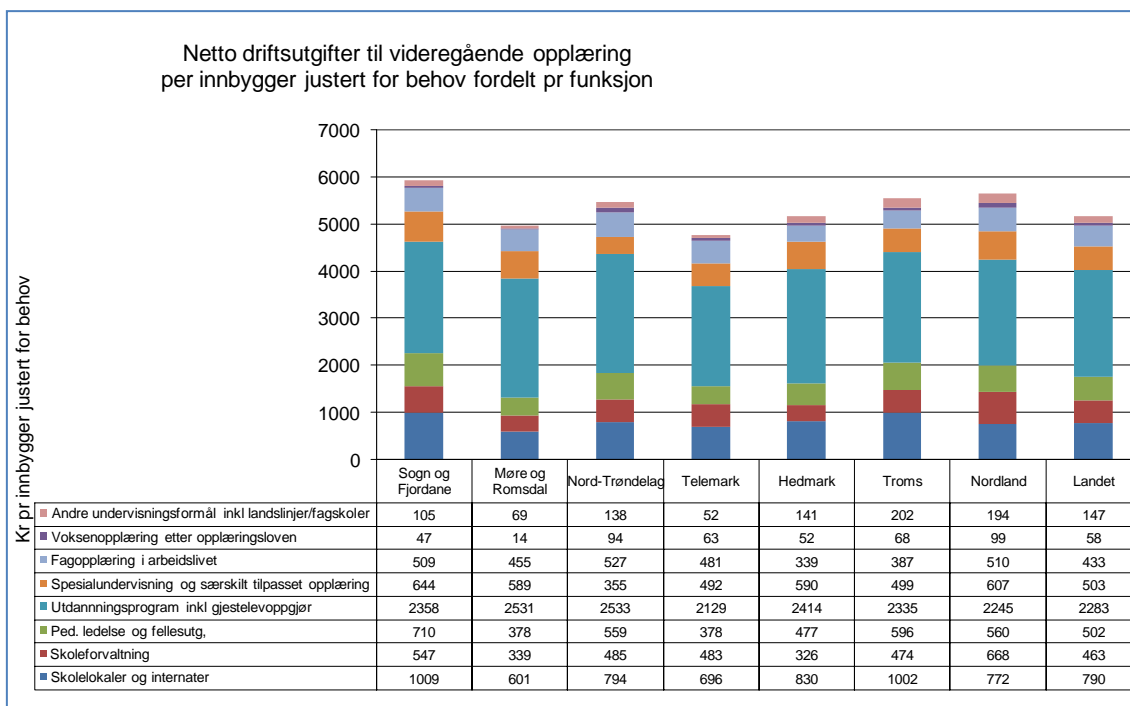
Figur 4-2: Netto driftsutgifter pr. innbygger og justert ut fra utgiftsbehov. 2009.

Av figuren ser vi at Sogn og Fjordane bruker kr 6 790 pr. innbygger. Korrigert for behovet bruker fylkeskommunen kr 5 929 pr. innbygger. Utgiften pr. innbygger både før og etter justering for behov er høyest blant fylkeskommunene i utvalget, men vi ser at avstanden i forhold til de andre reduseres når en tar hensyn til ulikheter i behov.

Av fylkeskommunene i utvalget ser vi at to av fylkeskommunene (Telemark og Møre og Romsdal) ligger under landsgjennomsnittet på kr 5 180 pr. innbygger justert for behov, én (Hedmark) på nivå med landsgjennomsnittet og de tre øvrige noe over.

4.4.2 Netto driftsutgifter pr. funksjon

En nærmere analyse av hvordan de samlede driftsutgiftene til videregående opplæring fordeler seg på ulike funksjoner kan være nyttig. Det gir nærmere kunnskap om hvordan ressursene er fordelt og om fylkeskommunen har opplagte innsparingsmuligheter eller behov for styrking av noen av områdene. En slik oversikt er presentert i neste figur.

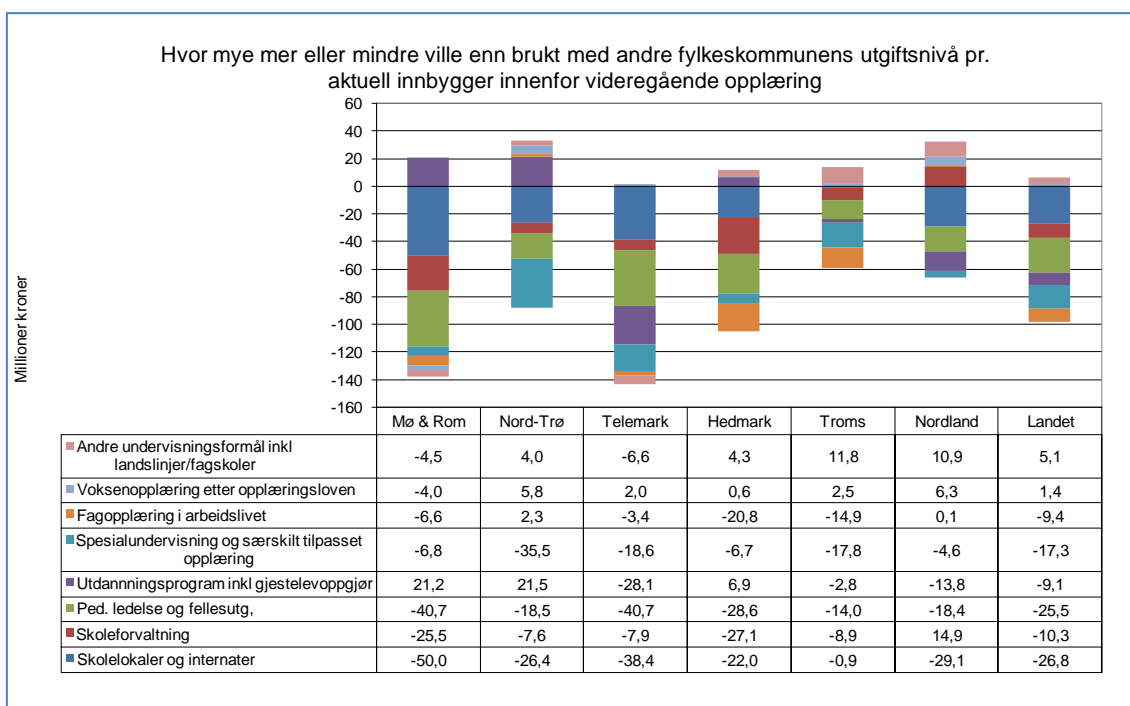


Figur 4-3: Netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov til ulike tjenester innenfor videregående opplæring.

Oversikten gir en del interessant informasjon. For eksempel ser vi at det ikke er utgiftene til utdanningsprogrammene (det vil si studieforbereende og yrkesfaglig) som er hovedårsaken til at Sogn og Fjordane bruker relativt sett mye ressurser til videregående opplæring. Relativt høye utgifter til lokaler og pedagogisk ledelse/- fellesutgifter skiller Sogn og Fjordane fra de andre fylkene. Dette indikerer ganske tydelig at relativt sett små enheter kan være en av årsakene til de relativt sett høye kostnadene.

4.4.3 Hvis fylkeskommunen hadde utgiftsnivå som de andre

Vi har beregnet effekten for Sogn og Fjordane dersom fylkeskommunen brukte det samme som de andre fylkeskommunene pr. innbygger justert for behov til de ulike formålene. Resultatet av beregningene er vist pr. område i figuren under og samlet i tabellen som følger deretter.



Figur 4-4: Beregnede endringer i utgiftene i Sogn og Fjordane med utgiftsnivå til ulike formål som de andre fylkeskommunene.

Figuren illustrerer følgende, med Møre og Romsdal som eksempel:

- Dersom Sogn og Fjordane hadde samme utgiftsnivå som Møre og Romsdal, hadde Sogn og Fjordane brukt ca. 115 millioner kroner mindre til videregående opplæring totalt. Det er fordelt slikt:
 - Ca. 50 millioner mindre til lokaler
 - Ca. 25 millioner mindre til skoleforvaltning
 - Ca. 40 millioner mindre til pedagogisk ledelse
 - 6–7 millioner mindre til henholdsvis spesialundervisning/tilpasset opplæring og fagopplæring i arbeidslivet
 - 4–5 millioner mindre til henholdsvis voksenopplæring og andre undervisningsformål²⁴
 - Drøyt 20 millioner *mer* til utdanningsprogrammene

Figuren er oppdelt pr. KOSTRA-funksjon med noen forenklinger. I tabellen nedenfor er tallene summert i tre hovedkategorier og summert totalt.

²⁴ Disse to formålene finnes det lite tilgjengelig informasjon om for å vurdere nærmere. Blant annet mangler opplysninger for deltakere innenfor voksenopplæring i KOSTRA. Det er derfor ikke foretatt nærmere vurderinger knyttet til disse to formålene i denne rapporten.

Tabell 4-2: Beregnede endringer i utgiftene i Sogn og Fjordane med utgiftsnivå til ulike formål som de andre fylkeskommunene.

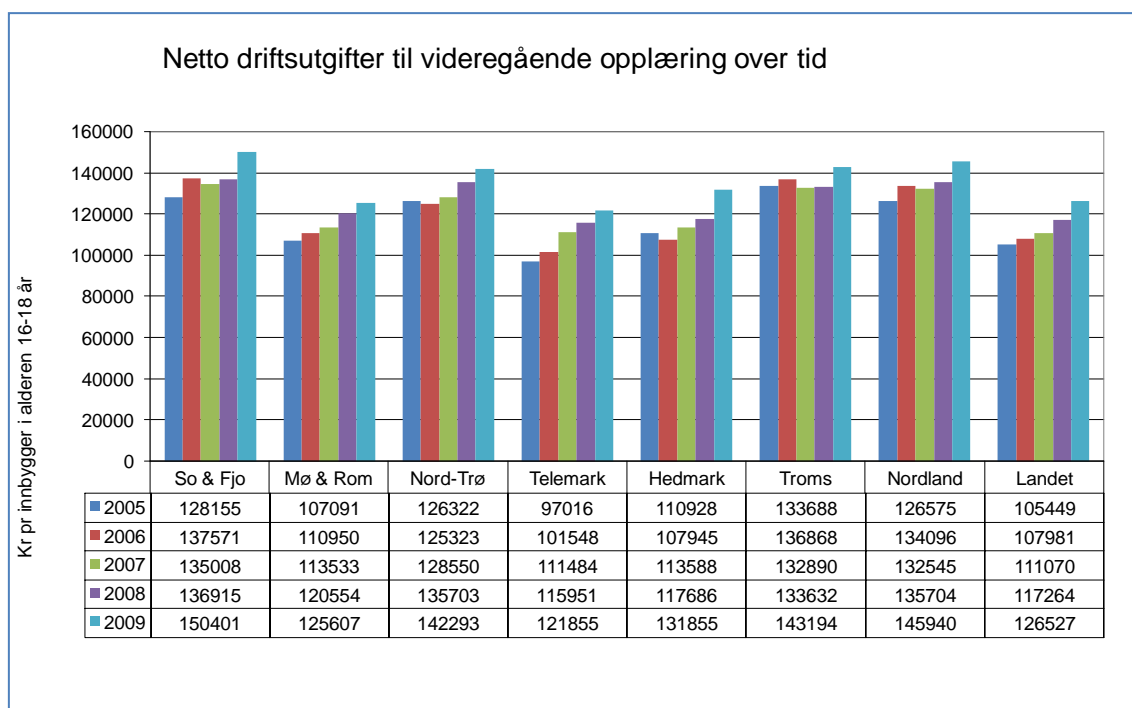
	Videregående skole	Fagopplæring i arbeidslivet	Andre undervisningsformål	Videregående opplæring totalt
Mø & Rom	-101,8	-6,6	-8,5	-116,8
Nord-Trø	-66,5	2,3	9,8	-54,4
Telemark	-133,6	-3,4	-4,6	-141,7
Hedmark	-77,4	-20,8	4,9	-93,3
Troms	-44,4	-14,9	14,4	-44,9
Nordland	-51,0	0,1	17,2	-33,6
Landet	-89,0	-9,4	6,5	-91,8

Fra tabellen ser vi at utgiftsnivået var det klart høyeste av fylkeskommunene.

En tilpasning til de andre fylkeskommunenes utgiftsnivå ville redusere Sogn og Fjordanes utgifter med mellom 30 og 140 millioner kroner, mens en tilpasning til utgiftsnivået for landet vil redusere utgiftene med ca. 90 millioner kroner.

4.4.4 Stabiliteten i utgiftsnivået over tid

Fra tabell 4.1 så vi at utgiftene pr. innbygger 16–18 år var høyere i Sogn og Fjordane enn i de andre fylkeskommunene i 2009. I neste figur ser vi om det har vært slik over tid, eller om bildet er tilfeldig.



Figur 4-5: Utvikling over tid - netto driftsutgifter til videregående opplæring pr. innbygger 16-18 år²⁵

Fra figuren ser vi at Sogn og Fjordanes utgifter pr. relevant innbygger i løpet av perioden har gått fra å ligge litt under nivået i Troms og litt over nivået i Nordland, til å bli desidert høyest. Utviklingen har ikke fulgt en jevn utvikling som for landet, men vært nominelt uendret fra 2006 til 2008. Det har vært en relativt stor økning på 9,8 % fra 2008 til 2009. Dette er en relativ økning som er klart større enn for alle de andre fylkeskommunene i sammenlikningen, unntatt Hedmark.

Dette har medført at forskjellen mellom Sogn og Fjordane og Nordland/Nord-Trøndelag og Troms, som er de som bruker mest av de andre fylkeskommunene, har økt fra:

- 1 000-3 000 kroner i 2008 til
- 4 000-8 000 kroner i 2009.

Vi ser også at avstanden fra landsgjennomsnittet har økt fra ca. kr 19 000 til ca. kr 24 000 på ett år.

Vi har også sett nærmere på endringen fra 2008 til 2009 uten at dette gir noen ny innsikt om hvor endringene har vært store, ettersom det har vært en del endringer i hvilke utgifter som føres på hvilke KOSTRA-funksjoner innenfor videregående opplæring.

4.4.5 Analyse pr. område

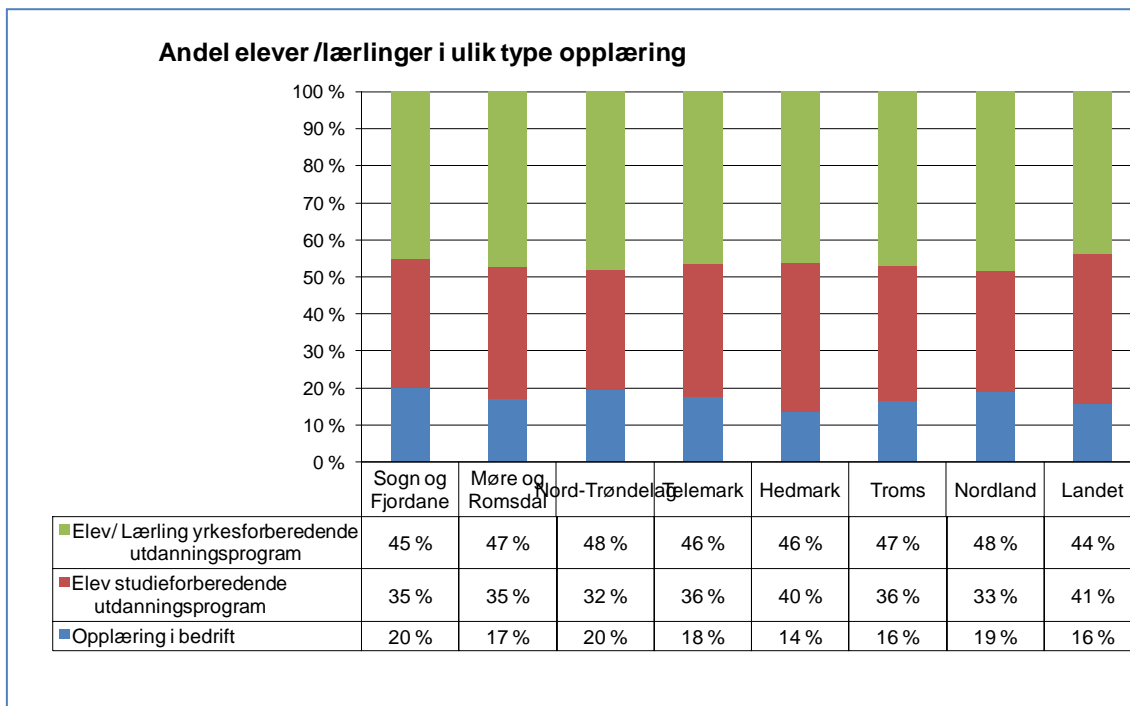
I dette avsnittet har vi sett på hvordan fylkeskommunen prioriterer ulike deler av videregående utdanning sammenliknet med andre fylkeskommuner, med utgangspunkt i netto driftsutgifter. Her er det brukt en fellesnevner i regnestykket: pr. innbygger justert pr. elev.

I de neste avsnittene skal vi se på produktiviteten og resultatene (i den grad det finnes) for å finne frem til årsakene til at netto kostnader i Sogn Fjordane er høye. Når vi skal

²⁵ Uten korrigeringer

måle produktiviteten, må vi ta utgangspunkt i brutto utgiftene pr. elev/deltaker mv. Dette betyr at vi ikke lenger kan bruke felles nevner, men bruke elever i videregående skole, læring for fagopplæring etc.

Dette innebærer at en for eksempel vil få noe ulike svar når det gjelder prioritet og produktivitet på grunn av ulik sammensetning av elever/læringer i videregående opplæring. Denne fordelingen er vist i neste figur.



Figur 4-6: Andel elever/læringer i ulike typer opplæring.

Fra figuren ser vi at andelen under opplæring i bedrift er på 20 % i Sogn og Fjordane, høyest av fylkeskommunene (sammen med Nord-Trøndelag) og 4 prosentpoeng over landsgjennomsnittet. Dette er en av årsakene til at disse fylkene hadde de høyeste utgiftene pr. innbygger justert for behov.

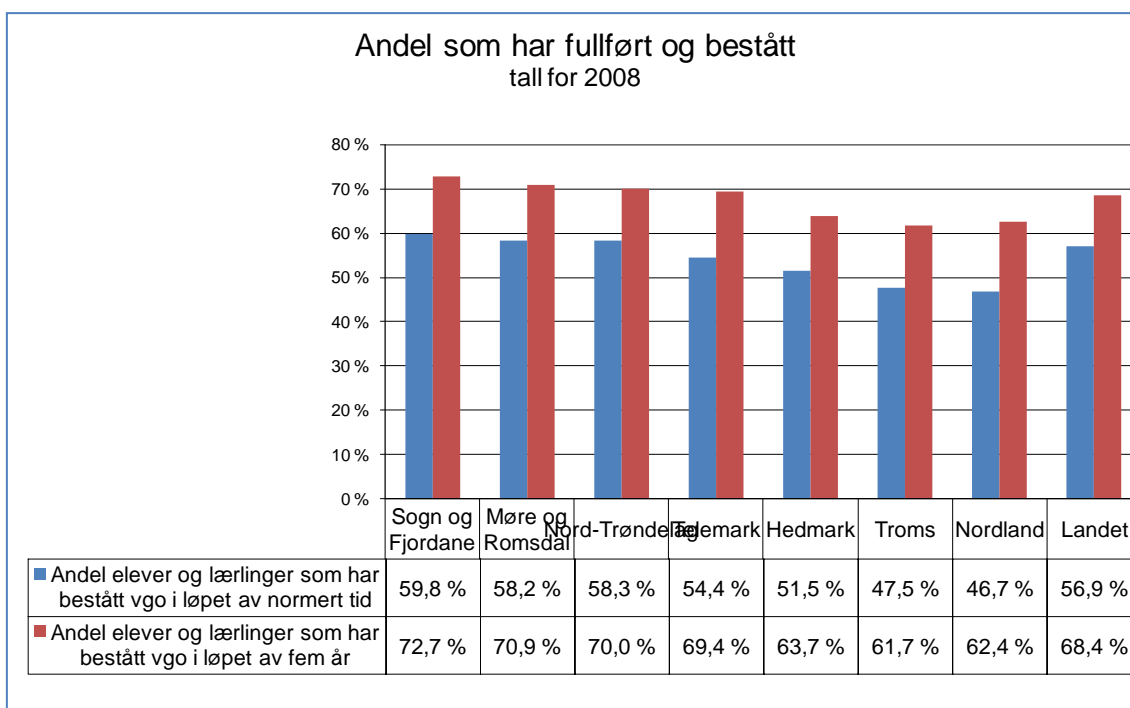
4.5 Gjennomføring

De viktigste foreliggende kvalitetskriteriene er knyttet til andel gjennomføring og resultater i form av karakterer²⁶.

De viktigste kriteriene knyttet til gjennomføring, er knyttet til andelen som har bestått videregående opplæring i løpet av normert tid og i løpet av fem år.

Statistikken for 2009 foreligger ikke ennå slik at informasjonen som kommer frem i neste figur, er hentet fra 2008, mens mer detaljerte tall vedrørende gjennomstrømning for 2009 er lagt til vedlegg 2.

²⁶ Er grunnet mangel på tilgjengelig informasjon ikke tatt med her.



Figur 4-7: Andel elever og lærlinger som har bestått i løpet av normert tid og i løpet av fem år. Data fra 2008.

Fra figuren ser vi at andelen som har bestått videregående i Sogn og Fjordane, er høyest av fylkeskommunene som inngår i utvalget²⁷ både etter normert tid og etter fem år.

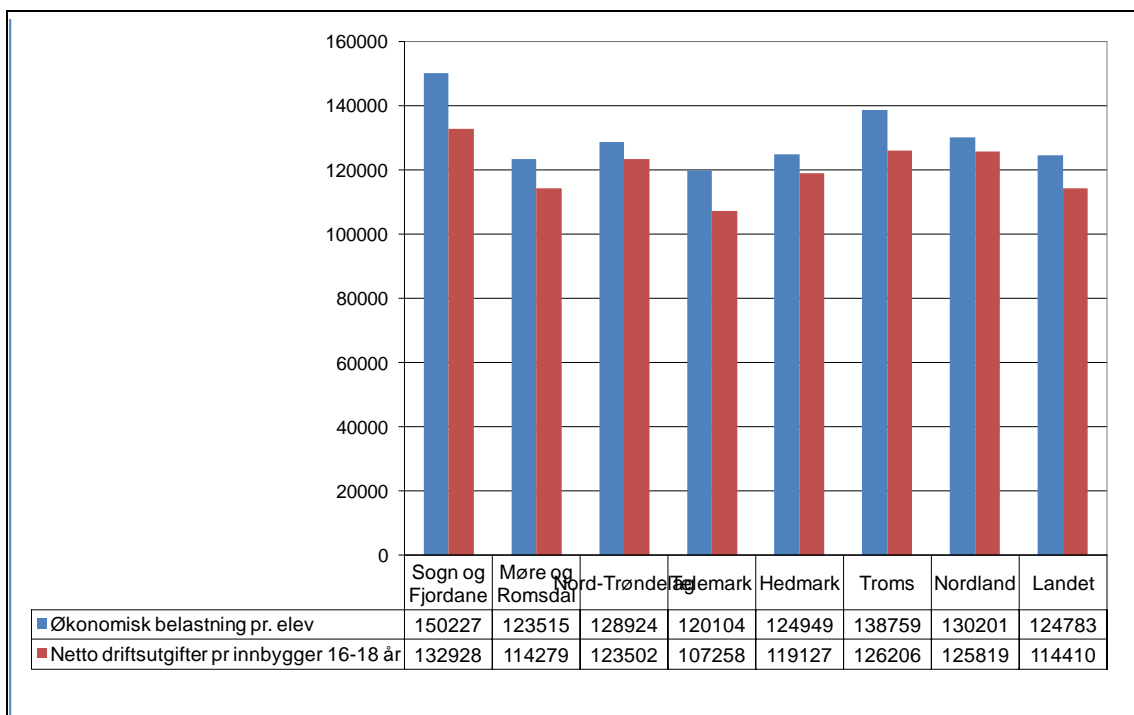
4.6 Videregående skole

I dette avsnittet analyserer vi utgiftene til videregående skole²⁸. Først ser vi nærmere på følgende størrelser:

- Netto driftsutgifter pr. innbygger 16-18 år
- Økonomisk belastning pr. elev

²⁷ Samt ligger høyere enn landsgjennomsnittet.

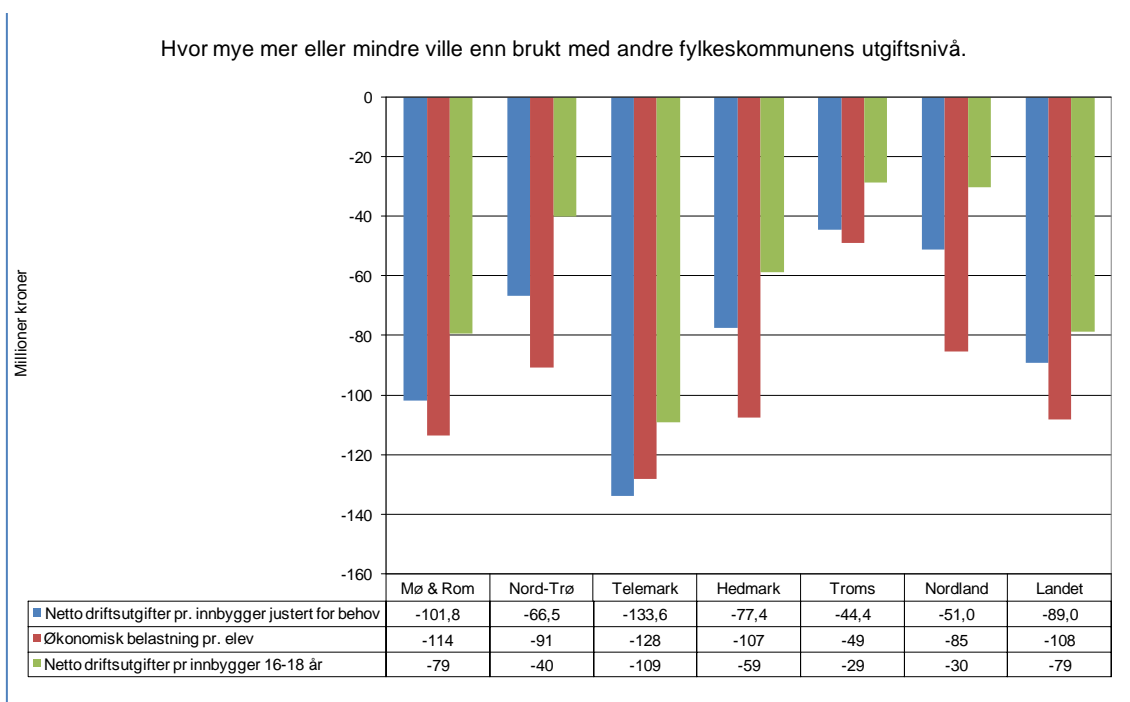
²⁸ Som er utgifter som medgår til skolelokaler, skoleforvaltning, pedagogisk ledelse, spesialundervisning og tilpasset opplæring i tillegg til utdanningsprogrammene.



Figur 4-8: Økonomisk belastning pr. elev og netto driftsutgifter pr. elev.

I neste figur viser vi hvor mye mindre eller mer Sogn og Fjordane ville brukt med de andre fylkeskommunenes utgiftsnivå målt ut fra følgende begreper:

- Netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov
 - som etter vårt skjønn gir det beste utgangspunktet for å vurdere forskjeller i utgiftsnivå
- Netto driftsutgifter pr. innbygger 16-18 år
 - som er tatt med fordi det er et kjent begrep, men som etter vårt skjønn ikke er godt nok fordi det ikke tar hensyn til viktige forskjeller, som andel søkere yrkesfag.
- Økonomisk belastning pr. elev
 - som er et kostnadsbilde for den videregående skolen. Det er ut fra dette begrepet vi må gå videre for å få finne årsaken til utgiftsforskjellene vi finner når vi ser på forskjellene i netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov

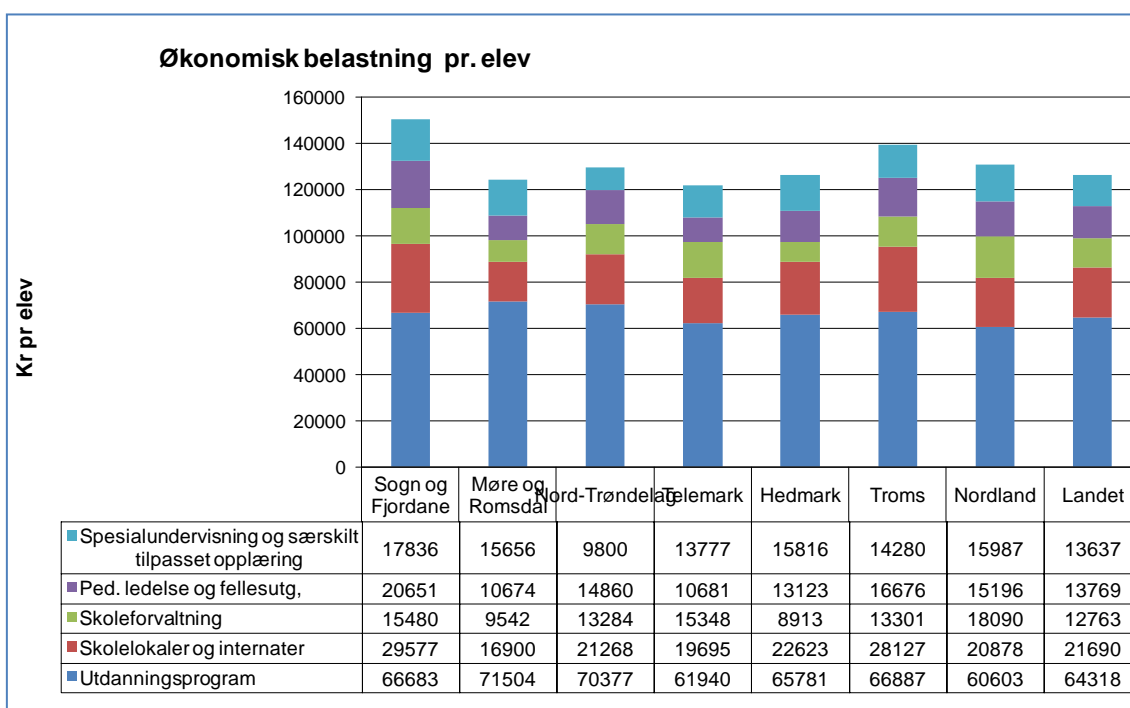


Figur 4-9: Utgiftsreduksjon Sogn og Fjordane ville fått med de andre fylkenes kostnadsnivå for videregående skole i mill. kroner, målt med tre ulike kostnadsbegreper.

Fra figuren ser vi at det er relativt god overensstemmelse mellom forskjellene i netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov (prioritering) og brutto utgifter pr. elev (produktivitet). Dette gjør at vi i fortsettelsen vil konsentrere oss om produktiviteten for å finne årsakene til forskjellene i skoleutgiftene for fylkeskommunene.

4.6.1 Produktivitet

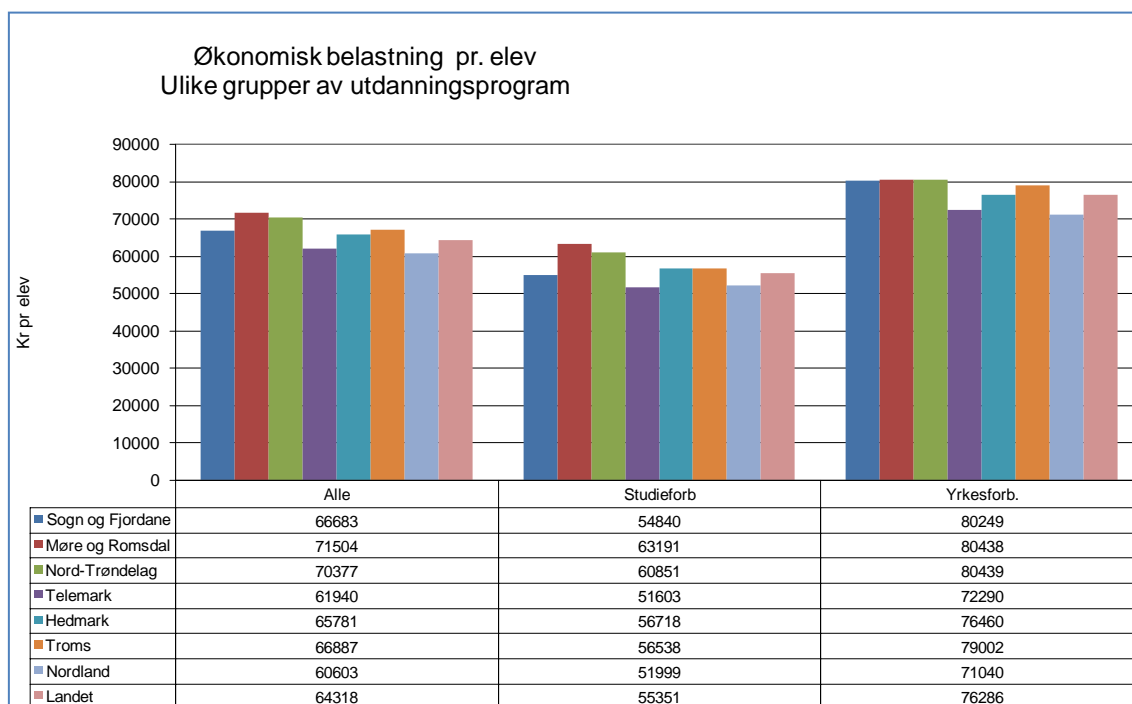
Vi har i figuren nedenfor vist hvordan kostnadene pr. mulig elev er satt sammen av ulike komponenter.



Figur 4-10: Økonomisk belastning pr. innbygger 16-18 år til undervisning og spesialskoler.

Figuren viser at forskjellene i utgifter pr. elev følger samme mønster som vi fant da vi så på utgiftene pr. innbygger justert for behov. Høyere utgifter pr. elev i Sogn og Fjordane skyldes fremst høye driftsutgifter til lokaler, skoleforvaltning, pedagogisk ledelse og fellesutgifter samt til elever med spesielle behov i form av spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring. Når det gjelder utgifter til utdanningsprogram, ligger Sogn og Fjordane mer midt i laget.

Selv om ikke utgiftene til utdanningsprogrammene er spesielt høye pr. elev, er det likevel av interesse å se om det er avvikende utgiftsnivå, både mellom ulike studieprogram i fylket og i forhold til de andre fylkeskommunene. Vi har nedenfor vist utgifter knyttet til utdanningsprogrammene.



Figur 4-11: Utgifter pr. elev²⁹ i 2009, funksjon utdanningsprogram. Gjennomsnitt pr. elev for hhv. alle program, alle studieforberedende program og alle yrkesforberedende program.

Fra figuren ser vi følgende:

Utgiftene pr. elev til studieforberedende program i Sogn og Fjordane var i gjennomsnitt ca. kr 55 000, ca. kr 25 000 lavere enn for de yrkesforberedende studieprogrammene.

For de andre fylkeskommunene er denne forskjellen mindre og ligger mellom kr 17 000 og 23 000, mens forskjellen er ca. kr 21 000 for gjennomsnittet for landet.

Sammenliknet med de andre fylkeskommunene er utgiftsnivået i Sogn og Fjordane:

- På et gjennomsnittlig nivå for de studieforberedende programmene
- På et relativt sett høyt nivå, ca. 5 % over landsgjennomsnittet, for de yrkesforberedende studieprogrammene. Det betyr at Sogn og Fjordane har de høyeste utgiftene sammen med Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag på dette området.

Før vi ser nærmere på utgiftsnivået pr. elev på de ulike studieprogrammene, viser vi i neste tabell hvor mange elever det er pr. studieprogram pr. skole.

²⁹ Er et vektet gjennomsnitt av antall elever i de to skoleårene som inngår i kalenderåret.

Tabell 4-3: Antall elever pr. programområde og skole³⁰. Kalenderåret 2009.

Antall elever kalenderår 2009	Studiespesialisering	Idrettsfag	Musikk, dans og drama	bygg- og anleggsteknikk	design og håndverk	elektrofag	helse- og sosialfag	medier og kommunikasjon	naturbruk	restaurant- og matfag	service og samferdsel	teknikk og industriell prod	Totalt	Vektet
DALE	133	0	0	24	0	0	21	0	0	0	19	14	211	197
EID	193	0	0	0	42	62	0	0	0	0	17	38	352	342
FIRDA	97	80	128	0	0	0	20	32	0	0	12	0	369	403
FLORA	218	69	0	41	0	31	48	0	6	0	37	40	488	466
HAFSTAD	459	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37	0	496	406
HØYANGER	74	0	0	0	23	21	32	0	0	0	0	19	168	164
LUSTER	11	0	0	0	24	0	45	0	0	32	0	0	111	121
MO OG JØLSTER	58	0	0	0	38	0	0	34	71	0	0	0	202	222
MÅLØY VIDAREGÅANDE SKULE	119	0	0	20	0	0	35	0	21	27	0	65	288	294
SOGN JORD- OG HAGEBRUKSSKULE	0	0	0	0	0	0	0	0	22	0	0	0	22	27
SOGNDAL	274	141	0	87	0	52	0	41	0	0	37	42	674	659
STRYN	112	51	0	23	0	0	66	0	0	24	6	60	342	335
ØYRANE	0	0	0	89	0	53	67	0	0	67	13	86	374	457
JÅRDAL	84	0	0	0	0	38	17	0	0	0	25	29	193	198
Sum fylkeskommune	1831	341	128	283	127	256	350	107	121	150	202	394	4290	4290

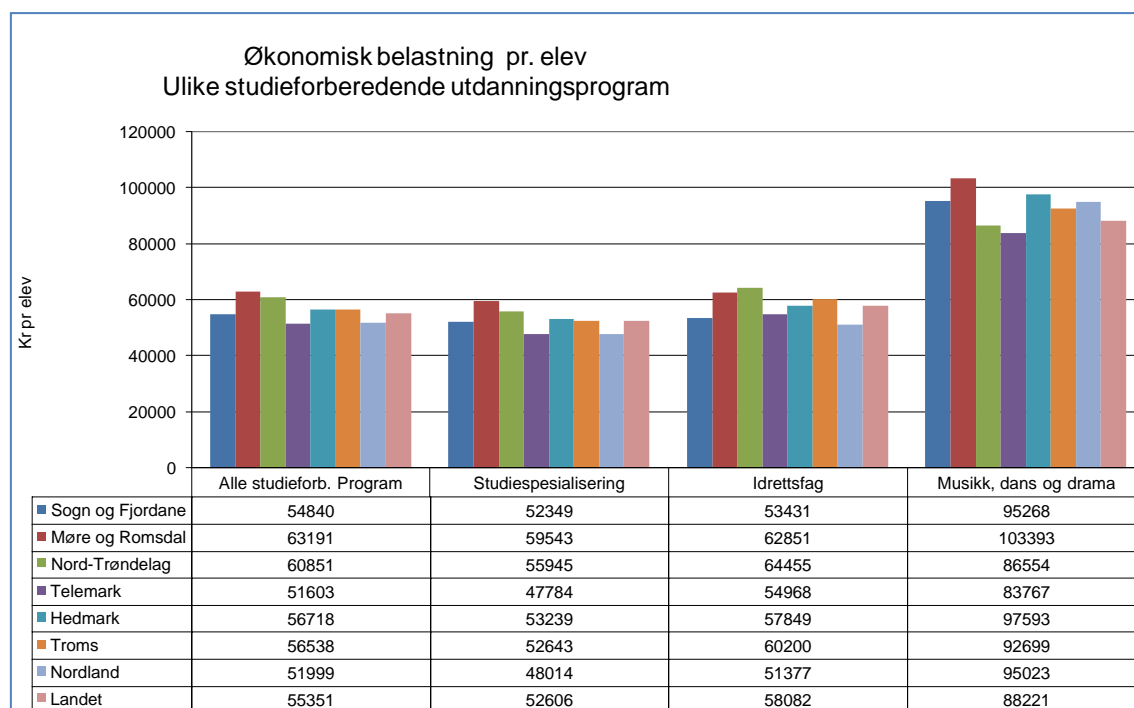
Dette gjøres for to formål:

1. For å få frem den totaløkonomiske effekten for fylkeskommunene – hvor mange elever er det som går på ulike utdanningsprogram?

Det er for eksempel mye viktigere med utgiftsnivået innenfor studiespesialisering med 1 831 elever enn innenfor medier og kommunikasjon med 107.

2. Hvor stor betydning har strukturen?

Innebærer for eksempel at spredning av relativt få elever innenfor et studieprogram på mange skoler, som for eksempel innenfor service og samferdsel med 202 elever fordelt på ni skoler, gir høye kostnader pr. elev?



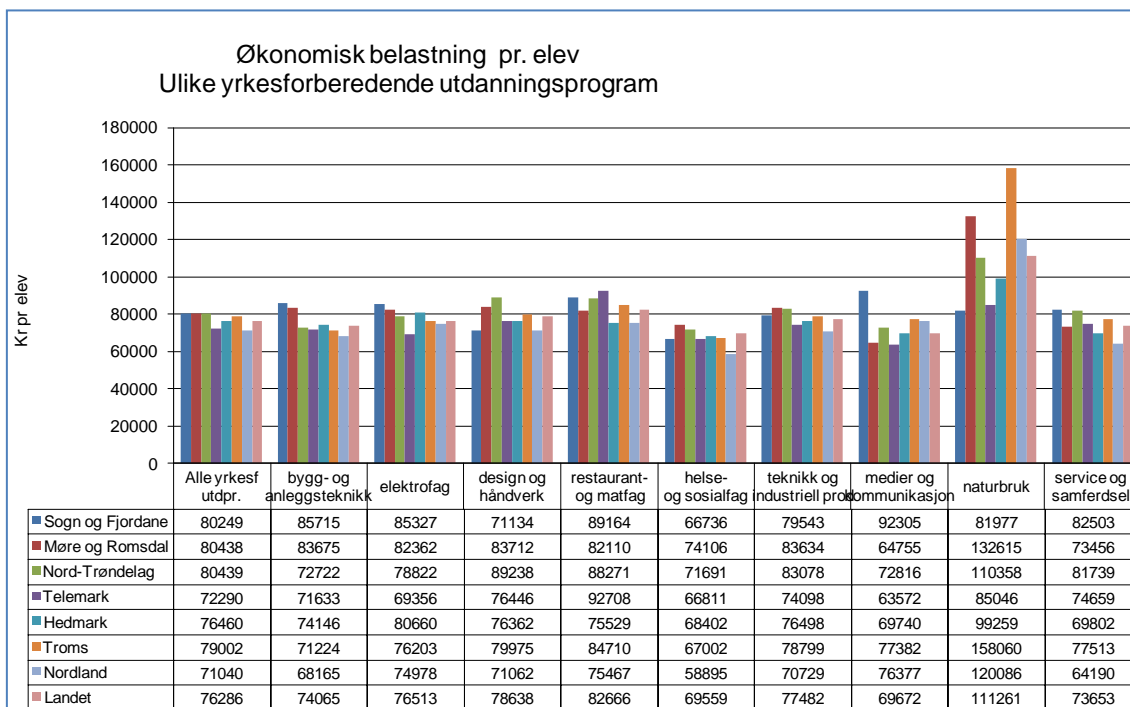
Figur 4-12: Utgifter pr. elev i 2009, funksjon utdanningsprogram. Gjennomsnitt pr. elev for ulike studieforberedende program.

³⁰ Elevene er vektet ut fra utgiftsnivået for ulike programområder på fylkesnivå. Dette betyr for eksempel at en elev innenfor studiespesialisering er gitt en vekt på 0,78 i forhold til gjennomsnittet.

Utgiftsnivået innenfor studiespesialisering, med klart flest elever, har små utgifts-
forskjeller. Vi ser at Sogn og Fjordane ligger tredje lavest av de utvalgte fylkene, på
nivå med landsgjennomsnittet.

Videre ser vi at utgiftsnivået i Sogn og Fjordane relativt sett er lavere innenfor
idrettsfag (nest lavest av alle, ca. 10 % under landsgjennomsnittet) og høyere innenfor
musikk, dans og drama (tredje høyest, 7–8 % over landsgjennomsnittet). Alt i alt er
utgiftene for alle de studiespesialiserende utdanningsprogrammene noe under lands-
gjennomsnittet.

Vi skal nedenfor gå nærmere inn på de yrkesforeberedende programmene.



Figur 4–13: Utgifter pr. elev i 2009, funksjon utdanningsprogram. Gjennomsnitt pr. elev for ulike yrkesforeberedende program.

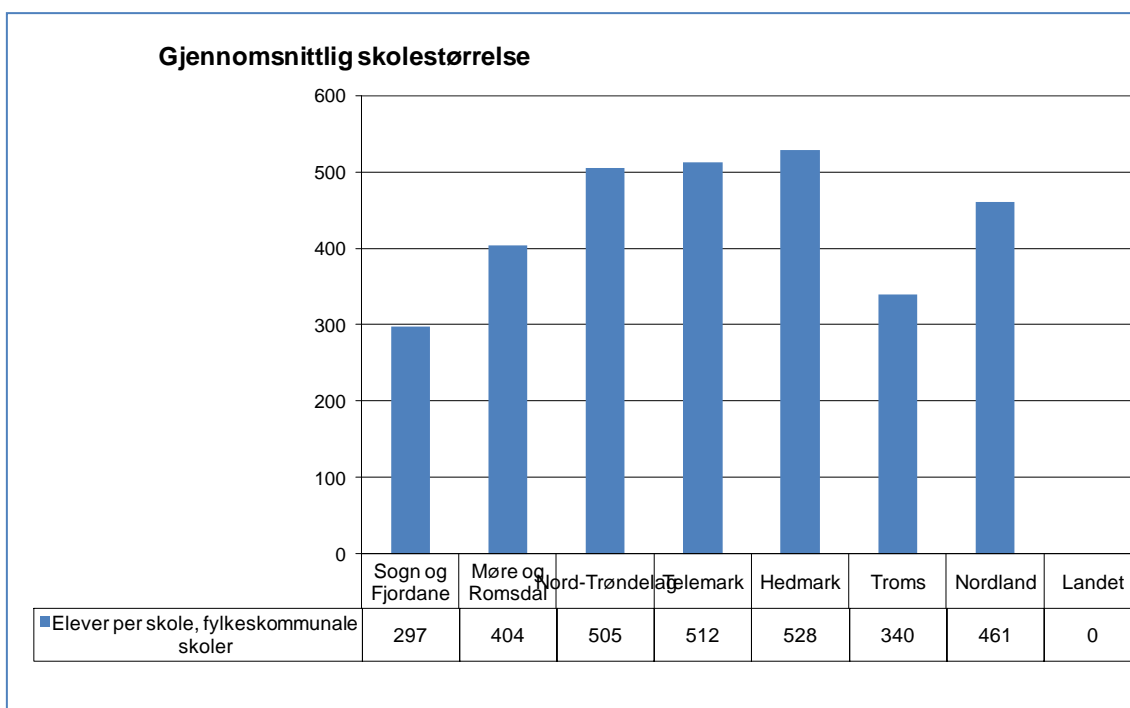
Fra figurene er det svært vanskelig å trekke noen tydelige konklusjoner om Sogn og Fjordanes utgiftsnivå innenfor de ulike utdanningsprogrammene.

Fa denne figuren ser vi at Sogn og Fjordanes utgiftsnivå til utdanningsprogram er:

- Høyest blant fylkeskommunene i utvalget samt godt over landsgjennomsnittet innenfor bygg- og anleggsteknikk, elektrofag, medier og kommunikasjon og service og samferdsel
- Lavest blant fylkeskommunene i utvalget samt godt under landsgjennomsnittet innenfor design og håndverk, helse og sosialfag og naturbruk.

4.6.2 Strukturelle forhold

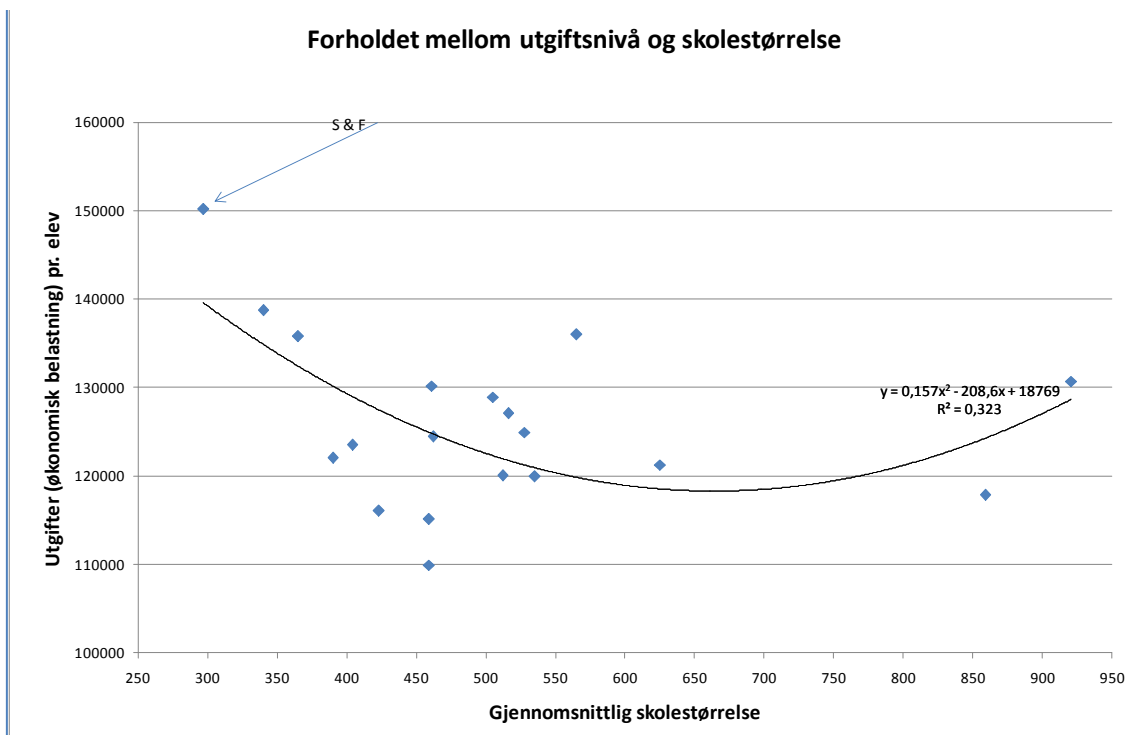
Når vi skal se på forskjeller i struktur, er gjennomsnittlig skolestørrelse den beste tilgjengelige indikatoren. Dette er vist i neste figur.

Figur 4-14: Gjennomsnittlig skolestørrelse.³¹

Sogn og Fjordane er den av sammenlikningsfylkeskommunene som har færrest elever pr. skole, med et gjennomsnitt på 297 elever pr. skole.

I neste figur illustreres sammenhengen mellom gjennomsnittlig antall elever pr. skole og netto driftsutgifter til videregående skole pr. innbygger justert for behov for alle fylkeskommunene.

³¹ Gjennomsnittstall for landet finnes ikke for 2009 fra KOSTRA



Figur 4-15: Forholdet mellom skolestørrelse (i gjennomsnitt) og utgiftsnivå pr. elev.

Fra figuren ser vi at det er beskjeden statistisk sammenheng mellom kostnader og gjennomsnittlig antall elever pr. skole. Vi vil derfor være forsiktige med å si at regresjonslinjen kan karakterisere landsgjennomsnittet når vi tar hensyn til "struktur". Vi ser imidlertid at utgiftene pr. elev i Sogn og Fjordane er høyest av alle fylkeskommunene.

Erfaring fra tilsvarende analyser på kommunenivå tilsier at forskjellen er større mellom skoler internt i hver fylkeskommune enn mellom de ulike fylkeskommunene. En burde derfor hatt tilgang til tall pr. skole, med justering for utgiftsbehovet på de ulike utdanningsprogrammene.

4.6.3 Skolelokaler

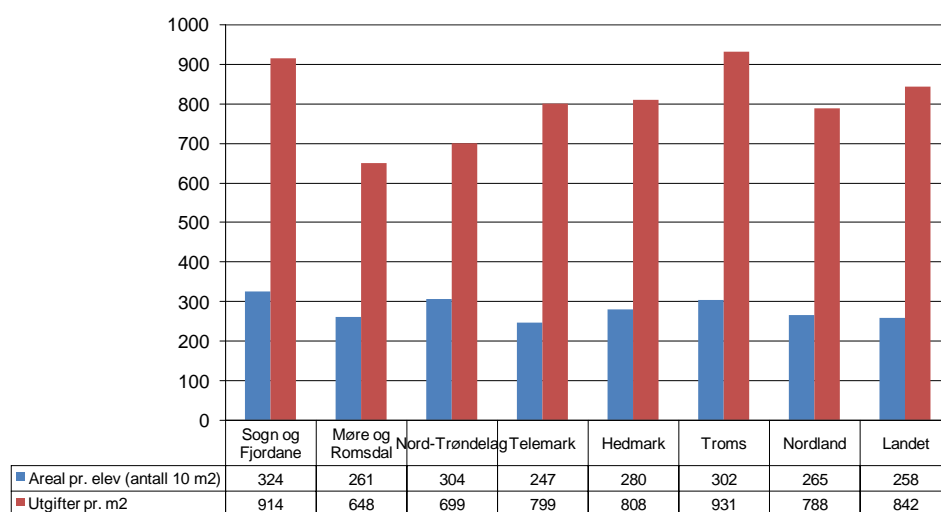
I dette avsnittet ser vi nærmere på hvorfor Sogn og Fjordane har et høyt utgiftsnivå til skolelokaler og internater.

Dette gjøres ved å bryte opp utgiften pr. elev på to faktorer³²:

- Areal pr. elev
- Netto utgifter pr. m²

³² Multipliseres disse, får en utgift pr. elev. For eget fylke: 32,4 (m² pr. elev) * 914 (utgift pr. m²) = kr 29 577 pr. innbygger.

Utgifter til skolelokaler pr. elev delt på to faktorer, areal og utgifter pr. areal

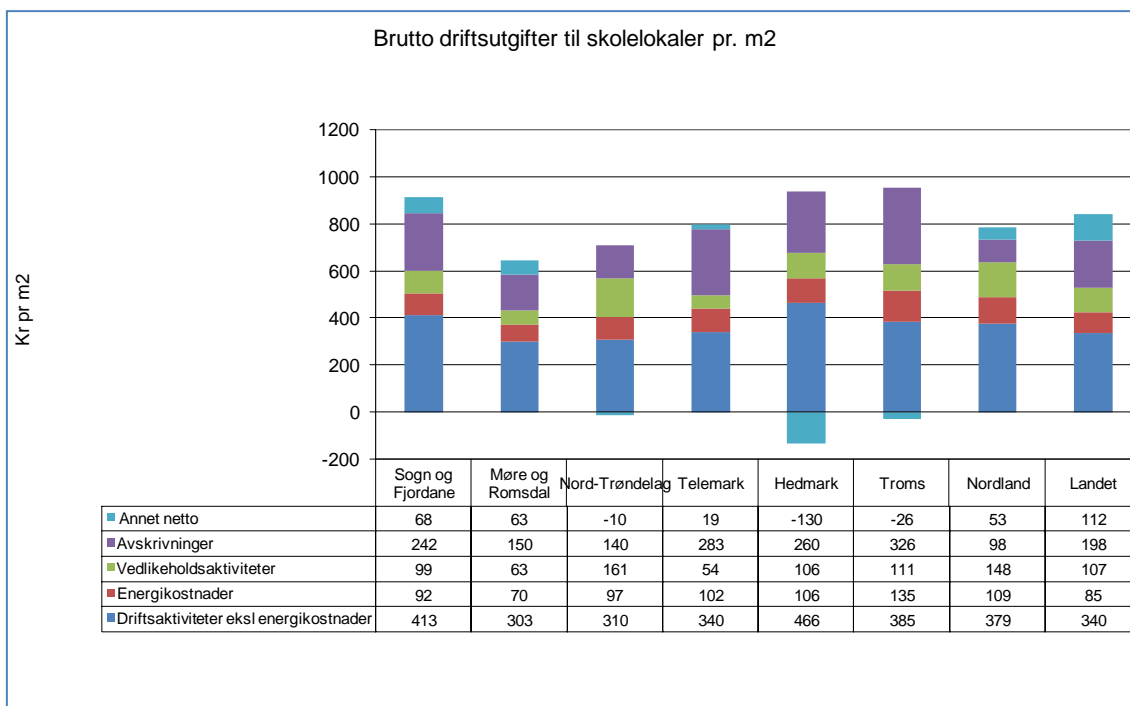


Figur 4-16: Utgifter pr. elev oppdelt i to multiplikative faktorer: areal pr. elev³³ og utgifter pr. m².

Fra figuren ser vi at de høye kostnadene skyldes en kombinasjon av mye areal pr. elev (klart høyest av fylkeskommunene i utvalget, ca. 25 % over landsgjennomsnittet) og høye utgifter pr. m² (nest høyest av fylkeskommunene, ca. 8 % over landsgjennomsnittet).

Det er ikke mulig ut fra KOSTRA å lage en fullstendig oppsplitting av utgiftene (angitt som økonomisk belastning) på artsnivå. I figuren nedenfor fremkommer derfor kategorien "annet" som forskjellen mellom økonomisk belastning og summen av det som er kostnadsført som driftsaktiviteter, vedlikeholdsaktiviteter og avskrivninger. Nærmere definisjon vedrørende dette finnes gjennom en konkret gjennomgang av hvilke kontoer som inngår i de ulike begrepene. Dette er ikke gjort her.

³³ Målt i antall 10 m² pr. elev for å kunne vises på "samme nivå" i figuren.



Figur 4-17: Utgifter til skolelokaler pr. m².

Det er vanskelig å trekke noen bastante konklusjoner om årsaken til det relativt sett høye utgiftsnivået i Sogn og Fjordane ut fra figuren, men:

- Verken nivået på vedlikehold eller energiutgiftene ser ut til å være de vesentlige årsakene, ettersom de bare utgjør ca. 21 % av samlede utgifter
- Relativt sett høye avskrivninger (skyldes store investeringer i skolebygg) ser ikke ut til å være hele forklaringen. Tre av de andre fylkeskommunene har høyere avskrivninger
- Det mest iøynefallende forklaringen som det går an å gjøre noe med, synes å være høye utgifter til driftsaktiviteter ekskl. energikostnader. Det er i hovedsak vaktmestertjeneste, renhold og vedlikehold som skjuler seg bak denne overskriften, og bare én av de andre fylkeskommunene har høyere utgifter

Hva som kan være løsningene, er mer komplisert å vite noe om. Annen organisering av vaktmestertjenesten, for eksempel i samarbeid med vertskommunene for aktuelle fylkeskommunale bygg, kan være et mulig tiltak for å redusere utgiftene. Kanskje vil en detaljert gjennomgang av funksjonen sammen med de ansatte peke i annen retning.

4.6.4 Skoleforvaltning, spesialundervisning og pedagogisk ledelse

Det finnes ikke tilgjengelig informasjon fra KOSTRA etc. som gir informasjon om årsakene til de høye utgiftene pr. elev i Sogn og Fjordane. Oppsplitting på ulike typer kostnader kan være nyttig for det videre omstillingsarbeidet. Vi har laget en oversikt i vedlegg 2.

4.6.5 Foreløpig oppsummering videregående skole

Sogn og Fjordane har et høyt utgiftsnivå knyttet til driften av videregående skole. En tilpasning til de andre fylkeskommunenes utgiftsnivå pr. elev³⁴ vil redusere Sogn og Fjordanes utgiftsnivå med mellom 50 og 125 millioner kroner, mens en tilpasning til utgiftsnivået for landsgjennomsnittet vil redusere utgiftene med ca. 100 millioner kroner.

Utgiftene pr. elev til funksjonen utdanningsprogram er ikke spesielt høye og er ikke forklaringen til det høye utgiftsnivået. Årsaken til det høye utgiftsnivået skyldes høye utgifter til:

- Spesialundervisning og tilrettelagt undervisning
- Pedagogisk ledelse og fellesutgifter
- Skoleforvaltning
- Drift av lokaler, som skyldes en kombinasjon av mye areal pr. elev og relativt sett høye utgifter pr. m².

Usikkerheten vedrørende kostnadsføring gjør det foreløpig vanskelig å avgjøre om utgiftsnivået skyldes struktur (det vil si små enheter) eller høye utgifter innenfor de nevnte områdene ovenfor. "Akseptabelt" utgiftsnivå pr. elev til selve utdanningsprogrammene tilsier at kostnadsdriveren ikke er strukturell, mens vår analyse av forholdet mellom gjennomsnittlig skolestørrelse og utgiftsnivå pr. elev gir en indikasjon om at oppstyking i mange små enheter kan være en av forklaringene til det høye utgiftsnivået i Sogn og Fjordane.

Før det er mulig å konkludere, må en imidlertid sjekke regnskapsføringen. Som første bidrag til dette følger utgifter på skolenivå i neste avsnitt.

4.6.6 Kan tallgrunnlag pr. skole avklare om utgiftsnivået er struktureltert?

Neste tabell viser regnskapet for 2009 fordelt pr. ansvar og KOSTRA-funksjon.

Tabell 4-4: Utgifter (økonomisk belastning) i 1 000 kroner pr. ansvar og funksjoner. Regnskap 2009

Regnskap 2009	Kostrafunksjon											Tj utenfor ord fylkeskomm. Ansvarsområde	Totalt	
	Skolelokaler og internater	Skoleforvaltning	Ped. ledelse, ped. fellesutg, gjesteelevoppgjør	Studieforberedende utdprog/allmf studretn	Yrkesfaglige utdprog/studretn	Landslinjer	Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring	Fagopplæring i arbeidslivet	Voksenopplæring etter opplæringsloven	Fagskoleutdanning	Andre undervisningsformål			Sum skolefunksjoner
Årdal vgs	2720	2414	5602	5349	9380	0	3286	0	0	0	0	28752	-339	28413
Luster vgs	2466	627	3311	822	8477	0	2694	0	0	0	0	18396	212	18608
Sogndal vgs	10423	5938	11706	20928	24322	-773	7111	0	0	1568	81221	-323	80898	
Høyanger vgs	3113	2221	7119	4592	5760	0	1757	0	0	0	24561	342	24903	
Mo og Løstervgs	2350	3309	5304	3856	16003	0	2544	0	0	306	33672	-559	33113	
Øyrane vgs	6440	3052	7864	64	30160	0	13282	0	0	243	61103	-945	60158	
Hafstad vgs	3180	3426	6062	18775	2638	0	1183	0	0	51	35315	1559	36874	
Dale vgs	1553	1653	5248	7531	6119	0	3685	0	0	70	25858	122	25980	
Flora vgs	6202	3627	8669	13251	15695	0	7895	0	0	-9	55330	171	55501	
Firda vgs	4441	2509	5006	22306	6390	0	2292	0	0	579	43523	12	43535	
Stryn vgs	3924	3729	6093	9614	12286	0	5645	0	0	292	41581	1180	42761	
Eid vgs	5629	3276	6183	9677	12080	0	4657	0	0	207	41710	-19	41690	
Måløy vgs	4716	4679	5797	7470	13055	0	4865	0	1322	96	41998	-99	41899	
Sum skolene	57154	40459	83962	124235	162365	-773	60897	0	0	1322	3401	533021	1313	534333
Andre ansvarsområder	64590	22225	9413	-151	-272	576	18460	53228	0	6582	5321	179971		
Totalt regnskap	121744	62683	93375	124084	162093	-198	79357	53228	0	7904	8723	712992		
KOSTRA	125709	65791	87772	124016	159595	-198	75804	53122	5666	7881	6251	711409		
Forskjell	-3965	-3108	5603	68	2498	0	3553	106	-5666	23	2472	1583		

³⁴ Det relative innbyrdes utgiftsnivået målt ut fra parameteren netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov, som er mer direkte koblet til fylkeskommunens prioriteringer av formålet, gir omtrent de samme beløpene.

Fra tabellen ser vi følgende interessante forhold³⁵:

- Utgiftene til utdanningsprogramfunksjonene er ført på skolene alene.
- En stor del av utgiftene (ca. 22 av totalt drøyt 62 millioner kroner) til skoleforvaltning er ført som andre ansvarsområder.
 - Tilsvarende andel innenfor spesialundervisning og tilpasset undervisning er også høy (ca. 18 av totalt 79 millioner kroner)
 - Andelen innenfor pedagogisk ledelse og fellesutgifter³⁶ er ikke stor (9 av totalt 94 millioner). Vi setter likevel et spørsmålstegn ved hva dette er.

Utgiftsbehovet varierer mellom ulike programområder. Når vi skal sammenlikne utgiftene pr. elev, er det rimelig å ta hensyn til dette.

I tabellen nedenfor har vi vektet elevene ut fra fylkets eget utgiftsnivå pr. elev til ulike programområder³⁷, slik det fremkom i avsnitt 4.5.1.

Tabell 4-5: Antall reelle og vektete elever pr. skole

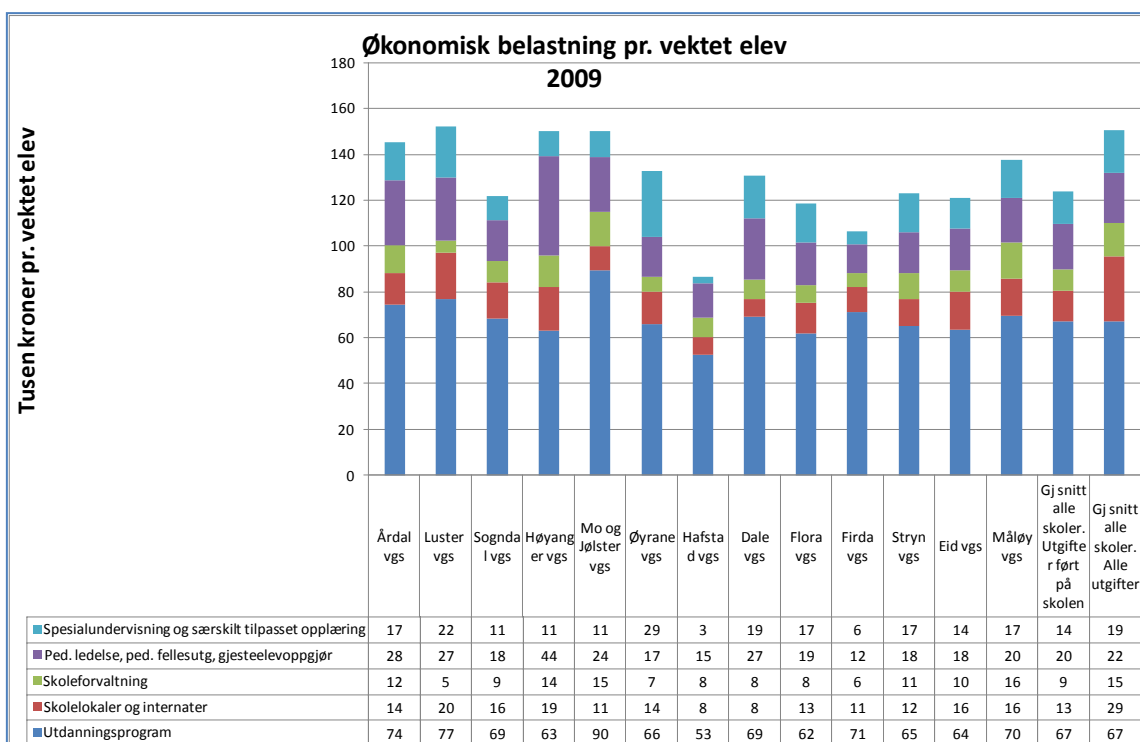
Antall elever kalenderår 2009	Antall elever	
	Totalt	Vektet
DALE	211	197
EID	352	342
FIRDA	369	403
FLORA	488	466
HAFSTAD	496	406
HØYANGER	168	164
LUSTER	111	121
MO OG JØLSTER	202	222
MÅLØY VIDAREGÅANDE SKULE	288	294
SOGN JORD- OG HAGEBRUKSSKULE	22	27
SOGNDAL	674	659
STRYN	342	335
ØYRANE	374	457
ÅRDAL	193	198
Sum fylkeskommune	4290	4290

Ut fra regnskapsinformasjonen og antall elever har vi beregnet utgiftene pr. vektet elev i neste figur.

³⁵ I tillegg til at det er noen avvik mellom det regnskapsgrunnlaget konsulentene har fått tilgang til og de innrapporterte tallene i KOSTRA, uten at det ødelegger bildet eller er verdt å undersøke.

³⁶ Gjestelevoppgjøret skal ikke inngå i begrepet økonomisk belastning.

³⁷ Bare utgifter ført på programområdefunksjonene.



Figur 4-18: Utgifter (i 1 000 kroner) pr. vektet elev.

Fra figuren ser vi blant annet følgende vedrørende variasjonen i utgifter pr. vektet elev mellom skolene³⁸:

- Det er stor variasjon innenfor *spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring*, noe som er naturlig, siden dette er knyttet til elever med spesielle behov
- Variasjon i utgifter innenfor *pedagogisk ledelse og fellesutgifter*, men utgiftsnivået (ekskl. de ca. 10 % som ikke er regnskapsført på skolene) pr. vektet elev ligger gjennomgående (med unntak av Firda) ca. kr 13 700 over landsgjennomsnittet.
 - Ut fra dette kan vi konkludere med at det ikke er, i hvert fall ikke *bare* er, ulik praksis vedrørende hvilke KOSTRA-funksjoner som belastes mellom skolene, som gjør at utgiftene pr. elev er svært høye i Sogn og Fjordane.
 - Selv om Sogn og Fjordane i gjennomsnitt har mindre skoler enn for eksempel Telemark og Møre og Romsdal, er det grunn til å undersøke om det er regnskapspraksis eller reelle forhold som gjør at utgiftene pr. elev er dobbelt så høye for pedagogisk ledelse og fellesutgifter (jf. figur 4-10) i Sogn og Fjordane før en utformer utgiftsreducerende tiltak.
- Utgiftene innenfor *skoleforvaltning* og *skolelokaler* varierer mellom skolene, men siden en stor andel av utgiftene ikke regnskapsføres innenfor skolens budsjettansvar, gir ikke informasjonen pr. skole nyttige opplysninger om Sogn og Fjordanes relativt sett høye utgiftsnivå er reelt eller ikke.
- Kombinasjonen av:
 - variasjoner i utgiftene pr. elev til utdanningsprogram. Hafstad, som eneste nesten rene studiespesialiseringskole, ligger klart lavest

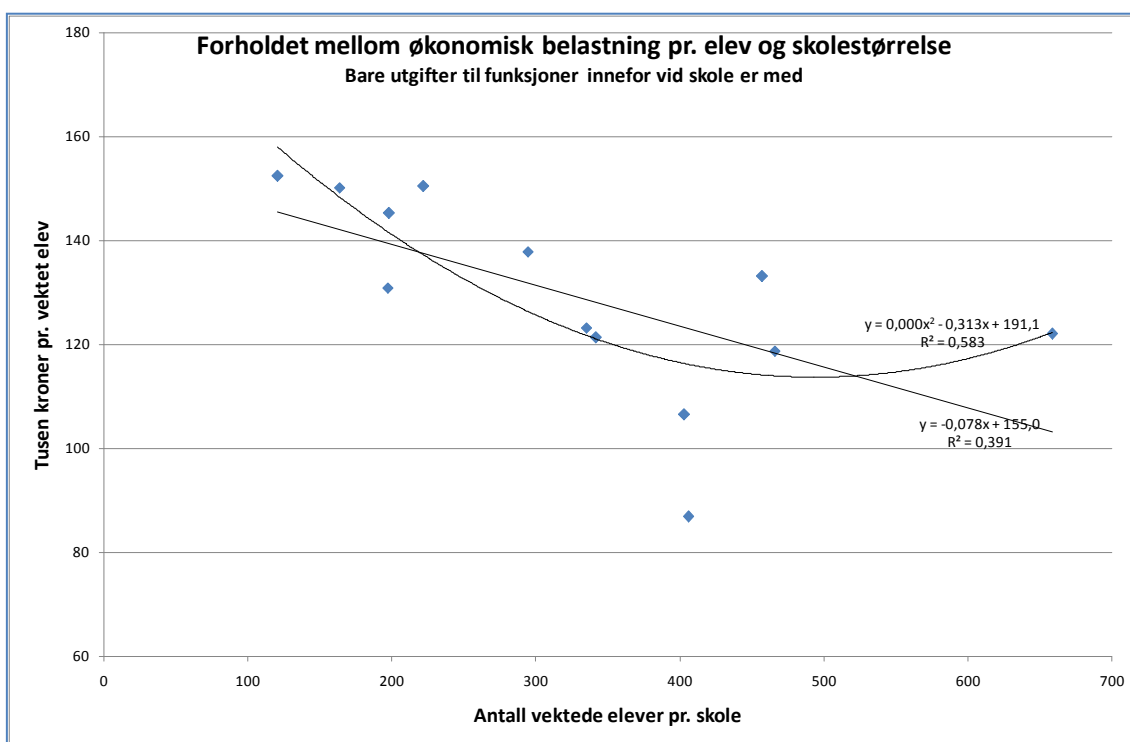
³⁸ Og i forhold til landsgjennomsnittet og de andre fylkeskommunene som inngår i utvalget, som vist i figur 4-10.

- og forskjellene i utgiftsnivå pr utdanningsprogram i forhold til de andre fylkeskommunene, der Sogn og Fjordane relativt sett har lavere utgiftsnivå til de studiespesialiserende enn de yrkesspesialiserende studieprogrammene,

gjør at en kanskje bør se nærmere på hvordan Sogn og Fjordane tildeler ressursene mellom de videregående skolene.

Når det gjelder utgiftene pr. vektet elev totalt, ser vi at det er de to minste skolene (Høyanger og Luster) som er blant skolene med de høyeste utgiftsnivåene. Hafstad, som er den skolen som har klart lavest utgiftsnivå, er ikke den største skolen, men den skolen som har de beste forutsetninger for å utnytte stordriftsfordeler i og med at skolen stort sett bare har tilbud innenfor studiespesialisering.

I neste figur vises forholdet mellom størrelse og utgiftsnivå.



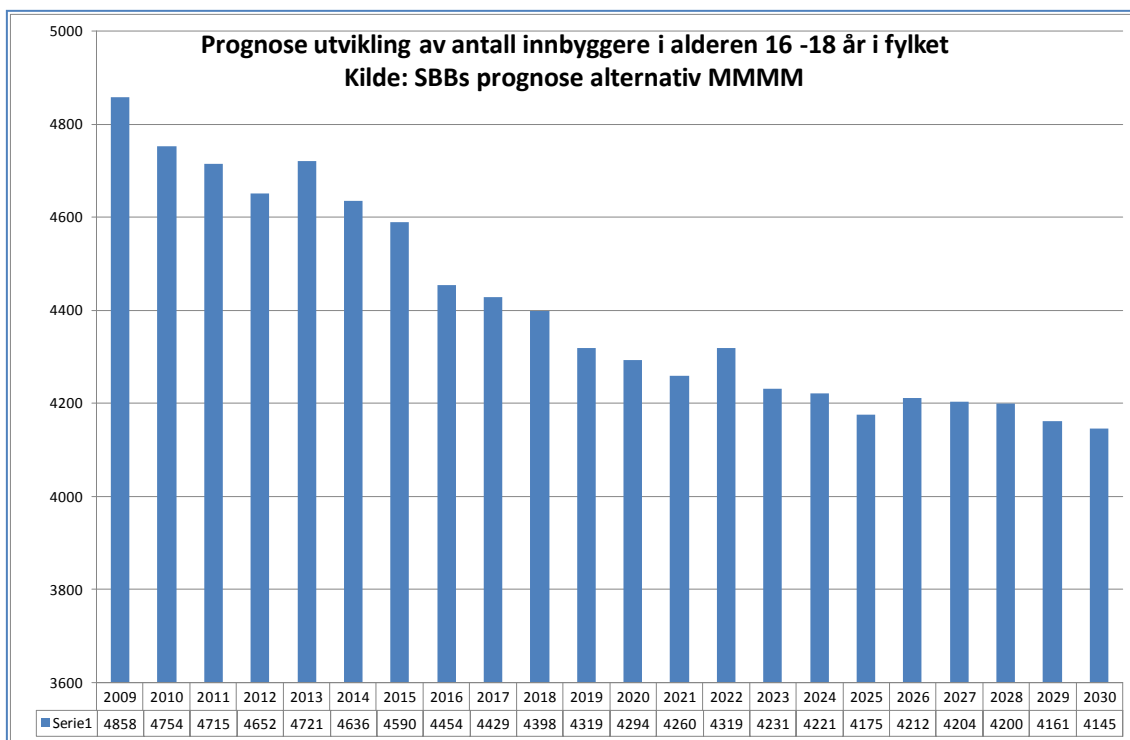
Figur 4-19: Forholdet mellom utgiftsnivå og skolestørrelse. Videregående skoler i Sogn og Fjordane.

Fra figuren ser vi at det er en viss sammenheng mellom utgiftsnivå og størrelse (som det var mellom fylkeskommunene). Noe av det samme ankepunktet når det gjaldt sammenlikningen mellom fylkeskommunene (gjennomsnittlig skolestørrelse dekker over store variasjoner mellom skolene) gjelder også når vi ser på skolenivå, da det er ulik størrelse på elevgruppen pr. utdanningsprogram som er viktigst for oppfylling av klasser.

At Hafstad skiller seg ut med å være den eneste skolen som har mange elever pr. utdanningsprogram samtidig som den har de klart laveste utgiftsnivåene pr. vektet elev, indikerer at stordriftsfordelene er klart større enn det kommer til uttrykk for i figuren.

I og med at elevgrunnlaget ut fra SSBs prognose, vist i neste figur, vil bli betydelig redusert i årene som kommer, innebærer dette at det trolig vil bli vanskelig å

oppretholde og svært vanskelig å redusere utgiftsnivået pr. elev med nåværende skolestruktur.



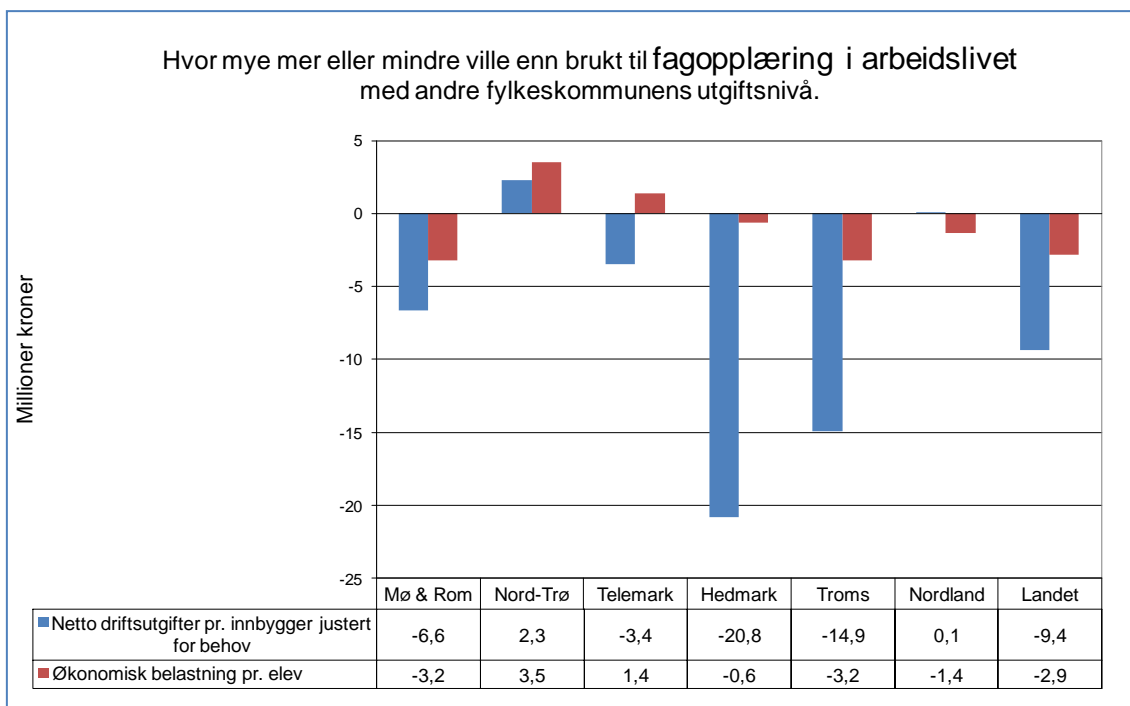
Figur 4-20: Befolkningsprognose fra SSB (alternativ MMMM). Utvikling av antall innbyggere i alderen 16-18 år fra 2009 til 2030.

Prognosen indikerer en gradvis reduksjon av antall innbyggere i aktuell aldersgruppe, fra dagens nivå på ca. 4 850 til et nivå på ca. 4 200 rundt 15 år frem i tid.

4.7 Fagopplæring i arbeidslivet

Prioritering og produktivitet

I og med at andelen av elevene/lærlingene som har opplæring i bedriftene varierer, vil forskjellene mellom fylkeskommunene være forskjellig avhengig av om en måler det ut fra utgifter pr. innbygger justert for behov, eller ut fra produktivetsbegrepet brutto utgift pr. lærling. Dette er vist i neste figur.



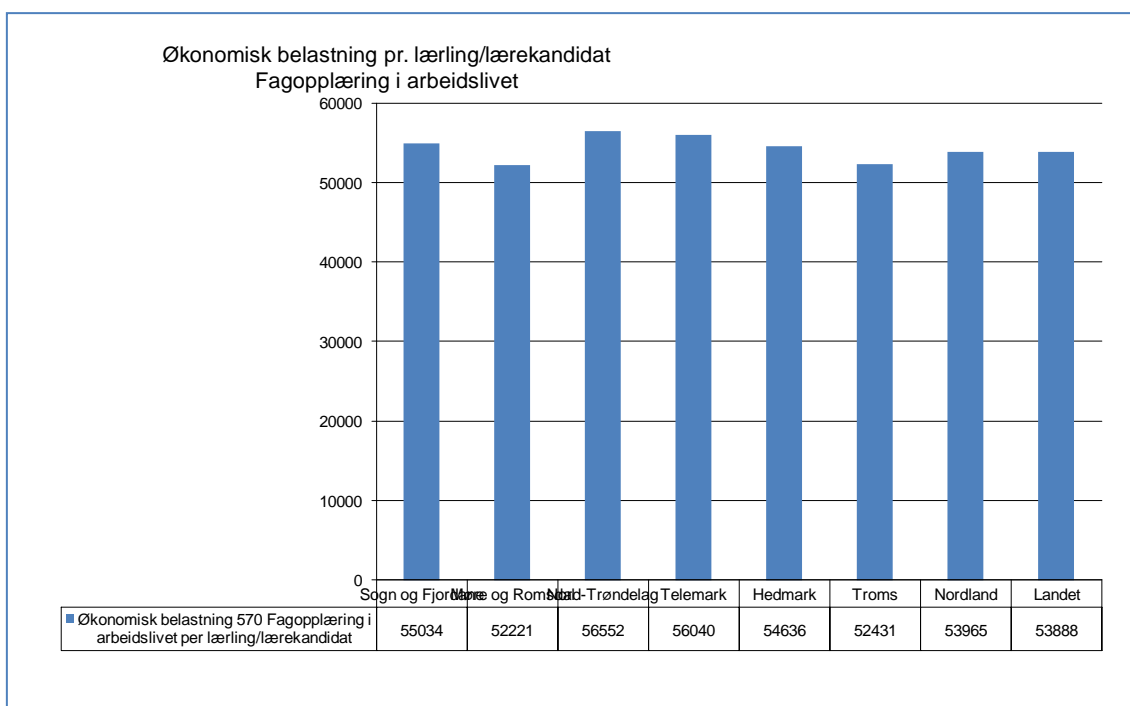
Figur 4-21: Hvor mye mer eller mindre ville Sogn og Fjordane brukt til fagopplæring med andre fylkeskommuners utgiftsnivå. Målt ut fra to ulike kriterier.

Fra figuren ser vi at Sogn og Fjordane ville brukt 9,5 millioner kroner mindre med et utgiftsnivå på landsgjennomsnittet målt ut fra netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov, mens beløpet bare ville vært 2,9 millioner kroner målt ut fra utgifter pr. lærling/lærekandidat.

Med andre ord kan vi dele dette i to:

- Sogn og Fjordanes høye andel i bedrift medfører at fylkeskommunen bruker ca. 6,5 millioner kroner mer til formålet enn landsgjennomsnittet
- Sogn og Fjordanes utgifter pr. lærling/lærekandidat var i 2009 ca. kr 55 000, drøyt kr 1 000 høyere enn landsgjennomsnittet, jf. figur på neste side. En tilpasning til landsgjennomsnittet hadde medført en utgiftsreduksjon på ca. 3 millioner kroner.

Det første punktet underbygger at utgiftsnivået i den videregående skolen er høyt, siden det viser at fylkeskommunen må bruke større andel til fagopplæring i arbeidslivet fordi en relativt sett høyere andel av ungdommene i Sogn og Fjordane f r sitt tilbud her. Det er derimot ikke interessant når vi skal se på muligheten for utgifts-tilpasning innenfor fagopplæringen. Dette må ses ut fra utgiftsnivået pr. lærling/lærekandidat vist i neste figur.



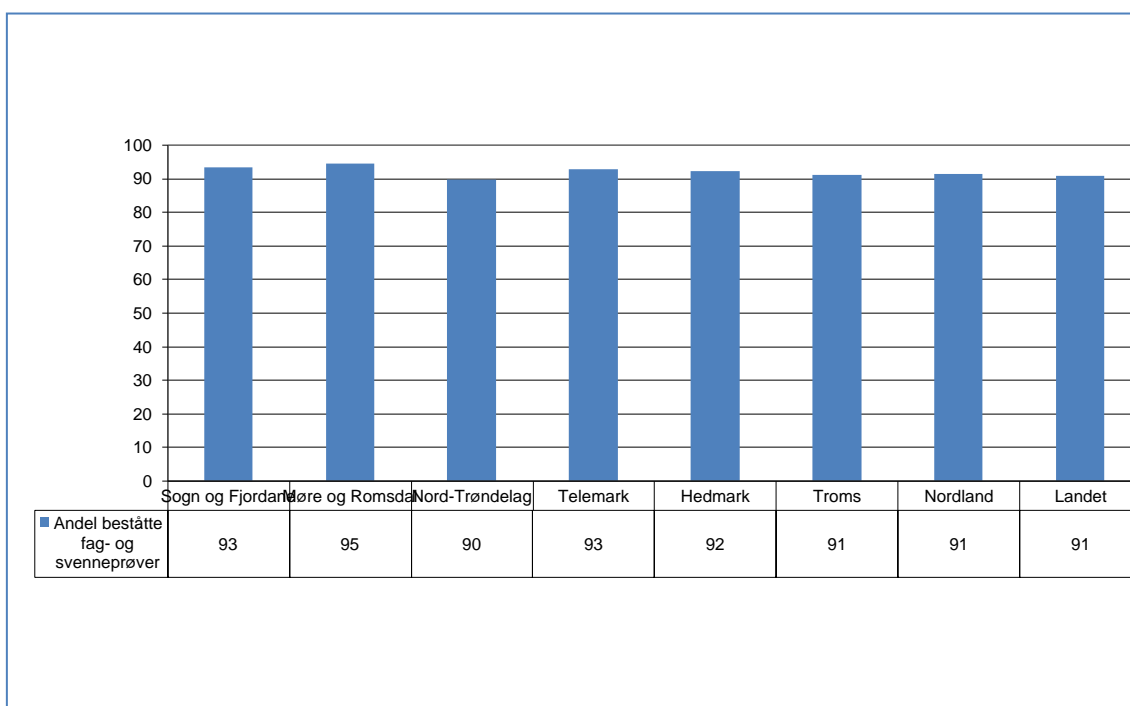
Figur 4-22: Utgift pr. læring/lærekandidat 2009.

Fra figuren ser vi at utgiftsnivået ligger på et litt høyt nivå. Det er bare to fylkeskommuner som bruker mer. Nivået er:

- noe lavere enn i Nord-Trøndelag og Telemark, men
- noe høyere enn i de øvrige fylkene og landsgjennomsnittet.

4.7.1 Kvalitet

Som indikator for kvalitet brukes gjerne andelen beståtte fag- og svenneprøver.



Figur 4-23: Andelen beståtte fag- og svenneprøver. 2009.

Figuren viser at andelen beståtte prøver (93 %) er over landsgjennomsnittet. Bare én fylkeskommune har bedre resultater.

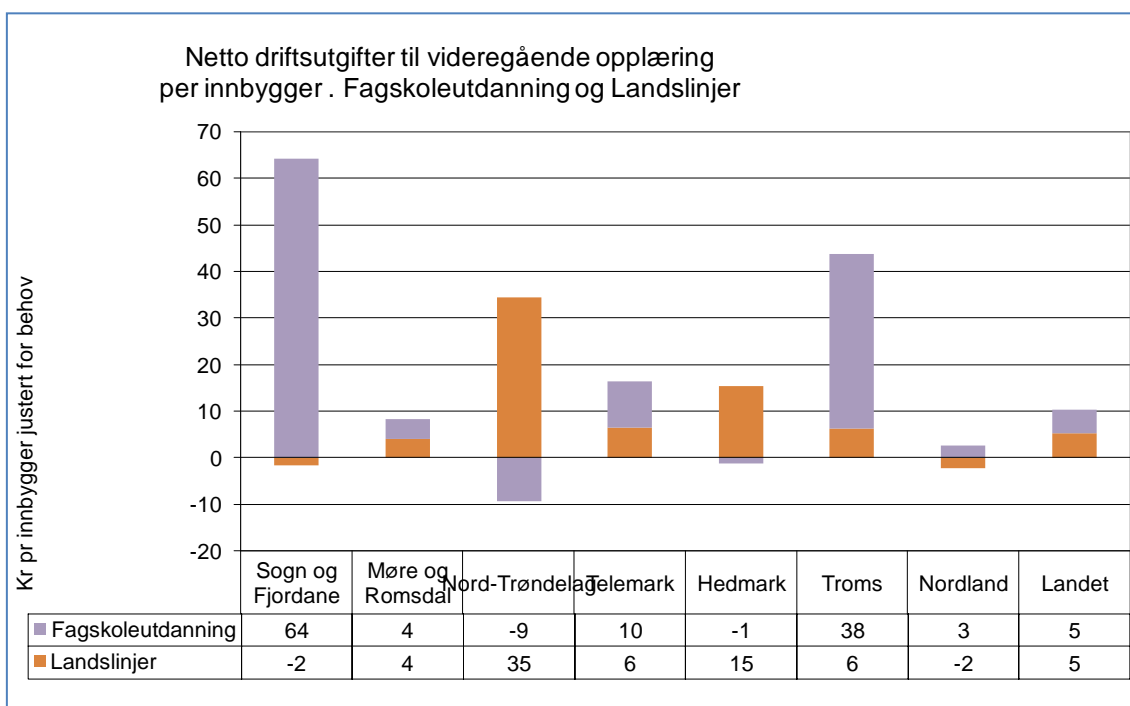
Oppsummering

Sogn og Fjordane hadde en høy andel beståtte fag- og svenneprøver og et utgiftsnivå målt pr. læring/lærekandidat på et gjennomsnittlig til høyt nivå i 2009.

4.8 Fagskoleutdanning og landslinjer

Siden vi ikke har opplysninger om elevtall, kan vi bare gjøre en vurdering knyttet til prioritering av fagopplæringen.

Figuren nedenfor viser hvilke netto driftsutgifter de ulike fylkeskommunene hadde til formålet pr. innbygger justert for behov.



Figur 4-24: Netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov. Fagskoleutdanning og landslinjer. 2009.

Fra figuren kan vi trekke følgende konklusjoner:

- Sogn og Fjordane har netto utgifter tilsvarende kr 64 pr. innbygger til fagskoleutdanning. Dette er betydelig høyere enn andre fylkeskommuner, hvorav de fleste har et netto utgiftsnivå i området kr 0-10.
- Sogn og Fjordane fylkeskommune driver uten netto utgifter til landslinjer, i henhold til regnskapet. Informasjon tilkommet under dialogen tilsier at tilbudet reelt sett koster fylkeskommunene ca. 2 millioner kroner netto, noe som utgjør netto kostnader på ca. kr 15 pr. innbygger justert for behov.
- Vi ser videre at landsgjennomsnittet ligger på kr 5 pr. innbygger både for landslinjer og fagskoleutdanning. Dette viser at intensjonen er at disse tilbudene i utgangspunktet ikke skal gi fylkeskommunen netto utgifter.

Mer detaljert informasjon om størrelsesorden på virksomheten i forhold til fylkeskommunens størrelse og sammensetningen av utgifter/inntekter er lagt til vedlegg 2.

4.9 Oppsummering videregående opplæring

Utgiftsnivå

I KRDs kriteriesett innenfor videregående opplæring defineres innbyrdes behov mellom fylkeskommunene ut fra deres andel av innbyggere i alderen 16–18 år og andel søkere yrkesfag (dyrere tilbud). Dette er brukt som relevant sammenlikning og er i denne sammenheng uttrykt som innbygger justert for behov.

Sogn og Fjordane i 2009 hadde et behov som var 14,5 % høyere enn landsgjennomsnittet. Utgiftene

- pr. innbygger var kr 6 790, som er 31 % høyere enn landsgjennomsnittet, mens
- pr. innbygger justert for behov var kr 5 929, som var 14,5 % høyere enn landsgjennomsnittet.

Utgiftsnivået var også det klart høyeste av fylkeskommunene. En tilpasning til de andre fylkeskommunenes utgiftsnivå ville redusere Sogn og Fjordanes utgifter med mellom 30 og 140 millioner kroner, mens en tilpasning til utgiftsnivået for landet vil redusere utgiftene med ca. 90 millioner kroner.

Kvalitet

Andelen som har bestått videregående opplæring i Sogn og Fjordane, er høyest av fylkeskommunene som inngår i utvalget – både etter normert tid (ca. 3 % over landsgjennomsnittet) og etter fem år (ca. 4 % over landsgjennomsnittet).

Videregående skole

Sogn og Fjordane har et høyt utgiftsnivå innenfor videregående skole. En tilpasning til de andre fylkeskommunenes utgiftsnivå pr. elev³⁹ vil redusere Sogn og Fjordanes utgiftsnivå med mellom 50 og 125 millioner kroner, mens en tilpasning til utgiftsnivået på landsbasis vil redusere utgiftene med ca. 100 millioner kroner.

Utgiftene pr. elev til funksjonen utdanningsprogram er ikke spesielt høye og er ikke forklaringen til det høye utgiftsnivået. Årsaken til det høye utgiftsnivået skyldes høye utgifter til:

- Spesialundervisning og tilrettelagt undervisning
- Pedagogisk ledelse og fellesutgifter
- Skoleforvaltning
- Lokaler, som skyldes en kombinasjon av mye areal pr. elev og relativt sett høye utgifter pr. m² areal

Usikkerheten vedrørende kostnadsføring gjør det foreløpig vanskelig å avgjøre om dette skyldes struktur (det vil si små enheter) eller høyt utgiftsnivå innenfor de nevnte områdene ovenfor. "Akseptabelt" utgiftsnivå pr. elev til selve utdanningsprogrammene tilsier at det ikke er strukturelt, mens vår analyse av forholdet mellom skolestørrelse og utgiftsnivå pr. elev indikerer at små skoler og et oppsplittet undervisningstilbud slik en har i Sogn og Fjordane er en hovedforklaring til det høye utgiftsnivået. Forventet nedgang i elevgrunnlag fremover innebærer at strukturiltak trolig er nødvendig for å redusere utgiftsnivået. Strukturiltak som ikke nødvendigvis gjør skolene større, men

³⁹ Det relative innbyrdes utgiftsnivået målt ut fra parameteren netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov, som er mer direkte koblet til fylkeskommunens prioriteringer av formålet, gir omtrent de samme beløpene.

som sørger for et antall elever pr. utdanningsprogram er tilstrekkelig for å sørge for god oppfylging av klassene i alle timene.

Andre formål

Utgiftsnivået er gjennomsnittlig til høyt innenfor fagopplæring samtidig som Sogn og Fjordane hadde en høy andel beståtte fag- og svenneprøver.

Innenfor voksenopplæring ligger utgiftsnivået relativt sett lavt.

Sogn og Fjordane har høye netto driftsutgifter til fagskoleutdanning, mens andre fylkeskommuner driver tilbudet med de midlene fylkekommunene får i statstilskudd. Regnskapsmessig ser det ut til at Sogn og Fjordane driver landslinjer ut fra disse premissene (det vil si uten netto utgifter), mens informasjon tilkommet under dialogen tilsier at tilbudet reelt sett koster fylkeskommunen ca. 2 millioner kroner netto. Dersom Sogn og Fjordane velger å nedprioritere bruk av egne midler til å drifte fagskole og/eller landslinjer, kan nedlegging være aktuelt dersom en ikke klarer å redusere netto driftsutgifter, siden fylkeskommunen ikke er pålagt å drifte fagskole eller landslinjer.

5 Samferdsel

Fylkeskommunene har som en av sine hovedoppgaver å sikre gode samferdsels-tjenester i hele fylket. Fylkeskommunen har også ansvaret for en stor del av veinettet. Fra 2010 har fylkeskommunens budsjett som følge av dette økt med om lag 500 millioner kroner. Vår analyse baseres på 2009-tall.

5.1.1 Definisjon av samferdselsutgifter i KOSTRA

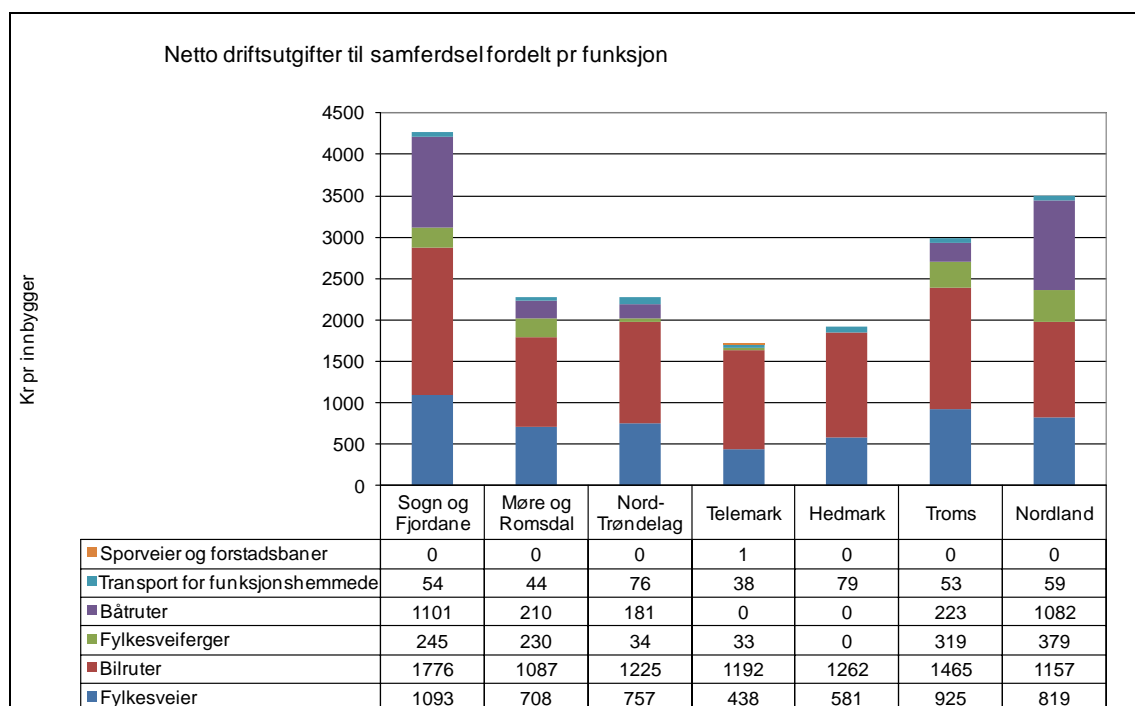
KOSTRA skiller mellom

- 720 fylkesveier – nyanlegg, drift og vedlikehold
- 721 Fylkesveier – miljø- og trafikksikkerhetstiltak,
- 730 Bilruter og
- 731 Fylkesveiferjer
- 732 Båtrute
- 733 Transport for funksjonshemmede
- 734 Sporveier og forstadsbaner

Definisjonene slik de er beskrevet i KOSTRA-veilederen for 2009 – med noen redaksjonelle forenklinger som angir hva som er samferdselstiltak/transporttiltak og fylkeskommunale veier med nyanlegg, drift og vedlikehold – er lagt til vedlegg 1.

5.2 Utgifter til samferdselsformål

Utgiftene til samferdsel er svært forskjellige fra fylke til fylke. Det gjelder både utgiftene alt i alt og fordelingen mellom de ulike formålene. Vi har nedenfor vist fylkeskommunens utgifter sammen med referansefylkenes utgifter fordelt på formål.



Figur 5-1: Netto driftsutgifter til samferdsel.

Vi ser av figuren at Sogn og Fjordane bruker ca. kr 4 300 pr. innbygger til samferdsel. Det er mer enn noen av de andre sammenlikningsfylkene, som bruker fra ca. kr 1 700 (Telemark) til ca. kr 3 500 (Nordland). Sogn og Fjordane bruker om lag dobbelt så mye pr. innbygger som fire av sammenlikningskommunene.

Tilskudd til bilruter er den største utgiften, med kr 1 776 pr. innbygger. De andre fylkeskommunene bruker fra kr 1 087 i Møre og Romsdal til kr 1 465 i Troms fylkeskommune.

Tilskudd til båtruter er den nest største posten. Her bruker fylkeskommunen kr 1 101 pr. innbygger. De andre fylkeskommunene bruker fra kr 0 pr. innbygger i innlandsfylkene til kr 1 082 pr. innbygger i Nordland.

Utgiftene til Transport av Funksjonshemmede ligger på kr 54 pr. innbygger, og dette er mer likt fra fylkeskommune til fylkeskommune. Her bruker de andre fylkeskommunene fra kr 38 pr. innbygger i Telemark til kr 79 i Hedmark.

Tilskuddene til fylkesveiferjer utgjør kr 245 pr. innbygger i Sogn og Fjordane. I de andre fylkeskommunene er utgiftene fra kr 0 i Hedmark til kr 379 pr. innbygger i Nordland.

Alt i alt bruker Sogn og Fjordane kr 3 195 pr. innbygger til samferdsel utenom fylkesveier.

Fylkeskommunen bruker kr 1 093 pr innbygger til drift av fylkesveiene. Det viser seg at de andre fylkeskommunene bruker mindre til fylkesveiene også. Deres utgifter er fra kr 438 pr. innbygger i Telemark til kr 925 i Troms. Møre og Romsdal, som ligger som nærmeste nabo i nord, bruker kr 708 pr. innbygger.

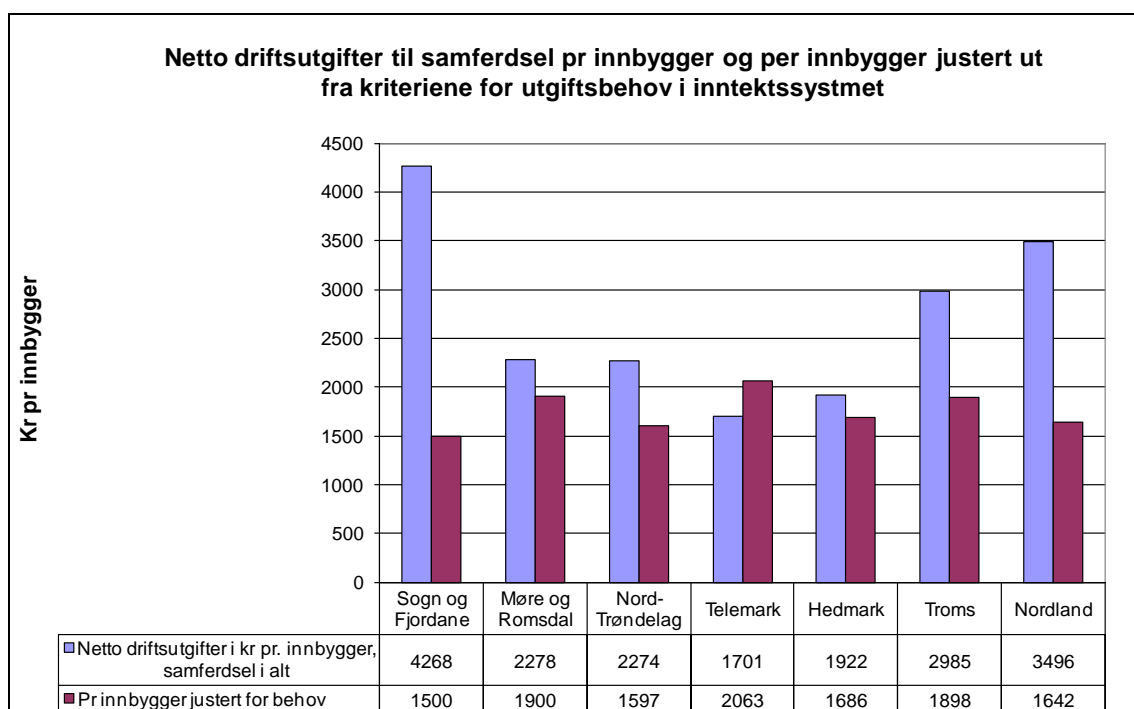
Vi kan dermed lett fastslå at Sogn og Fjordane bruker svært store ressurser til samferdselsformål regnet pr. innbygger. Det er derimot vanskelig å svare på om det er mye eller lite i forhold til oppgavens størrelse. Utredningene om inntektssystemet og forsøk på forenklinger som ble levert av Rattsø-utvalget og Borge-utvalget, viser at det er svært stor uenighet om hvordan man skal beregne behovet for samferdselsmidler i fylkeskommunene. Man kommer fort til kort, av flere grunner:

- Transport til sjøs er forholdsvis mye dyrere enn transport til lands
- Tallgrunnlaget er relativt svakt
- Kollektivtrafikk er av avgjørende betydning for mange unge og eldre innbyggere
- Skoletransport, som er en viktig del av tilskuddene, er også avhengig av skolestruktur
- Arbeidsreiser gir bindinger for tidstabellene
- Arbeidsreisetransport gir store volumer, men lav utnyttelse av materiellet
- Områder med liten befolkning gir få passasjerer pr. tur og store kostnader pr. km

Vektingen av ulike typer reiser, som for eksempel arbeidsreiser og skoletransport, i forhold til andre reiser, kan også gi store utslag i tildelingene.

Med dagens kriterier for tildeling av ressurser til formålet kommer Sogn og Fjordane ut med en ikke ubetydelig andel av midlene. Borge-utvalget har gjort beregninger som tyder på at tilskuddene til samferdselstiltakene (båt og ferger) og bil/bane kan bli redusert med 50 % dersom kriteriesystemet endres slik utvalget foreslår. En alternativ modell foreslått av Møreforskning ville derimot gitt Sogn og Fjordane en betydelig økning i tilskuddet. Rattsø-utvalget endte opp med en løsning omtalt i Rattsø 1-utvalgets innstilling, som ville gitt Sogn og Fjordane en liten, men negativ endring i tilskuddet.

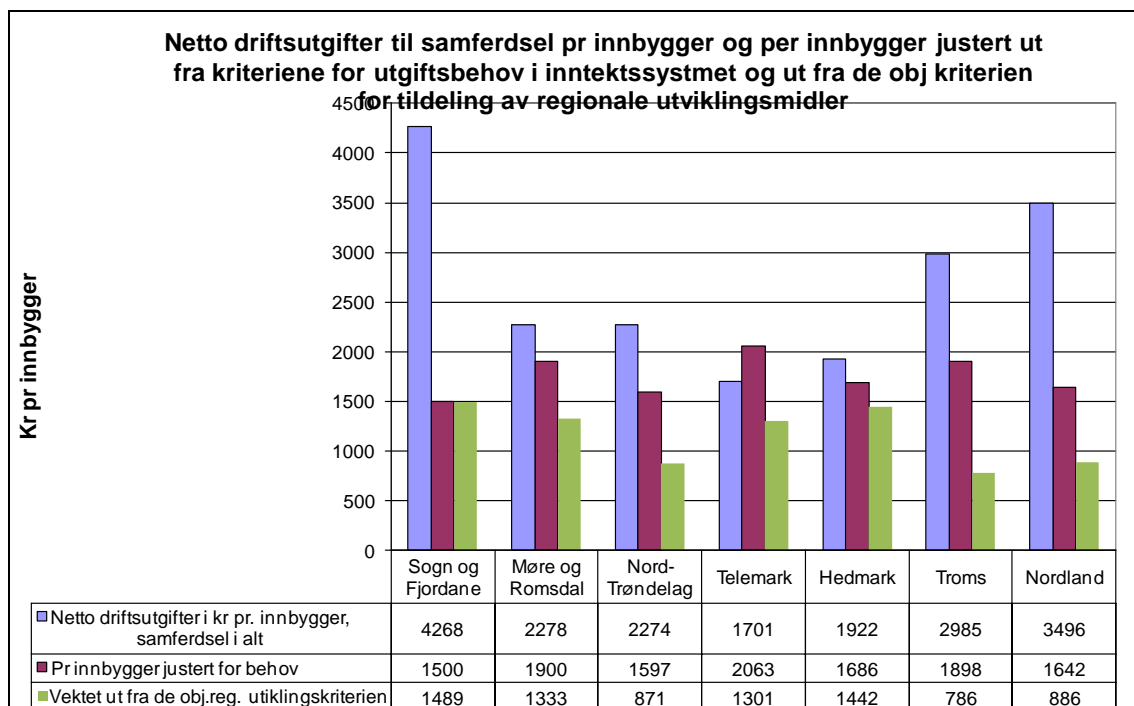
Vi kan bruke tildelingskriteriene for å vurdere utgiftsnivået og kommer til følgende resultat med og uten korreksjon for behov.



Figur 5-2: Samferdselsutgiftene med og uten korreksjon for behovet.

Figuren viser at det ikke er noen av de andre fylkene i sammenlikningen som bruker tilnærmet så mye til samferdsel som Sogn og Fjordane før man korrigerer for beregnet behov etter dagens regler. Samtidig viser den at korreksjonen for behov er svært omfattende. Det resulterer i at Sogn og Fjordane fylkeskommune etter korreksjon bruker mindre enn noen av de andre fylkeskommunene.

De objektive kriteriene for samferdselssektoren har vært under press i mange år. Det er vanskelig å finne frem til alternativ, men for å illustrere mulige endringer har vi vist utslagene dersom en hadde benyttet kriteriene for fordeling av midler til regional utvikling for næringsutvikling som grunnlag for tildeling av samferdselsmidler. Vi har beregnet hvordan det eventuelt vil slå ut.



Figur 5-3: Netto driftsutgifter pr. innbygger og i forhold til behov regnet etter gjennomsnittlig behov for fylkeskommunene og ut fra regional utviklingskriterium.

Figuren viser at fylkeskommunen bruker mindre enn noen av de andre fylkeskommunene til samferdselsformål dersom man bruker kriteriet for samlet utgiftsbehov som korreksjonsfaktor, og mer enn alle de andre fylkeskommunene dersom man bruker kriteriene for fordeling av midler til regional utvikling for næringsutvikling som korreksjonsfaktor.

Selv om dette er ment som en illustrasjon, innebærer det at fylkeskommunen kanskje bør ha en alternativ strategi dersom det viser seg at kriteriene som brukes i dag blir erstattet av kriterier som faller mindre gunstig ut for Sogn og Fjordane. Man må da kunne tilpasse seg nye rammevilkår. Spørsmålet er da hvor stor sannsynlighet det er for slike endringer, og hvor store virkninger det vil kunne gi. Man bør ha et bilde av både risiko og konsekvenser.

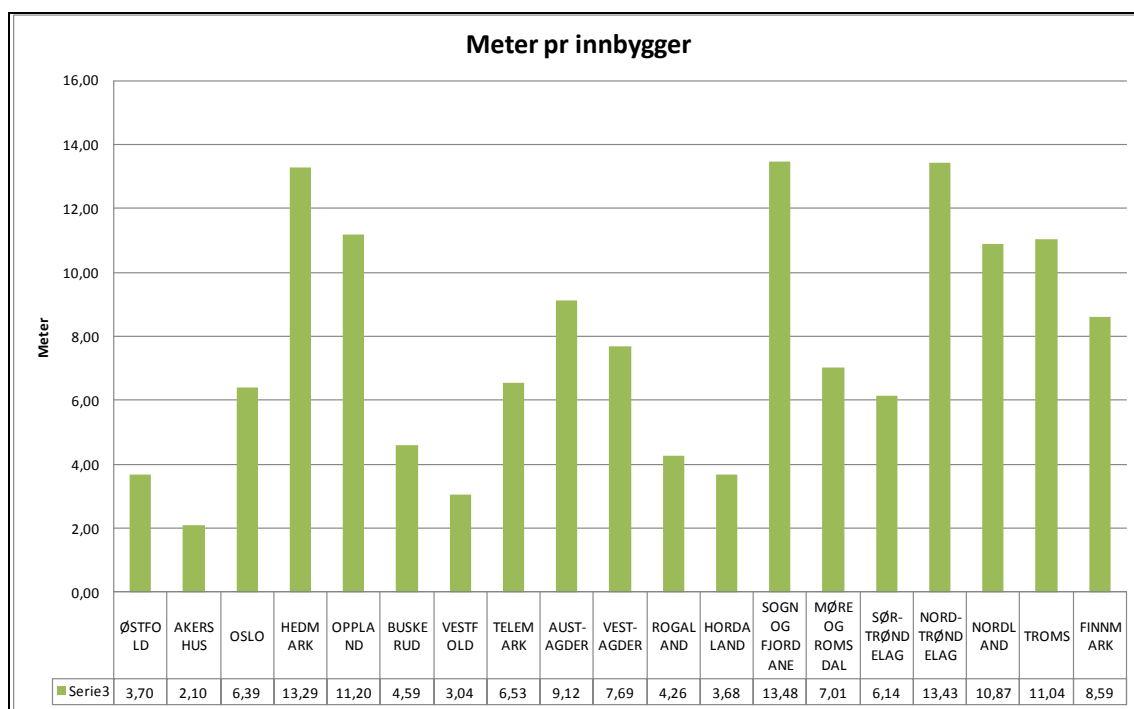
Vi skal bruke litt plass til å se nærmere på hvordan den nasjonale situasjonen er og hva som kan styre utviklingen.

Vi skal forsøke å gi et bilde av situasjonen på de viktigste områdene. Det vil si:

1. Drift av veier
2. Bilruter
3. Båtruter

5.3 Fylkesveier

Når fylkesveiene koster mer pr. innbygger enn i noen av de andre fylkene, vil det være rimelig å vite om det er store forskjeller med hensyn til veilengder. Vi har derfor nedenfor vist fylkekommunenenes veilengder for hele landet.



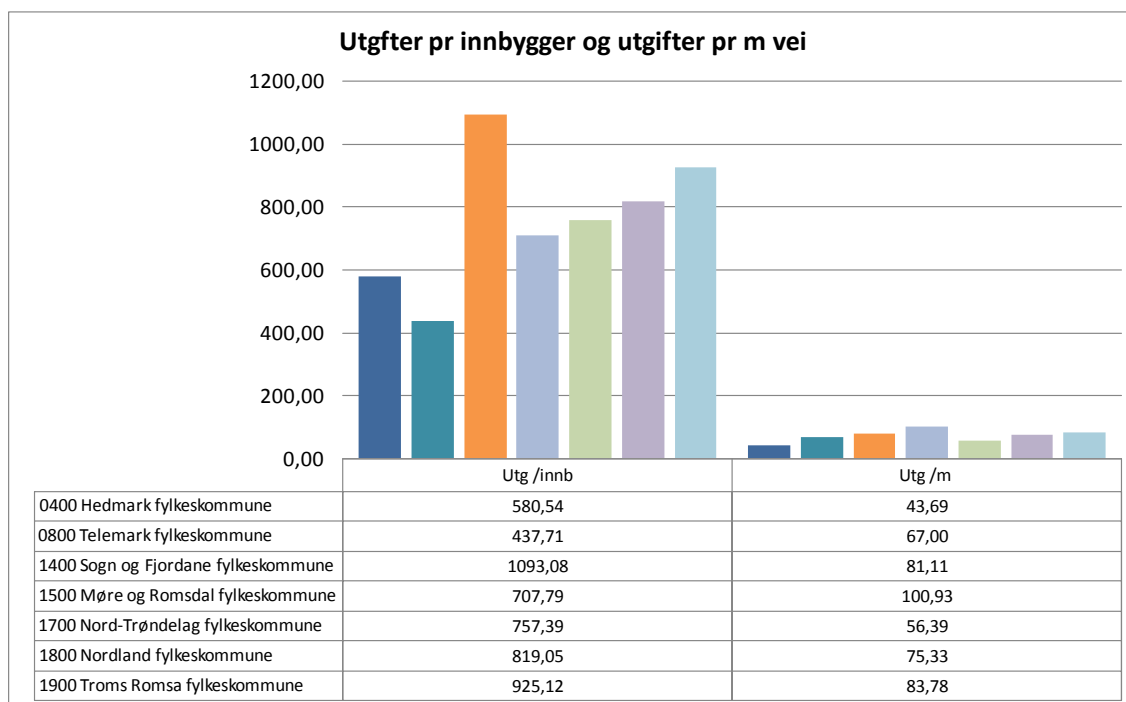
Figur 5-4: Fylkeskommunenes veinett i meter pr. innbygger.

Sogn og Fjordane har 13,48 meter fylkeskommunal vei pr. innbygger. Lengden for de andre fylkeskommunene varierer ellers fra 2,10 meter pr. innbygger i Akershus til 13,43 meter i Nord-Trøndelag. Veilengden gir dermed litt av svaret på hvorfor utgiftene er relativt høye, men ikke hvorfor de er høyere enn i Nord-Trøndelag, som har omtrent samme veilengde pr. innbygger.

Det er dessuten slik at dersom trafikken er stor, vil også kravene til veiens overflate, bredde og belysning være større. Det er derfor ikke gitt at man kan vurdere veiutgiftene bare ut fra veilengder og veibredder. Vi har ikke så detaljerte trafikk-tellinger at vi kan si hvor stor den gjennomsnittlige trafikken er på fylkesveinettet. Vi må også innrømme at trafikken alene neppe gir hele forklaringen på de kostnads-messige forskjellene. Vi mener imidlertid at både veilengden og trafikken bør trekkes inn når man skal vurdere fylkeskommunens produktivitet dersom det er rimelig god statistisk sammenheng, slik vi har sett at det er på kommunenivå.

5.3.1 Produktivitet

Fylkeskommunens brutto driftsutgifter pr. innbygger og pr. meter fylkeskommunal vei kan gi et uttrykk for produktiviteten innen samferdsel, jf. figuren under.



Figur 5-5: Brutto driftsutgifter pr. innbygger og pr. m vei i Sogn og Fjordane og sammenlikningsfylkene.

I 2009 hadde Sogn og Fjordane brutto driftsutgifter pr. *innbygger* på kr 1 093. Tilsvarende utgifter i de andre kommunene varierte fra kr 437 i Telemark til kr 925 i Troms fylkeskommune. I utvalget er det ingen som har høyere utgifter pr. innbygger enn Sogn og Fjordane.

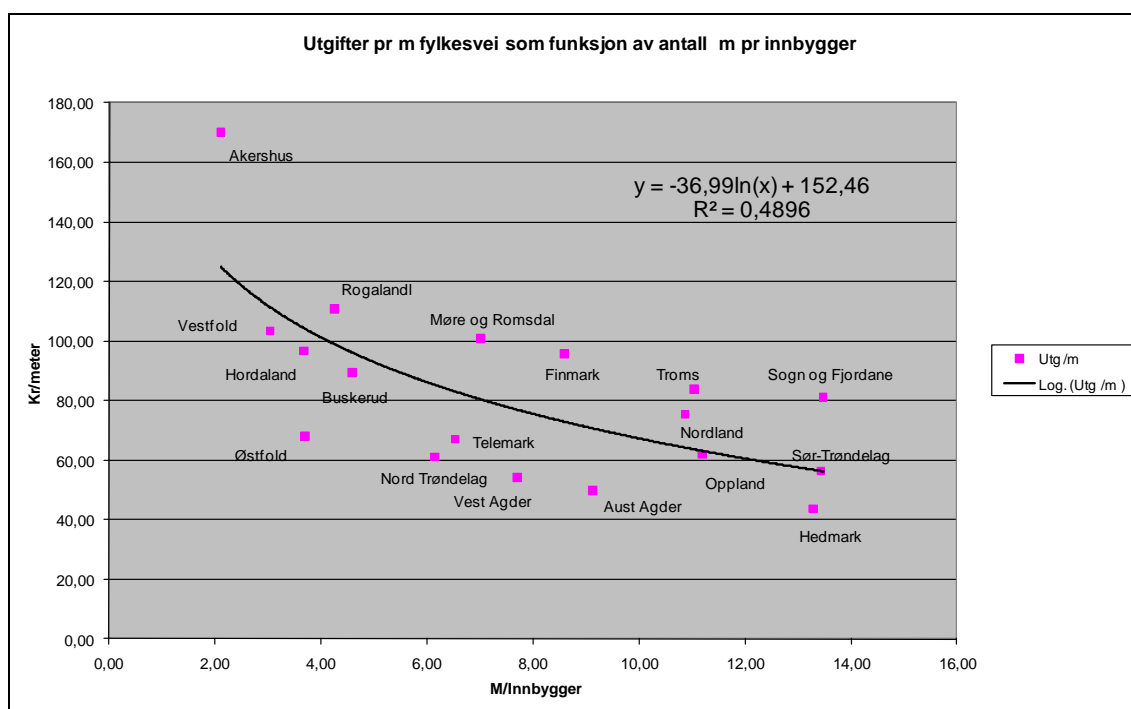
Sogn og Fjordanes brutto driftsutgifter pr. *meter* var på kr 81. De andre fylkeskommunene brukte fra⁴⁰ kr 56 i Nord-Trøndelag til kr 100 i Møre og Romsdal fylkeskommune.

5.3.2 Kostnader korrigert for bruken av veien

En vei som er mye brukt, vil ha behov for høyere driftsutgifter enn en vei som er lite brukt. For å analysere dette forholdet har vi brukt antall kilometer vei pr. innbygger som indikator for bruken. Tanken er at belastningen blir større dersom det er få kilometer vei pr. innbygger. Denne noe indirekte indikatoren er valgt i mangel av mer presis informasjon om bruken.

Figuren under viser sammenhengen mellom utgifter pr. kilometer vei og veilengden pr. innbygger for alle fylkeskommunene utenom Oslo.

⁴⁰ Det fremgår at Hedmark bruker enda mindre (kr 43,69). Det kan imidlertid se ut som en ikke har fått med alle utgiftene her, siden det fremgår at de ikke har avskrivninger.

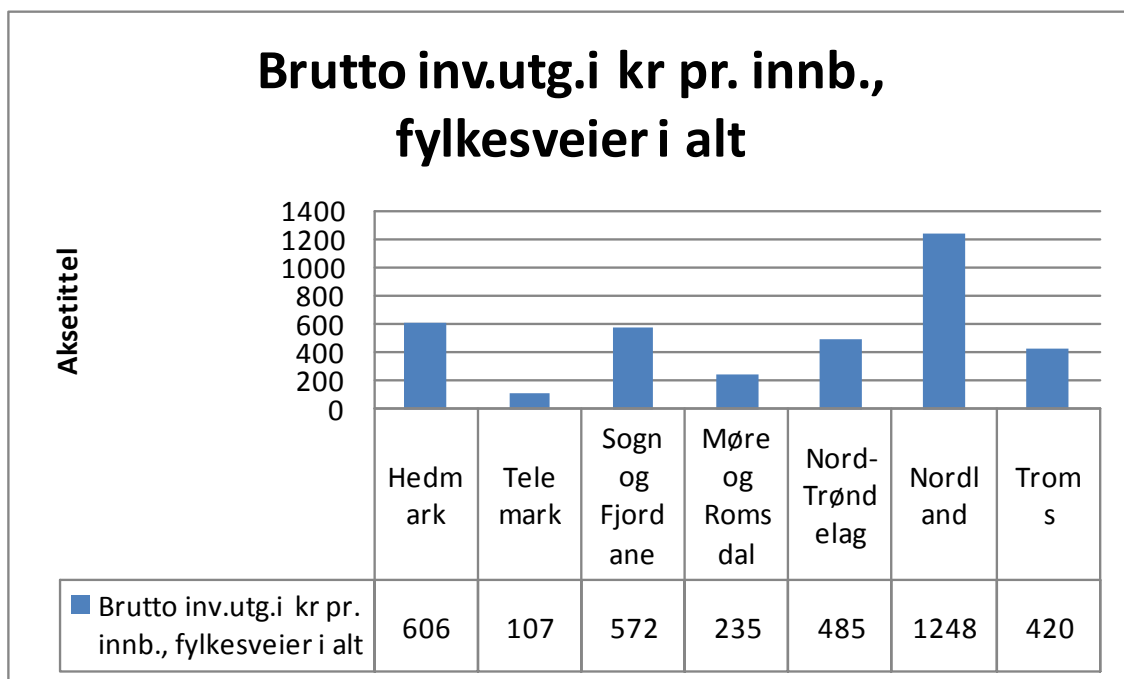


Figur 11.12: Sammenhengen mellom veilengde pr. innbygger og kostnader pr. kilometer vei for alle fylkeskommunene. (Omfatter alle utgifter, drift, sikkerhet og miljø.)

Som forventet er det en ganske sterk tendens til at kostnadene pr. km avtar med økende veilengde pr. innbygger. Bruken av veien er heller ikke den eneste årsak til utgifter. Fylkeskommunene har ganske ulik økonomi og dessuten ulik prioritering. Spredningen er også et resultat av ulike lokale forhold, inkludert hvordan vedlikehold av veier tidligere er prioritert.

Av figuren fremgår det at Sogn og Fjordane sammen med Akershus, Rogaland, Møre og Romsdal, Finnmark, Troms og Nordland ligger klart over gjennomsnittet. Hedmark, Agder-fylkene, Telemark, Nord-Trøndelag, Buskerud, Hordaland og Vestfold ligger under det korrigerte gjennomsnittet. Vi kan tenke oss at det er noen likeheter i veinettet for fylkeskommuner oppstykket av fjorder og fjell. Tunneler og broer er ekstra dyre å drifte og vedlikeholde. I tillegg kommer problemer med ras og flom. Hordaland og Akershus bryter riktignok en slik tenkning. Som påpekt av Rattsøutvalget er det også både penger (frie disponible midler) og politikk inne i prioriteringen som påvirker utgiftsnivå og fordeling mellom sektorene. Akershus har ikke akkurat mange fjorder og fjell, selv om Oslofjorden er en del av Akershus. Akershus har derimot god skatteinngang pr. innbygger.

På sikt er det rimeligere å vedlikeholde veiene enn å la dem forfalle. Asfaltering føres som investering. Reasfaltering er vedlikehold og skal føres som driftsutgift. Skillet mellom vedlikehold og investeringer kan være litt vanskelig ettersom omfattende vedlikehold ofte gir bedre vei. Fylkeskommunenes investeringer til samferdselsformål kan være en indikasjon på om praksisen er ulik fra fylkeskommune til fylkeskommune, noe vi forøvrig ikke regner som en så stor fare for fylkeskommunene som for kommunene, ettersom Vegvesenet i stor grad har felles kultur. Resultatet er vist i figuren under.



Figur 11–13: Kommunale investeringer i fylkeskommunale veier.

I 2009 investerte Sogn og Fjordane rundt kr 572 pr. innbygger. Brandangersundet er et av de største prosjektene. De andre fylkeskommunene investerte fra kr 107 i Telemark til kr 1 248 i Nordland. Landsgjennomsnittet lå samme periode på kr 350. Vi oppfatter at tallene er slik at det ikke er grunn til å tro at Sogn og Fjordane følger en praksis for regnskapsførsel av investeringsutgifter som medfører at driftsutgiftene skulle bli særlig store.

I tidligere vurderinger av situasjonen i Sogn og Fjordane er det fremkommet at dette fylket har særlig stort investeringsbehov. Dette ble også tydelig da deler av riksveinettet ble overført til fylkekommunene. Det fulgte store investeringsplaner med overføringen. Dette kommer på toppen av egne ikke-gjennomførte planer. Finansieringen av disse oppgavene er delvis ordnet ved fortsatt overføringer av tilskudd til riksveiferge som blir nedlagt.

5.3.3 Oppsummering fylkesveier

Fylkeskommunens driftsutgifter til kommunale veier ser ut til å være forholdsvis høye eller svært høye avhengig av om man regner pr. innbygger eller pr. meter. Når man tar hensyn til veilengde pr. innbygger, ser det ut til at fylkeskommunen er blant de fylkeskommunene som bruker relativt sett svært mye til formålet. Vi kan ikke dokumentere at de fylkeskommunene som ligger over referansebanen, har felles trekk som medfører at dette er ulikheter man kan se bort fra, men det er grunner til at fylker med mange tunneler og bruer må bruke mer pr. meter vei enn de øvrige fylkeskommunene.

I samferdselsadministrasjonen peker man på at ekstra driftsoppgaver knyttet til ras og flom også kan påvirke utgiftsnivået. Dette virker logisk, men vi har ikke beregninger som viser i hvor stor grad dette påvirker utgiftene.

Investeringene er middels store i forhold til sammenlikningsutvalget. Her mente Rattsø-utvalget at Sogn og Fjordane fylkeskommune burde ligge svært høyt, uten at dette er tydelig i tallene. Planene som foreligger, viser at dette stemmer.

Investeringene er så store at det representerer en økonomisk utfordring for hele fylkeskommunen. Spørsmålet om fullfinansiering av planer som følger av overtakelsen

av riksveiprosjekter fra staten, har vært et viktig tema og kan bli det også i årene som kommer.

5.4 Lokale ruter

Lokale ruter består av

- Bussruter
- Baner
- Lokale båtruter
- Ferjer knyttet til fylkesveiene
- Godsruiter
- Skoletransport og
- Tilskudd til bevegelseshemmede

Fylkeskommunen har håndtert dette samlet, men det er ganske sammensatt mønster av avtaler med transportørene. Målet nå er å få et oversiktsbilde som gjør det mulig å se og vurdere handlingsrommet for styringen av utgiftene.

Budsjettet for 2010 gir en detaljert oversikt over de kontrakter fylkeskommunen har og hvor stort engasjement man har i forhold til de ulike selskapene. For sentrale samferdselspolitikere er dette trolig helt nødvendig. Det er derimot helt umulig for en person som ikke er godt kjent, å forstå hva man bruker midlene til og hvem det er som kan ha nytte av ressursinnsatsen.

Fylkeskommunen fikk i 2005 utarbeidet en transportanalyse, Rambøll-rapporten, som gir en ganske god oversikt over hva fylkeskommunen er engasjert i på transportsiden med utgangspunkt i transportoppgaven og hvordan den er strukturert.

5.4.1 Bussruter

Utgiftene til bussrutene mv. er i størrelsesorden 186 millioner kroner. Selskapene henter ca. 100 millioner fra passasjerene. Det viser seg at ca. 80 % av transporten foregår langs hovedveinettet. Flexibiliteten i systemet sikres gjennom et sett med underkontrakter til drosjer mv. Omfanget av undertransportene er ca. 30 millioner kroner.

Fylkeskommunen forholder seg til følgende, ulike rutetyper.

- Ekspressruter
- Regionruter
- Skoleruter
- Ordinære ruter
- Kombiruter
- Bygderuter
- Sommerruter
- Serviceruter
- Badekjøring (svømmeundervisning)

Ordinære ruter utgjorde i 2005 ca. 28,5 % av antall km i pakken og utgjorde 3,1 millioner km hvorav 2,5 millioner var med skolekjøring.

Skolerutene med bare elever utgjorde ca. 2 millioner km, og det var ca. 18,5 % av transportlengden.

- De regionale rutene utgjorde ca. 6,9 % av transporten, og knapt 40 % av transportene var med skolebarn
- Ekspressbussene utgjorde ca. 9,4 % av transporten
- Kombiruter med gods utgjorde ca. 534 000 km og 50 % var med skolebarn. Det er 4,8 % av transportdistansen
- De øvrige rutene utgjorde ca. 3,4 % av transportdistansen
- Skolekjøring er dels eksklusiv og dels i kombinasjon med andre ruter. 47,5 % av rutene var bundet opp i skoleskyss med lovpålagt kjøring i 2005. Andelen er om lag den samme i dag

Man kunne dermed tenke seg at fylkeskommunen kunne redusere utgiftene til ca. 50 %, men så enkelt er det neppe. Man kan heller ikke se båttransport og buss-transport uavhengig av hverandre i et fylke med så mange fjorder.

Passasjerbelegget er i 2009 ca. 24 % regnet av setekilometer. Tallet har økt fra 22 % i 2008. Det lille belegget og de store utgiftene har ført til at det er arbeidet systematisk med å redusere utgiftene ved hjelp av flere tiltak. Dette ser ut til å bli videreført i 2010. Man har introdusert ropebuss (ring, så kommer den, på faste dager) og drosjeløsninger så vel som rent private transportløsninger for å redusere de offentlige utgiftene. Arbeidet med anbud er under utvikling. Pakker med gode og mindre gode ruter for lokal administrasjon synes å være en god løsning. Avtalene er netto tilskudd, som gjør det lønnsomt for selskapene at det er flest mulig betalende passasjerer. Fylkeskommunen er i ferd med å ta grep om båtruter som har vært styrt regionalt med tilskudd fra fylkeskommunen i Florøbassenget.

Det kan oppfattes som en begrensning i arbeidet med å redusere utgiftene at man forutsetter offentlig transporttilbud til alle i alle deler av fylkekommunen. Man kan på prinsipielt grunnlag fastslå at jo flere mål man setter, desto stivere blir det systemet man lager.

5.5 Båtruter

Tilskuddene til båtrutene utgjorde ca. 125 millioner kroner i 2009. Passasjerbelegget var 23,7 %, som var en oppgang fra 23 % i 2008. Kontraktene for 2010 er på 112,5 millioner kroner. Dette er en betydelig nedgang til tross for at de fleste avtalene er forhandlede avtaler. Det er blant annet inngått en stor, midlertidig avtale i påvente av en større anbudskonkurranse om en stor transportkontrakt fra 2012.

Båtrutetilbudet omfatter:

- Ekspressbåtruter
- Lokale båtruter til øyene og
- Veiløse bosettinger
- Godstransport

Ekspressbåtrutene går fra Sogndal til Bergen og fra Selje/Måløy til Bergen. Ruten knytter Sogn og Fjordane til Bergen, men har i tillegg viktige lokale funksjoner. Andelen passasjerer som var på reise til arbeid eller skole, utgjorde i 2005 ca. 20 %. I arbeid utgjorde ca. 18 %, og ferie og fritid utgjorde 21 %. Av alle reisende til Bergen i nedslagfeltet til Bergen tar båtene ca. 21 %, men i enkelte områder er andelen 60–70 %. I en tidligere undersøkelse fra 2001 tok båtene ca. 50 % av reisen langs kysten, 13 % i Indre Sogn og ca. 9 % i andre områder. Som følge av stor veibygging er det klart at båtrutene har fått en annen konkurransesituasjon. Båten på Sognefjorden starter for eksempel ikke lenger i Årdal, men i Sogndal. Etter åpning og videreutvikling av veien

fra Lærdal til Bergen, er det rimelig at denne ruten må revurderes fra tid til annen. Brutto og netto kostnader må holdes opp mot samfunnsmessige virkninger på tidspunkter der dette kan ha betydning for samferdselsbeslutningene og anbudsforberedelsene.

Lokale ruter er i stor grad styrt av skoleskyssen, men de er også matebåter til ekspresståtene, de tilbyr arbeidsreiser og de sørger for andre lokale transportere. I utredningen fra Rambøll i 2005 fremstilles lokalbåttilbudet som svært tilpasset transportbehovet, men med noen muligheter for forbedringer. Skoleskyssens andel av transportene er fra 0 % til 70 %.

Når det gjelder godstransport, forstår vi det slik at Sogn og Fjordane er den eneste fylkeskommunen som har ordninger med subsidiering av godstransporter. Omfanget er i størrelsesorden 3 millioner kroner. Det er imidlertid en svært liten andel av fylkeskommunens innbyggere som drar fordel av ordningen.

Ruter til veiløse steder finnes i en viss utstrekning. Mange av rutene er ordnet slik at båten går etter bestilling på angitte dager.

5.5.1 Oppsummering båtruter

Sogn og Fjordane har store utgifter til båttrafikk. Veibygging medfører likevel at buss og bil overtar en økende andel av trafikken. Spørsmålet knyttet til båttransport blir dermed om det er nødvendig å opprettholde båtruter når det bygges vei. Utviklingen de siste årene ser ut til å vise at det vil være fordelaktig med konkurranseutsetting. Det er viktig at kontraktene utformes slik at det er fordelaktig for alle parter at rutetilbudet benyttes så mye som mulig.

Befolkningens sammensetning med en svært stor andel innbyggere over pensjonsalder, ca. 20 % større andel enn gjennomsnittlig for landet, og en befolkning 0–15 år som er 10 % større enn landsgjennomsnittet, tilsier at behovet for kollektivtransport i befolkningen er større enn folketallet tilsier. Man kan derfor neppe regne med at det kan bli aktuelt å se bort fra innbyggernes transportønsker.

5.5.2 Muligheter for å redusere utgiftene til lokale ruter

Det forholdet at fylkeskommunens lovpålagte forpliktelse til å skaffe transport begrenser seg til ca. 50 % av transportarbeidet, gir fylkeskommunen mulighet til å redusere fylkeskommunens utgifter. Det er likevel vanskelig å tenke seg et Sogn og Fjordane uten et betydelig kollektivt transporttilbud med fylkeskommunale subsidier. Denne oppgaven er kanskje en av de viktigste begrunnelsene for hele fylkeskommunen.

Arbeidet med å effektivisere transporttilbudet synes å ha vært ganske omfattende, og det er særlig fremgang med hensyn til utgiftene fra 2009 til 2010. Det er mulig at konkurransen i andre deler av landet har gitt selskaper og myndigheter erfaringer som er kommet fylkeskommunen til gode allerede før man har satt ut store kontrakter på anbud.

Nye kontrakter med større grad av incitament til leverandøren og større fleksibilitet i transportløsningen slik at utnyttelsen av transportkapasiteten øker, burde gi mulighet for kostnadsreduksjoner. Kontrakter med bonuser til selskaper som kjører forsvarlig, holder rutetider og ikke reiser fra passasjerer, kan være et alternativ til detaljstyringen som nå gjelder.

Det ser ut til at fylkeskommunen kan videreføre det arbeidet som er påbegynt.

5.6 Oppsummering samferdsel

Relevant sammenlikning når et gjelder utgiftsnivå

Sogn og Fjordane bruker ca. kr 4 300 pr. innbygger til samferdselsformål. Det er mer enn i noen av de andre fylkeskommunene vi har sammenliknet med.

Det er vanskelig å svare på om det er mye eller lite i forhold til oppgavens størrelse. Faktorer som ofte er vurdert, er:

- Transport til sjøs er forholdsvis mye dyrere enn transport til lands
- Tallgrunnlaget for sjøtransport er relativt svakt
- Kollektivtrafikk har avgjørende betydning for mange unge og eldre innbyggere
- Skoletransport, som er en viktig del av tilskuddene, er også avhengig av skolestruktur
- Arbeidsreiser, som gir bindinger for tidstabellene
- Arbeidsreisetransport i sentrale strøk gir store volumer, men lav utnyttelse av materiellet
- Områder med liten befolkning gir få passasjerer pr. tur og store kostnader pr. km

Borge-utvalget har foreslått å redusere tilskuddene til rutetransport med nesten 50 %. En alternativ modell foreslått av Møreforskning ville derimot gitt Sogn og Fjordane en betydelig økning i tilskuddet. Sentrale politiske myndigheter har vært svært konservative når det gjelder endringer av systemet. Bebudet systemendringer for 2011 er foreløpig utsatt.

Utgiftsnivået

Vi kan på grunnlag av denne drøftingen ikke si annet enn at det ser ut til at man trolig må tilpasse seg et litt lavere utgiftsnivå på sikt.

Behov og mulighet for å redusere utgiftene

Det ser ut til at det kan være mulig å redusere utgiftene til både rutetransporten og drift av veier.

Når det gjelder veiene, er det trolig en forutsetning at man fortsetter opprustingen av veiene.

Når det gjelder rutetransporten, er det mulig å oppnå innsparinger ved hjelp av effektivisering og reduksjon i rutetilbudet. Det kan se ut til at fylkeskommunen allerede i 2010 har oppnådd en del fordeler av at man forbereder anbudsinnhenting for rutetransporten. Det ser ut til at samferdselskontoret kan videreføre det arbeidet som er påbegynt.

6 Tannhelsetjenesten

6.1 Definisjon av tannhelsetjenesten

Den offentlige tannhelsetjenesten har fire grupper prioritert klientell:

- Barn og unge 0–18 år
- Psykisk funksjonshemmede over 18 år
- Eldre, uføre og langtidssyke i institusjon og hjemmesykepleie
- Ungdom som fyller 19–20 år i kalenderåret

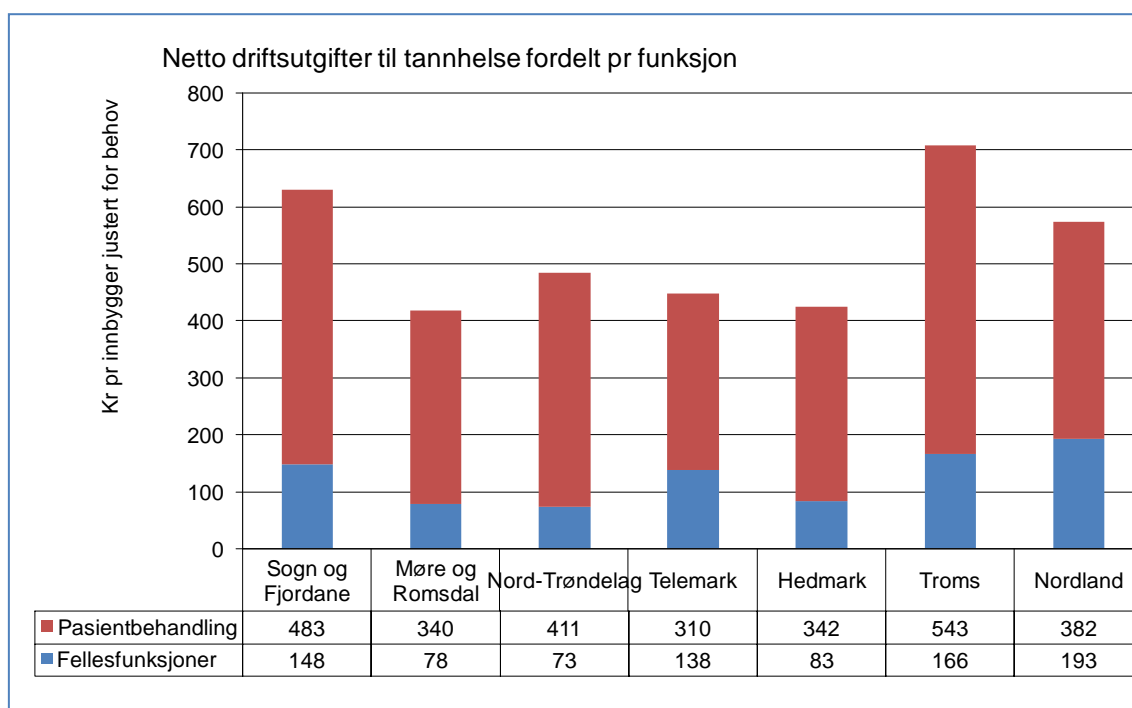
I tillegg behandles et betydelig antall voksne, betalende pasienter.

I KOSTRA skilles det mellom følgende to funksjoner:

- Pasientbehandling
- Fellesfunksjoner

6.2 Utgiftsnivå pr. innbygger

I neste figur vises fylkeskommunens netto driftsutgifter pr. innbygger fordelt på behandling og fellesutgifter.

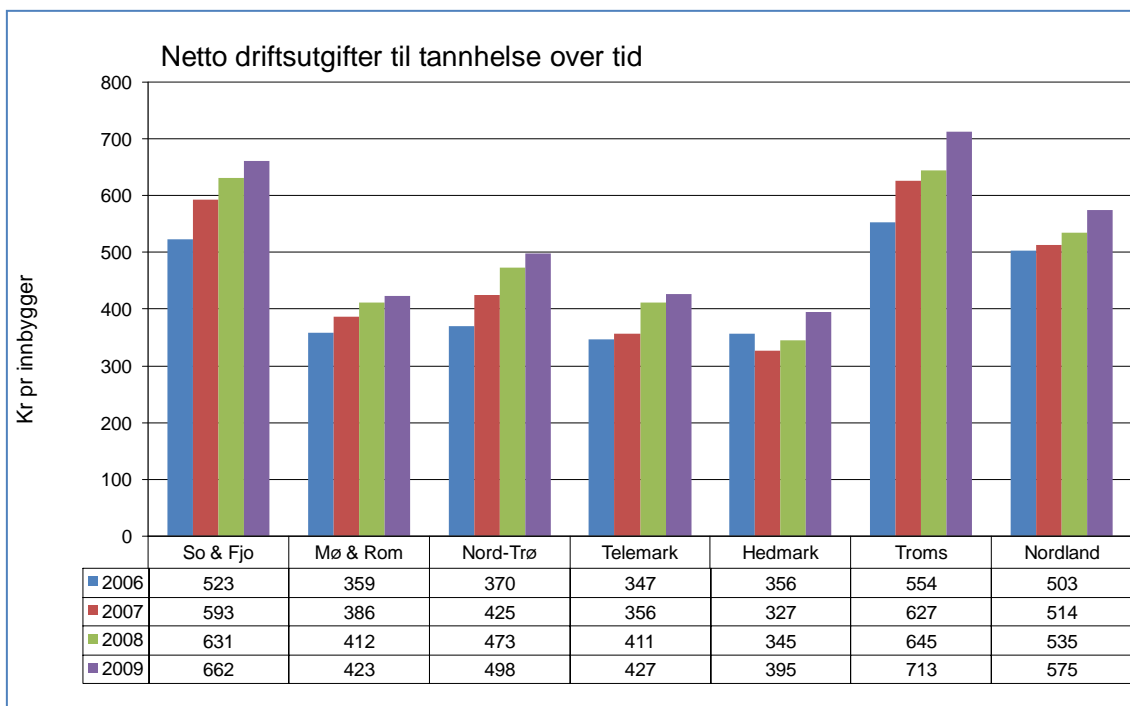


Figur 6–1: Netto driftsutgifter pr. innbygger til tannhelsetjenesten fordelt pr. funksjon. 2009.

Fra figuren ser vi følgende vedrørende utgiftsnivået pr. innbygger i Sogn og Fjordane i forhold til de andre fylkeskommunene:

- Betydelig høyere utgifter enn i alle de andre fylkeskommunene unntatt Troms, både når det gjelder utgifter til pasientbehandling og totalt.
- Betydelig høyere utgifter enn i Hedmark, Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal, på nivå med Telemark og Troms og betydelig lavere utgifter enn i Nordland når det gjelder fellesutgifter.

Før vi går videre i analysen, ser vi nærmere på om disse utgiftsforskjellene var spesielle for 2009 eller om de har vedvart over tid.



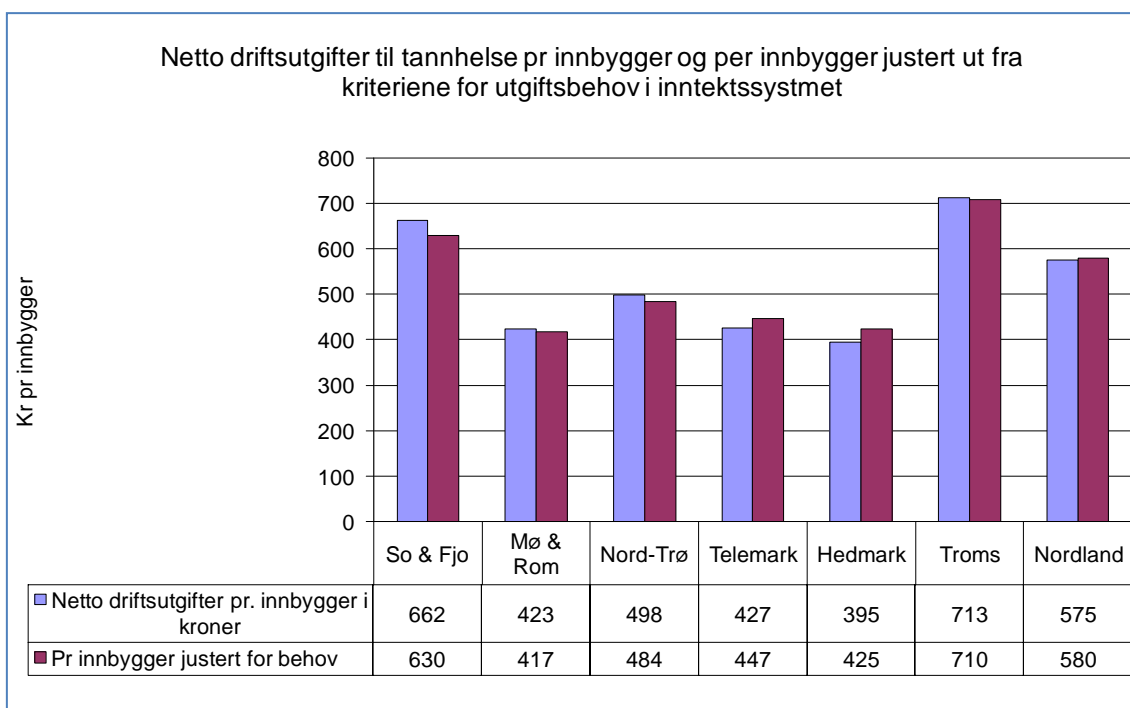
Figur 6-2: Netto driftsutgifter pr. innbygger til tannhelsetjenesten over tid. Nominelle kroner.

Fra figuren ser vi at 2009 ikke var noe spesielt år, og at fylkets utgiftsnivå har vært høyere enn de andre fylkeskommunene, utenom Troms, de 4 siste årene.

6.3 Utgifter justert for behov

Det finnes eget kriteriesett for tannhelsetjenesten som gir grunnlag for korreksjon av behov pr. innbygger i inntektssystemet, et kriteriesett som vi har lagt til grunn for å vurdere utgifter i forhold til behov.

Siden det bare er fylkeskommunenes andel av innbyggerne i ulike aldersgrupper (der aldersgruppene som inngår i de prioriterte brukerne veier tyngst) som inngår i kriteriesettet, er behovsjusteringen relativt beskjeden.



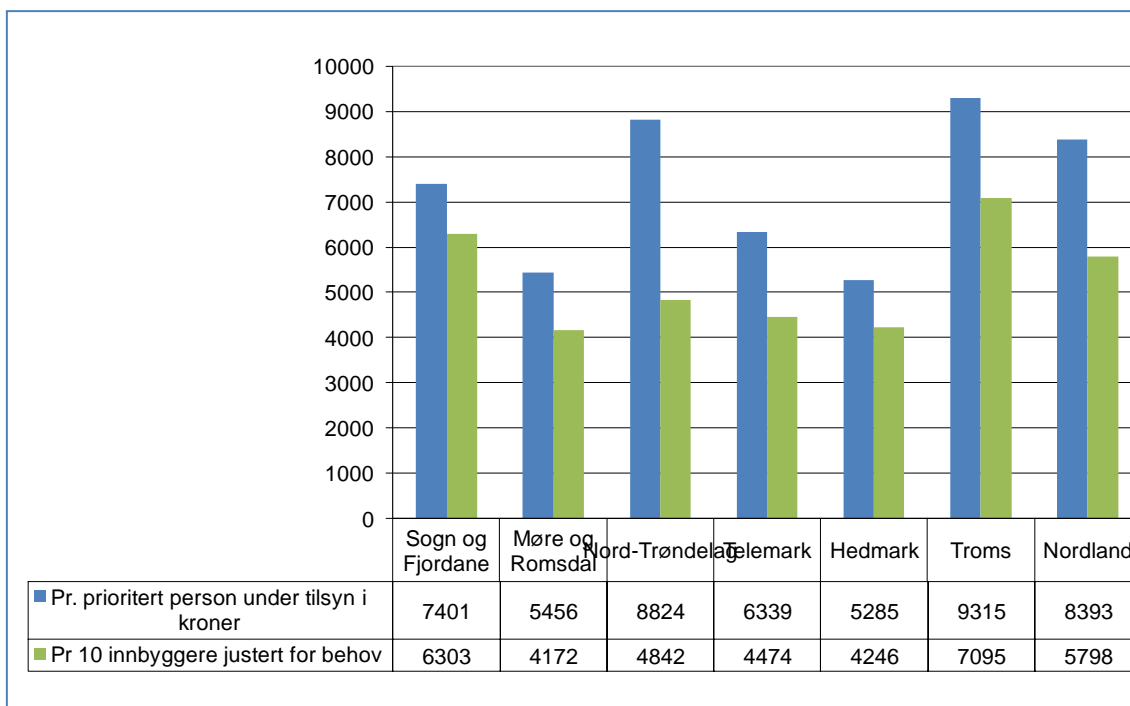
Figur 6-3: Netto driftsutgifter pr. innbygger med og uten justering for behov.

Fra figuren ser vi at justeringen for behov er beskjeden og at de tidligere nevnte utgiftsforskjellene mellom fylkene omtrent er de samme justert for behov. Forskjellen mellom Sogn og Fjordane og de andre blir likevel litt mindre.

6.3.1 Andel av befolkningen under offentlig tilsyn kan være et alternativ

En alternativ behovsjustering til det kriteriesettet fra KRD som er brukt, kan være andelen personer under offentlig tilsyn. Disse alternativene er sammenliknet i neste figur⁴¹.

⁴¹ Her er nivået pr. innbygger justert for behov multiplisert med 10 for å være i samme størrelsesorden i figuren.



Figur 6-4: Netto driftsutgifter målt henholdsvis pr. innbygger justert for behov sammen og pr. prioritert person under tilsyn.

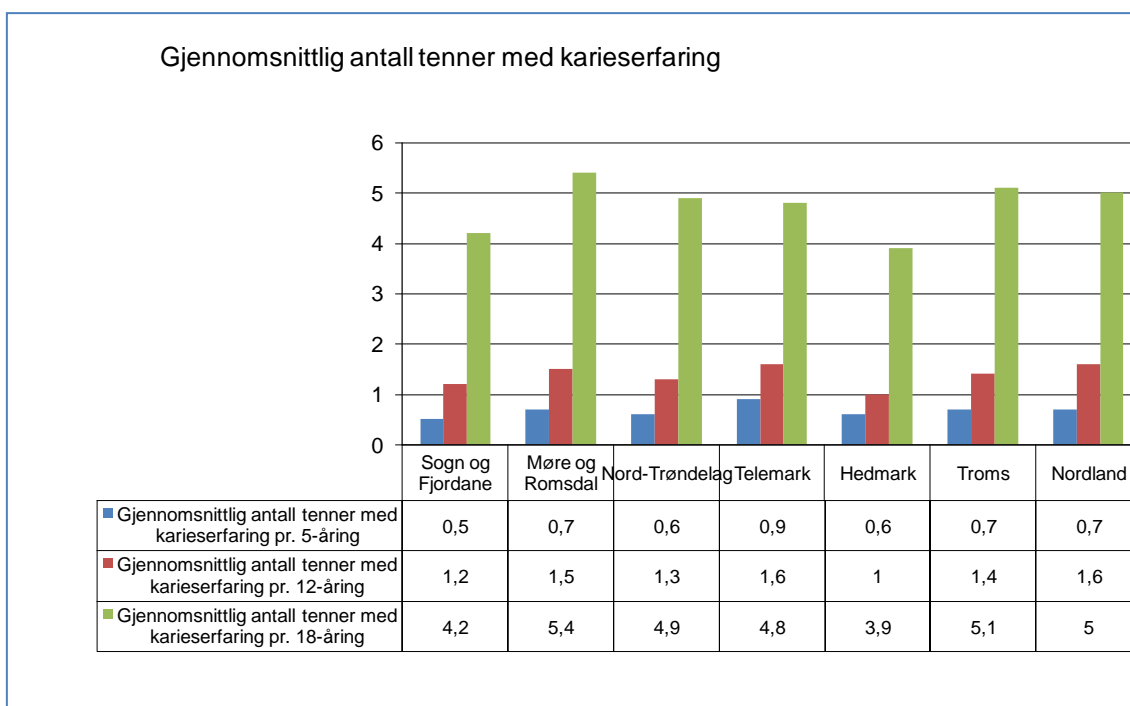
Fra figuren ser vi (som tidligere vist) at Sogn og Fjordane hadde et utgiftsnivå pr. innbygger justert for behov som var høyere enn de øvrige fylkeskommunene, unntatt Troms.

Vi ser videre at Sogn og Fjordane kommer langt bedre ut dersom vi tar hensyn til andelen av befolkningen under offentlig tilsyn. Målt pr. prioritert person under tilsyn ser vi at Sogn og Fjordane har et middels utgiftsnivå med netto driftsutgifter pr. person under tilsyn på kr 7 401. Et nivå som er klart høyere enn Hedmark, Møre og Romsdal og Telemark, men klart lavere enn Nordland, Nord-Trøndelag og Troms.

Årsaken til dette er at Sogn og Fjordane har en klart høyere andel personer av befolkningen under tilsyn enn de øvrige fylkeskommunene i utvalget.

6.4 Kvalitet

Gjennomsnittlig antall tenner med karieserfaring er en god indikator for å måle deler av arbeidet som tannhelsetjenesten har ansvaret for.



Figur 6-5: Gjennomsnittlig antall tenner med karieserfaring for barn/ungdom i alderen 5,12 og 18 år.

Fra figuren ser vi at barn/ungdom i Sogn og Fjordane i gjennomsnitt har relativt få antall tenner med karieserfaring:

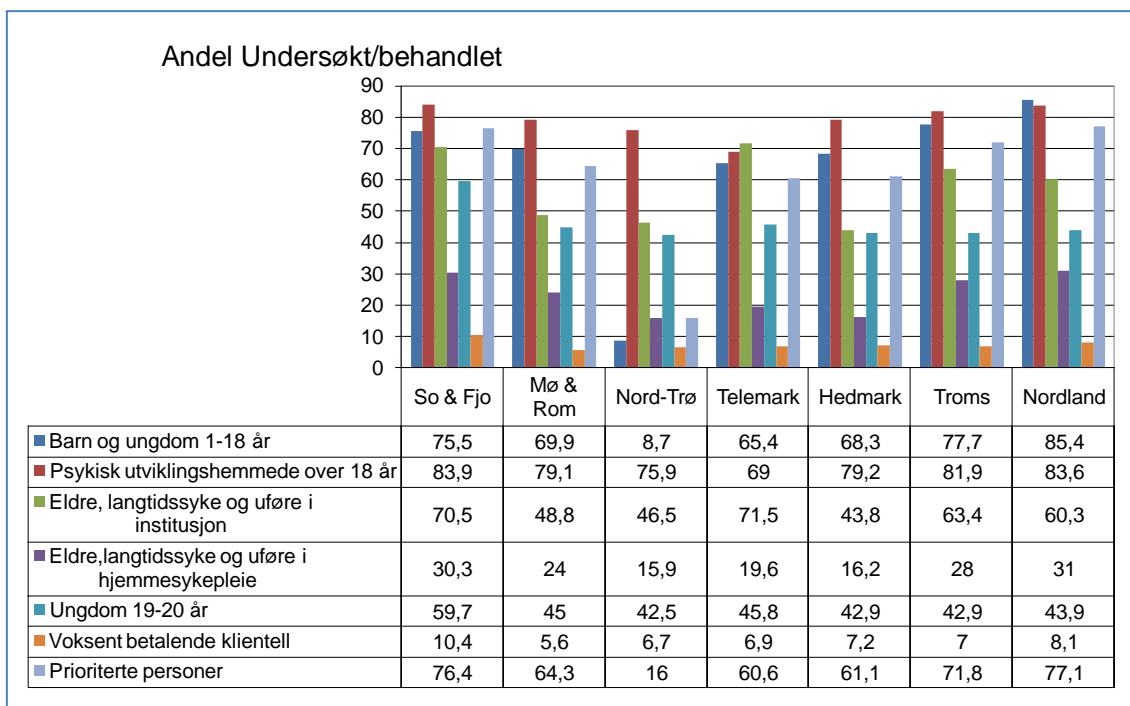
- Færre tenner med karieserfaring enn alle andre for 5-åring og nest minst (etter Hedmark) for 12- og 18-åring.

6.5 Hvordan er tilbudsnivået

Så langt har vi sett på utgifter til formålet relatert til befolkningsstørrelser m.m. I dette avsnittet skal vi vise Sogn og Fjordanes relative nivå når gjelder:

- hvor stor andel som er undersøkt/behandlet
- og tettheten på personell

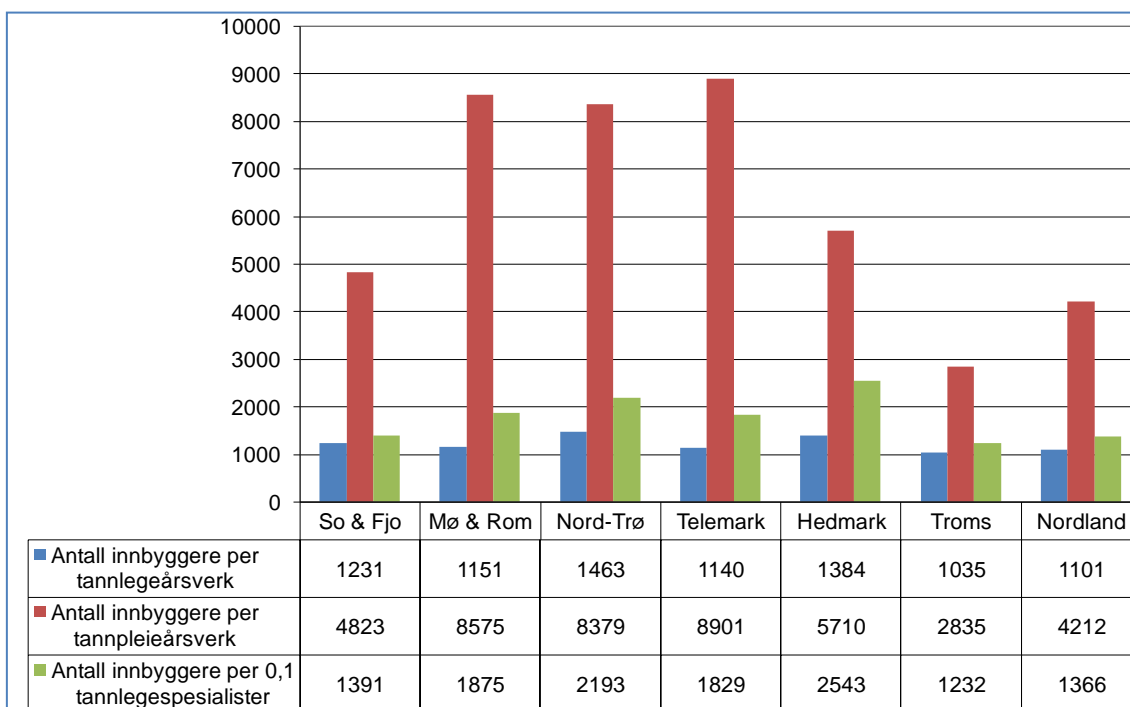
som viser grad av måloppnåelse og rammevilkårene.



Figur 6-6: Andel undersøkt av ulike prioriterte grupper m.m.

Fra figuren ser vi at tannhelsetjenesten i Nordland og i Sogn og Fjordane relativt sett undersøker/behandler en større andel av de prioriterte gruppene enn tannhelsetjenesten i de øvrige fylkene. Vi ser at andelen i Sogn og fjordane relativt sett er spesielt høy når det gjelder institusjonsbeboere, ungdom i alderen 19-20 år og blant voksent betalende klientell.

En forklaring på behandlingsfrekvensene kan være tannlegetettheten. Vi har nedenfor vist bemanningstettheten i de ulike fylkene regnet i forhold til innbyggerne.



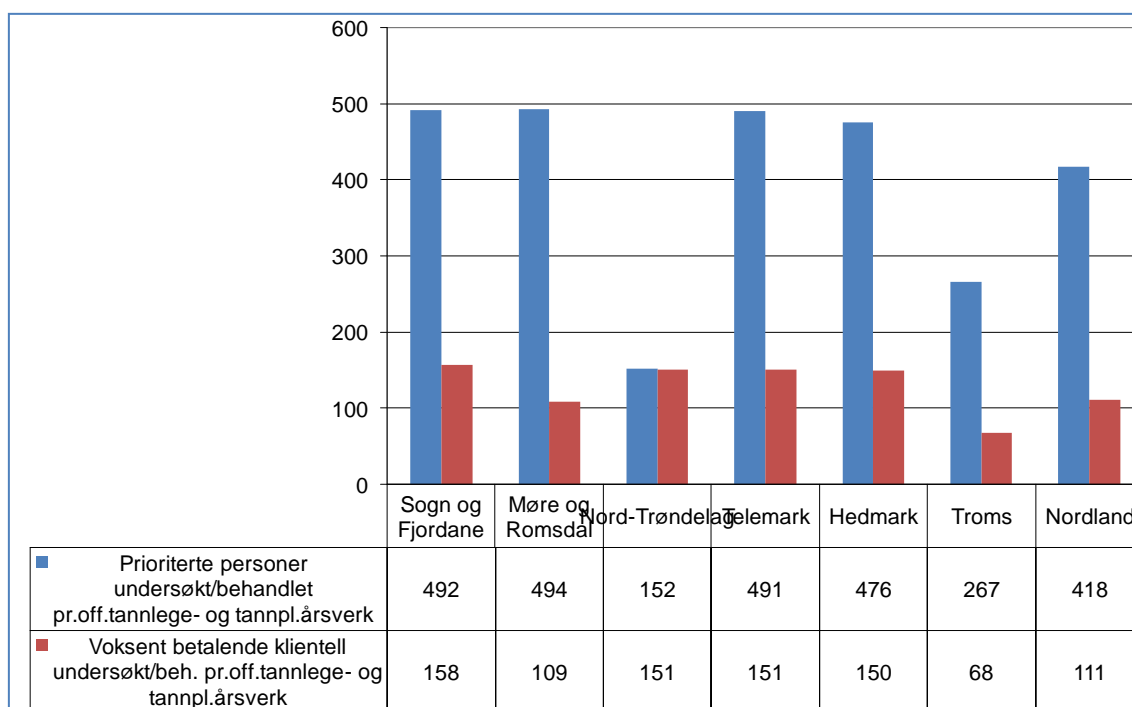
Figur 6-7: Innbyggere pr. ulike behandlerårsverk innenfor tannhelsetjenesten.

Fra figuren ser vi følgende vedrørende antall innbyggere pr. behandlerårsverk i Sogn og Fjordane i forhold til de andre fylkeskommunene:

- Relativt få innbyggere pr. årsverk (det vil si høyt nivå pr. innbygger) når det gjelder tannlegespesialister og tannpleiere (bare Nordland og Troms er lavere)
- Middels antall innbyggere pr. årsverk når det gjelder tannlegeårsverk

6.6 Produktivitet

Vi har ikke noe godt mål på produktivitet, men vi kan si noe om hvor mange som blir behandlet pr. årsverk. Det kan tjene som en indikator for produktiviteten. Tallene er vist i figuren nedenfor.



Figur 6–8: Prioriterte personer undersøkt/behandlet og voksne betalende brukere pr. off. tannlege- og tannpleierårsverk⁴²

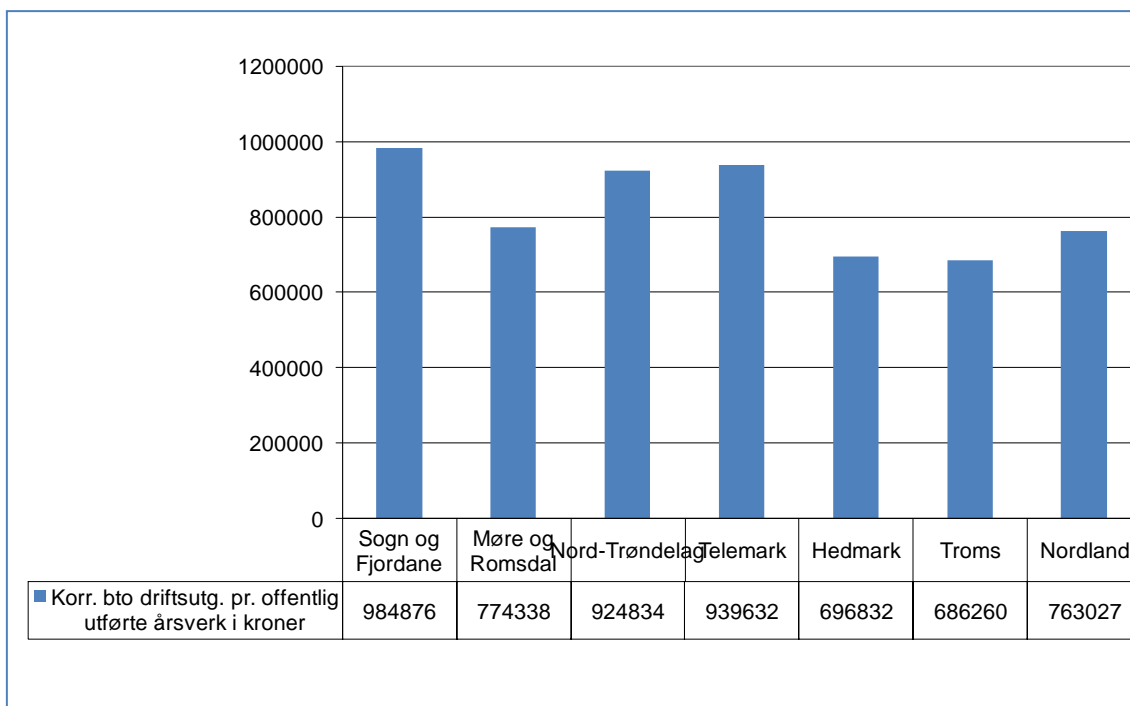
Figuren viser at Sogn og Fjordane sammen med Møre og Romsdal undersøker/–behandler flest prioriterte brukere pr årsverk. To fylkeskommuner har betydelig mindre aktivitet.

Det viser seg også at Sogn og Fjordane er blant de fylkeskommunene som undersøker/–behandler flest betalende pasienter. Tre av de andre fylkeskommunene har nesten like store pasienttall: Nord–Trøndelag, Telemark og Hedmark.

Alt i alt kan det se ut til at Sogn og Fjordane har den beste produktiviteten.

Vi har nedenfor vist hvor store utgifter som knytter seg til behandlingen.

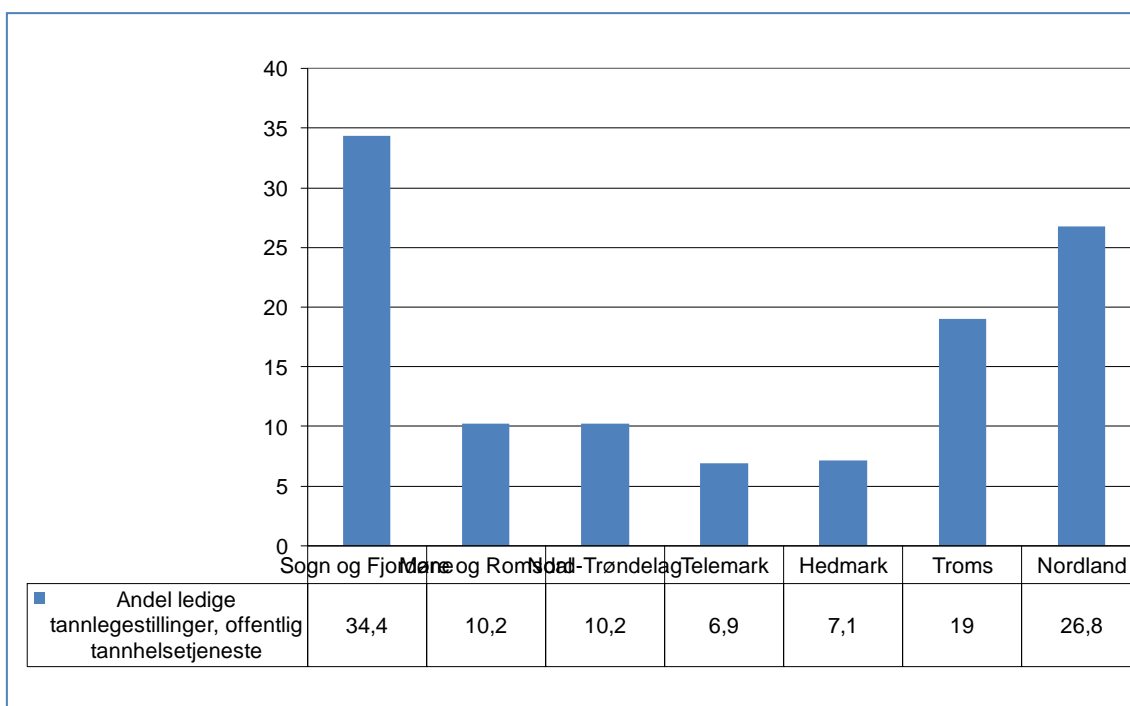
⁴² Nevner her er *avtalte årsverk* fra SSBs registerbaserte personellstatistikk. Personer i fødselspermisjon regnes med.



Figur 6-9: Korrigerte brutto driftsutgifter pr. offentlig utførte årsverk i tannhelsetjenesten.

Figuren viser at Sogn og Fjordane bruker ca. kr 985 000 pr. årsverk i fylkestannhelsetjenesten. De andre fylkeskommunene bruker fra ca. kr 686 000 i Troms til ca. kr 940 000 i Telemark. Utgiftene pr. årsverk er større i Sogn og Fjordane enn i noen av de andre fylkeskommunene. Forskjellene er beskjedne i forhold til Nord-Trøndelag og Telemark og store i forhold til de andre.

Vi har sett at ledige stillinger innen tjenesten i Sogn og Fjordane er ganske stor. Spørsmålet er om dette kan forklare de høye bruttoutgiftene. I figuren nedenfor har vi vist ledige stillinger innen tjenesten for de ulike fylkene.



Figur 6–10: Andel ledige stillinger i offentlig tannhelsetjeneste.

Figuren viser at Sogn og Fjordane har den største andel ledige stillinger av de undersøkte fylkeskommunene, med ca. 34,4 % ledige stillinger. De andre har fra 6,9 % ledige stillinger i Telemark til 26,8 % i Nordland. Vi kan dermed se at Telemark, som har høye brutto utgifter, har lav andel ledige stillinger, mens Troms og Nordland har stor andel ledige stillinger, men ikke høye utgifter. Sammenhengen er enten ikke så stor eller så er det en mer innfløkt sammenheng med flere andre faktorer. Et spørsmål kan for eksempel være om man og hvordan man henter inn vikarer, noe en ikke gjør i Sogn og Fjordane.

6.7 Oppsummering tannhelsetjenesten

Relevante sammenlikninger når det gjelder utgiftsnivå

Utgiftsnivået pr. innbygger justert for behov ut fra KRDs kriteriesett for formålet, er betydelig høyere enn alle de andre fylkeskommunene, med unntak av Troms.

En tilpasning til Troms' utgiftsnivå ville gitt en økning av Sogn og Fjordanes utgiftsnivå med 9 millioner kroner, mens tilpasning til de andre fylkeskommunenes utgiftsnivå ville redusere Sogn og Fjordanes utgiftsnivå med mellom 5 og 25 millioner kroner.

Regnes utgiftsnivået pr. prioritert person, forbedres Sogn og Fjordanes relative utgiftsnivå fra høyt til middels. Sogn og Fjordane har klart høyere andel personer av befolkningen under tilsyn enn de øvrige fylkeskommunene i utvalget.

Tilbudsnivå og produktivitet

Tannhelsetjenesten i Sogn og Fjordane behandler en større andel av de prioriterte enn de øvrige fylkene. Tannlegetettheten og tannpleiertettheten er relativt god selv om det finnes fylker med bedre dekning, som for eksempel Nordland.

Produktiviteten er vanskelig å angi, men Sogn og Fjordane undersøker/behandler flest prioriterte personer og har flere voksne betalende kunder enn de andre fylkene.

Bruttoutgiftene pr. ansatt er større enn i noen av de andre fylkene. Forskjellene er til dels betydelige.

Ut fra foreliggende opplysninger er det vanskelig å si om det relativt sett høye utgiftsnivået skyldes den desentraliserte strukturen, da det ikke finnes lett tilgjengelige opplysninger om antall tannklinikker for hver fylkeskommune. Relativt høyt utgiftsnivå kombinert med godt tilbudsnivå og god produktivitet i Sogn og Fjordane indikerer imidlertid at den desentraliserte strukturen er en vesentlig årsak.

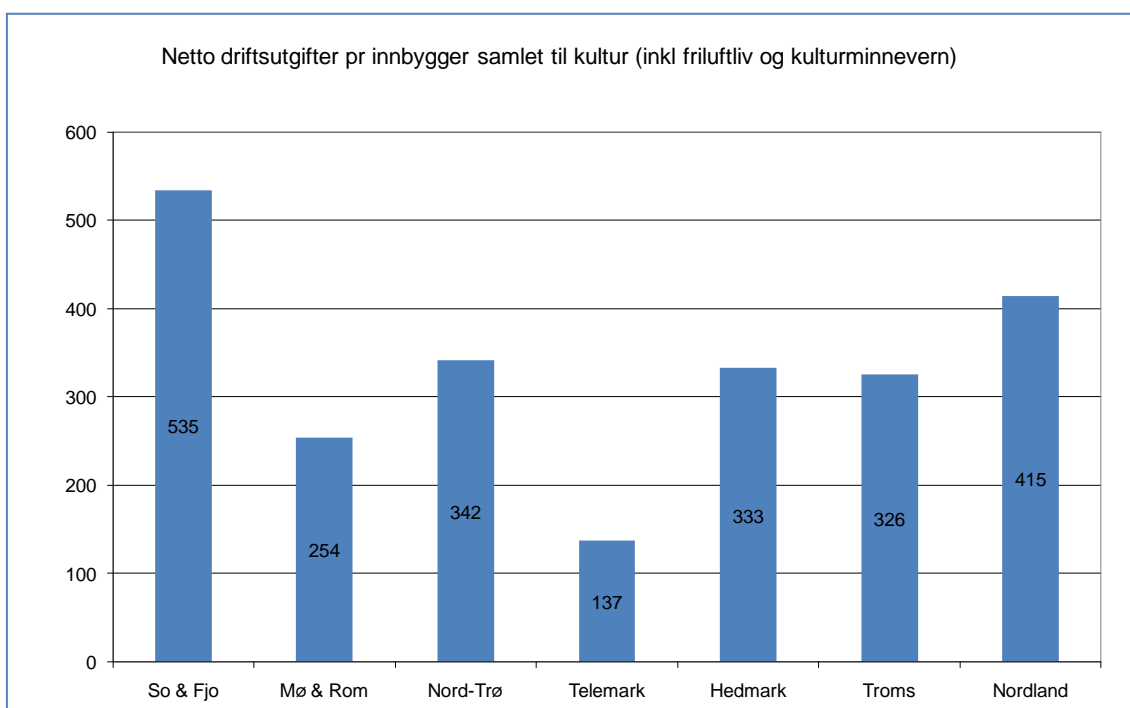
7 Kultur

Fylkeskommunene står relativt fritt når det gjelder prioritering av ressurser til kultursektoren. Under kulturformålet⁴³ hører utgifter til:

- Bibliotek
- Museer
- Kunstformidling
- Kunstproduksjon
- Friluftsliv
- Kulturminnevern
- Andre kulturaktiviteter

7.1 Utgiftsnivå pr. innbygger

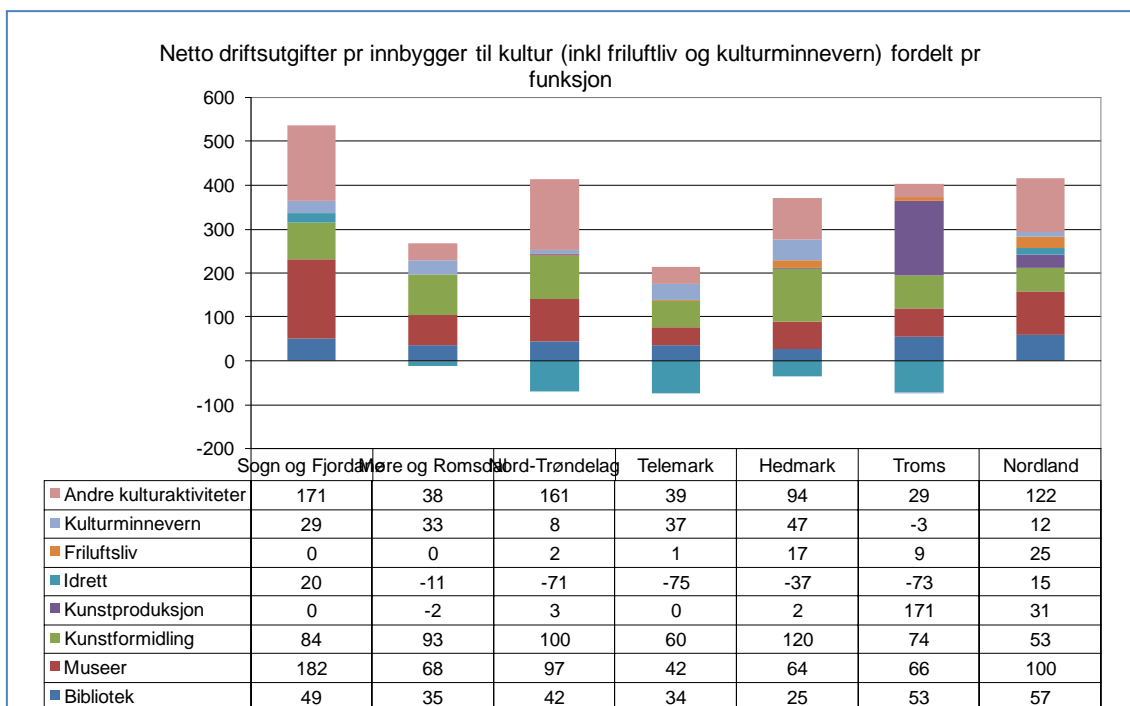
Sogn og Fjordane fylkeskommune brukte i 2009 i alt kr 535 pr. innbygger til disse formålene samlet sett slik det går frem av neste figur.



Figur 7-1: Netto driftsutgifter pr. innbygger til kulturformål. 2009.

Sogn og Fjordane fylkeskommune bruker mer enn de øvrige fylkeskommunene samlet til kulturformål. Fordelingen av utgiftene på de ulike kulturformålene går frem av neste figur.

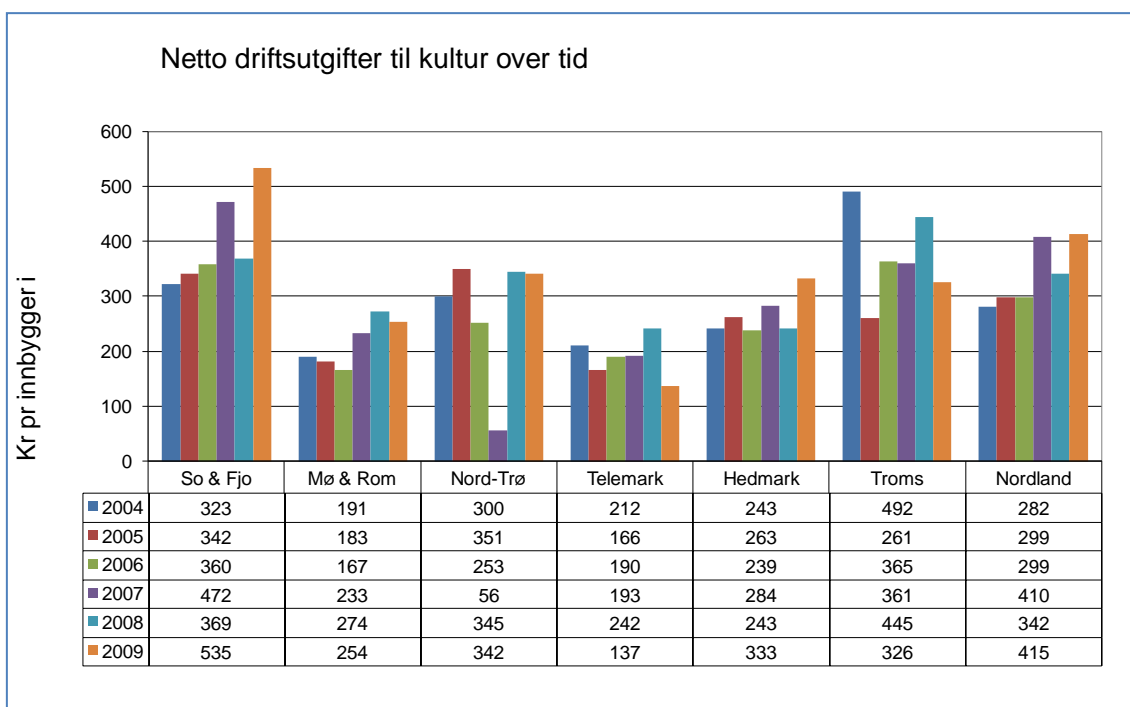
⁴³ I KOSTRA er ikke friluftsliv og kulturminnevern tatt med under kultur. Etter dialog med oppdragsgiver har en funnet dette fornuftig i denne sammenhengen.



Figur 7-2: Netto driftsutgifter pr. innbygger til kulturformål fordelt pr funksjon. 2009.

Det er relativt sett høye netto utgifter til museer og andre kulturaktiviteter som gjør at Sogn og Fjordane bruker mye samlet til formålet. Netto driftsutgifter til bibliotek, kunstformidling og kulturminnevern er på et gjennomsnittlig nivå.

Siden blant annet tilskudd i enkeltår kan gi store endringer fra år til år innenfor kultur, ser vi nærmere på om disse utgiftsforskjellene var spesielle for 2009 eller om de har vedvart over tid, jf. neste figur.



Figur 7-3: Netto driftsutgifter pr. innbygger til kultur (inkl. friluftsliv og kulturminnevern) over tid. Nominelle kroner.

Fra figuren ser vi utgiftene var spesielt høye i 2007 og 2009 i Sogn og Fjordane, og at netto utgiftsnivå i de andre fylkeskommunene også varierer til dels mye fra år til år. Til tross for dette ser vi at Sogn og Fjordanes netto utgifter over tid relativt sett ligger høyt, men ikke så høyt som tallene for 2009 gir inntrykk av.

7.1.1 Hva er relevant sammenlikning når det gjelder utgiftsnivå?

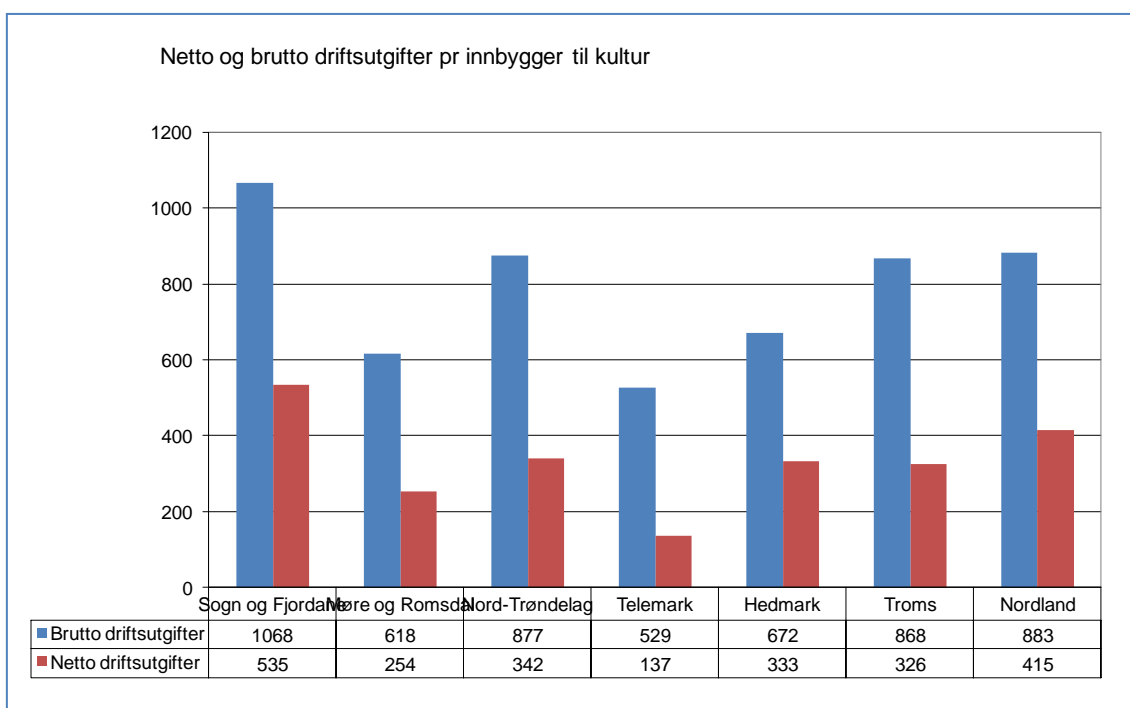
Vi har tidligere redegjort for KRDs delkostnadsnøkler som grunnlag for justering av behov pr. innbygger innenfor videregående opplæring, samferdsel og tannhelse-tjenesten. Det finnes ikke liknende kriterier for kultur. Selv om det kan finnes grunnlag for å lage justeringer for behov, som for eksempel en justering for størrelse på grunn av at antall teatre/museer ikke nødvendigvis følger folketallet, har vi ikke gjort dette i denne sammenlikningen.

7.2 Brutto og netto utgifter

Finansieringen av kulturtiltak er gjerne et spleiselag mellom fylke, stat, publikumsinntekter og andre. Ofte er det slik at statlige tilskudd forutsetter fylkeskommunal egenandel.

På den måten gir ofte netto driftsutgifter for fylkeskommunen grunnlag for større kulturaktivitet innenfor fylkeskommunen enn nettoutgiftene alene tilsier.

Dette er forsøkt illustrert i neste figur ved å vise forholdet mellom netto og brutto utgifter.



Figur 7-4: Netto og brutto driftsutgifter til kultur. 2009.

Av figuren ser vi blant annet at brutto driftsutgifter til kultur i Sogn og Fjordane er omtrent det doble av fylkets netto driftsutgifter.

7.3 Oppsummering kultur

Utgiftsnivået

Netto utgifter pr. innbygger til kultur er høyere enn for alle de andre fylkeskommunene.

En tilpasning til de andre fylkeskommunenes utgiftsnivå ut fra utgiftsnivået i 2009 ville redusere Sogn og Fjordanes utgiftsnivå med mellom 12 og 40 millioner kroner.

Det er relativt sett høye netto utgifter til museer og andre kulturaktiviteter som gjør at Sogn og Fjordane bruker mye samlet til kultur. Dette kan henge sammen med at Sogn og Fjordane, som et fylke med få innbyggere, får relativt høye netto driftsutgifter til teater og museer, siden disse i antall trolig ikke følger folketallet.

Netto utgifter til kulturformål varierer over tid. Over tid er også utgiftsnivået relativt sett høyt i forhold til de andre fylkeskommunene, men ikke så høyt som tallene for 2009 gir inntrykk av.

8 Vedlegg 1. Nærmere utdypning av noen KOSTRA-funksjoner

8.1 Administrasjon, styring og fellesutgifter

Politisk styring

Godtgjørelse til folkevalgte, inkl. utgifter som følger med møteavvikling, representasjonsutgifter og befaringer/høringer m.m. arrangert av folkevalgte organer (utvalg/nemnder/komitéeer), partistøtte, utgifter til valgavvikling, ungdomsting og demokratiprojekter Interreg.

Kontroll og revisjon

Utgifter og inntekter knyttet til fylkeskommunens kontrollutvalg etter kommuneloven § 77 og revisjon etter kommuneloven § 78. Herunder møtegodtgjørelser og andre utgifter knyttet til møteavvikling i kontrollutvalget, utgifter knyttet til kontrollutvalgssekretariatet, og utgifter knyttet til regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Funksjonen omfatter ikke administrative internkontrollsystemer som er underlagt administrasjonssjefen.

Administrasjon

Består av fire deler: administrativ ledelse, støtte- og stabsfunksjoner samt fellesfunksjoner og fellesutgifter.

Som *administrative lederstillinger* som hører inn under funksjon 420, defineres lederstillinger som "leder andre ledere og som har koordineringsoppgaver utover ren arbeidsledelse". Det betyr at laveste ledernivå (ledere av tjenestestedet) defineres som en del av de funksjonene som tjenestestedet ivaretar. Som administrative ledere defineres i denne sammenhengen stillinger med omfattende økonomiske og administrative fullmakter, men ikke arbeidsledere med faglige koordinerings-, veilednings- og oppfølgingsoppgaver.

Støtte- og stabsfunksjoner: Støttefunksjoner for styring og utvikling av hele fylkeskommunen (oppgaver knyttet til sekretariat for politisk ledelse, økonomiforvaltning, planlegging, overordnede personalfunksjoner, informasjon som ikke gjelder bestemte tjenesteområder og organisasjon/organisasjonsutvikling) er en del av funksjon 420. Faglige og merkantile støtte- og stabsfunksjoner som er knyttet til administrative ledere, følger i utgangspunktet sin leder og plasseres på funksjon 420. Den andelen av arbeidstiden som er knyttet til støtte til bestemte tjenester og tjenestestedet, plasseres imidlertid på de respektive funksjonene som tjenestene/tjenestestedene ivaretar.

Fellesfunksjoner:

- Felles funksjoner for ledere/medarbeidere som er knyttet til funksjonene 400 eller 420 (blant annet resepsjon, sentralbord, kantine og andre velferdstiltak).
- Bedriftshelsetjeneste for fylkeskommunens ansatte. Overordnet HMS-arbeid.
- Post- og arkivfunksjonen.
- Sentral regnskapsfunksjon.
- Hustrykkeri⁴⁴.

⁴⁴ Innkjøp av papir/kontormateriell som hustrykkeriet foretar for fylkeskommunale enheter som yter tjenester som er definert under andre funksjoner enn 420, belastes imidlertid de aktuelle funksjonene.

- Felles IKT-løsninger for hele fylkeskommunen⁴⁵. Inkluderer anskaffelse, drift og vedlikehold inkl. brukerstøtte knyttet til fellessystemer – tilgjengelige for alle kommunale enhetene.

Fellesutgifter som føres på funksjon 420, er kontingent til KS og frikjøp av hoved-tillitsvalgte.

Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen

Omfatter utgifter knyttet til forvaltning⁴⁶ av fylkeskommunens bygg og eiendom (forvaltning av alle typer bygg og eiendom). Dette omfatter aktiviteter i eiendomsforvaltningen knyttet til administrasjon, forsikring av bygg og pålagte skatter og avgifter knyttet til bygg, og som typisk er forbruksuavhengig av om bygg er i drift eller ikke.

Administrasjonslokaler

Utgifter til drift og vedlikehold av lokaler (med tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg) som benyttes til oppgaver under funksjonene 400, 410 og 420. Dette betyr at utgifter til fellesbygg i henhold til KOSTRA-definisjonen må fordeles.

Interfylkeskommunale samarbeid (§ 27-samarbeid)

Funksjonen kan nyttes av vertsfylkeskommunen for samlet føring av utgifter og inntekter knyttet til § 27-samarbeid som ikke er egne rettssubjekter og som ikke skal føre særregnskap, men som inngår i vertsfylkeskommunens regnskap.

Funksjonen skal i likhet med funksjon 490 "gå i null".

Diverse fellesutgifter

Inneholder utgifter/inntekter til erstatninger/forsikringer/regresskrav knyttet til brukere⁴⁷, godstransportløyve, kommunens egenandel ved utbetaling av pensjonen til AFP-pensjon, pensjonskontoret, sikringsordning, – og administrasjonstilskudd iht. overføringsavtalen og egenkapitalinnskudd KLP eller egen pensjonskasse.

Interne serviceenheter

Funksjonen kan benyttes for samlet føring av utgifter og inntekter til forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsavdelinger som betjener flere funksjoner i KOSTRA-konto-planen. Det forutsettes at alle utgifter for serviceenheten skal fordeles fullt ut på de funksjonene som betjenes fra enheten.

8.2 Videregående opplæring

Skolelokaler og internatbygninger (funksjon 510)

Inneholder utgifter og inntekter knyttet til:

- Vedlikehold av skolelokaler og internatbygninger, med tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg/skolegård
- Forvaltning av skolelokaler og internatbygninger

⁴⁵ Utgifter knyttet til fagsystemer som VIGO og skoleadministrative systemer osv., belastes de funksjonene som systemene betjener.

⁴⁶ Alle utgifter til aktiviteter som defineres som forvaltning, det vil si utgifter knyttet til aktiviteter som ligger i kode 20 i NS3454 om livssyklus kostnader for bygg.

⁴⁷ Med mindre utgiftene med rimelighet kan knyttes til utførelse av de oppgaver som inngår i aktuell tjenestefunksjon.

- Investeringer i og påkostning av skolelokaler og internatbygninger (i driftsregnskapet helt eller delvis i form av avskrivninger)
- Leie av skolelokaler og internatbygninger
- Utleie av lokalene til eksterne
- Inventar og utstyr (innbo/løsøre) knyttet til forvaltningen

Fellesutgifter og støttefunksjoner knyttet til videregående opplæring (funksjon 515)

- Lønnsutgifter og kompetanseutvikling til merkantilt-, IT-teknisk- og annet personell som ikke er knyttet til eiendomsforvaltningen av skolelokaler og internater.
- Datakostnader til VIGO, skoleadministrative system inkl. voksensystemer, OTTO mv.
- Avgift Kopinor, Norwaco
- Inventar og utstyr som ikke er direkte relatert til pedagogisk virksomhet
- Transport som en del av opplæringen
- Bibliotek (drift, lønn bibliotekar/assistent i biblioteket)
- Verneombud/tillitsvalgte ved skolene, personalseminar og velferdsmidler
- Elevombud og elevrådsarbeid
- Annonsering knyttet til utdanningsområdet
- Inntakskontor/elevinntak, eksamenskonto og eksamensvakter

Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevsoppgjør (funksjon 520)

Pedagogisk ledelse utgjøres av skoleledelsen (rektor, inspektør), rådgiver, pedagogiske team samt andre pedagogiske lederstillinger som ikke lar seg knytte direkte til det enkelte utdanningsprogram.

Pedagogiske fellesutgifter omfatter kostnader til:

- Utviklings- og prosjektarbeid, nasjonale og internasjonale prosjekter
- Omstillingstiltak, overtallighet
- Redusert leseplikt for 55-60-åringene og 60+ åringer samt ressurs vedrørende byrdefull arbeidssituasjon iht. nytt avtaleverk f.o.m. 01.08.06
- Kurs osv. som ledelsen initierer, særskilte tiltak for pedagogisk personale
- Inventar og utstyr til pedagogisk virksomhet som ikke kan føres på de enkelte utdanningsfunksjoner

Gjesteelevoppjøret består av inntekter knyttet til elever som kommer fra andre fylker og utgifter for ungdommer fra eget fylke som går på skole i et annet fylke. I tillegg til ordinær sats gis det ekstra kompensasjon for gjesteelever med behov for tilrettelagt undervisning.

Undervisning til alle elever fordelt på utdanningsprogrammene (funksjon 521–532 og 538–539)

Her inngår følgende utgifter/inntekter til hvert utdanningsprogram/studieretning⁴⁸:

- Lønnsutgifter og reiseutgifter for lærere og pedagogiske ledere med ansvar for bestemte utdanningsprogram/studieretninger
- Undervisningsmateriell
- Inventar og utstyr (eventuelt avskrivninger av dette) knyttet direkte til utdanningsprogram/studieretningen
- Driftsinntekter i form av salg av produkter/tjenester (først og fremst yrkesfag)
- Transport og ekskursjoner relatert til bestemte utdanningsprogram/-studieretninger
- Sensorutgifter til eksamen
- Drift eller leie av gårdsbruk, fiskebåt og fiskeoppdrettsanlegg
- VK II i skole
- Lønn lærlinger med arbeid i tilknytning til et bestemt utdanningsprogram/-studieretning
- Utgifter til international baccalaureate (IB)

Yrkesfaglig utdanningsprogram er en samlebetegnelse for bygg- og anleggsteknikk, elektrofag, design og håndverk, restaurant- og matfag, helse- og sosialfag, medier og kommunikasjon, teknikk og industriell produksjon, naturbruk og service og samferdsel.

Studiespesialiserende utdanningsprogram består av studiespesialisering, idrettsfag og musikk, dans og drama.

Fagskole

Alle utgifter til fagskoler⁴⁹.

Landslinjer

Alle utgifter og inntekter som er direkte knyttet til landslinjer⁹.

Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring

- Ekstra kostnader utover ordinær undervisning, enten i form av tilleggsressurs i ordinære klasser eller i egne spesialklasser. Både egenregi og kjøp
- Oppfølgingstjenesten
- Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), syns- og audiopedagog, logoped, døvetolk
- Opplæring for minoritetsspråklige i egne klasser etter samme prinsipper som angitt under punkt 1. Undervisning av minoritetsspråklige skal føres mot funksjon 560, og den enkelte elev i tjenesterapporteringen kodes AOLOV dersom undervisningen ikke følger læreplaner knyttet til utdanningsprogram, for eksempel innføringsklasser. Undervisning innenfor ordinære læreplaner kostnadsføres på utdanningsprogram selv om minoritetsspråklige er samlet i egen klasse.

⁴⁸ som presentasjonsmessig er samlet i to: studiespesialiserende og yrkesfaglige.

⁴⁹ også merkantile og administrative oppgaver (de som for videregående opplæring føres på funksjonene 510 og 520), slik at det holdes utenfor videregående opplæring.

Fagopplæring i arbeidslivet

- Tilskudd til lærebedrifter til lærlinger/lærekandidater
- Utgifter i forbindelse med opplæringsringer
- Utgifter til instruksjon/etterutdanning av instruktører og faglig ansvarlige i bedriftene
- Utgifter/inntekter i forbindelse med gjestelærlinger
- Utgifter fagprøver, også lønn til prøvenemnder
- Driftsutgifter og lønn ansatte som jobber med administrasjon av fagopplæring i sentraladministrasjonen og fagopplæringskontor (fagkonsulenter, leder, sekretærer osv. – ikke generell administrasjon)
- Teoriundervisning lærlinger/lærekandidater (restteori)
- Utgifter oppfølging av bedrifter og Y-nemnd
- Formidling av lære plasser

Voksenopplæring etter opplæringsloven

Alle utgifter og inntekter knyttet til særskilte tilbud innenfor opplæringsloven og eksamensrettet videregående opplæring for voksne, både med og uten rett.

Gjelder både undervisning, vurdering av realkompetanse, administrasjon, inntak og utviklingsprosjekt.

Andre formål

- Fylkeskommunens folkehøgskoler
- Sosiale- og medisinske institusjoner (både førskole, grunnskole og videregående opplæring)
- Fængselsundervisning
- Utgifter og inntekter til privatister, herunder privatistkontor
- Tilskudd til "Elevorganisasjonen"
- Utgifter/inntekter AMO-kurs
- Utgifter/inntekter ved opplæring på høgs kolenivå
- Utgifter/inntekter ved særskilte kurs for voksne utenfor opplæringsloven
- Oppdragsvirksomhet (opplæring utenfor opplæringsloven) og annen virksomhet ved ressurs sentrene
- Spesialundervisning for psykisk utviklingshemmede (grunnskoleopplæring) på vegne av kommuner
- Undervisningsformål som ikke er knyttet til videregående opplæring, hvor elevene ikke telles som elever i registre/datagrunnlag som anvendes for nøkkeltallsberegning (i så tilfelle føres utgiftene på respektive utdanningsfunksjoner).
- Utgifter/inntekter til drift av kantine og internat (unntatt utgifter knyttet til eiendomsforvaltning)
- Utgifter/inntekter til karriere- og veiledningssentre
- Utgifter/inntekter elevbedrifter

8.3 Samferdsel

720 Fylkesveier – nyanlegg, drift og vedlikehold omfatter bygging av nye, komplette veianlegg og all drift og vedlikehold av alle veityper og alle veiltak. Kostnader til nyanlegg skal foruten byggekostnadene også omfatte kostnader til planlegging, prosjektering og administrasjon. Dersom det ikke er inngått avtale om full refusjon, regnes investeringsutgiftene som tilskudd til andre som skal føres i driftsregnskapet, jf. Kommunal regnskapsstandard (F) nr. 4. Regnskapsføringen foretas under funksjon 460.

721 Fylkesveier – miljø- og trafikksikkerhetstiltak omfatter nye og kompletterende tiltak på det eksisterende veinettet relatert til miljø og trafikksikkerhet, inkl. drift- og vedlikeholdskostnader. Funksjonen omfatter kun tiltak som vedrører fylkeskommunal vei. Tiltak som vedrører kommunal vei, plasseres under funksjon 460. Avgrensningen mellom fylkeskommunal vei og kommunal vei er gitt i veglova. Dersom veien ikke er i fylkeskommunens eie, skal fylkeskommunens utgifter til investeringer komme frem på funksjon 460. Dersom det er inngått avtale om full refusjon når fylkeskommunen foretar investering i kommunal vei eller riksvei, føres dette i investeringsregnskapet under funksjon 460. Dersom det ikke er inngått avtale om full refusjon, regnes investeringsutgiftene som tilskudd til andre som skal føres i driftsregnskapet, jf. Kommunal regnskapsstandard (F) nr. 4. Regnskapsføringen foretas under funksjon 460.

730 Bilruter omfatter Fylkeskommunens utgifter i sammenheng med tilskuddsberettigede bilruter. Utgifter og inntekter knyttet til bilruteløyver. Fylkeskommunens utgifter til skoleskyss for elever i grunnskolen og i videregående skole inngår også. Fylkeskommunens ansvar for transport innenfor videregående opplæring omfatter transport mellom hjem og opplæringssted: transport av elever til skole – inkludert elever i friskole, transport til opplæring organisert innenfor oppfølgingstjenesten (OT), transport ved bruk av pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), utgifter til ledsager (mrk.: følger skoleskyssen)

731 Fylkesveiferjer omfatter fylkeskommunens utgifter i sammenheng med tilskuddsberettigede fylkesveiferjer etter samme mønster som under 730.

8.4 Tjenester utenfor ordinært fylkeskommunalt ansvarsområde

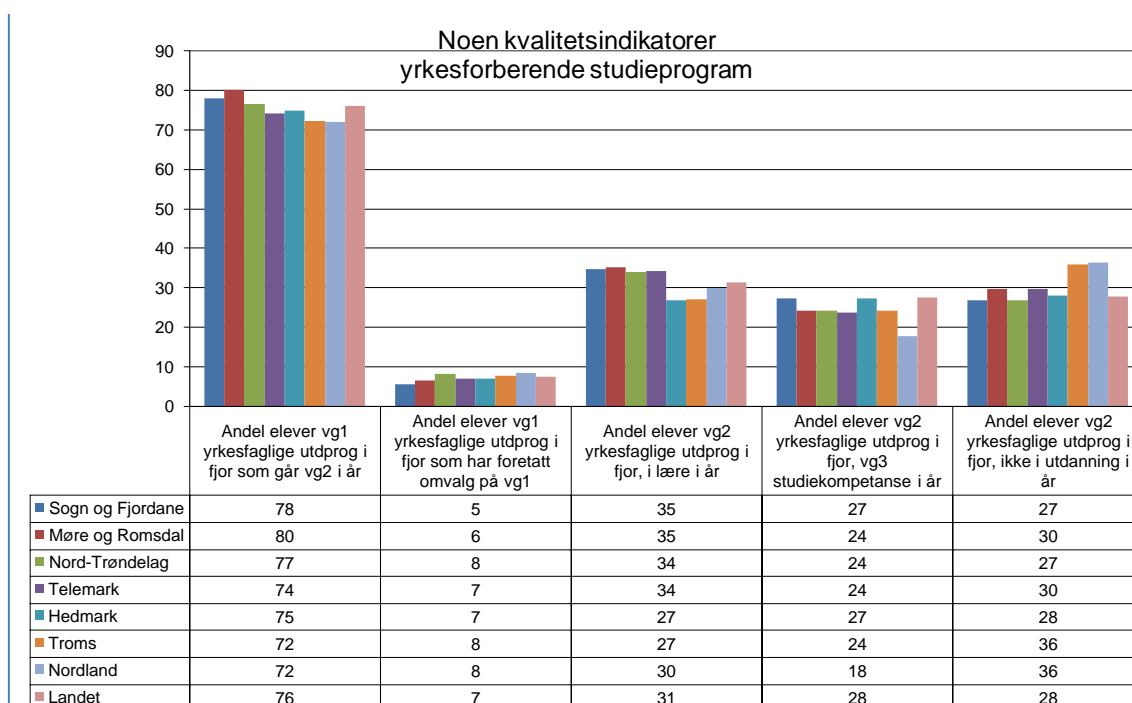
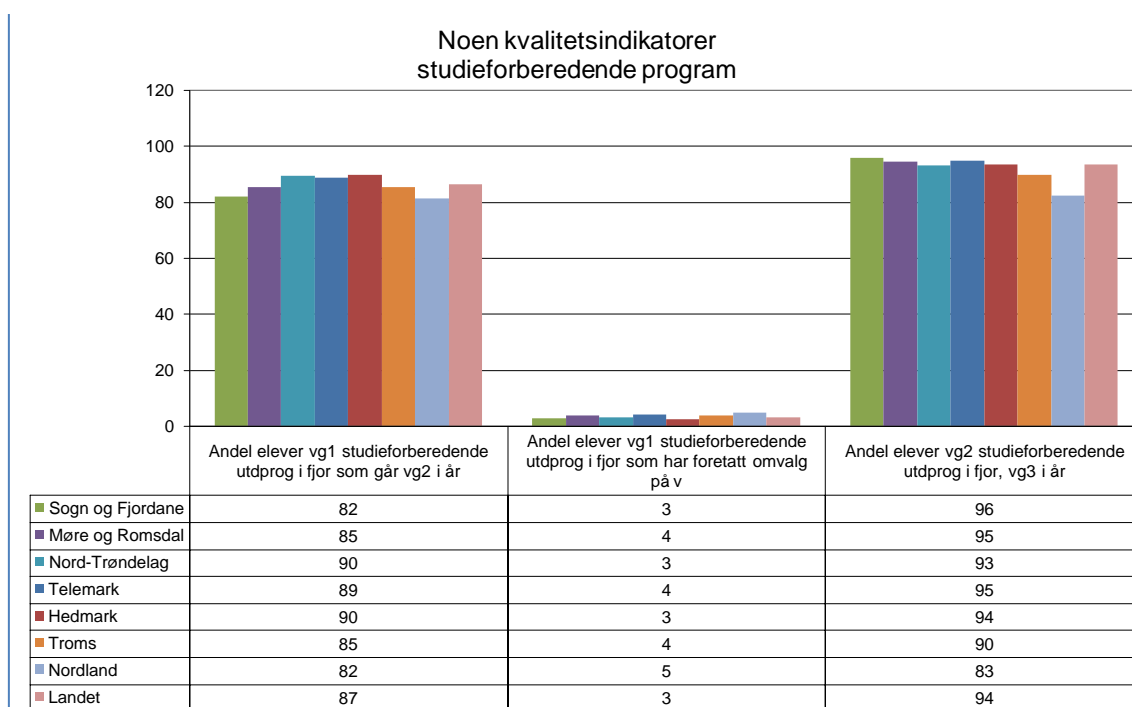
Inntekter og utgifter som ikke kan henføres til tjenester innenfor det ordinære ansvarsområdet til fylkeskommunene.

Investeringer i kommunal vei eller riksvei, jf. omtale under funksjon 720/721.

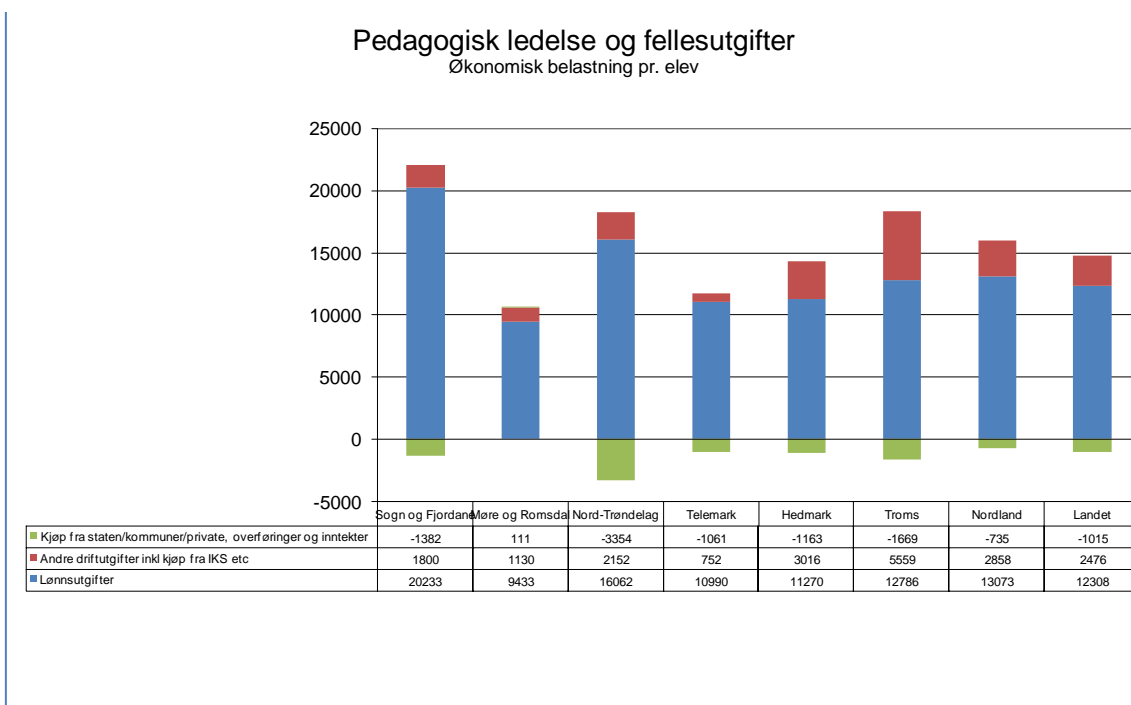
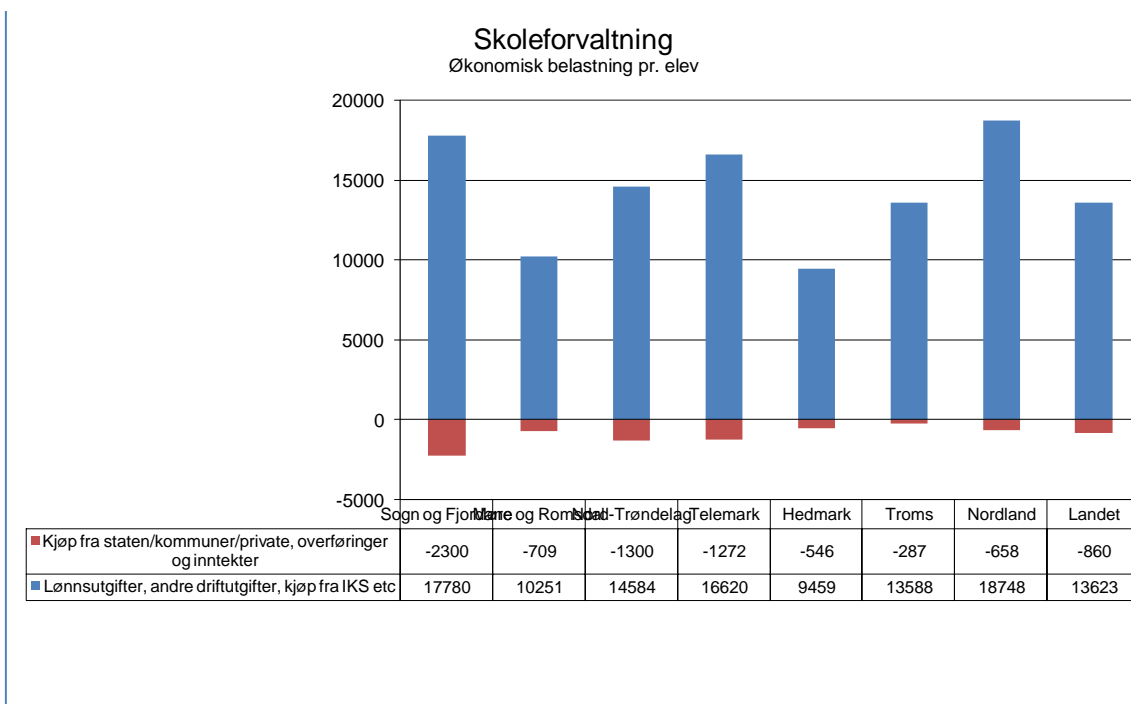
Regionalt folkehelsearbeid.

9 Vedlegg 2. Detaljinformasjon innenfor videregående opplæring

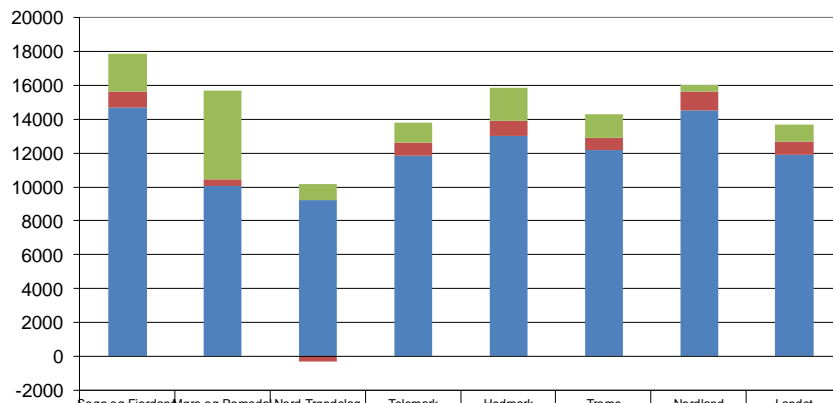
Gjennomstrømning



Oppdeling av utgifter innenfor skoleforvaltning, pedagogisk ledelse, spesialundervisning, landslinjer og fagskoleutdanning



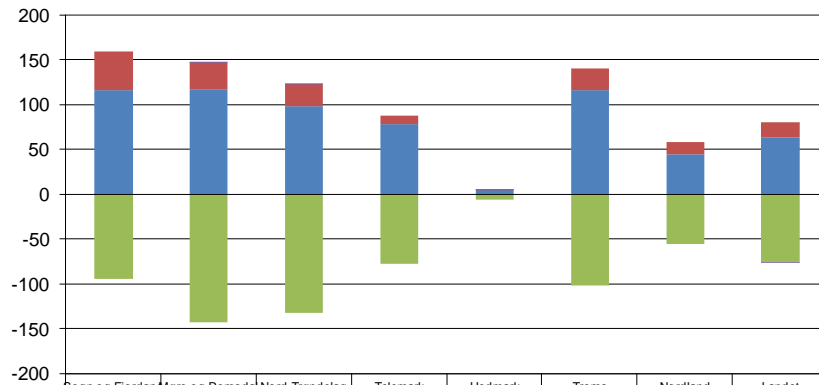
Spesialundervisning og spesielt tilpasset opplæring Økonomisk belastning pr. elev



	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Nord-Trøndelag	Telemark	Hedmark	Troms	Nordland	Landet
Kjøp fra staten/kommuner/private, overføringer og inntekter	2254	5211	951	1191	1924	1396	382	1012
Andre driftutgifter inkl kjøp fra IKS etc	902	399	-324	794	896	762	1140	743
Lønnsutgifter	14680	10046	9173	11792	12996	12122	14465	11882

Fagskoleopplæring

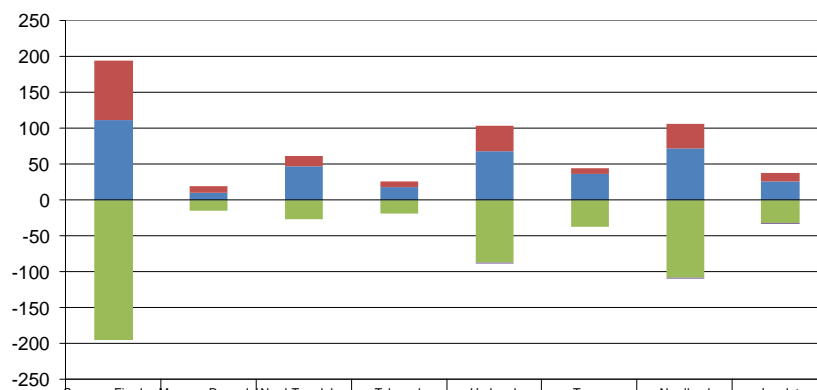
Netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov



	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Nord-Trøndelag	Telemark	Hedmark	Troms	Nordland	Landet
Netto utgifter gjestelever	0	0	0	0	0	0	0	0
Kjøp fra staten/kommuner/private, overføringer og inntekter	-95	-144	-133	-77	-6	-102	-56	-75
Andre driftutgifter, kjøp fra IKS etc	43	30	26	9	0	24	14	17
Lønnsutgifter	116	117	97	78	5	116	44	63

Landslinjer

Netto driftsutgifter pr. innbygger justert for behov



	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Nord-Trøndelag	Telemark	Hedmark	Troms	Nordland	Landet
Netto utgifter gjestelever	0	0	0	0	0	0	0	0
Kjøp fra staten/kommuner/private, overføringer og inntekter	-196	-15	-27	-20	-88	-38	-109	-32
Andre driftutgifter, kjøp fra IKS etc	83	9	14	8	36	8	36	11
Lønnsutgifter	111	9	47	18	68	36	71	26