



## Forvaltningsrevisjon | Vestland fylkeskommune Økonomistyring i Skyss

Juni 2025

«Forvaltningsrevisjon av  
økonomistyring i Skyss»

Juni 2025

Rapporten er utarbeidd for  
Vestland fylkeskommune av  
Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av økonomistyring i Skyss i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i møte 07.10.2024 i sak PS 72/24.

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke om Skyss lukkast med realistisk budsjettering av eigne tenester og oppgåver, sikring av budsjetterte inntekter og reduksjon av kostnadsoverskridingar. Prosjektet har også teke for seg kva rotårsaker som ligg til grunn for avvik mellom budsjett og rekneskap, samt undersøkt om Skyss har sikra tilstrekkeleg med økonomiske analysar, internkontroll, kapasitet og kompetanse for å adressere årsaker til avvik, under dette sikre at avvik som oppstår blir tilstrekkeleg handtert og at avvika ikkje gjentek seg frå år til år.

I samband med forvaltningsrevisjonen har Deloitte innhenta, gjennomgått og analysert budsjett- og rekneskapsdata for perioden 2020-2024. Dataa har blitt henta ut frå økonomisystemet til Vestland fylkeskommune, avstemt mot fylkeskommunen sitt avlagte rekneskap og Skyss sine årsrapportar, og analysert i Power BI. Vidare har det blitt gjennomført dokumentanalyse av rutinar som er relevante for økonomistyring, administrativ og politisk rapportering og ulike dokument som omtalar risiko, prognosar, økonomiske indeksar relevante for Skyss sine inntekter og utgifter, økonomiske avvik, forslag til tiltak for å sikre budsjettmessige balanse mv. Deloitte har også intervjuet utvalde personar i Skyss og i leiinga til Vestland fylkeskommune med ansvar og oppgåver som er relevante for revisjonstemaet (totalt åtte intervju med ti personar).

Nedanfor er sentrale funn og vurderingar frå forvaltningsrevisjonen oppsummert.

## **Oppsummering av funn og vurderingar knytt til arbeid med budsjettering og økonomiske prognosar**

**Skyss har ved fleire høve i perioden 2020-2024 ikkje lukkast med å sikre fullt ut realistisk budsjettering og fullstendig prognostisering.** Dette gjeld særleg på utgiftssida, både for kollektivtransporten samla sett og innanfor dei ulike løyvingssområda buss, ferje, båt, bybane og administrasjon og fellestenester.

Deloitte sin gjennomgang av budsjett og rekneskap for Skyss for perioden 2020-2024, viser at Skyss i perioden i hovudsak har lukkast med budsjettering av inntekter for kollektivtransporten, både samla sett og innan dei ulike transport-/løyvingssområda. På utgiftssida har Skyss derimot hatt negative avvik frå budsjett for kollektivtransporten samla i fleire av åra i den undersøkte perioden (dvs. høgare faktiske utgifter enn i revidert budsjett), og det har variert fra år til år kor store avvika mellom budsjetterte og faktiske utgifter har vore, utan nokon klar positiv eller negativ trend/utvikling over tid. Undersøkinga viser også avvik på utgiftssida (både positive og negative) for alle dei ulike transportformene i alle dei undersøkte åra. Deloitte meiner dei avvika som framgår av denne gjennomgangen indikerer at Skyss/fylkeskommunen i perioden ikkje har lukkast med realistisk budsjettering av kostnadar, slik at denne samsvarar med dei faktiske kostnadane til kollektivtransport i Vestland fylkeskommune, verken samla eller per transportform.

**Fleire av dei identifiserte årsakene til avvik mellom budsjett og rekneskap i den undersøkte perioden, ligg etter Deloitte si vurdering utanfor Skyss sin direkte kontroll.**

Dette gjeld til dømes utviklinga i makroøkonomiske trendar som påverkar dei ulike indeksane som blir nytta til justering av kostnader i kontraktane Skyss har med dei ulike transportoperatørane, og som i perioden har gitt auka kostnader til dei ulike transportformene. Eit anna døme på ei årsak som ligg utanfor Skyss sin direkte kontroll, er at Skyss ikkje alltid har motteke finansiering gjennom budsjettet som tilsvarar dei kostnadsprognosane eininga har utarbeidd og lagt fram i samband med budsjettprosessen.

**Samtidig har Skyss forbettringspotensial på fleire punkt som gjeld eininga sitt arbeid med økonomistyring. Deloitte meiner at vidareutvikling og styrking av desse punkta, vil kunne bidra til å motverke nokre av årsakene som gjer det krevjande å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap.** Dette gjeld kommunikasjon og rapportering knytt til økonomi, under dette mellom anna utvikling av styringsindikatorar og -data, samt analyse av styringsdata som grunnlag for meir presis rapportering, tydelegare økonomirapportering gjennom budsjettåret, samt tydelegare kommunikasjon rundt Skyss sitt reelle budsjettbehov og årsaker til at behovet ligg på det nivået det gjer.

### **Oppsummering av funn og vurderingar knytt til økonomisk styring og kontroll**

**Skyss har i all hovudsak etablert tydelege rollar, ansvar og mynde på økonomiområdet,** som sikrar at det er tydeleg avklart kva oppgåver Skyss har ansvar for å utføre, samt kva mynde eininga har og kva som skal ivaretakast på andre nivå i fylkeskommunen.

**Skyss har i hovudsak sikra ei hensiktsmessig strukturering av fleire av eininga sine sentrale økonomistyringsprosessar,** under dette arbeidsprosessar for utarbeiding av innspel til fylkeskommunen sitt årlege budsjett og økonomiske prognosar gjennom året og for utarbeiding av forslag til tiltak for å redusere kostnader, både i tilknytning til budsjettprosessen og gjennom året. For fleire av desse prosessane er det utarbeidd skriftlege rutinar og malverk som understøtter arbeidet, og Deloitte meiner at Skyss både rutinemessig og i praksis har lagt godt til rette for ei tilfredsstillande gjennomføring av fleire sentrale økonomistyringsoppgåver.

Jf. oppsummeringa av funn og vurderingar knytt til arbeid med budsjettering og økonomiske prognosar, meiner Deloitte at det **samtidig er både rom og behov for å styrke arbeidet med enkelte oppgåver som inngår i arbeidet med økonomistyring:**

- Basert på gjennomgang og analyse av budsjettinnspel, økonomiske prognosar, økonomisk rapportering mm., er det Deloitte si vurdering at det er krevjande å på ein effektiv og forholdsvis rask måte skaffe seg god og tilstrekkeleg lett forståeleg oversikt over status i Skyss sin økonomi, utfordringar knytt til å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap, årsakar til dette, kva tiltak/handlingsalternativ som bør vurderast for å sikre betre samsvar, samt kva konsekvensar (både økonomiske og ikkje-økonomiske) desse tiltaka/handlingane vil ha. Deloitte meiner dette har vore ein viktig medverkande årsak til at fylkeskommunen over tid har hatt utfordringar med å sikre realistisk budsjettering av inntekter og utgifter både for Skyss samla sett og innanfor dei ulike løyvingssområda, under dette når det gjeld å sikre at finansieringa av kollektivtransporten samsvarar med dei faktiske kostnadane ved utføring av denne.
- Det er Deloitte si vurdering at Skyss har potensial for å i større grad systematisere og styrke arbeidet med inntektssikring.
  - Deloitte kan ikkje sjå at Skyss per i dag har gjennomført systematiske vurderingar og analysar av t.d. kva som er rett volum/omfang av billettkontroll, korleis ulike

typar kontroll skal brukast og kor store gebyr som skal ileggast reisande som blir stoppa utan gyldig billett, eller av korleis billettkontroll og ilegging av gebyr skal balanserast mot bruk av haldningsskapande arbeid. for å sikre. Etter Deloitte si vurdering bør Skyss vurdere å gjennomføre meir systematiske analysar og vurderingar av dette, for å sikre størst mogleg effekt av arbeidet i tal betalande reisande, både på kort og lang sikt.

- Når det gjeld arbeid med sikring av refusjon frå kommunar i samband med skuleskyss, er det Deloitte si vurdering at Skyss har god innsikt i dei utfordringane som eksisterer per i dag med omsyn til å sikre høgast mulig grad av kostnadsdekning gjennom refusjon frå kommunar. Deloitte vil i tilknytning til dette understreke at det er viktig at arbeidet som er sett i gang med å identifisere alternativ for å rekne meirkostnader meir presist og sikre rett refusjon av desse frå kommunane, blir ferdigstilt. Dette for å sikre at Skyss i minst mogleg grad har kostnadar til skuleskyss som skulle vore dekt av kommunane.
- Deloitte meiner at Skyss har potensial for å i større grad systematisere arbeidet med å analysere og vurdere risiko i eigne arbeidsprosessar, for på denne måten å få ei mest mogleg fullstendig og gjennomarbeidd vurdering av om det er behov for justeringar og tilpassingar av eksisterande arbeidsprosessar, rutinar, kontrollar mv., for å bidra til så høg presisjon som mogleg i berekning av inntekter og utgifter. Skyss har det siste året gjennomført fleire tiltak for å styrke økonomistyringa (arbeid med styringsdata, rapportering mv.), og Deloitte meiner der bør analyserast og vurderast om det er grunnlag for å gjennomføre ytterlegare tiltak for å styrke også andre arbeidsprosessar.

**Skyss har sørga for at det blir gjennomført analysar av usikkerheit og risiko i budsjett** som blir kommunisert vidare som ein del av budsjettprosessen i fylkeskommunen, samt i tilknytning til utarbeiding av økonomiske prognosar gjennom året.

**Skyss arbeider på ein god måte med å identifisere og iverksette tiltak for å redusere økonomisk usikkerheit i budsjett**, gjennom val av rett kontraktstypar, innarbeiding av føresegn og mekanismar i kontraktar for å sanksjonere operatørar økonomisk ved avvik, kontinuerleg vidareutvikling av modellar for prognostisering av indeksjusteringar av kontrakt mv. Sett i lys av at Skyss sine kostnadar i stor grad er knytt til dei kontraktar som er inngått med operatørane, og at usikkerheita i budsjett dermed i stor grad er knytt til ulike forhold som påverkar kostnadane i kontraktane (under dette prisutvikling/inflasjon), meiner Deloitte at Skyss dei tiltaka Skyss har prioritert å jobbe med framstår som relevante og målretta med tanke på å redusere den økonomiske usikkerheita i budsjetta så mykje som mogleg.

**Skyss har etablert prosessar som sikrar at det blir utført analysar av avvik mellom budsjett og rekneskap**, som grunnlag for identifisering av årsaker til avvik og iverksetting av tiltak for å forhindre at avvik inntreff på nytt. Deloitte merkar seg at ikkje alle tiltak som Skyss har identifisert og foreslått alltid blir teke omsyn til (t.d. i samband med politisk handsaming av forslag til endringar i rutetilbodet), og at Skyss opplever dette som utfordrande med tanke på faktisk å lukkast med å redusere gapet mellom budsjettløyvingar og Skyss sitt vurderte budsjettbehov. Som nemnt, er Deloitte samtidig av den oppfatning at Skyss kan bli betre på å kommunisere korleis økonomien på kollektivområdet er bygd opp og fungerer, under dette mellom anna med omsyn til kva som driv kostnadane til kollektivtransport, korleis utviklinga i desse kostnadene er over tid, kva som er dei finansieringsmessige utfordringane mv. Deloitte meiner dette vil vere viktig å følge opp for å sikre at relevante avgjerdstakarar (både

administrativt og politisk) har best mogleg forståing for behov og utfordringar i sektoren, og kan vurdere desse opp mot mål og ambisjonar for kollektivtilbodet i fylket.

**Skyss har ikkje fullt ut tilgang på tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til gjennomføring av dei økonomistyringsoppgåver eininga sjølv vurderer at det er behov for å gjennomføre.**

Deloitte merkar seg at det frå Skyss blir uttrykt behov for høgt arbeidstempo, høg kompetanse og tidvis betydeleg bruk av overtid for å løyse sentrale oppgåver som er viktige for Skyss si økonomistyring, og at det samtidig blir vist til fleire andre oppgåver som Skyss gjerne skulle ha utført, men som ein per i dag ikkje har ressursar til å følge opp. Samtidig merkar Deloitte seg at det frå ulike leiarnivå blir stilt spørsmål ved korleis Skyss disponerer sine ressursar til utføring av ulike økonomirelaterte oppgåver (t.d. rapportering). I lys av dette, meiner Deloitte at det kan vere verdifullt å undersøke nærare i kva omfang dette er tilfelle, og om det ev. bør gjerast justeringar knytt til korleis Skyss nyttar sine personellressursar, for å oppnå ei best mogleg økonomistyring sett opp mot det utfordringsbiletet ein har på kollektivområdet i fylkeskommunen.

**Oppsummering av funn og vurderingar knytt til økonomisk rapportering**

**Skyss har etablert rutinar for rapportering som sikrar at det blir rapportert på Skyss si økonomiske utvikling både internt i fylkesadministrasjonen og til politisk nivå,** med ein frekvens/hyppigheit som synest godt tilpassa informasjonsbehova internt og som ivaretek formalkrava til rapportering som følgjer av kommunelova og forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunar og fylkeskommunar mv.

**Etter Deloitte si vurdering er ikkje innhaldet i rapporteringa tilstrekkeleg tydeleg, og rapporteringa blir dermed ikkje er presis nok til å ivareta dei behova administrativ leiing har, både på avdelingsnivå og i toppleiinga i fylkeskommunen.** Som trekt fram over, meiner Deloitte at innhaldet i rapporteringa ikkje i tilstrekkeleg grad utgjer eit informasjonsgrunnlag som bidreg til å sikre god og rask oversikt over økonomisk status, og dermed eit godt grunnlag for den administrative leiing til å kontrollere og styre økonomien i kollektivtransporten i fylket. Etter Deloitte si vurdering bør derfor økonomirapporteringa frå Skyss internt i administrasjonen i framtida innrettast slik at den gir betre innsikt i kva som er dei vesentlege utfordringane som påverkar Skyss sin økonomi, kva avvik mellom budsjett og rekneskap ein har både samla sett og innanfor ulike område (t.d. ulike transportformer) og kva som er hovudårsakene til avvika. I den grad det er mogleg, bør rapporteringa også innehalde forslag til moglege handlingsalternativ og konsekvensar av desse (både økonomisk og kvalitetsmessig), slik at den administrativ leiinga kan gjere betre vurderingar av korleis den skal agere vidare og kva nivå/aktørar den skal prioritere å jobbe opp mot for å legge betre til rette for balanse i økonomien innanfor kollektivtransportområde (t.d. transportørane, fylkespolitisk nivå, statleg nivå mv.).

**Deloitte meiner vidare at den rapporteringa som går til politisk nivå ikkje gir tilstrekkeleg god informasjon om økonomisk prestasjon og utvikling i Skyss.** Under dette korrekt og detaljert nok informasjon om budsjett og rekneskap for ulike transportformer/løyvingsområde, inklusiv informasjon om avvik og årsaker til avvik, samt forslag til korrigerande tiltak/handlingar som er tydeleg kopla til den økonomiske rapporteringa elles. Etter Deloitte si vurdering medfører dette at det blir unaudsynt vanskeleg for politikerane å analysere og vurdere årsakar til avvik mellom budsjett og rekneskap, og dermed vanskeleg å vurdere om det skal iverksettast tiltak og kva desse tiltaka ev. skal vere. Tilsvarende som for økonomirapportering internt i administrasjonen, er det Deloitte si vurdering at også økonomirapporteringa til politisk nivå om

Skyss sin økonomi i framtida bør innrettast slik at den gir betre innsikt i den økonomiske prestasjonen (budsjett mot rekneskap for ulike transportformer), kva avvik mellom budsjett og rekneskap ein har både samla sett og innanfor dei ulike transportformene og kva som er hovudårsakene til avvika (vesentlege utfordringar som påverkar Skyss sin økonomi).

### **Konklusjon og tilrådingar**

Forvaltningsrevisjonen viser at Skyss i fleire år i den undersøkte perioden har hatt utfordringar med å sikre fullt ut realistisk budsjettering og fullstendig prognostisering av inntekter og utgifter innan kollektivtransportområdet. Sentrale årsaker til avvik mellom budsjett og rekneskap omfattar mellom anna færre reisande og lågare inntekter og auka kostnader til drift av kollektivtilbodet, samtidig som det har vært utfordrande å sikre tilstrekkeleg finansiering som reflekterer den økonomiske utviklinga med høgare kostnader.

Fleire av dei identifiserte årsakene til avvik mellom budsjett og rekneskap i Skyss i den undersøkte perioden, ligg utanfor eininga sin direkte kontroll. Skyss gjennomfører økonomiske analysar som identifiserer kva avvik eininga vurderer at det er mogleg/ikkje mogleg å noko med, samt kva tiltak som kan settast i verk for å redusere og motverke avvika. Det er imidlertid ikkje etablert ein fullt ut tilfredsstillande internkontroll (under dette tilstrekkeleg rapportering og kommunikasjon), som grunnlag for oppfølging av avvik og god økonomisk styring og kontroll frå administrativ leiing og politisk nivå av økonomien i Skyss.

Basert på funn og vurderingar i forvaltningsrevisjonen, kjem Deloitte med fem tilrådingar til fylkeskommunen. Desse er presentert i kapittel 6 i rapporten.

# Innhald

<b>1</b>	<b>INNLEIING</b> .....	<b>8</b>
1.1	BAKGRUNN .....	8
1.2	FØREMÅL OG PROBLEMSTILLINGAR .....	8
1.3	METODE.....	9
1.4	REVISJONSKRITERIUM .....	10
<b>2</b>	<b>OM TENESTEOMRÅDET</b> .....	<b>11</b>
2.1	ORGANISERING OG HOVUDOPPGÅVER FOR SKYSS.....	11
<b>3</b>	<b>BUDSJETTERING OG ØKONOMISKE PROGNOSEAR</b> .....	<b>12</b>
3.1	PROBLEMSTILLINGAR .....	12
3.2	REVISJONSKRITERIER .....	12
3.3	DATAGRUNNLAG .....	12
3.4	VURDERING .....	31
<b>4</b>	<b>ØKONOMISK STYRING OG KONTROLL</b> .....	<b>35</b>
4.1	PROBLEMSTILLINGAR .....	35
4.2	REVISJONSKRITERIUM .....	35
4.3	ROLLER, ANSVAR OG MYNDE PÅ ØKONOMIOMRÅDET .....	36
4.4	ARBEIDSPROSESSAR KNYTT TIL ØKONOMISTYRING .....	39
4.5	USIKKERHEIT OG TILTAK FOR Å REDUSERE USIKKERHEIT I BUDSJETTET .....	51
4.6	KAPASITET OG KOMPETANSE.....	56
<b>5</b>	<b>ØKONOMISK RAPPORTERING</b> .....	<b>58</b>
5.1	PROBLEMSTILLING .....	58
5.2	REVISJONSKRITERIUM .....	58
5.3	INTERN RAPPORTERING I ADMINISTRASJONEN .....	59
5.4	RAPPORTERING TIL POLITISK NIVÅ .....	61
<b>6</b>	<b>KONKLUSJON OG TILRÅDINGAR</b> .....	<b>65</b>
	<b>VEDLEGG 1: TABELLAR</b> .....	<b>68</b>
	<b>VEDLEGG 2: HØYRINGSUTTALE</b> .....	<b>71</b>
	<b>VEDLEGG 3: REVISJONSKRITERIUM</b> .....	<b>73</b>
	<b>VEDLEGG 4: SENTRALE DOKUMENTER OG LITTERATUR</b> .....	<b>76</b>

## Figurer:

Figur 1: Utviklinga til kommunal deflator lagt til grunn i budsjett, samanlikna med indeksane som er lagt til grunn i kontraktane for buss, båt og ferje. ....	22
--	----

## Tabeller:

Tabell 1: Fylkeskommunen si finansiering av Skyss. ....	13
Tabell 2: Fylkeskommunen si finansiering (netto driftskostnader) per påstigning fordelt på ulike transportmiddel per år i perioden 2020-2024.....	14
Tabell 3: Finansieringsgrad per transportmiddel per år i perioden 2020-2024.....	15
Tabell 4: Skyss sine inntekter i budsjett, revidert budsjett og rekneskap per år i perioden 2020-2024.....	16
Tabell 5: Skyss sine utgifter i budsjett, revidert budsjett og rekneskap per år.....	17
Tabell 6: Skyss sine netto driftskostnader i budsjett, revidert budsjett og rekneskap per år ..	18
Tabell 7: Finansieringsgrad i budsjett, revidert budsjett og rekneskap per år frå 2020-2024..	18
Tabell 8: Meir- eller mindreforbruk i millionar kroner fordelt på løyvingsområde per år.....	19
Tabell 9: Meir- eller mindreforbruk i prosent fordelt på løyvingsområde per år.....	19
Tabell 10: Inntekter frå løyvingsområdet buss.....	24
Tabell 11: Utgifter til løyvingsområde buss .....	25
Tabell 12: Inntekter frå løyvingsområde ferje .....	26
Tabell 13: Utgifter til løyvingsområde ferje .....	26
Tabell 14: Inntekter frå løyvingsområde båt .....	28
Tabell 15: Utgifter til løyvingsområde båt.....	28
Tabell 16: Inntekter frå løyvingsområde bane.....	29
Tabell 17: Utgifter til løyvingsområde bane .....	29
Tabell 18: Utgifter til løyvingsområda administrasjon og fellestenester.....	30
Tabell 19: Budsjettering innanfor mobilitet og kollektivtransport (MOK) .....	39
Tabell 20: Utviklinga i bruk av billett- og betalingsløysingar .....	42
Tabell 21: Rekneskapsførte inntekter frå og utgifter til skuleskyss, med kort oppsummering av informasjonen i tilhøyrande årsrapport .....	45
Tabell 22: Påstigningar per transportmiddel per år .....	68
Tabell 23: Prosentdel påstigningar per transportmiddel .....	68
Tabell 24: Driftskostnader per transportmiddel år i perioden 2020-2024 (millionar kroner)...	68
Tabell 25: Netto driftskostnader per transportmiddel år i perioden 2020-2024 (millionar kroner) .....	68
Tabell 26: Driftskostnader per påstigning fordelt på ulike transportmiddel per år i perioden 2020-2024 .....	69
Tabell 27: Netto driftsutgifter til løyvingsområde buss .....	69
Tabell 28: Netto driftsutgifter til løyvingsområde ferje .....	69
Tabell 29: Netto driftsutgifter til løyvingsområde båt .....	70
Tabell 30: Netto driftsutgifter til løyvingsområde bane.....	70

# 1 Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av økonomistyring i Skyss i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i møte 07.10.2024 i sak PS 72/24.

## 1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke om Skyss lukkast med realistisk budsjettering av eigne tenester og oppgåver, sikring av budsjetterte inntekter og reduksjon av kostnadsoverskridingar. Vidare har vi undersøkt kva rotårsaker som ligg til grunn for avvik mellom budsjett og rekneskap. Det har også vore eit føremål å undersøke om Skyss har sikra tilstrekkeleg med økonomiske analysar, internkontroll, kapasitet og kompetanse for å adressere årsaker til avvik, under dette sikre at avvik som oppstår blir tilstrekkeleg handtert og at avvika ikkje gjentek seg frå år til år.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som har blitt undersøkt:

### 1. I kva grad har Skyss i perioden 2020-2024 sikra realistisk budsjettering og fullstendige økonomiske prognosar gjennom året, som samsvarar med kostnader?

- a. I kva grad og ev. på kva område og postar har det i perioden vore avvik mellom budsjett og rekneskap?
- b. Kva er dei sentrale årsakene som ligg til grunn for ev. avvik mellom budsjett og rekneskap i Skyss i perioden 2020-2024?

### 2. I kva grad har Skyss sørga for tilstrekkeleg styring og kontroll av verksemda når det gjeld å sikre realisme og fullstende i budsjett og prognosar, samt etterleving av vedtekte økonomiske rammer? Under dette:

- a. Tydeleg og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og mynde på økonomiområdet?
- b. Hensiktsmessig strukturering av arbeidsprosessar knytt til økonomi, inkl. utforming av system og rutinar for å sikre at oppgåver blir utført i samsvar med behov. F.eks. for budsjettering, analyser og framskrivingar, økonomistyring, inntektssikring, arbeid med kostnadsreducerande tiltak mv.?
- c. Tilstrekkeleg med mekanismar og kontrollar for å sikre inntekter (billettinntektar, inntekter frå refusjonsordningar mv.)?
- d. Analysar av risiko for feil og manglar i berekning av forventa inntekter og forventa utgifter, samt gjennomføring av justeringar i arbeidsprosessar, rutinar, kontrollar mv. der det er identifisert behov for dette?
- e. Analysar av usikkerheit i budsjett og iverksetting av tiltak for å handtere og redusere usikkerheit?
- f. Analysar av avvik mellom budsjett og rekneskap, som grunnlag for identifisering av årsaker til avvik og iverksetting av tiltak for å forhindre at avvik inntreff igjen?
- g. Tilgang på tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse?

### **3. I kva grad er det etablert tilstrekkelege rutinar for økonomisk rapportering (både internt i Skyss og til politisk nivå) som grunnlag for god styring og kontroll?**

- a. I kva grad blir det rapportert tilstrekkeleg på økonomisk prestasjon og utvikling i Skyss? Under dette informasjon om budsjett og rekneskap, inkl. avvik og årsaker til avvik, samt føreslåtte korrigerande tiltak.

#### **1.3 Metode**

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2024 til juni 2025.

##### **1.3.1 Rekneskapsanalyse**

Deloitte har innhenta, gjennomgått og analysert budsjett- og rekneskapsdata for perioden 2020-2024. Dataa er henta ut frå økonomisystemet til Vestland fylkeskommune, og avstemt mot fylkeskommunen sitt avlagte rekneskap og Skyss sine årsrapportar. Rekneskapsdataa er analysert i Power BI.

Hensikta med rekneskapsanalysen har vore å undersøke kor store endringar som har blitt gjort frå budsjett til revidert budsjett, og kor store avvik det har vore mellom revidert budsjett og rekneskap. Analysen er gjort per transportform/løyvingsområde per år i perioden, og budsjettendringane og avvika mellom budsjett og rekneskap er oppgitt i både heile tal (avrunda til næraste million kroner) og i prosent.

Det er også utført enkle analyser av inntekter per påstigning per transportform og fylkeskommunen si finansieringsgrad av kollektivtransporten, både samla sett og fordelt på dei ulike transportformene. Ein sentral føresetnad for denne analysen er at dei rekneskapsførte inntektene er korrekt registrert på riktig konto. Dersom fylkeskommunen til dømes har fått auka rammetilskot som følgje av regjeringa sitt tiltak knytt til gratis ferjer, og desse inntektene ikkje er registrert som inntekt på ferje, vil dette påverke forholdstala i analysen og presisjonen i desse. Analysane gir likevel ein indikasjon på kor store kostnadar fylkeskommunen har til dei ulike transportformene.

##### **1.3.2 Dokumentanalyse**

Informasjon om Vestland fylkeskommune og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk mv. har blitt samla inn og analysert. Deloitte har mottatt og gjennomgått om lag 340 dokument frå Skyss/Vestland fylkeskommune. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

##### **1.3.3 Intervju**

For å få supplerande informasjon til de skriftlege kjeldene, har Deloitte intervjuat utvalde personar i Skyss og i leiinga til Vestland fylkeskommune som er involvert i eller har ansvar for ulike deler av organisasjonen. Deloitte har gjennomført åtte intervju med totalt 10 personar.

##### **1.3.4 Verifiseringsprosessar**

Oppsummeringar frå intervju er sendt til dei som er intervjuet for verifisering, og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten har blitt sendt til fylkeskommunen for verifisering, og påpeikte faktafeil har blitt retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten har blitt sendt til

fylkesdirektør for uttale. Fylkesdirektør sin høyringsuttale er lagt ved den endelege rapporten (vedlegg 2).

I samband med høyringsrunden og oversending av høyringsuttale frå fylkesdirektøren, fekk Deloitte også oversendt ei tilleggsverifisering, der fylkeskommunen v/Skyss peikte på enkelte faktafeil som ikkje hadde blitt avdekt i verifiseringsrunden. Deloitte har gjennomgått opplysningane i tilleggsverifiseringa, og justert rapporten på bakgrunn av desse.

Som ein konsekvens av justeringane i rapporten etter tilleggsverifiseringa, har Deloitte tatt vekk ei av tilrådingane som låg i høyringsutkastet fylkeskommunen mottok (og som gjaldt arbeid med refusjon frå kommunar for skuleskyss). Dette ettersom Deloitte vurderer at grunnlaget for tilrådinga har falt bort som følge av justeringar i datagrunnlaget, jf. også merknad frå fylkeskommunen i vedlagte høyringsuttale.

Deloitte har på bakgrunn av høyringsuttalen også gjort ei justering i ordlyden i tilråding nr. 1, jf. fylkesdirektør sitt innspel. Deloitte er einig i at dette gir ei tydelegare tilråding, som samsvarer godt med observasjon og vurdering i rapporten.

### **1.3.5 Dataa sin pålitelegheit og gyldigheit**

Pålitelege data blir sikra ved å vere nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldigheit inneber at dataa skal vere relevante for å besvare problemstillingane i undersøkinga. Revisjonen meiner dataa denne rapporten bygger på samla sett er pålitelege og gyldige, og derfor gir eit forsvarleg grunnlag for revisjonen sine vurderingar, konklusjonar og tilrådingar.

### **1.3.6 Uavhengigheit**

Deloitte har i henhold til regelverk og standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) gjennomført uavhengigheitsvurderingar knytt til prosjektet og revisjonsteamet. På bakgrunn av vurderingane, har vi konkludert med at det ikkje føreligg uavhengigheitsutfordringar i tilknytning til gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

## **1.4 Revisjonskriterium**

Revisjonskriterium er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommunelova og forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunar og fylkeskommunar mv. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2.

## 2 Om tenesteområdet

### 2.1 Organisering og hovudoppgåver for Skyss

Skyss er ein del av Vestland fylkeskommune og ligg plassert som ei eiga eining under avdelinga Mobilitet og kollektivtransport (MOK). Skyss skal vere eit samla kompetanseorgan for mobilitet og kollektivtrafikk i fylket, og skal sikre at Vestland fylkeskommune når dei politiske måla som fylkestinget har sett for kollektiv- og mobilitetstenester. Av hovudoppgåver inneber dette å:

- planlegge og vidareutvikle linjenett og rutetilbod.
- tildele kontraktar for køyring av buss, bybane, båt og ferjer ved hjelp av anbodskonkurransar.
- planlegge skuleruter og koordinere skuleskyss.
- informere om og marknadsføre reisetilbod og kundeløysingar.
- gi kundeservice.
- utvikle kombinerte mobilitetstenester.

Skyss som eining er inndelt i seks ulike avdelingar, som handterer ulike arbeidsoppgåver som er relevante med omsyn til utføre eininga sine hovudoppgåver:

- **Avdeling strategi og organisasjon** skal ivareta den interne og eksterne kommunikasjonen, og legge til rette for at Skyss som organisasjon er i stand til å levere på samfunnsoppgdraget.
- **Avdeling økonomi og administrasjon** skal sørge for god og riktig informasjon om økonomiske forhold, slik at organisasjonen kan ta strategiske val og avgjerster i samsvar med visjon, mål og gjeldande planar.
- **Avdeling transporttilbod** skal sørge for ei systematisk forvaltning og utvikling av rutetilbodet, slik at dei reisande sine behov vert møtt best mogleg. Avdelinga skal dessutan legge til rette for at tilbodet vert basert på null- og lågutsleppsløysingar. Avdeling transporttilbod har også ansvar for den lovfesta skuleskyssen.
- **Avdeling kunde og marknad** skal gjennom å vere tett på kunden kontinuerleg forvalte og forbetre konsept og produkt, og sikre at alle våre møte med kunde gir den same, positive opplevinga. Avdelinga arbeider også med utprøving og etablering av nye mobilitetsløysingar.
- **Avdeling digital transformasjon og teknologi** skal vere pådrivar for digital omstilling og leie digitaliseringsinitiativ på vegner av Skyss. Dei står også for eigarskapforvaltning av verksemdsarkitektur, systemarkitektur og tekniske løysingar.
- **Avdeling kontrakt** har ansvar for anskaffing og oppfølging av mobilitetskontraktar, og det strategiske samarbeidet med operatørane.

## 3 Budsjettering og økonomiske prognosar

### 3.1 Problemstillingar

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

**I kva grad har Skyss i perioden 2020-2024 sikra realistisk budsjettering og fullstendige økonomiske prognosar gjennom året, som samsvarar med kostnader ?**

- I kva grad og ev. på kva område og postar har det i perioden vore avvik mellom budsjett og rekneskap?
- Kva er dei sentrale årsakene som ligg til grunn for ev. avvik mellom budsjett og rekneskap i Skyss i perioden 2020-2024?

### 3.2 Revisjonskriterier

Kommunelova legg føringar for budsjettet til ein fylkeskommune, og korleis dette skal følgjast opp i løpet av eit år. Fylkestinget skal vedta økonomiplan, årsbudsjett og finansielle måltal for verksemda (jf. kommunelova § 14-2). Økonomiplanen for dei neste fire åra og årsbudsjett for det kommande året skal bli vedtatt før årsslutt.

Økonomiplanen skal vise korleis langsiktige utfordringar, mål og strategiar i kommunale og regionale planer skal bli følgd opp. Den skal også vise prioriteringane og bevilningane til fylkestinget, og de mål og premiss som økonomiplanen og årsbudsjett bygger på. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal bli sett opp i balanse (dvs. at kommunen sine utgifter ikkje overstig kommunen sine inntekter), og vere realistiske, fullstendige og oversiktlege (jf. kommunelova § 14-10). Økonomiplanen skal delast inn i ein driftsdel og ein investeringsdel. Årsbudsjettet skal også delast inn i eit driftsbudsjett og eit investeringsbudsjett og stillast opp på same måte som økonomiplanen (jf. kommunelova §§ 14-4 og 14-9).

Årsbudsjettet er bindande for kommunestyret, fylkestinget og underordna organ. Fylkestinget skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lova sine krav om realisme og balanse. Fylkesdirektøren skal minst to gonger i året rapportere til fylkestinget om utviklinga i inntekter og utgifter, samanhalde med årsbudsjettet. Dersom utviklinga tilseier vesentlege avvik, skal fylkesdirektøren føreslå endringar i årsbudsjettet. Dersom årsrekneskapen blir lagt fram med eit meirforbruk i driftsrekneskapen, skal fylkesdirektøren føreslå endringar i budsjettet for året. Fylkestinget skal behandle saka seinast 30. juni (jf. kommunelova § 14-5).

Sjå vedlegg 3 for utfyllande revisjonskriterium.

### 3.3 Datagrunnlag

#### 3.3.1 Kostnadsutvikling i perioden

##### Fylkeskommunen si finansiering av kollektivtransporten

Kollektivtransporten i Vestland fylkeskommune er finansiert dels av inntekter frå billettsal og refusjonar frå stat og kommunar knytt til transporttenester fylkeskommunen leverer gjennom Skyss, og dels av fylkeskommunen sine egne midlar. Årsaka til at det er behov for at fylkeskommunen kvart år bidreg med eigenfinansiering av kollektivtransporten, er at

inntektene frå billettsal, tilskot, refusjonar mv. ikkje dekkjer dei fulle kostnadane ved å drifte tenesta. Under har Deloitte gjennomgått fylkeskommunen si finansiering av kollektivtransport, for å synleggjere kor stor del av utgiftene til kollektivtransport som fylkeskommunen finansierer over sitt eige driftsbudsjett (uttrykt gjennom netto driftsresultat og finansieringsgrad). Desse tala viser kor stort beløp og kor stor andel av dei totale kostnadane fylkeskommunen har stått for sjølv i perioden 2020-2024.<sup>1</sup>

Tabell 1 gir ein oversikt over rekneskapsførte driftsinntekter, -utgifter og netto driftsresultat, samt netto driftsresultat i prosent av samla driftsutgifter, per år i perioden 2020 til 2024. Alle tal er oppgitt i millionar kroner.

Tabell 1: Fylkeskommunen si finansiering av Skyss.

Rekneskapsår	2020	2021	2022	2023	2024
Driftsinntekter	1 473	1 500	1 530	1 639	1 744
Driftsutgifter	4 273	4 133	4 293	4 837	5 320
Netto driftsresultat	2 800	2 633	2 763	3 198	3 576
Finansieringsgrad	65,5 %	63,7 %	64,4 %	66,1 %	67,2 %

Tabell 1 viser at driftsinntektene har auka gradvis frå 1 473 millionar kroner i 2020 til 1 744 millionar kroner i 2024. Samtidig har driftskostnadane auka frå 4 273 millionar kroner i 2020 til 5 320 millionar kroner i 2024. Som det framgår av tabellen, varierer storleiken fylkeskommunen si finansiering av Skyss frå år til år (lågare finansieringsgrad i 2021 og 2022 enn i 2020, men høgare i 2023 og 2024 enn i 2020). Over perioden samla har netto driftsresultat, dvs. beløpet fylkeskommunen sjølv må finansiere over driftsbudsjettet, auka frå 2 800 millionar kroner i 2020 til 3 576 millionar kroner i 2024. Dette viser at fylkeskommunen sidan 2020 har auka sitt økonomiske bidrag for å dekke driftskostnadane til kollektivtransport.

Tabellen viser vidare at graden av fylkeskommunal eigenfinansiering av kollektivtransporten i Vestland i perioden 2020-2024 har vore mellom ca. 64 % og ca. 67 %, og at den har auka i perioden. I 2020 finansierte fylkeskommunen 65,5 % av dei samla driftskostnadane til kollektivtransporten, medan denne prosentdelen var 67,2 % i 2024. Hovudårsaka til denne utviklinga, er at kostnadane knytt til å drifte kollektivtransporten i perioden har auka meir enn inntektene frå billettsal og refusjonar. Detaljane i denne utviklinga er gjennomgått under.

### Utvikling i påstigningar per transportmiddel og kostnadar per påstigning

I perioden 2020 til 2024 har det totale talet påstigningar på ulike transportmiddel i Vestland fylkeskommune auka frå 58,4 millionar i 2020 til 98,6 millionar i 2024 (tabell 22, vedlegg 1). Til samanlikning var det totalt 87,3 millionar påstigningar i Hordaland og Sogn og Fjordane i 2019, som var siste «normalår» før covid 19-pandemien. Gjennom 2020, 2021 og 2022, var trafikkbilete for kollektivtransporten i fylket tydeleg påverka av pandemien, og først i 2023 passerte ein talet påstigningar ein hadde i forkant av pandemien. Når det gjeld fordeling av påstigningar mellom ulike transportmiddel, viser tala for 2024 at 66 % av dei nesten 99 millionane påstigningar var på buss, 6 % var til ferje, 2 % var til båt og 26 % var til bybane. Den største endringa i passasjerane sine reisevanar frå 2020 til 2024, er at ein større prosentdel no

<sup>1</sup> Netto driftskostnadar er rekna ut ved å trekke driftsinntektene frå driftsutgiftene. Finansieringsgrad er rekna ut ved å dele netto driftsresultat på driftsutgifter.

reiser med bybane (auking frå 21 til 26 prosent).<sup>2</sup> Det har i perioden også vore ei auke i talet reisande med buss, frå 66 til 69 prosent, noko som tilsvarear om lag 15 millionar fleire påstigningar til buss.

Samtidig som tal påstigningar har auka i perioden 2020-2024, har også driftskonstnadene per transportform/-middel auka i perioden 2020 til 2024. Det overordna biletet er at kostnadane gjekk ned under pandemien frå 2020 til 2022, før dei auka i 2023 og 2024. Dei største kostnadsaukingane var knytt til buss (som auka med 422 millionar kroner frå 2022 til 2024) og ferje (som auka med 397 millionar kroner i same periode). Sjå også Tabell 24, vedlegg 1, for meir informasjon.

Tabell 2 under viser kor mykje pengar fylkeskommunen i gjennomsnitt bruker for å finansiere dei ulike transportformene/-midla, per påstigande passasjer per år.<sup>3</sup>

Tabell 2: Fylkeskommunen si finansiering (netto driftskostnader) per påstigning fordelt på ulike transportmiddel per år i perioden 2020-2024

Transportmiddel	2020	2021	2022	2023	2024
Buss	34,6 kr	28,0 kr	21,9 kr	22,2 kr	22,4 kr
Ferje <sup>4</sup>	197,0 kr	155,1 kr	175,8 kr	208,0 kr	233,4 kr
Båt	288,8 kr	245,5 kr	198,6 kr	218,5 kr	229,8 kr
Bybane	7,5 kr	8,4 kr	4,7 kr	4,0 kr	4,4 kr

Tabell 2 viser at det er store variasjonar i kor mykje pengar fylkeskommunen nyttar på finansieringa av dei ulike transportformene, målt per påstigande passasjer. Medan fylkeskommunen i 2024 berre betalte 4,4 kronar i netto driftskostnader per påstigande passasjer på bybanen i gjennomsnitt, betalte fylkeskommunen i same år i snitt rundt 230 kronar per køyretøy (personbileining) på ferje og påstigande passasjer på båt.

I samband med verifisering opplyser Skyss at noko av årsaka til at bybanen har lågare netto driftskostnader per påstigning relativt til dei andre transportformane, er at kapitalkostnadene ikkje er ein del av Skyss sine driftsutgifter. Kapitalkostnadene til bybane er finansiert på anna post i fylkeskommunen sin rekneskap, og tala er derfor ikkje direkte samanliknbare. Kvar av Skyss sine kontraktar er ulikt finansiert av Vestland fylkeskommune/Skyss, enten via drift eller både drift og investering. Det er store kapitalkostnader (ifm. investeringar) hjå Eigedom og Utbygging i Vestland fylkeskommune både for utgifter til bussanlegg, ferje- og båtkaiar, bybaneanlegg og anna infrastruktur, som også kan påverke analysen av kostand per påstigning. Utan at ein tar omsyn til dette, kan ein direkte samanlikning av dei ulike løyningsområda gje eit misvisande bilete.

<sup>2</sup> For meir detaljert informasjon, sjå tabell 22 (vedlegg), som viser korleis påstigningane fordeler seg på mellom ulike transportmiddel. Vi gjer merksam på at tala for ferje inkluderer køyretøy.

<sup>3</sup> Kostnader minus inntekter, delt på tal påstigningar per transportmiddel. Summane i tabellen er gjennomsnittsverdiar, og fylkeskommunen si finansiering per passasjer vil variere mellom ulike liner/ruter innanfor kvar transportform.

<sup>4</sup> Finansiering per køyretøy/personbileining.

Tabell 3 under viser fylkeskommunen sin finansieringsgrad per transportmiddel samla per år, for perioden 2020-2024. Dvs. kor stor andel av dei totale kostnadane ved drift av dei ulike transportformene fylkeskommunen sjølv har stått for i perioden 2020-2024.

Tabell 3: Finansieringsgrad per transportmiddel per år i perioden 2020-2024.

<b>Finansieringsgrad</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
Buss	57,1 %	55,0 %	54,2 %	54,1 %	52,8 %
Ferje	79,2 %	76,2 %	83,3 %	87,6 %	91,9 %
Båt	84,5 %	81,7 %	81,7 %	84,3 %	83,8 %
Bybane	44,5 %	50,2 %	33,6 %	31,9 %	33,7 %
Totalt (inkludert administrasjon og fellestenester)	65,5 %	63,7 %	64,4 %	66,1 %	67,2 %

Som Tabell 3 viser, finansierte fylkeskommunen i 2024 rundt ein tredel av kostnadane til bybane, litt over halvparten av kostnadane til buss, over 80% av kostnadane til båt og over 90 prosent av kostnadane til ferje. Tabellen viser også at fylkeskommunen sin finansieringsgrad av buss og bybane har gått ned i perioden, medan fylkeskommunen si finansieringsgrad av ferje har auka frå om lag 79 til 92 prosent. Aukinga i finansieringsgraden innanfor løyvingssområdet ferje er i perioden vesentleg, og skyldast dels at kostnadane har auka (frå 1190 til 1503 millionar kroner) og dels at inntektene (billettinntekter, statlege refusjonar og stønader mv.) har blitt lågare (frå 247 til 121 millionar kroner).

Når det gjeld finansiering av ferje særskilt, peikar Skyss på at staten vedtok reduksjon av ferjetakstar gradvis frå sommaren 2022. Vestland fylkeskommune vedtok og gjennomførte endringar i ferjetakstar frå same tidspunkt. Dette gjaldt gratis ferje på samband til veglause øyer samt samband med under 100.000 i årsdøgntrafikk, samt reduksjon av takstar (til 50%) på alle andre samband. Med denne endringa blei inntektsbudsjettet for Skyss frå åra 2022 redusert med beløp tilsvarande takstreduksjon. Vestland fylkeskommune mottek midlar frå staten for bortfallet av dei reduserte inntektene for Skyss. Skyss har deretter mottatt ein auke i finansiering frå Vestland fylkeskommune (auka budsjetttramme) for bortfall av inntekter, noko som forklarar endringa i finansieringsgrad for ferje frå 2021 til 2022 i tabellen over.

### 3.3.2 Budsjett, endringar og avvik på overordna nivå

#### **Budsjett, endringar og avvik**

##### Inntekter, utgifter og netto driftskostnader

Tabell 4 og tabell 5 viser Skyss sine inntekter og utgifter slik desse framgår av budsjett, revidert budsjett og rekneskap for perioden 2020-2024. Tabellane viser også endringane frå budsjett til revidert budsjett, og avvika mellom revidert budsjett og rekneskap, målt både i kroner og prosent. Endringar/avvik der fylkeskommunen sine inntekter minka eller kostnader auka er markert raude, medan endringar/avvik der fylkeskommunen sine inntekter auka eller kostnader minka er markert grøne. Der ikkje noko anna står oppgitt er tala er i millionar kroner, og dei er avrunda til næraste million.

Tabell 4: Skyss sine inntekter i budsjett, revidert budsjett og rekneskap per år i perioden 2020-2024

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	1 639	1 722	1 658	1 675	1 748
Revidert budsjett	1 299	1 344	1 468	1 675	1 748
Budsjettendring	-340	-378	-190	0	0
Budsjettendring i %	-20,7	-22,0	-11,5	0	0
Rekneskap	1 196	1 359	1 530	1 639	1 744
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	-103	15	62	-36	-4
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	-7,9	1,1	4,2	-2,1	-0,2

Tabell 4 viser at det blei gjort endringar frå budsjett til revidert budsjett i 2020, 2021 og 2022, og at det for alle dei tre åra blei lagt til grunn lågare inntekter i revidert budsjett enn i opphavleg budsjett. I 2023 og 2024 blei det ikkje gjort endringar mellom budsjett og revidert budsjett, og i 2024 viste dei samla inntektsestimata i budsjett og revidert budsjett seg å stemme godt med rekneskapen. I 2023 var avviket mellom estimerte inntekter i revidert budsjett og endeleg resultat i rekneskap noko større enn i 2024, men framleis forholdsvis begrensa.

I samband med verifisering, opplyser Skyss at inntektstala i tabell 4 for pandemi-åra ikkje er korrekte slik Skyss ser det. Det blir vist til at Vestland fylkeskommune har motteke pandemi-tilskot frå staten med bakgrunn i dei faktiske innrapporterte tal for inntektsbortfall for desse åra for Skyss. Tala som blei innrapportert av Skyss og refundert av staten til Vestland fylkeskommune tilsvarte avvik mellom revidert budsjett og rekneskap, jf. tabellen over. Skyss viser til dømes til at budsjettendring på 340 MNOK, 378 MNOK og 190 MNOK for åra 2020, 2021 og 2022 tilsvarar refusjon frå staten for bortfall av billettinntekter grunna pandemi for desse åra. Om dei faktiske tala hadde vore innrekna i Skyss sine tal av Vestland fylkeskommune, ville avvika på inntekter vore null for Skyss.

Tabell 5: Skyss sine utgifter i budsjett, revidert budsjett og rekneskap per år.

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	4 052	4 128	4 222	4 600	5 144
Revidert budsjett	4 052	4 128	4 219	4 793	5 152
Budsjettendring	0	0	-3	193	8
Budsjettendring i %	0	0	-0,1	4,2	0,2
Rekneskap	3 996	3 992	4 293	4 836	5 320
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	-56	-136	74	43	168
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	-1,3	-3,2	1,8	0,9	3,3

Tabell 5 viser at det for fleire av åra i perioden var avvik mellom revidert budsjett og endeleg rekneskap. For åra 2022, 2023 og 2024 viser tabellen at Skyss hadde eit meirforbruk sett mot revidert budsjett, dvs. at fylkeskommunen hadde høgare utgifter enn det ein hadde budsjettert med. Det største avviket mellom revidert budsjett og rekneskap finn ein i 2024, der Skyss hadde omlag 170 mill. kr. høgare kostnadar til kollektivtransport enn budsjettert i revidert budsjett.

I samband med verifisering peiker Skyss på at dei rekneskapsførte tala ikkje gir eit heilt korrekt bilete av budsjettendringane for åra 2020 og 2021. Skyss opplyser at det som i rekneskapen framstår som budsjettendringar, slik dette framgår av tabellane 4 og 5 over, i realiteten dreier seg om rekneskapstekniske bokføringar for å flytte unytta belønningssmidlar motteke i 2020 til bruk i seinare år (277 MNOK i 2020 og 138 MNOK i 2021). Når det blir teke omsyn til dette, blir den riktige budsjettendringa i tabell 5 (utgifter) 0 NOK både i 2020 og 2021, mens budsjettendringa i tabell 4 (inntekter) -340 MNOK i 2020 og -378 MNOK i 2021 (som nullast ut av pandemi-tilskot frå staten, jf. kommentar under tabell 4). Rekneskapstala for dei to åra blir endra tilsvarande, og avvik mellom budsjett og rekneskap blir då også mindre (med unntak av avvik mellom revidert budsjett og rekneskap for utgifter i 2021, der Skyss etter justering av tala får eit større avvik i den forstand at utgiftene har vore enda lågare enn budsjettert).<sup>5</sup>

Tabell 6 under viser Skyss sine netto budsjetterte (både opphavleg og revidert budsjett) og faktiske (rekneskap) driftskostnadar (kostnadar minus inntekter), per år i perioden 2020-2024. Tabellen viser også endringane frå budsjett til revidert budsjett, og avvika mellom revidert budsjett og rekneskap, målt både i kroner og prosent.

<sup>5</sup> Deloitte har justert desse tala med bakgrunn i tilbakemeldinga frå Skyss i verifisering. Skyss peikar i denne samanhengen på at dette også vil påverke tala for 2020 og 2021 i tabellane som gjeld dei ulike transportområda presentert i kapittel 3.3.3, samt i vedlegg 1. Der slike endringar er påpeikt frå Skyss, er desse blitt justert. Deloitte har ellers teke utgangspunkt i dei rekneskapsførte tala, men tek forbehold om at enkelte tal i nokre av tabellane i rapporten vil kunne vere upresise og ikkje avstemt med dei samla tala som framgår av tabell 4 og 5.

Tabell 6: Skyss sine netto driftskostnader i budsjett, revidert budsjett og rekneskap per år

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	2 413	2 406	2 564	2 925	3 396
Revidert budsjett <sup>6</sup>	2 753	2 784	2 751	3 118	3 404
Budsjettendring	340	378	187	193	8
Budsjettendring i %	14,1	15,7	7,3	6,6	0,2
Rekneskap	2 800	2 633	2 763	3 198	3 576
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	47	- 151	13	780	172
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	1,7	- 5,4	0,5	2,6	5,1

Tabellen viser at det samla sett har blitt gjort betydelege budsjettendringar frå opphavleg til revidert budsjett kvart år i perioden 2020-2024.<sup>8</sup> Den største budsjettendringa finn vi i 2021, med 378 millionar auking (15,7 %) frå opphavleg til revidert budsjett. Endringane frå opphavleg til revidert budsjett er imidlertid gradvis redusert gjennom perioden, og den minste endringa frå budsjett til revidert budsjett var i 2024, med berre 0,2 % (8 mill. kr.).

Avvika mellom revidert budsjett og rekneskap for netto driftskostnader varierer frå år til år, og omfattar både positive og negative avvik. I 2021 var aviket negativt, noko som betyr at dei faktiske kostnadane var lågare enn det fylkeskommunen hadde planlagt for i revidert budsjett. For dei øvrige åra var dei rekneskapsførte nettokostnadane høgare enn budsjettert, men avvika var forholdsvis begrensa. Høgaste avvik mellom netto driftskostnader i revidert budsjett og rekneskap finn vi for 2024, med eit overforbruk sett mot budsjett på 172 millionar kroner (5,1 %).

### Finansieringsgrad

Tabell 7 viser korleis fylkeskommunen si finansieringsgrad har utvikla seg i perioden 2020-2024, og korleis planlagt og faktisk finansieringsgrad har sett ut i høvesvis budsjett, revidert budsjett og rekneskap for kvart år i perioden.

Tabell 7: Finansieringsgrad i budsjett, revidert budsjett og rekneskap per år frå 2020-2024

Finansieringsgrad	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	59,6 %	58,3 %	60,7 %	63,6 %	66,0 %
Revidert budsjett	63,6 %	65,3 %	65,2 %	65,1 %	66,1 %
Rekneskap	65,5 %	63,7 %	64,4 %	66,1 %	67,2 %

<sup>6</sup> Vi viser til siste reviderte budsjett, altså det som endra i samband med behandling av 2. tertialrapport for året. Det er verdt å merke at budsjettet også blir revidert etter 1. tertial, men Deloitte har ikkje tilgang til desse tala.

<sup>7</sup> Grunna avrunding til næraste heile million, vil det i enkelte av tabellane sjå ut som at aviket mellom revidert budsjett og rekneskap ikkje er korrekt berekna (sett opp mot øvrige tal i tabellen). Deloitte vil understreke at dette då skuldast avrunding, og ikkje reknefeil.

<sup>8</sup> I denne samanheng er det verdt å merke at det i tid er lengre avstand mellom frå budsjett blir utarbeidd og vedtatt til revidert budsjett blir vedtatt, enn det er mellom revidert budsjett og rekneskap.

Som det går fram av tabellen, var den budsjetterte finansieringsgraden i 2020, 2021 og 2022 vesentleg lågare enn den rekneskapsførte finansieringsgraden. Når finansieringsgraden er høgare i rekneskap enn i budsjett, betyr det at fylkeskommunen har tatt ein større del av kostnadane til kollektivtransport enn budsjettet la opp til. Tabellen viser samtidig at Fylkestinget gradvis har auka budsjettløyvingane til Skyss sett opp mot andre inntekter, og i 2024 var den budsjetterte finansieringsgraden på 66 %. Dette var på nivå med den rekneskapsførte finansieringsgraden i 2023 (66,1 %), og høgare enn den rekneskapsførte finansieringsgraden alle dei andre åra i perioden.

#### Meir- eller mindreforbruk per transportmiddel/løyvingsområde

Fylkeskommunen sine kostnadar til finansiering av dei ulike transportformene (løyvingsområda) varierer betydeleg mellom områda. I 2024 blei det til dømes løyva 1 457 millionar kroner til buss, 1 382 millionar kroner til ferje, 409 millionar kroner til båt og 114 millionar kroner til bybane (sjå tabell 25 i vedlegg for meir detaljert samanlikning).

Deloitte sin gjennomgang viser at det også er ein del variasjon både mellom dei ulike løyvingsområda og frå år til år når det gjeld grad av meir-/mindreforbruk målt mot løyvde midlar i budsjett. Tabell 8 og tabell 9 under viser avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i høvesvis millionar kroner og prosent, fordelt på løyvingsområde per år i perioden 2020 til 2024. Tala markert røde viser at netto driftskostnadar er høgare i rekneskap enn i revidert budsjett, og det har da vore ein meirkostnad innanfor det aktuelle løyvingsområdet det året. Grøne tal viser negative avvik, altså at netto driftskostnadar var lågare enn budsjettert.

Tabell 8: Meir- eller mindreforbruk i millionar kroner fordelt på løyvingsområde per år

År	2020	2021	2022	2023	2024
Buss	14	-204	0	27	88
Ferje	42	-36	-32	14	94
Båt	57	44	37	53	0
Bybane	56	66	25	-22	-24
Totalt (inkludert administrasjon og fellestenester)	47	-151	13	80	172

Tabell 9: Meir- eller mindreforbruk i prosent fordelt på løyvingsområde per år

År	2020	2021	2022	2023	2024
Buss (avvik i %)	1,0	-13,7	0	2	6,4
Ferje (avvik i %)	4,7	-4,4	-3,4	1,3	7,3
Båt (avvik i %)	20,4	17,6	13,2	16	0
Bybane (avvik i %)	151,4	129,4	38,5	-18,6	-17,4
Totalt (inkludert administrasjon og fellestenester)	1,7	-5,4	0,5	2,6	5,1

Som tabellane viser var dei største avvika i millionar kroner for ferje (94 mill.kr.) og buss (88 mill.kr.) i 2024. Største negative avvik var innanfor buss i 2021 med eit mindreforbruk på 204 millionar kroner. Største avvik i prosent var innanfor bybane i 2020 og 2021, medan største

negative avvik i prosent var innan bybane i 2023 og 2024 (dvs. at det blei brukt mindre pengar enn budsjettert). Lågaste avvik var innanfor løyvingssområde buss i 2022 og innanfor båt i 2024, der det ikkje var avvik mellom revidert budsjett og rekneskap (dvs. at Skyss traff med sine budsjett for desse områda i dei aktuelle åra).

Samla sett var 2021 året med det største mindreforbruket (-151 millionar kroner / -5,4 %), mens 2024 var året med største meirforbruk (172 millionar kroner / 5,1 %). 2022 var året med minst avvik mellom revidert budsjett og rekneskap (13 millionar kroner / 0,5 %).

### **Overordna årsaker til avvik mellom budsjett og rekneskap**

I dokumentasjonen (årsrapportar, tertialrapportar mv.) og i intervju blir det vist til fem overordna årsaker til at det i perioden 2020-2024 har oppstått avvik mellom budsjett og rekneskap i Skyss:

#### *1) Finansieringa av Skyss har ikkje blitt auka i takt med kostnadane*

I intervju blir det vist til at manglande oppjustering av takst og billettprisar for kollektivtransport, samt bortfall av statleg stønad, har medført at inntektene til Skyss ikkje har heldt følge med utviklinga i utgifter. Det blir i intervju peikt på at:

- Budsjettløyvingane frå Fylkestinget har ikkje blitt oppjustert i samsvar med Skyss sine auka kostnadar på alle område. Mens det på enkelte område (til dømes ferje) er blitt tilført meir midlar over budsjettet i perioden, er ikkje det tilfelle på samtlege område der Skyss sine kostnadar har auka.
- Staten kompenserte Skyss for inntektsbortfallet dei første åra av covid 19-pandemien, noko som gjorde opp for ein god del av kostnadsauken i åra 2020-2022. No er imidlertid kostnadane permanent høgare enn før pandemien, men utan at Skyss mottek kompensasjon/ekstraordinære løyvingar frå staten.
- I Vestland fylkeskommune sine budsjett for 2022 og 2023 blei det vedteke at billettprisane ikkje skulle setjast opp («takstfrys»), noko som inneber at inntekter frå billettsal ikkje utviklar seg i takt med auka kostnadar.
- Nye kontraktar som trer i kraft har høgare kostnadar enn tidlegare, ettersom det i mange av kontraktane er vedtatt krav om lågare CO<sub>2</sub>-utslepp<sup>9</sup>, som det kostar pengar å realisere.

I 2. tertialrapport for 2024 blir det vist til at inntektene til Skyss ikkje har vore tilstrekkelege til å dekke auka kostnadar, og at ein i budsjetta framover må kompensere for at taksten ikkje har blitt justert opp i tråd med utgiftene. Samtidig viser tal frå Deloitte sin gjennomgang, jf. Tabell 1, at fylkeskommunen aldri har brukt meir pengar på å finansiere kollektivtransporten enn i 2024, både i nominelle tal (3 576 millionar kroner) og i prosent av samla driftsutgifter (67,1 %). Tabell 7 viser også at Fylkestinget i løpet av perioden 2020-2024 har løyva midlar ved revidering av budsjett som har bidrege til å tette gapet mellom budsjetterte og faktiske (rekneskapsførte) kostnadar til kollektivtransport. Dette kan indikere at det er andre årsaker enn manglande finansiering frå fylkestinget som ligg til grunn for avvika mellom budsjett og rekneskap i 2024.

#### *2) Skyss har reelt sett hatt eit høgare budsjettbehov enn det som har blitt lagt til grunn i endeleg budsjett*

---

<sup>9</sup> Som følge av tiltak for å redusere CO<sub>2</sub>-utslepp har Skyss redusert årlege utslepp frå 157 000 tonn i 2019 til 100 000 tonn i 2024. Det er estimert ytterlegare tiltak som er vedtatt vil senke utsleppa til 75 000 tonn CO<sub>2</sub> i 2027.

Dokumentasjonen viser at Skyss både i 2023 og i 2024 meldte om høgare budsjettbehov enn det som blei løyva i budsjetta. I 2023 meldte Skyss om eit budsjettbehov på 3146 millionar kroner, men enda opp med å få tildelt 2925 millionar kroner. I revidert budsjett blei løyvinga til Skyss oppjustert til 3114 millionar kroner, mens rekneskapen viser faktiske driftskostnadar på 3198 millionar kroner for året. I 2024 melde Skyss om eit budsjettbehov 445 millionar kroner over ramma for 2023, altså 3559 millionar kroner. Skyss fekk løyva 3396 i budsjett og 3404 i revidert budsjett, men rekneskapen viste netto driftskostnadar på 3576 millionar kroner.

Dokumentasjonen viser følgeleg at det er relativt små avvik mellom kva Skyss estimerer at dei vil ha behov for, og kva Skyss ender opp med å bruke i både 2023 og 2024. Samtidig viser dokumentasjonen at Skyss får løyva vesentleg mindre midlar enn det Skyss har meldt inn som sitt estimerte behov. Vidare viser dokumentasjonen at Skyss ikkje har klart å redusere kostnadane eller auke inntektene i sånn grad at den tildelte budsjetttramma lar seg overhalde.

I intervju blir det peikt på at det i liten grad blir tatt omsyn til risikoane i budsjettet, og at Skyss reelt sett har hatt behov for meir pengar enn dei har fått tildelt i budsjettet dei siste åra. Det blir vist til at Skyss allereie hausten 2023 signaliserte tydeleg at det ville vere behov for ytterlegare 50-100 millionar kroner i budsjettet for 2024, utan at dette medførte at Skyss fekk tildelt meir midlar. I intervju blir det vist til dette i budsjettbehandlinga istaden blei løyst ved å auke dei budsjetterte (estimerte) billettinntektene, noko det ikkje har vore mogleg for Skyss å realisere i praksis.

I tilknytning til dette, blir det i intervju vist til at Skyss kvart år utarbeidar forslag til tiltak for å sikre høgare inntekter og/eller lågare kostnadar, men at desse forslaga i liten grad blir følgd opp og vedteke i samband med behandling av budsjett. Eit konkret døme det blir vist til, er at Skyss i 2024 hadde føreslått kutt i ferjeruta Jondal-Tørvikbygd, noko som ville hatt ein estimert årleg innsparing på 20 millionar kroner. Dei føreslåtte kutta blei ikkje vedteke i budsjettbehandlinga, og den aktuelle ruta oppretthalde som før, utan at det blei vedteke andre kostnadssparande tiltak.

I intervju viser økonomisjefen i Vestland fylkeskommune til at budsjetttrammene Skyss har fått tildelt dei siste åra, ofte har vore for låge sett i forhold til behova til Skyss, noko som har medført behov for anten nedskalering av kollektivtilbodet eller auka løyvingar. Begge desse tinga har imidlertid vore krevjande å få til, ettersom det ofte ikkje har vore politisk ønskje om å gjere justeringar i tilbodet for å redusere kollektivtransportkostnadane, og heller ikkje er så lett å frigjere meir midlar frå andre område til bruk på kollektivtransportområdet.

### 3) Den reelle inflasjonen har vore større enn deflatoren som er lagt til grunn for årleg justering av Skyss sitt budsjett

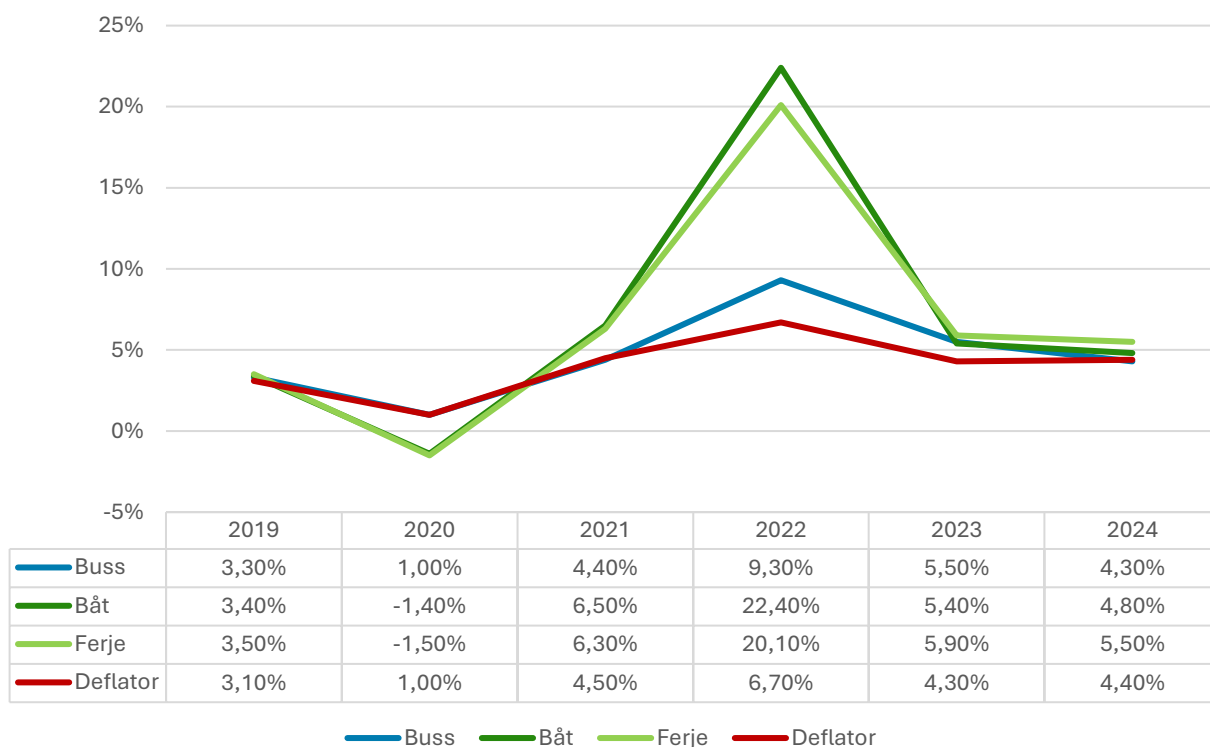
I intervju blir det peikt på at Skyss har indeksregulerte kontraktar innanfor både buss, båt og ferje, og at makroøkonomiske forhold og utvikling derfor har vesentleg betydning for kostnadsutviklinga i dei aktuelle kontraktane. Kontraktane blir indeksjustert på ulike tidspunkt gjennom året i høve til eigne transportindeksar. Det er eigne transportindeksar for kvar transportform, med høg vekt på dei kostnadskategoriene som har størst signifikans for kontraktskostnadane, som løn, energi, vedlikehald, administrasjon og kapital.

Skyss sitt budsjett blir behandla som ein del av fylkeskommunen sitt budsjett, og blir indeksjustert i samsvar med den kommunale deflatoren, som er den økonomiske indikatoren

som blir brukt til å justere for årleg pris- og lønnsvekst i kommunal sektor.<sup>10</sup> Dokumentasjonen viser at det er eit gap mellom den kommunal deflatoren som blir lagt til grunn i budsjettet, og indeksane som blir lagt til grunn for den faktiske kostnadsjusteringa i Skyss sine kontraktar. Dette inneber at sjølv om budsjetta blir justert for inflasjon, har ikkje desse justeringane vore tilstrekkelege til å dekke dei faktiske utgiftene til Skyss, slik at det dei siste åra har oppstått avvik kvart år mellom budsjetterte og faktiske kostnader. Dette ettersom kommunal deflator i stor grad er basert på generell prisvekst, medan transportindeksar er meir spesifikk med omsyn til endringar i relevante kostnadskategoriar i bransjen, som løn, energi, vedlikehald, administrasjon og kapital. Dermed får volatile kostnadskategoriar som rente og energi langt høgare vekt/betydning i indeksgrunnlaget samanlikna med kommunal deflator. Ei framskriving av siste års budsjetttramme med bruk av deflator, vil dermed ikkje naudsynleg vere dekkande for budsjettbehovet som Skyss måtte ha for budsjettåret, jf. indeksregulering av transportkontraktane.

Skyss har i samband med forvaltningsrevisjonen oversendt ein presentasjon som viser utviklinga i den kommunale deflatoren som er lagt til grunn i budsjettet, samanlikna med indeksane som kontraktane for høvesvis buss, båt og ferje følgjer, for perioden 2019-2024. Denne utviklinga (målt i prosentvis justering frå året før) er framstilt i figuren under.

Figur 1: Utviklinga til kommunal deflator lagt til grunn i budsjett, samanlikna med indeksane som er lagt til grunn i kontraktane for buss, båt og ferje.



<sup>10</sup> Den kommunale deflatoren er ein indeks som forsøker å representere pris- og lønnsveksten som kommunesektoren står overfor. Den kommunale deflatoren blir berekna av Finansdepartementet og nyttast til å prisjustere kommunane sine frie inntekter for å sikre at deira reelle kjøpekraft blir oppretthaldt. Sjølv om kommunar og fylkeskommunar skal legge den kommunale deflatoren til grunn for sitt budsjettarbeid, har dei noko handlingsrom til å justere eller tilpasse den basert på lokale forhold og spesifikke behov.

Som figuren viser ligg den kommunale deflatoren systematisk lågare enn dei ulike indeksane som inngåtte transportkontraktar blir justert etter. Dette inneber at budsjettjusteringa for inflasjon ikkje har gjort opp for den reelle kostnadsauken i løpet av perioden 2019-2024. Berre i 2020 var inflasjonen som blir lagt til grunn for kontraktsjusteringar lågare enn deflatoren, mens den alle andre år har vore høgare. Størst avvik finn vi i 2022, der kostnadane i buss-, båt- og ferjekontraktane auka langt meir enn det blei lagt til grunn i det deflatorregulerte budsjettet.

Dokumentasjonen viser at det varierer både når og kor ofte ulike kontraktar blir indeksregulert. Skyss har kontraktar som blir regulert månadleg, kvartalsvis, halvårleg eller årleg. Dette betyr også at det varierer frå kontrakt til kontrakt kor lang tid det tar før justering i høve til indeks fører til auka kontraktskostnadar, men at det alltid vil vere eit visst etterslep. Dette kan forklare kvifor inflasjonen i 2022 ikkje gjer utslag på rekneskapen før i 2023.

Skyss viser til at årsaka til at det er eit gap mellom kommunal deflator og transportindeksane er at deflatoren blir kjent i samband med budsjettprosessen for kommande år, medan transportindeksane blir kjent først i sjølve budsjettåret. Om ein ser lengre fram i tid og framskriv siste års budsjetttramme med kommande kommunal deflator, vil ein helle ikkje ta omsyn til eventuelle kostnadsavvik som har oppstått mellom kommunal deflator og indeksane i kontraktane frå det siste året. Dermed kan det reelle budsjettbehovet vere høgare enn ved framskriving av siste budsjett med kommunal deflator.

#### 4) *Betalingsplanane varierer frå kontrakt til kontrakt og frå år til år*

I intervju kjem det fram at mange av dei store kontraktane ikkje har ein jamn betalingsplan som samsvarer med fylkeskommunal styring etter årsbudsjett. På dei inngåtte kontraktane varierer kostnadane meir mellom åra, særleg avhengig av kva investeringar som skal gjennomførast på kva tidspunkt innanfor kvar enkelt kontrakt (til dømes investering i nye fartøy på inngåtte ferjekontraktar). Klassifiseringskostnadene kan også variere betydeleg frå fartøy til fartøy og frå år til år, noko som ytterlegare påverkar kostnadsfordelinga. Som følgje av dette kan fylkeskommunen ha høge kontraktskostnadar eit år og lågare kostnadar eit anna år.

I intervju blir det vist til at dette faktumet har vore krevjande å forklare og kommunisere internt, både administrativt og politisk. Sjølv om Skyss vurderer at dei har god kontroll på betalingsplanane, har ikkje dette alltid blitt teke tilstrekkeleg omsyn til i dei vedtekne budsjetta, noko som medfører at ein får avvik frå årsbudsjett (sjølv om ein treff godt på den samla kontraktskostnaden over fleire år).

#### 5) *Covid-19 pandemien førte til færre reisande, samtidig som kostnadane gjekk opp*

I årsrapportane til Skyss går det fram at covid 19-pandemien førte ein drastisk nedgang i talet på reisande, med ein gjennomsnittleg nedgang på 35 % for buss, bybane og båt i heile Vestland i 2020. Totalt var det nærmare 54 millionar påstigningar i 2020, samanlikna med 82,5 millionar i 2019. Sjølv om passasjertala auka noko i 2021, var dei framleis betydeleg lågare enn før pandemien, med totalt 61,7 millionar påstigningar, samanlikna med 53,9 millionar i 2020 og 82,5 millionar i 2019.

Pandemien medførte også behov for omfattande smitteverntiltak, inkludert stengte framdører på bussar og bybanevogner, noko som gjorde det vanskelegare for reisande å kjøpe billettar om bord. Dette resulterte i ei auke i talet på reisande utan gyldig billett, med teljekontrollar som indikerte at mellom 27 % og 33 % av reisande i den aktuelle perioden mangla gyldig billett. Sjølv om passasjertala gjekk ned under pandemien, måtte Skyss likevel oppretthalde eit tilnærma

normalt rutetilbod, for å sikre at samfunnskritiske yrker kunne kome seg på jobb. Dette medførte også auka kostnader, inkludert til forsterka reinhald og ekstra kapasitet for skuleskyss.

Utfordringa med færre betalande reisande har noko Skyss har vore naud å handtere også i åra etter pandemien, og i kombinasjon med auka kostnader til kollektivtransport grunna inflasjon og fryste takstar/billettprisar, har dette bidrege til eit stadig større gap mellom inntekter og utgifter i den undersøkte perioden.

### 3.3.3 Budsjett, endringar og avvik innanfor kvart løyvingsområde

#### Buss

Størsteparten av Skyss sine inntekter og utgifter er knytt til løyvingsområdet buss. I 2024 hadde bussane i Vestland 65 millionar påstigande passasjerar. Mesteparten av inntektene kjem direkte frå billettinntekter, men det er også noko inntekter frå skuleskyss, som Skyss får refundert frå kommunane kvart år. Bussane i Vestland er fordelt på 11 ulike kontraktar, og i 2024 blei det til saman tilbakelagt 48 millionar rutekilometer.

#### Budsjett, endringar og avvik

Tabell 10 gir ein oversikt over budsjetterte og rekneskapsførte inntekter innanfor løyvingsområdet buss, samt avvik i både millionar kroner og prosent, per år i perioden 2020-2024.

Tabell 10: Inntekter frå løyvingsområdet buss

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	1 090	1 174	1 192	1 229	1 344
Revidert budsjett	1 028	967	1 019	1 229	1 344
Budsjettendring	- 62	- 207	- 173	0	0
Budsjettendring i %	-5,7	- 17,6	- 14,5	0	0
Rekneskap	1 043	1 048	1 071	1 186	1 302
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	15	81	52	- 43	-42
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	1,5	8,4	5,1	- 3,5	-3,1

Som tabellen over viser, blei det gjort store endringar frå budsjett til reviderte budsjett kvart år frå 2020-2022, då inntektene viste seg å bli lågare enn først budsjettert. Rekneskapen for dei same åra viser et positivt avvik samanlikna med revidert budsjett (dvs. hadde høgare inntekter enn i revidert budsjett), og resultatata for kvart av åra ligg omtrent midt mellom opphavleg og revidert budsjett. I 2023 og 2024 blei det ikkje gjort endringar frå opphavleg til revidert budsjettet. Av rekneskapen går det fram at inntektene for kvart av dei to åra blei litt lågare enn budsjettert.

Tabell 11 gir ein oversikt over budsjetterte og rekneskapsførte utgifter innanfor løyvingsområdet buss, samt avvik i både millionar kroner og prosent, per år i perioden 2020-2024.

Tabell 11: Utgifter til løyvingsområde buss

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	2 122	2 313	2 285	2 412	2 713
Revidert budsjett	2 400	2 454	2 285	2 601	2 713
Budsjettendring	278	141	0	189	0
Budsjettendring i %	13,1	6,1	0	7,8	0
Rekneskap	2 429	2 331	2 337	2 585	2 759
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	29	- 123	52	- 16	46
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	1,2	- 5,0	2,3	- 0,6	1,7

Som det går fram av tabellen, blei det gjort store endringar på utgiftssida mellom opphavelag og revidert budsjett i 2020, 2021 og 2023. I 2020 og 2023 var det også avvik mellom revidert budsjett og rekneskap på høvesvis 29 og 16 millionar kroner, noko som totalt sett gav stor avstand mellom budsjett og rekneskap. I 2022 og 2024 blei det ikkje gjort endringar frå budsjett til revidert budsjett for utgiftene til Skyss. I begge desse åra endte Skyss med høgare rekneskapsførte kostnadar enn budsjettert, høvesvis 52 mill. kr. (2022) og 46 mill. kr. (2024).

Tabell 27 (vedlegg 1) viser netto driftsutgifter for løyvingsområdet buss for 2020-2024. For alle åra i perioden endte Skyss med eit høgare netto driftsutgifter i rekneskapen enn i opphavelag budsjett, dvs. at fylkeskommunen hadde høgare kostnadar/lågare inntekter enn det ein hadde budsjettert med.

#### Særskilte årsaker til avvik

I årsrapportane til Skyss blir det vist til fleire årsaker til avvik mellom budsjett og rekneskap innanfor løyvingsområdet buss:

- I 2020 førte streik til lågare utgifter til busskontraktane enn føresett, og dette gjorde at kostnadsauka frå 2020 til 2021 ser større ut på papiret enn den reelt sett var.
- Oppstart av nye busskontraktar med innføring av elektriske bussar i Bergen nord og Bergen sentrum førte til høge investeringskostnadar til teknologi og infrastruktur i 2021 og 2022.
- Høgare prisar på elektrisitet førte til høgare drivstoffkostnadar i 2023 og 2024.

#### **Ferje**

Som vist i delkapittel 3.3.1, er ferje det løyvingsområdet med høgast fylkeskommunal finansieringsgrad (91,9 % i 2024). Ferjesambanda er viktige for både lokalsamfunna, pendlarar og varetransport i fylket, og i 2024 frakta ferjene i Vestland 5,9 millionar passasjerar og 3,2 millionar køyretøy.

Kostnadane innanfor ferjeområdet er regulert gjennom langtidskontraktar med ulike leverandørar. I intervju blir det vist til at Skyss har ni ulike ferjekontraktar for til saman 24 ulike samband, og at det er ei blanding mellom netto- og bruttokontraktar.<sup>11</sup>

### Budsjett, endringar og avvik

Tabell 12 viser inntekter frå ferje for åra 2020 til 2024, oppgitt i millionar kroner. Tabellen viser at fylkeskommunen i perioden har hatt ein tendens til å undervurdere inntektene frå ferje, ettersom dei for alle åra utanom 2020 enda opp høgare i rekneskap enn i revidert budsjettet. Tabellen viser samtidig at dei budsjetterte inntektene har falt vesentleg i perioden, frå 270 millionar i 2020 til 105 millionar i 2024.

Tabell 12: Inntekter frå løyvingsområde ferje

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	270	276	182	134	105
Budsjettendring	0	-36	-15	0	0
Budsjettendring i %	0	-13	-8,2	0	0
Revidert budsjett	270	240	167	134	105
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	-23	7	-18	24	16
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	-8,5	2,9	10,8	17,9	15,2
Rekneskap	247	247	185	158	121

Tabell 13 viser utgifter til ferje for åra 2020 til 2024, oppgitt i millionar kroner. Det har ikkje blitt gjort vesentlege endringar frå budsjett til revidert budsjett i perioden. Rekneskapen viser at i 2021 og 2022 var kostnadane lågare enn budsjettet, og at det dermed var negativt avvik mellom revidert budsjett og rekneskap (dvs. Skyss brukte mindre pengar enn budsjettet). I 2020, 2023 og 2024 var det imidlertid positive avvik mellom revidert budsjett og rekneskap (dvs. Skyss brukte meir pengar enn budsjettet), høvesvis 19, 38 og 110 millionar kroner. Målt i prosent var det høgaste avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i 2024 (7,9 %).

Tabell 13: Utgifter til løyvingsområde ferje

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	1 171	1 067	1 120	1 237	1 388
Revidert budsjett	1 171	1 067	1 120	1 237	1 393
Budsjettendring	0	0	0	0	5
Budsjettendring i %	0	0	0	0	0,4
Rekneskap	1 190	1 038	1 106	1 275	1 503

<sup>11</sup> Hovudforskjellen på brutto- og nettokontraktar er at i bruttokontraktar betaler oppdragsgjevar fast til transportoperatøren i høve til definerte beløp og strukturar i kontrakten. Inntektene frå reiser fell til oppdragsgjevar, og transportoperatøren har ikkje risiko knytt til inntektssida av avtaleforholdet. Dette er i motsetning til ein nettokontrakt, der transportoperatøren får inntektene frå trafikken, medan oppdragsgjevar ytt tilskot til operatøren (ofte eit fast årleg tilskot), i tillegg til trafikkinntektene.

Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	19	- 29	- 14	38	110
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	1,6	- 2,7	- 1,3	3,1	7,9

Tabell 28 (vedlegg 1) viser netto driftsutgifter for løyvingsområdet ferje. I 2021 og 2022 enda året opp med mindre utgifter enn budsjettert på høvesvis -36 og -32 millionar kroner, medan det i 2020, 2023 og 2024 var høgare utgifter enn budsjettert. Størst avvik var i 2024 med meirkostnadar på 94 millionar kroner (7,3 %).

### Særskilte årsaker til avvik

Årsrapportane til Skyss viser til fleire årsaker til avvika mellom budsjett og rekneskap innan løyvingsområdet ferje:

- Totalkostnadane for ferjedrifta meir enn dobla seg frå 2019 til 2020 (ei auke på 598 millionar kroner), grunna oppstart på nye kontraktar i Hordalandsområdet med overgang frå netto- til bruttokontraktar.
- Forseinkingar i arbeid med elektrifiseringa av ferjene, førte til at det mellombels blei nytta noko fossilt drivstoff i ferjekontraktane, noko som resulterte i høgare kostnadar enn forventa i 2020 og 2021.
- Innføring av AutoPASS-regulativet og endringar i ferjeprisene, inkludert gratis passasjertransport og justeringar av takstar, påverka inntektene i 2020 og 2021. Sjølv om det nye systemet skulle harmonisere prisar, var det utfordringar med å sikre at dette var godt nok tilpassa trafikkmønster og faktiske kostnadar.
- Generelle kostnadsaukingar i samfunnet, inkludert auka kostnadar til drivstoff og personell, påverka driftskostnadane for ferjene i 2022 og 2023. Det var også forseinkingar i ferdigstillinga av nye ladeteknologi, som førte til at ein igjen måtte nytte diesel heller enn elektrisitet lengre enn estimert, noko som medførte høgare kostnadar.

I 2. tertialrapport for 2024 går det fram at mykje av meirforbruket er knytt til at kostnadar for energi, renter, lønn, vedlikehald og valuta i operatørkontraktane oversteig vedtatt budsjett (inflasjon). Det går også fram at sjølv om ferjekontraktane i Hordaland blei elektrifiserte i si tid, er drivstoff i kontraktane knytt opp mot marine gasoil (MGO) og ikkje elektrisitet. Slik som marknaden er i dag med høg oljepris, høge raffinerikostnadar og svak norsk krone, gjev det ein meirkostnad for ferjekontraktane i Hordaland ut over det ein kunne ha venta om ein samanlikna utviklinga med elektrisitetsmarknaden.

### **Båt**

I 2024 var talet på reisande med båt i Vestland fylkeskommune i underkant av 1,8 millionar, fordelt mellom bybåtar (842 000) og båtar utanfor Bergensområdet (949 400).

### Budsjett, endringar og avvik

Tabell 14 viser inntekter frå båt for åra 2020 til 2024, oppgitt i millionar kroner. Tabellen viser ei jamn stigning i inntekter kvart år i perioden, frå 62 millionar kroner i 2020 til 79 millionar kroner i 2024. Samtidig viser tabellen at fylkeskommunen har overestimert inntektene frå båt kvart år i perioden 2020-2023, og dette har ført til vesentlege negative avvik på mellom 22 og 26 millionar kroner per år. I 2024 blei dei budsjetterte inntektene nedjustert frå 97 millionar kroner

i 2023 til 78 millionar kroner i 2024. Rekneskapstala for 2024 viser at Skyss ved å gjere dette, traff godt budsjettestimatet, då endeleg rekneskap viste inntekter på 79 millionar kroner.

Tabell 14: Inntekter frå løyvingssområde båt

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	85	92	93	97	78
Revidert budsjett	85	92	93	97	78
Budsjettendring	0	0	0	0	0
Budsjettendring i %	0	0	0	0	0
Rekneskap	62	66	71	72	79
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	-23	-26	-22	-25	1
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	-27,1	-28,3	-23,7	-25,8	1,3

Tabell 15 viser utgifter til båt for åra 2020 til 2024, oppgitt i millionar kroner. Budsjettet har blitt auka kvart år i perioden, og totalt har det blitt auka frå 280 millionar kroner i 2020 til 487 millionar kroner i 2024. Det har ikkje blitt gjort endringar frå budsjett til revidert budsjett nokon av åra i perioden. For alle åra i viser rekneskapen meirkostnadar samanlikna med revidert budsjett, med avvik på høvesvis 34, 18, 15 og 28 millionar kroner frå 2020 til 2023. I 2024 treffe Skyss godt med budsjettering av utgifter til båt, og meirkostnadane dette år var berre 1 mill. kr.

Tabell 15: Utgifter til løyvingssområde båt

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	365	342	373	429	487
Revidert budsjett	365	342	373	429	487
Budsjettendring	0	0	0	0	0
Budsjettendring i %	0	0	0	0	0
Rekneskap	399	360	388	457	488
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	34	18	15	28	1
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	9,3	5,3	4,0	6,5	0,2

Tabell 29 (vedlegg) viser netto driftsutgifter i budsjett, revidert budsjett og rekneskap innanfor løyvingssområdet båt. Tabellen viser meirforbruk i perioden 2020 til 2023. Meirforbruket var på høvesvis 57 millionar kroner i 2020 (20,4 %), 44 millionar kroner i 2021 (17,6 %), 37 millionar kroner i 2022 (13,2 %) og 53 millionar kroner i 2023 (16,0 %). I 2024 var det ikkje avvik mellom revidert budsjett og rekneskap.

#### Årsaker til avvik

I årsrapportane til Skyss og i tertialrapportane blir det ikkje peikt på særskilte utfordringar som har ført til budsjettavvik innan løyvingssområdet båt gjennom perioden, men det blir vist til meir

generelle årsaker som færre reisande, smitteverntiltak og høgare inflasjon enn venta (jf. skildring av dei overordna årsakene i delkapittel 3.3.2).

Skyss viser til at mange av båtkontraktane er nettokontrakter kor Skyss/Vestland fylkeskommune betaler vederlag til operatør. I desse kontraktane sit operatør med risikoen både på inntekts- og kostnadssida, og kontraktane er utforma for å ta omsyn til dette. I praksis er kontraktane derfor meir volatilt utforma, og sensitive for makroøkonomiske trendar, prisendringar i samfunnet osv. Dette har i perioden 2020-2023 ført til meirforbruk kvart år (jf. delkapittel 3.3.2). Årsaka til at det ikkje var avvik i 2024 var at indeksutviklinga opp mot kommunal deflator stabiliserte seg dette året.

### Bybane

Bybanen er det mest kostnadseffektive transportløysinga til Skyss, der inntektene gjer opp for rundt 2/3-delar av kostnadane kvart år. I 2024 var det i underkant av 26 millionar reisande med bybane, noko som utgjorde meir enn kvar fjerde kollektivreise i Vestland dette året. Bybane line 2 til Fyllingsdalen opna i november 2022, og 2023 var derfor første år med full drift på to bybaneliner (noko som også er synleg i tala i tabellane under).

#### Budsjett, endringar og avvik

Tabell 16 viser inntekter frå løyvingsområdet bane for åra 2020 til 2024, oppgitt i millionar kroner. Budsjetterte inntekter var relativt stabile på rundt 170 millionar kroner i perioden 2020-2022 før dei blei auka til 197 millionar kroner i 2023 og 205 millionar kroner i 2024. Rekneskapen viser at inntektene var vesentleg lågare enn budsjettert i 2021 og i 2022, men at dei har tatt seg opp og dei de siste tre åra vore høgare enn budsjettert. Det har ikkje blitt gjort endringar frå budsjett til revidert budsjett i nokre av åra.

Tabell 16: Inntekter frå løyvingsområde bane

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	173	167	171	197	205
Revidert budsjett	173	167	171	197	205
Budsjettendring	0	0	0	0	0
Budsjettendring i %	0	0	0	0	0
Rekneskap	116	116	178	205	224
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	-57	-51	7	8	19
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	-32,9	-30,5	4,1	4,1	9,3

Tabell 17 viser utgifter til løyvingsområdet bane for åra 2020 til 2024, oppgitt i millionar kroner. Tabellen viser at både dei budsjetterte og dei faktisk rekneskapsførte kostnadane har auka kvart år gjennom heile perioden. I 2021 og 2022 blei kostnadane høgare enn budsjettert, medan i 2020, 2023 og 2024 enda kostnadane lågare enn budsjettert. Det største avviket var i 2022 med meirkostnadar på 32 millionar kroner (13,6 %).

Tabell 17: Utgifter til løyvingsområde bane

År	2020	2021	2022	2023	2024
----	------	------	------	------	------

Budsjett	210	218	236	315	343
Revidert budsjett	210	218	236	315	343
Budsjettendring	0	0	0	0	0
Budsjettendring i %	0	0	0	0	0
Rekneskap	209	233	268	301	338
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	-1	15	32	-14	-5
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	-0,5	6,9	13,6	-4,4	-1,5

Tabell 30 (vedlegg) viser netto driftsutgifter til bybane i perioden 2020-2024. Det var netto meirkostnader på 56 millionar kroner i 2020, 66 millionar kroner i 2021 og 25 millionar kroner i 2022. I 2023 og 2024 var det netto mindrekostnader på høvesvis 22 og 24 millionar kroner.

#### Særskilte årsaker til avvik

I årsrapportane til Skyss blir det vist til at reduserte passasjertal og smitteverntiltak er hovudårsakene til avvik i 2020 og 2021. 2. tertialrapport for 2022 viser til at meirkostnader knytt til straum er ein viktig årsak til meirkostnader dette året.

#### **Administrasjon og fellestenester**

Rammeområde fellestenester omfattar oppgåver som er nødvendige for å tilby kollektivtransport som ei teneste til kunden. Det er ulike forvaltnings- og utviklingsoppgåver knytt til digitale tenester som reiseinformasjon og betalingsløysingar. Tenestene knytt til billettkjøp er den største kostnadsposten og inneheld kostnader til betalingstransaksjonar ved billettkjøp.

Andre tenester er kundeinformasjon og marknadsføring, billettcontroller, drift og vedlikehald av IT-system og tekniske installasjonar. I rammeområdet ligg også innhenting av kundeinnsikt og kjøp av fagleg bistand gjennom ulike undersøkingar og andre aktivitetar som går på tvers av dei ulike transportmidla og som må til for å kunne tilby eit best mogleg kollektivtilbod, som også tek omsyn til klima, miljø og ei berekraftig utvikling. I tillegg omfattar rammeområdet kostnader for tilsette i Skyss til kompetanseutvikling og reise.

#### Budsjett, endringar og avvik

Tabell 18 viser at dei budsjetterte utgiftene til administrasjon og fellestenester i Skyss har auka jamnt i perioden 2020-2024, og at det berre er gjort mindre justeringar i budsjetterte utgifter frå opphavleg til revidert budsjett. Vidare viser tabellen negative avvik mellom revidert budsjett og regnskap i perioden 2020-2022 (dvs. at Skyss brukte mindre pengar enn budsjettert), men positive avvik for åra 2023 og 2024 (dvs. at Skyss hadde høgare faktiske kostnader enn budsjettert).

Tabell 18: Utgifter til løyvingssområda administrasjon og fellestenester

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	183	189	207	204	208
Revidert budsjett	183	187	205	208	213

Budsjettendring	0	-2	-2	4	5
Budsjettendring i %	0	-1,1	-1,0	2,0	2,4
Rekneskap	153	176	194	220	242
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	-30	-11	-11	12	29
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	-16,4	-5,9	-5,4	5,8	13,6

### Særskilte årsaker til avvik

Det er ikkje kommentert særskilte årsaker til avvik innan administrasjon og fellestenester i årsrapportane til Skyss eller i tertialrapportane til fylkeskommunen. I intervju blir det peikt på at det i løpet av 2023, 2024 og 2025 har vore store avvik knytt til innføring av ny teknologi og kostnadsvekst på dei leverandørkontraktane Skyss har inngått. Det går fram av interne møtereferat i Skyss at nokre av budsjettoverskridingane skuldast at avdelinga for kundeopplevingar fekk ansvar for å overta kostnadane for å implementere dei siste delprosjekta i kjøpsløysingsprosjektet, og dette utgjorde 8 millionar kroner i 2024.

Det går også fram at avdeling for digitale tenester i 2024 hadde eit estimert overforbruk på om lag 9 millionar kroner. Avdelinga har ansvar for å drifte verksemdskritiske og lovpålagte digitale system (td. sanntidssystem, system for reiseinformasjon og system for operatøroppfølging), og det er ikkje mogleg å kutte i kostnadane til desse systema. Det blir også vist til at Skyss er nøydd til å prioritere pengar på ny teknologi og organisasjonsutvikling, under dette ein framtidretta og skalerbar digital plattform. Arbeidet er pågåande og krev at det settast av ressursar til innleige av ekstern kompetanse.

Det blir opplyst at Skyss tok sin del av Vestland fylkeskommune sitt innsparingsprogram på 100 MNOK i perioden 2021-2024. Dette har vore med på å gi avvik mellom det revidert budsjett og rekneskapet til Skyss for åra 2023 og 2024. Skyss viser til at om ikkje innsparinga hadde funnet sted, ville budsjettet ha vore dekkande for desse åra.

I intervju blir det vist til at sjukefråvær, bruk av overtid og rekruttering av meir kompetent personell er medverkande årsaker til høgare administrasjonskostnader dei siste åra. Skyss opplyser i samband med verifisering at kompleksiteten i oppgåvene til eininga har ført til auka kompetansebehov, og at dette er årsaka til at Skyss har tilsett masterkandidatar (med høgare lønnsnivå enn kandidatar med lågare formalkompetanse).

### **3.4 Vurdering**

I henhold til kommunelova skal fylkeskommunen sine økonomiplanar og budsjett settast opp i balanse og vere realistiske, fullstendige og oversiktlege. Vidare stiller lova krav om ei budsjettstyring som sikrar at krava om balanse og realisme i budsjetta blir ivareteke gjennom budsjettåret, under dette at det blir foreslått og gjort endringar i budsjettet når dette er naudsynt som følge av vesentlege avvik i den økonomiske utviklinga.

Deloitte sin gjennomgang av budsjett og rekneskap for Skyss for perioden 2020-2024, viser at fylkeskommunen ved fleire høve ikkje har lukkast med å sikre realistisk budsjettering og fullstendig prognostisering, både for Skyss samla sett og innanfor dei ulike løyvingssområda buss, ferje, båt, bybane og administrasjon og fellestenester. Deloitte merkar seg at Skyss i perioden i hovudsak har lukkast med budsjettering av inntekter for kollektivtransporten samla

sett og per transportområde (dersom ein legg til grunn Skyss sine opplysningar om at tilskot frå staten under pandemien har medført at det for fylkeskommunen samla sett ikkje har vore avvik mellom budsjett og rekneskap i åra 2020-2022). Deloitte merkar seg samtidig at det på utgiftssida har vore avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i fleire av åra i den undersøkte perioden, både for kollektivtransporten samla og innan dei ulike transport-/løvingsområda. I tabellen under er dei mest **sentrale avvika mellom budsjett og rekneskap** per år oppsummert:

År	Sentrale avvik mellom budsjett og rekneskap
2020	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gjort ei større endring frå opphavleg til revidert budsjett: netto budsjettendring på 340 mill. kr./14,1 %). Delar av endringa skuldast ifølgje Skyss rekneskapstekniske justeringar mellom år. Året endte med eit netto meirforbruk på 47 millionar kroner (1,7 %) sett opp mot revidert budsjett.<sup>12</sup></li><li>• Meirforbruk innanfor samtlege løvingsområde. Størst meirforbruk innanfor bybane (56 mill. kr./151,4 %) og båt (57 mill. kr./20,4 %).</li></ul>
2021	<ul style="list-style-type: none"><li>• Året endte med eit mindreforbruk sett opp mot revidert budsjett (151 mill. kr.), men det var samtidig stor avstand mellom det opphavelig nettobudsjettet (2406 millionar kroner) og årsrekneskapen (2633 millionar kroner).<sup>13</sup></li><li>• Også dette året var det meirforbruk innanfor bybane (66 mill. kr./129,4 %) og båt (44 mill. kr./17,6 %). Samtidig var det mindreforbruk innanfor buss (204 mill. kr./13,7 %) og ferje (36 mill.kr./4,4 %).</li></ul>
2022	<ul style="list-style-type: none"><li>• I 2022 steig talet reisande til 84 millionar, frå 66 millionar i 2021, utan at dette medførte tilsvarende auke i inntekter.</li><li>• Trass i fleire reisande, blei dei budsjetterte inntektene nedjustert med 190 millionar kroner i revidert budsjett. Utgiftene til Skyss blei i tillegg høgare enn budsjetterte, men låg på nivå med utgiftene frå dei to føregåande åra.</li><li>• Året endte med eit samla meirforbruk på 13 mill. kr. sett mot revidert budsjett. Meirforbruket skuldast igjen meirforbruk innanfor båt (37 mill. kr./13,2 %) og bybane (25 mill. kr./38,5 %).</li></ul>
2023	<ul style="list-style-type: none"><li>• I 2023 blei det på inntektssida ikkje gjort endringar frå budsjett til revidert budsjett. Rekneskapen viser at inntektene endte opp 2,1 % lågare enn budsjett.</li><li>• Skyss sine kostnadar auka kraftig frå 2022 til 2023 (543 mill. kr.), noko det også blei forsøkt teke omsyn til både i budsjett (auke frå 2022 på 378 mill. kr.) og revidert budsjett, der det blei tilført ytterlegare 193 mill. kr. for å sikre dekning for auka kostnadar.</li><li>• Skyss endte likevel med eit meirforbruk for året på 80 mill. kr. (2,6 % sett mot revidert budsjett). Meirforbruket skuldast i hovudsak meirforbruk innanfor båt (53 mill. kr./16 %), buss (27 mill. kr./2 %) og ferje (14 mill. kr./1,3 %).</li></ul>
2024	<ul style="list-style-type: none"><li>• I 2024 blei det igjen foretatt ei oppjustering av Skyss sine budsjett, både på inntekts- og utgiftssida. Frå 2023 til 2024 blei Skyss sine budsjetterte inntekter auka med 73 mill. kr., medan Skyss sine budsjetterte utgifter blei auka med 544 mill. kr. Det blei ikkje gjort større endringar frå opphavleg til revidert budsjett.</li><li>• Rekneskapen viser at Skyss på inntektssida endte med eit avvik frå revidert budsjett på berre -0,2 % (mindreinntekt på 4 mill. kr.), medan ein på kostnadssida fekk eit avvik på 3,3 % (meirforbruk på 168 mill. kr.)</li></ul>

<sup>12</sup> I følgje Skyss korrigert for/balansert av tilskot frå staten, samt rekneskapstekniske justeringar.

<sup>13</sup> Ibid.

---

## År Sentrale avvik mellom budsjett og rekneskap

---

- Totalt sett endte Skyss året med eit nettoavvik mellom revidert budsjett og rekneskap på 172 mill. kr. i meirforbruk (5,1 %), det største meirforbruket i heile den undersøkte perioden. Det samla meirforbruket skuldast særleg meirforbruk innan områda buss (88 mill. kr./6,4 %) og ferje (94 mill. kr./7,3 %).
  - Innanfor bybane hadde Skyss eit mindreforbruk i 2024 på 24 mill. kr. (17,4 %), utan at dette var nok til å kompensere for meirforbruk på dei andre løyvingsområda.
- 

Samla sett merkar Deloitte seg at **budsjetteringa av inntekter** i løpet av perioden 2020-2024 har vore ganske presis, og at dei avvika for åra 2020-2022 som kjem fram av Skyss sine rekneskapstal som Deloitte har lagt til grunn i undersøkinga, ifølgje Skyss blir balansert av refusjonar frå staten i tilknytning til pandemien og rekneskapstekniske justeringar mellom år. Deloitte merkar seg og at avvik mellom budsjett og rekneskap for åra 2023 og 2024 er låge, noko som indikerer at Skyss/fylkeskommunen dei to siste åra har hatt kontroll på budsjettering av inntekter.

Med omsyn til **budsjettering av kostnader**, har ikkje Skyss lukkast med å sikre tilsvarande budsjettpresisjon gjennom den undersøkte perioden. For fleire av åra i perioden har Skyss hatt høgare faktiske utgifter enn i revidert budsjett. Det har variert fra år til år kor store avvika mellom budsjetterte og faktiske utgifter har vore, utan nokon klar positiv eller negativ trend/utvikling over tid. Undersøkinga viser også avvik på kostnadssida (både positive og negative) for alle dei ulike transportformene i alle dei undersøkte åra. Deloitte meiner dei avvika som framgår av denne gjennomgangen indikerer at Skyss/fylkeskommunen i perioden ikkje har lukkast med realistisk budsjettering av kostnader, slik at denne samsvarar med dei faktiske kostnadane til kollektivtransport i Vestland fylkeskommune, verken samla eller per transportform.

Når det gjeld **sentrale årsaker som ligg til grunn for avvik** mellom budsjett og rekneskap i Skyss i perioden 2020-2024, kjem det i undersøkinga fram fleire ulike forhold som blir peikt på som medverkande til at avvik oppstår. Dette omfattar både årsaker på overordna nivå som medfører at det generelt er utfordrande for Skyss å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap, samt meir spesifikke årsaker som har medført avvik mellom budsjett og rekneskap i enkelte år og/eller for enkeltvise løyvingsområde. På overordna nivå blir det vist til følgjande forklarande årsaker til at Skyss dei siste åra har hatt utfordringar med å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap:

- Skyss har i perioden hatt lågare inntekter grunna pandemi og færre reisande, samt politisk vedtatt takstfrys, utan at ein samtidig har klart å sikre lågare kostnader. I perioden har istaden kostnadane til kollektivtransport gått opp, særleg på grunn av makroøkonomiske trendar som har fordyra drifta.
- Den reelle kostnadsauka er ikkje reflektert fullt ut i kommunal deflator som fylkeskommunen sine budsjett blir justert i høve til, noko som inneber at avstanden mellom Skyss si finansiering og kostnader har blitt større, særleg mot slutten av den undersøkte perioden.
- Skyss har ved fleire høve meldt inn høgare budsjettbehov enn det eininga har blitt tildelt gjennom budsjettprosessen. Skyss har ikkje motteke finansiering gjennom budsjettet som tilsvarar dei kostnadsprognosane eininga har utarbeidd og dei faktiske kostnadane på alle område.

Av meir spesifikke årsakar frå ulike område og år, og som har merverka til at det har vore utfordrande å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap i Skyss, blir det i Skyss sine årsrapportar og i intervju med sentrale nøkkelpersonar mellom anna vist til:

- Oppstart av nye **buss**kontraktar med innføring av elektriske bussar i Bergen nord og Bergen sentrum førte til høge investeringskostnadar til teknologi og infrastruktur i 2021 og 2022.
- Høgare prisar på elektrisitet førte til høgare drivstoffkostnadar for **buss**området i 2023 og 2024.
- Forseinkingar i arbeid med elektrifiseringa av **ferjer** med mellombels bruk av fossilt drivstoff i ferjekontraktane, noko som resulterte i høgare kostnadar enn forventa i 2020 og 2021.
- Innføring av AutoPASS-regulativet og endringar i **ferje**prisene, inkludert gratis passasjertransport og justeringar av takstar, bidrog til reduserte inntekter i 2020 og 2021.
- Generelle kostnadsaukingar i samfunnet, inkludert auka kostnadar til drivstoff og personell, påverka driftskostnadane for **ferjene** i 2022 og 2023.
- Innstramming av praksis for dispensasjon frå kviletidsreglar i 2023, medførte høgare kostnadar til **ferjemannskap**.
- Utfordringar med å rekruttere kvalifisert personell, spesielt maskinistar, førte til innstilte avgangar og auka kostnadar for å sikre tilstrekkeleg bemanning på **ferjer** i 2023 og 2024. I 2024 var det også økte kostnadar til drivstoff, vedlikehald og personell, noko som påverka rekneskapen negativt.
- For **båt** og **bane**, blir det i hovudsak vist til dei meir generelle årsakene som færre reisande, kostnadar til smitteverntiltak under pandemien og høgare inflasjon enn venta som forklaringar for kvifor det har vore vanskeleg å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap.

Slik Deloitte oppfattar det, ligg fleire av dei identifiserte årsakene til at det i den undersøkte perioden har vore krevjande for Skyss å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap utanfor eininga sin direkte kontroll. Dette gjeld til dømes utviklinga i makroøkonomiske trendar som påverkar dei ulike indeksane som Skyss i høve til inngåtte kontraktar med transportoperatørar må forholde seg til, og som i perioden har gitt auka kostnadar til dei ulike transportformene.

Samtidig er det Deloitte si vurdering at Skyss har forbettringspotensial på fleire punkt som gjeld eininga sitt arbeid med økonomistyring, og der vidareutvikling og styrking av arbeidet vil kunne bidra til å motverke nokre av årsakene det er vist til at gjer det krevjande å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap. Dette gjeld kommunikasjon og rapportering knytt til økonomi, under dette mellom anna utvikling av styringsindikatorar og -data, samt analyse av styringsdata som grunnlag for meir presis rapportering, tydelegare økonomirapportering gjennom budsjettåret, samt tydelegare kommunikasjon rundt Skyss sitt reelle budsjettbehov og årsaker til at behovet ligg på det nivået det gjer. Dei aktuelle forbettringspunkta er gjennomgått nærare i kapittel 4 og 5 av rapporten.

## 4 Økonomisk styring og kontroll

### 4.1 Problemstillingar

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

**I kva grad har Skyss sørga for tilstrekkeleg styring og kontroll av verksemda når det gjeld å sikre realisme og fullstende i budsjett og prognosar, samt etterleving av vedtekne økonomiske rammer?** Under dette:

- Tydeleg og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og mynde på økonomiområdet? (kapittel 4.3)
- Hensiktsmessig strukturering av arbeidsprosessar knytt til økonomi, inkl. utforming av system og rutinar for å sikre at oppgåver blir utført i samsvar med behov. F.eks. for budsjettering, analyser og framskrivingar, økonomistyring, inntektssikring, arbeid med kostnadsreducerande tiltak mv.? (kapittel 4.4)
- Tilstrekkeleg med mekanismar og kontrollar for å sikre inntekter (billettinntektar, inntekter frå refusjonsordningar mv.)? (kapittel 4.4)
- Analysar av risiko for feil og manglar i berekning av forventta inntekter og forventta utgifter, samt gjennomføring av justeringar i arbeidsprosessar, rutinar, kontrollar mv. der det er identifisert behov for dette? (kapittel 4.4)
- Analysar av usikkerheit i budsjett og iverksetting av tiltak for å handtere og redusere usikkerheit? (kapittel 4.5)
- Analysar av avvik mellom budsjett og rekneskap, som grunnlag for identifisering av årsaker til avvik og iverksetting av tiltak for å forhindre at avvik inntreffer igjen? (kapittel 4.5)
- Tilgang på tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse? (kapittel 4.6)

### 4.2 Revisjonskriterium

Kommunelova inneheld ei rekke føresegn som legg føringar for korleis økonomistyringa i ein fylkeskommune skal vere organisert. Kommunelova § 14-1 stiller grunnleggande krav til økonomiforvaltninga, under dette at den økonomiske handleevna skal bli ivaretatt over tid, at det skal utarbeidast samordna og realistiske planer og økonomi og utvikling og at finansielle midlar og gjeld ikkje skal forvaltast på ein måte som inneberer vesentleg risiko.

Fylkestinget skal vedta økonomiplan, årsbudsjett, årsrekneskap, årsberetning, finansielle måltal, økonomireglement og finansreglement (jf. kommunelova § 14-2). Økonomiplanen for dei neste fire åra og årsbudsjett for det kommande året skal bli vedtatt før årsslutt. Årsrekneskap og årsberetningane skal bli vedtatt seinast seks månader etter rekneskapsåret sin slutt (jf. kommunelova § 14-3).

Økonomiplanen skal vise korleis langsiktige utfordringar, mål og strategiar i kommunale og regionale planer skal bli følgd opp. Den skal også vise prioriteringane og bevillingane til fylkestinget, og de mål og premiss som økonomiplanen og årsbudsjett bygger på. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal bli sett opp i balanse og vere realistiske, fullstendige og oversiktlege. Økonomiplanen skal delast inn i ein driftsdel og ein investeringsdel. Årsbudsjettet

skal delast inn i eit driftsbudsjett og eit investeringsbudsjett og stillast opp på same måte som økonomiplanen (jf. kommunelova §§ 14-4 og 14-9).

Årsbudsjettet er bindande for kommunestyret, fylkestinget og underordna organ. Fylkestinget skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lova sine krav om realisme og balanse. Fylkesdirektøren skal minst to gonger i året rapportere til fylkestinget om utviklinga i inntekter og utgifter, samanhalde med årsbudsjettet. Dersom utviklinga tilseier vesentlege avvik, skal fylkesdirektøren føreslå endringar i årsbudsjettet. Dersom årsrekneskapen blir lagt fram med eit meirforbruk i driftsrekneskapen, skal fylkesdirektøren føreslå endringar i budsjettet for året. Fylkestinget skal behandle saka seinast 30. juni (jf. kommunelova § 14-5).

Fylkeskommunen skal ha internkontroll med verksemda til administrasjonen for å sikre at lover og forskrifter blir følgd, og fylkesdirektør er ansvarleg for internkontrollen. Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa storleiken, eigenarta, aktivitetane og risikoforhalda til verksemda. Fylkesdirektøren skal utarbeide skildring av hovudoppgåver, mål og organisering for verksemda, ha naudsynte rutinar og prosedyrar, avdekke og følgje opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen og evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og tiltak for internkontroll (jf. kommunelova § 25-1).

Sjå vedlegg 3 for utfyllande revisjonskriterium.

### **4.3 Roller, ansvar og mynde på økonomiområdet**

I dette kapittelet vil vi skildre og vurdere om Skyss har ei tydeleg og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og mynde på økonomiområdet.

#### **4.3.1 Datagrunnlag**

##### **Rollar, ansvar og mynde på overordna nivå**

Vestland fylkeskommune har eit klart definert system for økonomistyring, der rollar, ansvar og mynde er regulert gjennom kommunelova og fylkeskommunen sitt delegasjonsreglement. Det er også utarbeidd ei administrativ delegeringsmatrise for mobilitet og kollektivtransport (inkludert Skyss) som skildrar kven som har ansvar for mellom anna økonomi, personalforvaltning, mynde til kontraktsinngåing og oppfølging av ulike lovar og reglar.

Vestland fylkeskommune har vidare etablert ei økonomihandbok som gjeld alle leiarar, tilsette med økonomimynde, tilsette ved økonomiseksjonen og politikarar. Føremålet med økonomihandboka er at den skal syte for ei effektiv, forsvarleg og god forvaltning av Vestland fylkeskommune sin økonomi. Handboka skal avklare ansvarsdeling innan økonomiområdet og syte for god informasjon om lovar og reglar, samt legge grunnlaget for ei felles forståing og praktisering av regelverk og rutinar på tvers av nivå og avdelingar i fylkeskommunen.

I økonomihandboka går det fram at økonomiarbeidet på overordna nivå er organisert i økonomiseksjon som ligg i avdelinga for organisasjon og økonomi, og at denne skal fungere som ein støttefunksjon for resten av organisasjonen. Økonomiseksjonen har mellom anna ansvar for å starte opp og koordinere arbeidet med budsjett og økonomiplan, tertial- og kvartalsrapportering, årsrapport, samt andre overordna oppgåver innan økonomiområdet. Økonomiavdelinga sentralt har vidare ansvar for å sette saman og vurdere realismen i det samla budsjettet til fylkeskommunen. Dei ulike einingane i fylkeskommunen, som Skyss, utarbeider innspel til budsjett, som sendast vidare opp på avdelingsnivå (dvs. Mobilitet og kollektivtransport), og deretter opp til økonomiavdelinga sentralt. Økonomiavdelinga har også

ansvar for prognosar på inntekter og offentleg stønad for heile fylkeskommunen, samt fylkeskommunen sine investeringar.

Vestland fylkeskommune har ein desentralisert struktur, der det meste av rekneskapet blir ført ute på dei ulike ansvarsstadane, og det er følgeleg leiarane på ansvarsstadane er ansvarlege for at reglar og rutinar innan rekneskapsområdet blir følgd. Rekneskapskontoret, leia av rekneskapssjefen, har ansvar for å utarbeide fylkeskommunen sitt samla rekneskap, samt for levering av terminoppgåver for meirverdiavgift, Kostra-rapportering til SSB, kontakt med bankinstitusjonar, og administrering av økonomisystemet Visma Enterprise.

Andre einingar i fylkeskommunen som HR-løn og innkjøp har spesifikke oppgåver innan økonomiområdet. HR-løn har ansvar for avstemming av lønssystemet mot rekneskap, utarbeiding av løns- og sjukelønsfil til rekneskapen, og korrigerering av lønsføringar på feilkonto. Innkjøp har ansvar for oppgåver relatert til «Anskaffelsesloven», utarbeiding av rammeavtalar, og kontroll av artikkelnummer i eHandel. Økonomi og ansvarsstadane har eit delt opplæringsansvar av eigne tilsette innan økonomiområdet. Økonomi er ansvarleg for utarbeiding av rutinebeskrivingar, brukarretteleiingar og eLæring, samt arrangering av kurs for tilsette i bruk av økonomisystemet. Ansvarsstadane må sørge for at deira tilsette er kompetente til å utføre oppgåvene og har tilstrekkeleg opplæring.

I økonomihandboka blir det vist til at god internkontroll skal bidra til kvalitet og effektivitet i fylkeskommunen sine tenester og sikre at samfunnsoppdraget blir oppfylt på ein god måte. Internkontrollen skal og bidra til målretta og kostnadseffektiv drift, påliteleg ekstern rekneskapsrapportering, og overhalding av gjeldande lovar og reglar. Internkontrollen består av fem komponentar: kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktivitetar, informasjon og kommunikasjon, og overvaking. Økonomiseksjonen skal syte for god internkontroll gjennom tiltak som god styring og kontroll med fullmakter, utarbeiding og kommunikasjon av reglar og rutinar, auke kompetansen hjå tilsette, og automatisering av enkle arbeidsprosessar.

### **Rollar, ansvar og mynde i Skyss**

Det er fylkesdirektøren som har det overordna administrative ansvaret for Vestland fylkeskommune si samla verksemd. Direktørfullmaktene er imidlertid delegert vidare til avdelingsdirektørane for fylkeskommunen sine avdelingar. Dette inneber at det er avdelingsdirektør for mobilitet og kollektivtransport (MOK) som ivaretek direktør oppgåvene innanfor kollektivområdet. Dette omfattar mellom anna ansvar for strategiske vurderingar innanfor MOK, inkludert korleis Skyss skal fungere som eining til å realisere dei strategiar og etterleve dei budsjetta som blir utarbeidd.

Vidare er det utarbeidd ei administrativ delegasjonsmatrise som skildrar kva ansvar og oppgåver som er delegert til direktørane for dei ulike einingane i MOK, under dette direktøren i Skyss, og kva ansvar og oppgåver som ligg til nivåa over å utføre. I høve til denne matrisa, har direktør i Skyss ansvar for å sikre at Skyss utarbeidar prognosar for utviklinga i kontraktsprisar, dieselprisar, energiprisar mv., og rapportere på utvikling i eigen økonomi opp mot budsjett, ut frå etablerte rapporteringsstrukturar. I høve til matrisa, rapporterer direktør for Skyss til avdelingsdirektør for MOK, som igjen har ansvar for rapportering vidare til avdeling for organisasjon og økonomi og fylkesdirektør si leiargruppe. Det er i matrisa også etablert faste økonomiske grenser knytt til kva avgjersler som kan fattast administrativt (og på kva administrativt nivå), og kva som krev politisk behandling. Normalt sett blir alle konkurranseutsetjingar av transportkontraktar, som er der dei vesentlege delane av Skyss sine

kostnader ligg, behandla politisk i fleire omgangar. Arbeidet med konkurranseutsetjing av kontraktar startar ofte 2-5 år før aktuell kontrakt skal setjast i drift, og er eit omfattande arbeid som Skyss brukar mykje tid på.

I intervju blir det frå Skyss si side vist til at fordeling av roller og ansvar innanfor økonomiområdet blir opplevd å vere tydeleg, og at det ikkje blir opplevd å vere område eller oppgåver på økonomiområdet som ikkje er tydeleg plassert eller blir ivareteke.

I intervju viser økonomisjef i Vestland fylkeskommune til at oppgåvene mellom økonomiavdelinga sentralt og Skyss som eining i liten grad er overlappende, og at det er ein god dialog i prosessen for å sikre at tal som kjem inn til budsjett gjennomgåande byggjar på dei rette føresetnadane og estimata.

I intervju peiker direktør i MOK på at sjølv om Skyss er underlagt hennar line, har Skyss på mange vis fungert som ei autonom eining. Direktør viser til at ho har tydeleggjort at Skyss er ein del av lina, og at all rapportering skal gå til henne. Tidlegare har det blitt rapportert i fleire ulike formar til fleire forskjellige mottakarar. Eksempelvis har det blitt rapportert både direkte frå Skyss til fylkesdirektør, og frå Skyss til økonomi sentralt, utan at rapporteringa har følgt avdelingsdirektøren si line. Direktør peiker på at det er viktig at denne rapporteringa blir meir straumlineforma, og at all rapportering blir kanalisert gjennom MOK, slik at det kan sikrast at det blir rapportert på dei rette forholda og med rett kvalitet. Dette kvalitetssikrande mellomledet har til no mangla, og er noko direktør prioriterer å bygge opp.

Gitt økonomisituasjonen i Skyss dei siste åra, har direktør i MOK sjølv brukt mykje tid etter at ho blei tilsett på å følgje opp økonomien i Skyss. Ho har imidlertid ikkje moglegheit til å halde i denne oppfølginga over tid. MOK skal difor rekruttere ein seksjonsleiar for seksjonen Økonomi og styring, som mellom anna vil få ansvar for å følgje opp økonomirapporteringa frå Skyss. Seksjonsleiaren vil også få i oppgåve å tilpasse og sikre økonomirapporteringa frå Skyss, slik at informasjonen blir meir tilgjengeleg for ulike mottakarar (administrativ leiargruppe, politikarar mv.), og sørge for at rapporteringa fungerer som ein del av ein kontinuerleg økonomistyringsprosess, og ikkje berre som statusrapportering opp mot budsjett.

#### **4.3.2 Vurdering**

Basert på dei opplysningane som kjem fram i forvaltningsrevisjonen, er det Deloitte si vurdering at det i all hovudsak er etablert tydelege rollar, ansvar og mynde på økonomiområdet, som sikrar at det er tydeleg avklart kva oppgåver Skyss har ansvar for å utføre, samt kva mynde eininga har og kva som skal ivaretakast på andre nivå i fylkeskommunen.

Deloitte registrerer at det i undersøkinga blir opplyst at rapportering frå Skyss tidlegare har blitt gitt i ulike formar og til fleire forskjellige mottakarar, og vil peike på at dette ikkje er i samsvar med dei rapporteringslinene som er etablert der rapportering frå Skyss skal gå til avdeling for mobilitet og kollektivtransport (MOK), før rapportering går vidare til høgare nivå. Etter Deloitte si vurdering vil det vere viktig å sikre at rapporteringa frå Skyss følgjer dei rapporteringsliner som er etablert, og Deloitte meiner følgeleg det er positivt at det frå MOK si side blir arbeidd med tiltak for å sørge for dette. Deloitte meiner dette er eit viktig tiltak med tanke på å sikre tilstrekkeleg kvalitet og presisjon i økonomirapporteringa frå Skyss til administrativ leiing og dei folkevalde, slik at rapportering i størst mogleg grad bidreg til å sikre god forståing av Skyss sine økonomiske behov og utfordringar. Identifiserte utfordringar knytt til rapporteringskvalitet og -presisjon er nærare omtalt i kapittel 5 i rapporten.

#### 4.4 Arbeidsprosessar knytt til økonomistyring

I dette kapittelet vil vi skildre og vurdere om Skyss har:

- Hensiktsmessig strukturering av arbeidsprosessar knytt til økonomi, inkl. utforming av system og rutinar for å sikre at oppgåver blir utført i samsvar med behov. F.eks. for budsjettering, analyser og framskrivingar, økonomistyring, inntektssikring, arbeid med kostnadsreducerande tiltak mv.?
- Tilstrekkeleg med mekanismar og kontrollar for å sikre inntekter (billettinntektar, inntekter frå refusjonsordningar mv.)?
- Analysar av risiko for feil og manglar i berekning av forventta inntekter og forventta utgifter, samt gjennomføring av justeringar i arbeidsprosessar, rutinar, kontrollar mv. der det er identifisert behov for dette?

##### 4.4.1 Datagrunnlag

#### Budsjettering og økonomiske prognosar

##### Budsjettering i Vestland fylkeskommune

Vestland fylkeskommune sine budsjett for avdeling mobilitet og kollektivtransport (MOK) ser ikkje like ut frå år til år i perioden 2020-2025. I budsjetta varierer mellom anna antal løyingsnivå, namn på løyingsnivå, om det er budsjettert på løyingsnivå eller eining, om det er lagt ved oversikt over kostnadsgrupper, og om det er skilt ut budsjetterte inntekter og utgifter per løyingsnivå/eining. I tillegg varierer det gjennom perioden om budsjetta er framstilt i eige pdf-dokument eller om det er integrert i økonomistyringssystemet Framsikt. Vestland fylkeskommune tok i bruk Framsikt frå og med budsjettet for 2024.

Tabell 19: Budsjettering innanfor mobilitet og kollektivtransport (MOK)

Budsjettår	Inndeling	Skildring
2020 - 2022	Sektoren er inndelt i seks løyingsnivå: 1) Administrasjon av mobilitet og kollektiv, 2) buss, 3) bane, 4) ferje, 5) båt og 6) TT, serviceskyss, innfartsparkering, teknisk skyss.	Budsjetta er framstilt i PDF-dokument. Det er budsjettert med driftsinntekter, driftsutgifter, og netto driftsutgifter per løyingsnivå.
2023	Sektoren er inndelt i sju løyingsnivå: 1) Administrasjon av mobilitet og kollektiv, 2) buss, 3) bane, 4) båt, 5) ferje, 6) fellestenester og 7) innovasjon og uttesting av nye mobilitetsløysingar.	Budsjetta er framstilt i PDF-dokument. Det er budsjettert med driftsinntekter, driftsutgifter, og netto driftsutgifter per løyingsnivå.
2024	Sektoren er inndelt i sju løyingsnivå: 1) Administrasjon av mobilitet og kollektiv, 2) buss, 3) bane, 4) båt, 5) ferje, 6) fellestenester og 7) innovasjon og uttesting av nye mobilitetsløysingar.	Budsjettet er framstilt i Framsikt. Det er ikkje skilt mellom inntekter og utgifter per løyingsnivå, men budsjettert i netto. Det er utarbeidd ein tabell der MOK sitt samla budsjett er inndelt i følgjande kostnadsgrupper; reise og kurs, konsulenttenester, administrasjonsutgifter, ordinære driftsutgifter, lønsutgifter og -refusjonar, ordinære inntekter og andre utgifter og inntekter. Det er også utarbeidd rammeoversiktar som viser konkrete innsparingstiltak, nye tiltak og politiske vedtak.

2025	Det er ikkje skilt mellom løyvingsnivå som tidlegare. Sektoren er inndelt i fem einingar: 1) Mobilitet og kollektivtransport, 2) Skyss, 3) Økonomi og styring 4) Transportplan og 5) Stab og forvaltning.	Budsjettet er framstilt i Framsikt. Det blir ikkje skilt mellom inntekter og utgifter per eining. Det er utarbeidd oversikt over «Artsgrupper», som er dei same som kostnadsgruppene i budsjettet for 2024. Det er utarbeidd tilsvarande rammeoversikt som i 2024.
------	--	--

Av Fylkestingssak 05/24 *Revidering av struktur og spesifikasjonsgrad i budsjettreglementet* går det fram at årsaka til at fylkeskommunen gjorde ei endring frå budsjettering på løyvingsnivå til budsjettering på einingar frå 2024 til 2025, var at leverandøren av økonomisystemet Framsikt hadde varsla om at Vestland fylkeskommune si budsjettinndeling ikkje lenger ville bli støtta i systemet, fordi ingen andre fylkeskommunar nytta same inndeling. Det blei difor vedteke å endre budsjettinndelinga og vedtaksnivået frå løyvingsnivå til rammeområde, tilsvarande oppbygginga til andre fylkeskommunar, slik at ein kunne nytte budsjettssystemet vidare utan å pådra seg ekstrakostnadar for spesialtilpassa budsjettverktøy frå leverandør.

### Budsjettarbeid i Skyss

I intervju kjem det fram at Skyss er involvert i budsjettprosessen i Vestland fylkeskommune gjennom at eininga bidreg med relevante økonomiske data inn i dei følgjande prosesstega:

- Administrativt prosessvedtak mars (A1). Understøttande dokument frå Skyss til dette vedtaket omfattar ei overordna vurdering av økonomien, inkludert ei oppsummering av føregåande år og forslag til ramme for neste år med dei relevante konsekvensjusteringar.
- Administrativt prosessvedtak juni (A2). Understøttande dokument frå Skyss til dette vedtaket omfattar innmeldt budsjettbehov frå avdelingane og forslag til nye tiltak.
- Administrativt prosessvedtak oktober (A3). Understøttande dokument frå Skyss til dette vedtaket inneheld mykje av det same som for prosessvedtak i A2, men med fleire detaljer og innsparingstiltak.
- Administrativt prosessvedtak november (A4). Understøttande dokument frå Skyss til dette vedtaket inneheld mykje av det same som for prosessvedtak i A3, men med eventuelle justeringar.

Skyss nyttar seg av Vestland fylkeskommune sine felles økonomirutinar i sitt arbeid med utforming av innspel til dei ulike stega i budsjettprosessen, og i intervju blir det vist til at desse blir opplevd å vere godt dekkande for dei oppgåvene Skyss utfører i samband med stega.

Vidare har Skyss utarbeidd eigne rutinar og malar for dei understøttande oppgåvene som eininga er nøydd å utføre for å sikre at dei dokumenta ein skal utarbeide til fylkeskommunen sin budsjettprosess, held den naudsynte kvaliteten. Dette omfattar mellom anna rutinar og malar for indeksering av forventa kostnadar for inngåtte transportkontraktar, tilpassing av budsjettinnspel til betalingsplanane i dei ulike kontraktane, framskrivning av trafikk som grunnlag for estimering av billettinntekter, innarbeiding av budsjettendringar som skuldast justering og endring i rutetilbod mv.

### Arbeid med økonomiske prognosar

Både som ein del av arbeidet med budsjettering og kvart kvartal gjennom året, skal Skyss komme med økonomiske prognosar for inntekter og utgifter, og med informasjon om moglege økonomiske risikoar som vil kunne påverke budsjett og økonomistyring i Skyss. Arbeidet med

prognosar skjer i henhold til faste malar og arbeidsprosessar som er etablert i Skyss, og blir utført av ei fast team av medarbeidarar i avdeling for økonomi og administrasjon i Skyss. Dei økonomiske prognosane blir inkludert i kvartalsrapporteringa som går til MOK, og vidare til fylkesdirektør si leiargruppe. Der det er mogleg, blir prognosane basert på kvartalsvis oppdaterte og offentleg publiserte indeksar. For nokre kostnadskategoriar oppdaterast indikatorar månadleg, nokon blir oppdatert kvart kvartal, medan andre oppdaterast berre ein gong i året (ifm. utarbeiding av statsbudsjettet). I intervju blir det vist til at Skyss utarbeider eigne kvartalsvise berekningar for dei indikatorane som berre oppdaterast ein gong årleg, for å kunne estimere utvikling på sentrale indikatorar som blir nytta i prognosearbeidet i samband med kvartalsrapporteringa.

Både direktør og representantar frå økonomiavdelinga til Skyss viser i intervju til at dei vurderer at Skyss har hatt høg presisjon i sine kvartalsvise kostnadsprognosar dei siste åra, og at prognosane gjennom åra har stemt godt overens med dei reelle kostnadene Skyss har endt opp med ved årsslutt. Direktør peiker i samband med dette på at Skyss har begynt med å lage meir detaljerte kontraktsbudsjett som inneheld oversikt over kva kostnadar som påverkar dei enkelte kontraktane, og at sannsynlege kontraktsutgifter blir berekna framover i tid. Det blir vist til at denne praksisen har bidratt til å sikre stadig høgare presisjon i prognostiseringa av Skyss sine utgifter.

Det blir opplyst i intervju at betydninga for den totale økonomiske situasjonen av kontraktsutgiftene til Skyss, og korleis desse fordeler seg ujamnt over kontraktperioden, etter beste evne blir kommunisert oppover i rapporteringa frå Skyss til MOK. Skyss er opptatt av å vere så realistiske som mogleg i sine prognosar, sjølv om dette i mange samanhengar inneber at dei legg fram prognosar som er relativt pessimistiske, i den forstand at dei viser klare overskridingar av budsjett.

Det blir i intervju også vist til at ei viktig årsak til at presisjonen i kostnadsprognosane er høg, og høgare enn det ein får til i budsjettet, er at budsjettet blir utarbeidd året før, medan prognosane er utarbeidd same år som dei gjeld for. Dette inneber naudsynleg at Skyss har meir kunnskap på prognosetidspunkta enn på tidspunkta for utarbeiding av budsjettinnspel. Første prognose blir utarbeidd i januar, og her er det null månader med data og tolv månader med estimat (0 + 12). Dei neste rapportane har namn 3 + 9, 6 + 6 og 9 + 3, der tala representerer tal månader som er gått (med endelege data) og månader som står att (med estimerte data). Det vises til at det naudsynleg er slik at presisjonsnivået då vil auke for rapport til rapport ettersom det blir meir og meir endelege tall og mindre og mindre estimering, i tillegg til at det blir estimert for kortare tid av gongen for kvar periode som går, noko som aukar sannsynet for å treffe med estimata.

I intervju blir det vist til at det er meir krevjande å utarbeide gode prognosar på inntektssida, ettersom billettinntekter er ein direkte funksjon av reisemønster og endringar i dette. Det blir imidlertid peikt på at konsekvensane av å bomme på estimata for inntekter, ikkje er like store som på kostnadssida, sidan Skyss sine kostnadar er mykje større enn inntektene.

I intervju viser direktør i Skyss til at ho er opptatt av at Skyss skal ha ein open og transparent økonomi, og at dei ikkje ønskjer å underkommunisere eventuelle utfordringar med å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap. Det er difor viktig at Skyss til ei kvar tid legg fram så realistiske budsjettinnspel og økonomiske prognosar gjennom året som mogleg, og at ein har gode rutinar og arbeidsprosessar som sikrar høgast mogleg presisjon.

## Sikring av inntekter

### *Billettssystem og betalingsløysingar*

Skyss har utvikla eit billettssystem som skal gjere det enkelt for reisande å skaffe seg billetter. Reisande kan velje mellom fleire kanalar for billettkjøp, inkludert mobilappen Skyss Billett, nettbutikk, billettautomatar, ombordkjøp og SMS-billett. Tilgong til dei ulike betalingsløysingane har over tid variert noko mellom ulike transporttypar, tidsperiodar og område/billettsonar. Tabellen under viser utviklinga i Skyss sin bruk av billett- og betalingsløysingar i perioden 2020-2024.

Tabell 20: Utviklinga i bruk av billett- og betalingsløysingar

<b>Årstall</b>	<b>Utviklinga i bruk av billett og betalingsløysingar</b>
2020	Vipps tatt i bruk som betalingsmetode for buss og lokalbåt i Sogn og Fjordane. Båtbilletter gjort tilgjengelege i mobilappen Skyss Billett i Hordaland.
2021	Skyss opna nettbutikk for billettkjøp, med sal av enkeltbilletter og periodebilletter til buss, bybane og båt i Hordaland. Nytt nettbrettbasert billettssystem tatt i bruk på alle bussane i Hordaland i september, etter at smitteverntiltak blei fjerna.
2022	Takstsoner for buss innført i heile Vestland, erstatta avstandsbasert prising av bussreiser i Sogn og Fjordane. Nye billettautomatar tatt i bruk på bybanehaldeplassar langs linje 1 og linje 2 i november.
2023	Pilotprosjekt med mobilbasert skuleskyssbillett gjennomført i januar og februar. Frå hausten kunne elevar få skuleskyssbilletten sin i Skyss Billett-appen. Ny kjøpsløysing sett i drift på ti båtar drifta av Rødne, GulenSkyss og Norled i november.
2024	Ordninga med reiserabatt innført for dei som kjøper enkeltbillett for vaksen frå 1. februar. Harmonisering av båtprisar innført frå 1. oktober 2024, med nye prisar og felles rabattar for Skyss sine båtruter i Vestland.

Som det framgår av tabellen over, blei det i 2022 innført takstsoner for buss i heile Vestland fylke. Totalt er fylket delt inn i ti takstsoner (sone A-J), og fleire av sonene er av betydeleg geografisk storleik. Dette inneber at ein innanfor fleire soner kan reise langt (t.d. Bergen-Mongstad), utan å måtte betale noko meir enn om ein har ein kortare reise i same sone (t.d. Bergen sentrum-Fantoft). I intervju blir det vist til at dette har inntektsmessige implikasjonar for Skyss, ettersom billettprisane kvar reisande betaler, ikkje er avstemt mot kostnadane Skyss har med å tilby transporten (og særlig ikkje mot at kostnadane aukar med lengda på transporten). Vidare blir det, som også påpeikt i kapittel 3.3.2, vist til at det for fleire av åra i perioden 2020-2024, har blitt vedteke at prisen på billetter ikkje skulle setjast opp («takstfrys»), noko som også har bidrege til at inntekter frå billettsal ikkje har utvikla seg i takt med kostnadar gjennom perioden.

I intervju blir det vidare vist til at det i gamle Sogn og Fjordane, i tillegg til dei ulike betalingsløysingane nemnt innleiingsvis i kapittelet, er mogleg å reise med eit reisekort der folk viser dette til sjåføren, men utan at det er mogleg for sjåfør å validere om reisekortet er kopla til ein gyldig billett eller ikkje. Tidlegare måtte kortet validerast av kortlesar, men då Kringom (tidlegare kollektivtransportforvalter for tidligere Sogn og Fjordane fylke) gjekk over på Skyss sine system, hadde ikkje sjåfør lengre tilgang til den typen kortlesar ein treng for å validere billett på reisekort. Dette skapar risiko for at fylkeskommunen går glipp av billettinntekter, ettersom folk kan vise fram eit utgått reisekort, og likevel kome seg om bord bussen. Det blir

peikt på at mangelen på validering av reisekort primært et eit problem i sonene som ligg i gamle Sogn og Fjordane, og at dette området ikkje utgjør meir enn 10-15 % av dei reisande.

I intervju blir det vist til at årsaka til at det har ikkje vore prioritert å utvikle ei løysing for billettvalidering av reisekort, er at billettsystemleverandøren WTW er på utgåande kontrakt, og at Skyss har vurdert at det å bruke 300 000 kr. (prisestimat frå WTW) på å utvikle dagens billettsystem til å kunne validere gamle reisekort, er for høg. Sjølv om dette beløpet ikkje var stort i seg sjølv, blir det vist til at det ikkje var rom for ei slik utgift i budsjettet i 2024. I tillegg blir det vist til at Skyss var i tvil om det å bestille ei slik tilpassing ville ha vore i samsvar med gjeldende anskaffings- og konkurranselovgeving. Etter ei samla vurdering valde difor Skyss å ikkje bestille utvikling av løysing for billettvalidering av reisekort frå WTW.

### Billettkontroll

I årsrapportane til Skyss går det fram at Skyss gjennom bruk av billettkontrollar, jobbar aktivt med inntektssikring frå reising. Dette for å sikre at flest mogleg av Skyss sine passasjerar alltid har gyldig billett. Skyss gjennomfører ulike typar kontrollar for å understøtte dette:

- *Billettkontroll*: Uniformerte vektarar ber om å få sjå billetten til passasjerane og gir gebyr på staden. Gjennom slik kontroll får ein kontrollerer om lag 1-2 % av dei reisande, og av dei som blir kontrollert, er det mellom 2 og 3 % som får gebyr pga. manglande gyldig billett.
- *Teljekontroll*: Uniformerte personar går rundt og spør passasjerar om dei har billett, utan å dele ut gebyr ved manglande gyldig billett. Teljekontrollane gir betre statistisk grunnlag for den faktiske mengda avvik, inkludert bevisst snik, gløymd rabattbevis, utegløymd fornying av periodebillett osv.
- *Storkontroll*: Blir gjennomført 2-3 gonger i året med eit høgt tal vektarar utplassert på eit knutepunkt. Alle bussar på knutepunktet blir stoppa, og alle passasjerar blir kontrollert. Passasjerar utan gyldig billett blir tatt ut av bussen og ilagt gebyr. I desse kontrollane ligg avviket (passasjerar med manglande gyldig billett) også på rundt 2-3 %.
- *Sivilkontroll*: Kontrollar der sivile vektarar sjekkar billetter og legg gebyr. Denne kontrollforma har vore fråverande ein periode, men er no teke i bruk igjen.

I 2024 bytta Skyss leverandør av billettkontrolltenester til Skan Kontroll, som tok over 1. august. Kapasiteten i kontrollapparatet har sidan blitt auka, og det er innført nye rutinar for billettkontroll.

I intervju blir det vist til at hovuddelen av kontrollar blir gjennomført innanfor sone A, altså i Bergensområdet, ettersom det er mest hensiktsmessig å drive kontroll der det er store passasjervolum. Det er likevel gjort fleire grep for å sikre tilstrekkeleg kontroll også utanfor sone A. I den nye kontrakten kontrollselskapet blei det spesifisert at 10 % av alle kontrollar skal skje utanfor sone A. Utanfor sone A er det berre inngang framme, og ein må som passasjer normalt vise gyldig billett til sjåføren. Sjåføren har rett til å kontrollere billett, og det er sendt informasjonsmateriell ut til bussane, for å sikre at passasjerane også er kjent med dette. Det blir også vist til at det er etablert eit eige lag med vektarar som har hovudansvaret for å gjennomføre billettkontroll om bord på båtar (men som også deltek i anna kontrollarbeid, for å sikre ein mest mogleg effektiv bruk av si arbeidstid).

Ein teljekontroll i februar 2024 viste eit avvik på nær 9 prosent, medan ein ny teljekontroll i oktober 2024 viste avvik på over 12 prosent. Med utgangspunkt i tal frå denne typen

teljekontrollar, er det estimert at Skyss kvart år går glipp av om lag 90-100 mill. kr. i billettinntekter. I intervju blir det kommentert at dette er høge tal, men at det ikkje er sikkert at dei er fullt ut representative, ettersom slike kontrollar berre blir gjennomført eit par gonger i året. Tala er imidlertid tilstrekkelege for å vise at det er eit vesentleg behov for billettkontroll for å bidra til auka inntektssikring, og at desse estimata er ein viktig årsak til at Skyss har intensivert arbeid med billettkontroll, under dette at det har blitt sett inn ekstra kontrollørar på hovudlinjene og i område der teljekontrollane viser størst avvik, samt meir bruk av storkontrollar for å gjere billettkontrollane meir synlege og skape merksemd rundt snikproblematikk.

I intervju blir det opplyst at tala for sniking/manglande billettbetaling under vanlege billettkontrollar antakeleg ligg noko lavt, grunna t.d. at passasjerar utan billett hoppar av bussen når det kjem kontrollørar, eller rekk å kjøpe billett innan kontrollørane kjem til dei. Det nyttast eit system der det blir talt ned i 90 sekund etter at ein har kjøpt billett, slik at kontrollørane kan sjå om billetten blei kjøpt for seint. Det er likevel ein del som kjem seg unna med å kjøpe under kontroll, samt også vanleg at passasjerar stikk av når dei ser at det gjennomførast kontroll. Det er også ei utfordring at det finst Facebook-grupper og andre kanalar der folk blir varsla når det er kontroll, noko som gjer kontrollane mindre effektive.

I intervju blir det vist til at Skyss også har møtt andre utfordringar i kontrollverksemda, som at kontrollørar frå innleigd vektarselskap ikkje har rett til å halde tilbake reisande som nektar å vise billett og deretter forlet transportmiddelet. Dette er ei utfordring som også andre fylkeskommunar slit med, og som har blitt løfta nasjonalt av bransjeorganisasjonen Kollektivtrafikkforeningen. Kontrollørane opplever i aukande grad å bli møtte med trakassering, nedsettande kommentarar og rasisme, og det har også vore tilfelle av vald. Skyss legg stor vekt på å ivareta billettkontrollørane sitt fysiske og psykiske arbeidsmiljø, og følgjer difor systematisk opp slike hendingar som skjer i samband med gjennomføring av kontrollar.

### Haldningsskapande arbeid

I årsrapportane til Skyss går det fram at Skyss i tillegg til bruk av billettkontrollar, legg stor vekt på å informere og engasjere reisande gjennom ulike kampanjar og tiltak, for å sikre at flest mogleg kjøper gyldig billett og bidreg til å oppretthalde inntektene til kollektivtrafikken. Det har blitt gjennomført fleire haldningsskapande kampanjar for å få fleire til å kjøpe billett og redusere snik, til dømes i 2024 i samband med innføring av ny ordning med reiserabatt (personleg rabatt basert på kor ofte passasjerer reiser, med høgare rabatt jo meir ein reiser). Det blei også køyrd kampanjar for ungdomsbillett og studentbillett, med gjenbruk av tidlegare kampanjemateriell.

I årsrapporten for 2024 går det fram at den økonomiske situasjonen gjorde det naudsynt å utsette nokre marknadsaktivitetar til budsjettåret 2025. Trass i dette, blir det vist til at Skyss kan sjå positiv utvikling på fleire område: reisetala aukar, Skyss som merkevare skårar framleis høgt, billettsal og omsetnad aukar og biltrafikken er stabil eller har ein svak nedgang, trass befolkningsauke. Resultata frå marknadsundersøkingar Skyss har gjennomført, viser også at kunnskapen om Skyss sitt tilbod og tilfredsheit med dette går opp, med unntak for tilfredsheit med pris.

### Skuleskyss

I tillegg til å administrere kollektivtrafikken i Vestland fylke som sådan, har Skyss også har ansvar for skuleskyss i fylket. Skuleskyss er ei lovpålagt oppgåve som skal sikre barn og unge

lik rett til opplæring, uavhengig av økonomisk bakgrunn, fysiske føresetnader, bustad og geografi. Skyss får refundert utgifter til skuleskyss frå kommunane som har ansvar for grunnskulane elevane skal køyrast til. Tabellen under viser Skyss sine rekneskapsførte inntekter frå (refusjon frå kommunar) og utgifter til skuleskyss for perioden 2020-2024.

Tabell 21: Rekneskapsførte inntekter frå og utgifter til skuleskyss, med kort oppsummering av informasjonen i tilhøyrande årsrapport<sup>14</sup>

År	Kostnadar skuleskyss	Refusjon frå kommunar	Skildring
2020	119 millionar kroner	115 millionar kroner	Om lag 22 000 grunnskuleelevar i Vestland fekk innvilga skuleskyss. Av desse hadde om lag 2270 tilrettelagt skuleskyss med drosje eller privat skyssløysing. Det var redusert køyring som følgje av pandemien med stengde skolar. Skuleskyssen blei innstilt frå 13. mars til 27. april for 1.-4. klasse og til 11. mai for resten av grunnskulen og vidaregåande. Vanleg rutetilbod blei gjenoppretta så snart det var praktisk mogleg etter 27. april.
2021	145 millionar kroner	140 millionar kroner	Om lag 21 500 grunnskuleelevar i Vestland fekk innvilga skuleskyss. Av desse hadde om lag 2700 tilrettelagt skuleskyss med drosje eller privat skyssløysing. Skuleskyssen var tilbake på same nivå som før pandemien. Skyss hadde full kapasitet i skyssstilbodet, og i tillegg blei det gjennomført anbudsprosessar for å sikre ekstrakapasitet med turbuss til ein del skolar.
2022	173 millionar kroner	156 millionar kroner	Om lag 21 000 grunnskuleelevar i Vestland fekk innvilga skuleskyss. Av desse hadde om lag 2700 tilrettelagt skuleskyss med drosje eller privat skyssløysing. Skyss har hatt fokus på dialog med kommunar og skolar for effektiv organisering, gjennom betre samordning på tvers av skuleruta og start- og sluttidar. Det går også fram at det har blitt arbeidd med auka digitalisering og gode brukargrensesnitt for fagsystem og løysingar ut mot elevar, skular, kommunar og operatørar.
2023	206 millionar kroner	162 millionar kroner	Om lag 20 500 grunnskuleelevar i Vestland fekk innvilga skuleskyss. Av desse hadde om lag 3150 tilrettelagt skuleskyss med drosje eller privat skyssløysing. Skyssbehovet heng tett saman med korleis skuledagen er organisert på kvar skule, og Skyss har derfor lagt vekt på tett dialog med kommunar og skolar gjennom året. Årleg blir det gjennomført informasjonsmøte for skolane og eit kommunekontaktforum for skuleskysskontaktane i kommunane.
2024	216 millionar kroner	181 millionar kroner	Om lag 20 300 grunnskuleelevar i Vestland fekk innvilga skuleskyss, og av desse hadde om lag 3100 tilrettelagt skuleskyss med drosje eller privat skyssløysing. Det går vidare fram at 2200 ikkje hadde medisinsk grunnlag for skyssen, men

<sup>14</sup> I samband med verifisering blei alle kostnadene og refusjonane i tabell 21 endra. Opphavleg hadde revisjonen nytta tal frå årsrapportane til Skyss, men Skyss meinte sjølv at desse tala blei feil i denne samanheng. I årsrapportane er det oppgitt kostnadar på høvesvis 179, 214, 248, 157 og 160 millionar kronar for kvart av åra i perioden 2020-2024, og refusjonar på høvesvis 171, 202, 197, 197 og 224 millionar kronar for dei same åra.

---

fekk tildelt individuelt tilrettelagt skuleskyss på grunn av farleg reiseveg. I årsrapporten blir det vist til Skyss har tett dialog med kommunane og skolane om samordning av skuleruter og start- og slutt-tider, for å kunne gjennomføre skuleskyssen mest mogleg effektivt og rasjonelt.

---

I intervju blir det vist til at Skyss har kontraktar med kommunar om levering av skuleskyss, samt avtalar med nokre kommunar om såkalla kommunal tilleggsproduksjon (auka tilbod ut over basis frå Skyss), som kommunane betaler for. Både beløpa kommunane betaler for skuleskyss og for kommunal tilleggsproduksjon, er forholdsvis små beløp i forhold til totaløkonomien til Skyss. Oppfølging av inngåtte kontraktar med kommunar og sikring av inntekter frå desse, blir gjennomført av kontraktsavdelinga i Skyss, i henhold til etablert rutinar og arbeidspraksis. Det har i undersøkinga ikkje kome fram spesifikke manglar eller utfordringar knytt til arbeidet med å sikre at Skyss får krevd inn dei midlane ein er berettiga i høve til kontraktane med kommunane.

I intervju blir det vist til at endringar i lov og lovtolkingar knytt til skuleskyss, har ført til at fylkeskommunen har fått auka sine kostnader til skuleskyss, utan at kommunane har fått tilsvarende auke i sine refusjonar til fylkeskommunen for skuleskyss.

Skyss opplyser at bakgrunnen for deler av kostnadsauka, og endring av ansvar mellom kommune og fylkeskommune for utgiftene til skuleskyss, er å finne i Utdanningsdirektoratet si presisering av tolking av loverket i 2020. Denne presiseringa førte til to særlege endringar::

1. Udir presiserte at det ikkje kan reknast nokon nedre grense for kor mykje ein elev bur i kvar heim for å utløyse rett til skuleskyss frå to heimar, så lenge det ikkje er snakk om sporadiske besøk. Dette var ei vesentleg endring frå tidlegare praksis, der fylkeskommunen berre godkjente skuleskyss til fleire heimar dersom bustadsfordelinga var mellom 50 %/50 % og 60 %/40 %.
2. Udir presiserte vidare at fordeling av ansvar der ein elev søker om skuleskyss til ein annan skule enn sin nærskule, slik at fylkeskommunen har ansvar for å fatte vedtak, mens kommunen er ansvarleg for ekstrakostnader og eventuelt praktisk gjennomføring. Dette har ført til at fylkeskommunen behandlar langt fleire saker om skuleskyss enn før. For å kunne handtere dette administrativt, har fylkeskommunen vore naud til å rekne på ein gjennomsnittspris for kva ekstrakostnad kvar tilrettelagte elevreise medfører, då ein ikkje har hatt kapasitet til å rekne eksakt på dette for kvar enkelt reise. Dette har i enkelte saker gitt svært skeive utslag, med underdekning for Skyss sine faktiske kostnader i distrikt, der det er langt mellom skulane.

Ser ein på rekneskapstala, jf. tabellen over, har netto meirkostnader til skuleskyss vore mellom 4 og 44 millionar kroner per år i perioden 2020-2024. Skyss presiserer imidlertid at mens dei rekneskapsførte kostnadane i tabellen berre gjeld tilrettelagt skuleskyss (og ikkje all skuleskyss), viser dei rekneskapsførte inntektene alle inntekter frå kommunane (for all skuleskyss; både skuleskyss med ordinært kollektivtilbod, skuleskyss med både ordinært kollektivtilbod og tilrettelagt skuleskyss, og tilrettelagt skuleskyss der elev normalt blir køyrt med drosje). Skyss peiker på at dette medfører at tala i rekneskapen for høvesvis inntekter og utgifter ikkje er direkte samanliknbare. I tilknytning til dette, poengterer Skyss at to viktige årsakar til at fylkeskommunen sine nettokostnader til skuleskyss har auka i perioden, er at fylkeskommunen hadde mindrekostnader under pandemi (og at kostnadstala for desse år er

kunstig låge), og at nye kontraktar for tilrettelagt skuleskyss som blei starta opp i 2022 hadde eit høgare kostnadsnivå enn tidlegare kontraktar.

Skyss presiserer vidare at kostnadsauken som har ført til meirkostnadar, i stor grad er kostnader som ikkje kan bli ført vidare mot kommunane. Ein del av meirkostnadene er knytt til auke i prisar ut mot operatørar, mens refusjonar frå kommunane etter lova skal følge kostnaden for enkeltbillett per tur per elev, noko som inneber at fylkeskommunen ikkje kan vidarefakturere dei auka kostnadane for utføring av transporten til kommunane. Når det gjeld endring i ansvar for skuleskyss for elevar på ein annan skule enn nærskulen sin, så har dette medført ei overføring av kostnadar frå kommune til fylkeskommune, ved at kommunane ikkje må dekke heile kostnaden, berre meirkostnaden samanlikna med reise til nærskulen. For å forenkle administrasjonen av kostnadsdelinga har Skyss, som påpeikt over, berekna ein gjennomsnittskostnad som blir vidarefakturert til kommunen per tur per elev. Skyss viser til at ein i konkrete enkeltsaker då har fått uheldege og skeive utslag i område der det er langt mellom skulane, men at ein samstundes må ta høgde for at kommunane i andre saker dekker ein høgare sum enn Skyss sine faktiske meirkostnader, særleg i område der skulane ligg tett. Skyss jobbar med å utvikle alternativ for å rekne meirkostnader meir presist og sikre meir rettvis deling for dei ulike kommunane. Det blir imidlertid peikt på at det økonomiske utslaget for fylkeskommunen ved bruk av ein alternative berekningsmodell ikkje vil vere vesentleg.

### **Arbeid med kostnadsreducerande tiltak**

Som det framgår tidlegare i rapporten, har det over tid vore ei utfordring å sikre samsvar mellom budsjetterte og faktiske inntekter og utgifter i Skyss. I samband med budsjettprosessen i fylkeskommunen, har Skyss difor kvart år blitt bedt om å kome med forslag til tiltak (kutt) for å redusere det samla utgiftsnivået. I intervju blir det opplyst at økonomiavdelinga til Skyss jobbar proaktivt med analysar av utgifter og identifisering av moglege kostnadsreducerande tiltak, og at Skyss kvart år leverer ulike typar tiltaks-/kuttlistar som svar på bestillingane i budsjettprosessen, som Skyss vurderer at både vil ha økonomisk effekt og som også er transportfagleg godt vurdert.

I intervju blir det vist til at det mest klare tiltaket for å redusere kostnadar, vil vere å redusere kollektivtilbodet. Utfordringa med dette er at det er vanskeleg å få gjennomslag for, og Skyss opplever at det er liten politisk støtte for å gjere vesentleg endringar i kollektivtilbodet for å få kostnadsnivået ned. Det blir også trekt fram at rammene for utarbeiding av tiltak for å redusere kostnadar er krevjande, med svært korte tidsfristar. Dette medfører at det i hovudsak ikkje mogleg å gjennomgå normal prosess med dialog og forhandling med operatør for kuttforslag, noko som gjev risiko for manglande presisjon i vurderinga av den kostnadsreducerande effekten av foreslåtte tiltak, under dette risiko for overestimering av innsparingseffekten ved tiltaka.

Deloitte har fått oversendt to Excel-rapportar som viser Skyss sine føreslåtte rutekutt i samband med budsjettarbeidet for 2024 og 2025. Rutekutta er fordelt på kategoriane bilruter (buss), bybane, båtruter og ferjeruter, og det er skilt mellom distrikt og Bergensområdet. Vidare er tiltaka prioritert mellom nivå 1, 2 og 3, der 1 er dei med minst konsekvensar/enklaste å gjennomføre. Kvart tiltak er skildra inkludert ein estimert årleg innsparing og moglege konsekvensar ved gjennomføring. I rapporten for 2025 er det skilt mellom estimert innsparing første år og estimert årleg innsparing på lengre sikt.

I samband med budsjettarbeidet for 2024 var det utarbeidd tiltak med estimerte innsparingar på til saman 352 millionar kroner (161 av desse var knytt til nivå 1 tiltak). I budsjettet for 2025 blei det føreslått kutt for som på sikt ville kunne gi innsparingar på 79,5 millionar kroner (43 av desse var knytt til nivå 1 tiltak).

Vidare blir det i intervju også vist til at det på ein del område er krevjande å skulle identifisere innsparingstiltak. Ser ein på distrikta, er det til dømes lite som kan kuttast, fordi tilbodet allereie er nedskalert nært eit minimumsnivå. Tilsvarende problematikk ser ein for båt- og ferjetransport. Ferjetransporten er på mange måtar på eit minimumsnivå allereie, og sidan dette fleire stadar er einaste transportvegen, så det er heilt avgjerande for folk at ferjene går. I ein av rapportane med forslag til kostnadsreducerande tiltak blir det som forklaring på kvifor det er vanskeleg å kutte kostnadane innanfor ferje også vist til at mindre reduksjonar i tilbodet, t.d. kutte ei kai eller ein eller fleire avgangar, gir få eller ingen reduksjonar i knytt til behov for mannskap eller materiell, som er dei store kostnadane i slike kontraktar. Om ein ønskjer innsparing, blir det vist til at det først og fremst er tiltak der heile samband kan leggjast ned, eller der ein kan redusere produksjon med ei heil ferje, som vil redusere kostnadar.

Dette inneber at det i praksis berre er busstransport i sentrale strom som er det aktuelle området der ein kan foreta kutt i rutetilbodet (reduksjon av rutekilometer og timar i bykontraktene, og gjennom dette reduksjon av kostnadar). Dette blir vist til å til ein viss grad vere eit paradoks, ettersom det jo i stor grad er desse rutene som gir Skyss inntekter, og som står mest sentralt i satsingar for å få kollektivtransport til å erstatte biltrafikk.

I intervju kjem det fram at økonomisjef i fylkeskommunen meiner at Skyss er flinke til å identifisere og synleggjere forslag tiltak for å redusere kostnadar gjennom året. Dette gjeld spesielt i samband med interne prosessar der fylkesdirektøren spør etter tiltak for å kutte kostnadar. Økonomisjef vurderer at Skyss leverer raskt på det som blir etterspurt, og held god dialog mellom med økonomi sentralt i desse prosessane. Samtidig er det ei utfordring at forslaga ofte ikkje er moglege å gjennomføre, eller ikkje ønskelege å gjennomføre sett frå ein politisk ståstad, jf. også skildringa over.

Deloitte kan ikkje sjå at det er gjort systematiske analyser av kor effektiv drifta til Skyss er, eller om det er mogleg å redusere kostnadar knytt til administrasjon og fellestenester. Det går ikkje fram av dokumentasjonen at Skyss har føreslått tiltak om å redusere kostnadar knytt til administrasjon og fellestenester i samband med budsjettarbeidet nokre av åra. Dokumentasjonen viser likevel døme på at Skyss jobbar aktivt med å redusere kostnadar også på dette området gjennom året. Deloitte har motteke ei oppsummering frå møter med avdelingsleiarar i Skyss i september og oktober 2024, samt møterreferat frå fleire leiarmøte i Skyss. Her går det fram at det er gjennomført møte mellom økonomiavdelinga i Skyss og alle dei ulike avdelingane til Skyss, der førebelse rekneskapstal og prognosar for resten av året har blitt gjennomgått. Oppsummeringa viser at avdelingsleiarane blei bedt om å gjere greie for kva kostnadar som var planlagt ut året og kva innsparingar ein kunne gjere også innad i kvar enkelt avdeling, og at det vidare blei gjennomført ei rekke konkrete tiltak for å få ned kostnadane innanfor administrasjon og fellestenester, for å bidra til å redusere det estimerte samla meirforbruket til Skyss.

### **Analyse av risiko for feil og manglar i arbeidsprosessar for økonomistyring**

Undersøkinga viser at det ikkje har blitt gjennomført systematiske analysar av arbeidsprosessane knytt til økonomistyring, under dette arbeidet med budsjettering og

økonomiske prognosar, sikring av inntekter frå billettsal og arbeid med identifisering og iverksetting av kostnadsreducerande tiltak, for å vurdere i kva grad måten desse prosessane er organisert på i dag gir risiko for feil og manglar i forventna inntekter og utgifter. Det føreligg dermed ikkje eit systematisk utarbeidd analysegrunnlag, til bruk for å vurdere om det er behov for å gjere justeringar i arbeidsprosessar, rutinar, kontrollar mv. som inngår i Skyss si økonomistyring.

I intervju kjem det likevel fram fleire synspunkt frå både leiarar i fylkeskommunen og leiarar og tilsette i Skyss om kva som er utfordringane i Skyss si økonomistyring.

Fylkesdirektøren opplever at Skyss har sterk og god økonomikompetanse, med kvartalsvise rapporteringar som går nøye til verks. Samtidig vurderer fylkesdirektøren at det er behov for å jobbe vidare med å sikre betre og tydelegare styringsindikatorar og -data, og meir systematisk rapportering på desse. Dette for å gje avgjerdstakarane, dvs. dei folkevalde, tilstrekkeleg og rett informasjon, presentert på ein god måte med tydelege handlingsalternativ og konsekvensar av dei ulike alternativa. Fylkesdirektør peiker på at digitalisering av billettsystem og betalingsløysingar har ført til eit visst tap av informasjon om trafikk/passasjervolum (dårlegare reisedata), noko som har medført at ein i dag har noko mindre innsikt i kor godt samsvar det mellom reiseaktivitet og billettinntekter. Der ein tidlegare hadde presise data som blei registrert av sjåfør og/eller ved bruk av kortlesar, skjer betaling i stor grad via app som ikkje er kopla til faktiske av-/påstigningar (målt ved bruk av sensorar ombord på kjøre- og fartøy). Utan gode reisedata, peiker fylkesdirektør på at det både for administrativ leiing og dei folkevalde, er krevjande å gjere endringar/justeringar/kutt i tilbodet som vil kunne medføre kostnadsreduksjon, ettersom ein ikkje veit nok om konsekvensane av endringane for både delar av og det samla tilbodet. Fylkesdirektør viser til at jo meir kunnskapsbasert ein kan jobbe, jo betre grunnlag skaper ein for å treffe kvalifiserte avgjerder. Det er viktig difor viktig at Skyss framover arbeider med å integrere reisedata betre med økonomiske prognosar, og at dette inngår i styringsindikatorar og -data frå Skyss til administrativ leiing og politikarane.

Direktør i mobilitet og kollektivtransport (MOK) vurderer at økonomistyringa og dei etablerte rutinane og arbeidsprosessane for dette i Skyss i hovudsak fungerer hensiktsmessig, men også ho peikar på eit vesentleg behov for styrking av styringsdata og analyse av desse, til bruk i Skyss si økonomistyring. Direktør etterlyser mellom anna betre oversikt over og nedbryting av dei ulike inntektskjeldene til Skyss, og oversikt over korleis inntektene blir disponert (fordelt t.d. på ulike transportområde). Tilsvarande etterlyser ho betre oversikt over og nedbryting av Skyss sine utgifter og kostnadar, på ein måte som sikrar at ein større grad enn i dag kan sjå kor i porteføljen ein har avvik og økonomiske utfordringar, og som kan gje betre grunnlag enn i dag for å identifisere kostnadsreducerande tiltak. Det er også viktig å styrke presentasjon av dette både internt i administrasjonen (frå Skyss til MOK og vidare oppover i lina) og til politisk nivå, slik ein på kvart nivå har best mogleg grunnlag for å gjere vurderingar av ulike beslutningar, under dette med omsyn til t.d. budsjett, endringar i tilbod mv.

I intervju blir det vidare peikt på at utan god oversikt over korleis midlar frå ulike finansieringskjelder blir nytta, samt kva som er årsakene til at det er krevjande for Skyss å sikre samsvar mellom inntekter og utgifter, vil vere svært vanskeleg å adressere utfordringar og treffe tiltak for å løyse dette. Eksempelvis blir det vist til at det utan gode data som viser ev. utfordringar i statleg finansiering av kollektiv, er vanskeleg å argumentere godt overfor staten for å sikre meir midlar. Tilsvarande utfordring vil ein ha overfor fylkespolitisk nivå, dersom ein ikkje på ein god måte klarar å synleggjere betre framover kvifor det kollektivtilbodet poliitkerane

ønsker, ikkje lar seg realisere innanfor dei økonomiske løyvingane Skyss har fått tildelt dei siste åra. Det blir trekt fram at det er viktig at Skyss i tilstrekkeleg grad klarer å belyse økonomisk risiko og konsekvensar av ulike avgjersler som gjeld kollektivtilbodet, som ein mekanisme for å bidra til at færrast moglege tiltak og satsingar blir vedteke utan at det føreligg tilstrekkelege konsekvensutgreiingar. Sjølv om politikarane ikkje alltid tek omsyn til dei, meiner direktør i MOK at det er viktig å ha gode prognosar og forslag til tiltak som tydeleg belyser kva dei økonomiske følgjene av ulike avgjersler faktisk er.

Direktør i Skyss peiker på at Skyss kunne vore flinkare til å synleggjere økonomiske risikoar både internt i MOK, og overfor administrativ og politisk leiing. Dette er eit punkt som Skyss og MOK køyrer interne prosessar på, for å finne ut av korleis ein best mogleg kan gje både administrativ leiing og politikarane innsikt i dei utfordringane Skyss står overfor økonomisk, slik som t.d. kva kontraktforpliktingar Skyss har og kva desse krev av midlar for at balanse mellom budsjett og rekneskap skal kunne sikrast (ev. om det skal kuttast i tilbodet for å oppnå balanse). Direktør i Skyss viser i denne samanhengen til at ein gjennom å vedta budsjett med stor risiko (låg realisme), bidreg til å skyve problema framfor seg, og til å auke gapet mellom budsjett og rekneskap litt og litt frå år til år.

#### 4.4.2 Vurdering

Etter Deloitte sin vurdering har Skyss sikra ei **hensiktsmessig strukturering av fleire av eininga sine sentrale økonomistyringsprosessar**, under dette arbeidsprosessar for utarbeiding av innspel til fylkeskommunen sitt årlege budsjett og økonomiske prognosar gjennom året og for utarbeiding av forslag til tiltak for å redusere kostnader, både i tilknytning til budsjettprosessen og gjennom året. For fleire av desse prosessane er det utarbeidd skriftlege rutinar og malverk som understøtter arbeidet, og Deloitte meiner at Skyss både rutinemessig og i praksis har lagt godt til rette for ei tilfredsstillande gjennomføring av fleire sentrale økonomistyringsoppgåver.

Samtidig er det Deloitte si vurdering at det er både rom og behov for å styrke arbeidet med enkelte oppgåver som inngår i arbeidet med økonomistyring. Dette gjeld særleg arbeid med utvikling av gode økonomiske styringsindikatorar og -data, samt presis og tydeleg rapportering på desse både innad i fylkesadministrasjonen og frå administrasjonen til dei folkevalde. Basert på den gjennomgangen og analysen vi har utført av mellom anna

- budsjettinnspel og økonomiske prognosar frå Skyss,
- rekneskapsførte inntekter og utgifter,
- økonomisk rapportering i kvartals-, tertial- og årsrapporter til både administrativt og politisk nivå, og
- innspel frå Skyss på moglege tiltak for å auke inntekter og redusere utgifter,

er det Deloitte si vurdering at det er krevjande å på ein effektiv og forholdsvis rask måte skaffe seg god og tilstrekkeleg lett forståeleg oversikt over status i Skyss sin økonomi, utfordringar knytt til å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap, årsakar til dette, kva tiltak/handlingsalternativ som bør vurderast for å sikre betre samsvar, samt kva konsekvensar (både økonomiske og ikkje-økonomiske) desse tiltaka/handlingane vil ha. Deloitte er av den oppfatning at denne situasjonen, der det har vore krevjande å få god oversikt over status og utfordringar i Skyss sin økonomi, har vore ein viktig medverkande årsak til at fylkeskommunen over tid har hatt utfordringar med å sikre realistisk budsjettering av inntekter og utgifter både for Skyss samla sett og innanfor dei ulike løyvingssområda. Under dette til dømes når det gjeld

å sikre at finansieringa av kollektivtransporten samsvarar med dei faktiske kostnadane ved utføring av denne, jf. kapittel 3.4.

Deloitte si vurdering på dette området samanfell i stor grad med dei analysar og vurderingar som også administrative leiarar i fylkeskommunen (fylkesdirektør, direktør MOK og direktør i Skyss) har gjort greie for i intervju, og som det allereie er påbegynt arbeid med å følgje opp. Deloitte meiner det er viktig at dette arbeidet blir følgt opp og ferdigstilt, slik at fylkeskommunen får på plass både eigna styringsindikatorar og -data for økonomi i Skyss, og rapportering både internt i administrasjonen og til politisk nivå som er tilpassa nye indikatorar, og som bidreg til å sikre betre felles forståing av den økonomiske situasjonen og økonomiske behov i Skyss, ev. behov for å gjere tilpasningar i kollektivtransporttilbodet for å unngå økonomiske overskridingar.

Når det gjeld **analysar av risiko for feil og manglar i berekning av forventa inntekter og forventa utgifter**, er det Deloitte si vurdering at det både Skyss, MOK og administrativ leiging elles, har relevant innsikt i svakheiter og utfordringar som vil kunne påverke kvaliteten på Skyss si økonomistyring negativt. Denne innsikta synest å ha vore viktig som grunnlag for iverksetting av tiltak for å styrke økonomistyringa, særleg når det gjeld arbeid med økonomiske styringsindikatorar og -data, samt rapportering. Deloitte meiner samtidig at Skyss har potensial for å i større grad systematisere arbeidet med å analysere og vurdere risiko i eigne arbeidsprosessar, for på denne måten å få ei mest mogleg fullstendig og gjennomarbeidd vurdering av om det er behov for andre justeringar og tilpassingar av eksisterande arbeidsprosessar, rutinar, kontrollar mv., for å bidra til så høg presisjon som mogleg i berekning av inntekter og utgifter.

Tilsvarende er det Deloitte si vurdering at Skyss har potensial for å i større grad systematisere arbeidet med inntektssikring, under dette når det gjeld analyse og vurdering av kva som er riktig nivå/dimensjonering av omfang for billettkontrollar og haldningsskapande arbeid, samt kva som er den mest mogleg optimale balansen mellom ulike **mekanismar og kontrollar for å sikre inntekter**. Deloitte kan ikkje sjå at Skyss per i dag har gjennomført systematiske vurderingar og analysar av t.d. kva som er rett volum/omfang av billettkontroll, korleis ulike typar kontroll skal brukast og kor store gebyr som skal ileggast reisande som blir stoppa utan gyldig billett, eller av korleis billettkontroll og ilegging av gebyr skal balanserast mot bruk av haldningsskapande arbeid. for å sikre. Etter Deloitte si vurdering bør Skyss vurdere å gjennomføre meir systematiske analysar og vurderingar av dette, for å sikre størst mogleg effekt av arbeidet i tal betalande reisande, både på kort og lang sikt.

Når det gjeld arbeid med sikring av refusjon frå kommunar i samband med skuleskyss, er det Deloitte si vurdering at Skyss har god innsikt i dei utfordringane som eksisterer per i dag med omsyn til å sikre høgast mulig grad av kostnadsdekning gjennom refusjon frå kommunar. Deloitte vil i tilknytning til dette understreke at det er viktig at arbeidet som er sett i gang med å identifisere alternativ for å rekne meirkostnader meir presist og sikre rett refusjon av desse frå kommunane, blir ferdigstilt. Dette for å sikre at Skyss i minst mogleg grad har kostnadar til skuleskyss som skulle vore dekt av kommunane.

#### 4.5 Usikkerheit og tiltak for å redusere usikkerheit i budsjettet

I dette kapittelet vil vi skildre og vurdere om Skyss har gjort tilstrekkelege:

- Analysar av usikkerheit i budsjett og iverksetting av tiltak for å handtere og redusere usikkerheit.

- Analysar av avvik mellom budsjett og rekneskap, som grunnlag for identifisering av årsaker til avvik og iverksetting av tiltak for å forhindre at avvik inntreffer igjen.

#### 4.5.1 Datagrunnlag

##### Analyser av usikkerheit i budsjett og økonomiske prognosar

I samband med Skyss sitt arbeid med budsjettinnspel og økonomiske prognosar, gjennomfører Skyss også analyser av usikkerheit i budsjett og økonomisk risiko i dei prognosar som blir utarbeidd gjennom året. Undersøkinga viser at det ikkje er utarbeidd egne rutinar eller prosedyrar for dette arbeidet, men at det inngår som ein del av dei arbeidsprosessane til Skyss for budsjett og prognose. Av dokumentasjon frå gjennomførte budsjettprosessar og kvartalsvise oppdateringar av økonomiske prognosar, viser at Skyss har gjennomført analyser av usikkerheit i budsjett/prognose, slik det blir opplyst at inngår i arbeidsprosessane. Gjennomgangen Deloitte har utført viser at analysane ikkje er like frå år til år, og varierer både i omfang, detaljnivå og måten dei er framstilt på.

I forkant av budsjetta for 2020 og 2021 blei det utarbeidd «Utfordringsnotat» som mellom anna skildra risikoar og utfordringar for kollektivtransporten som blei vurdert å medføre usikkerheit i Skyss si budsjettering og estimering av inntekter og utgifter både same år og framover i tid. I 2022, 2023 og 2024 blei det utarbeidd «Behovsnotat» istadenfor «Utfordringsnotat», som mellom anna inneheldt risikovurderingar knytt til dei budsjettbehova Skyss hadde meldt inn, då spesielt knytt til risiko for at den økonomiske utviklinga ville kunne avvike frå utarbeidde estimat.

Av dei kvartalsvise prognosane som blir utarbeidd, går det vidare fram både kva som er usikkerheitene i prognosane og kva dei budsjettmessige konsekvensane av desse usikkerheitene kan bli. I tillegg til utfordrings-/behovsnotat og prognosar med usikkerheitsanalyser, utarbeider Skyss også månadsrapportar kvar månad som tar for seg utviklinga sidan førre månad, til administrativ bruk. Månadsrapportane inkluderer samanlikningar med same periode året før, samt forklaringar på eventuelle avvik mellom budsjett og rekneskap. Dette bidreg også til å tydeleggjere Skyss sitt økonomiske utfordringsbilette.

Vidare gjennomfører Skyss også ei rekke andre aktivitetar for å analysere usikkerheit i budsjett og risiko. Dette omfattar risikoanalyser av indeksjustering av kontraktar for kvart år i perioden, utforma som Powerpoint-presentasjonar. Presentasjonane skildrar kor mange kontraktar Skyss har innanfor buss, bane, båt og ferje, om dei er brutto- eller nettokontraktar, prosess og hyppigheit for indeksjustering, prognosar for indeksjustering av kontraktane og risikoen i prognosane (inkludert kva som er lagt til grunn for dei enkeltvise prognosane). Dokumentasjonen viser at det også har blitt gjennomført analyser av risiko og usikkerheit knytt til både val av kontraktstype, under dette med omsyn til fordeling av inntekter, utgifter og risiko mellom Skyss og transportoperatøren i den enkelte kontrakt. Skyss nyttar både brutto- og nettokontraktar med transportoperatørar, avhengig av transportform, kva rute det er snakk om og om det er stor grad av turisttransport. Hovudforskjellen på brutto- og nettokontraktar er at i bruttokontraktar betaler oppdragsgjevar (her Skyss) fast til transportoperatøren i høve til definerte beløp og strukturar i kontrakten. Inntektene frå reiser fell til Skyss, noko som inneber at transportoperatøren ikkje har noko risiko knytt til inntektssida av avtaleforholdet. Dette i motsetning til ein nettokontrakt, der transportoperatøren får inntektene frå trafikken, medan oppdragsgjevar ytt tilskot til operatøren (ofte eit fast årleg tilskot), i tillegg til trafikkinntektene.

Den mest vesentlege forskjellen mellom kontraktmodellane ligg altså i kven som har inntektsansvaret, og kor risikoen for dette er plassert. Den som har inntektsansvaret vil typisk ha det største incitamentet til å ta initiativ i marknaden for å generere eit berekraftig trafikkvolum, minimere underskot og sikre balanse mellom inntekter og utgifter. m gjer underskotet så lite som mogleg.

I dokumentasjonen går det også fram at det blir gjennomført ein rekke budsjettmøte både internt i Skyss og mellom Skyss og andre einingar kvart år, der mellom anna usikkerheit og risiko blir diskutert. Deloitte har ikkje etterspurt ein uttømmende liste over møtepunkt og referat frå gjennomførte møte, men det går fram av dokumentasjonen at det både blir gjennomført og ført referat frå ei lang rekke møter kvart år.

I intervju blir det vist til at mesteparten av Skyss sine kostnader er bunden opp i langtidskontraktane som er inngått med dei ulike transportoperatørane (cirka 95 % av kostnadane). Innretninga av kontraktane, under dette fordelinga av risiko mellom Skyss og operatør, har stor betydning for kvar mykje usikkerheit det er til framtidige kostnader. Det blir følgeleg vist til at dei analysene som blir gjort av økonomisk usikkerheit og risiko i desse kontraktane, jf. skildringa over, er særleg viktig for Skyss med omsyn til å styre og handtere usikkerheit og risiko i eigen økonomi.

### **Tiltak for å handtere og redusere usikkerheit**

Som det går fram over, blir det i intervju opplyst at det mest vesentlege når det gjeld handtering av økonomisk usikkerheit i Skyss, handlar om iverksetting av tiltak for å sikre hensiktsmessig innretning av kontraktar med transportoperatørar, under dette ei hensiktsmessig plassering av ansvar og risiko mellom Skyss og operatør (som sikrar både god kvalitet i tilbodet og bidreg til berekraftig økonomi for fylkeskommunen). Dette ettersom det meste av Skyss sine kostnader er bunden opp i og følgjer dei kontraktane som er inngått med transportoperatørane for kollektivtrafikken i fylket. Det viktigaste tiltaket for å redusere økonomisk usikkerheit for Skyss sin del i denne samanhengen, er dermed å inngå rett type kontrakt i rett tilfelle, ut frå dei risiko- og usikkerheitsanalyser som blir gjennomført.

Dokumentasjonen viser at Skyss for det meste nyttar bruttokontraktar, der Skyss sjølv får billettinntektene og tar den økonomiske risikoen ved fallande inntekter. Nettokontraktar blir fortrinnsvis brukt på båtruter med mykje turistar, der operatøren vil ha gode moglegheit og eit klart incentiv til å marknadsføre tilbodet sitt og arbeide med inntektssida på ein aktiv måte. Skyss har per i dag også enkelte nettokontraktar på ferje, men i intervju blir det vist til at strategien framover er at alle ferjekontraktar som blir inngått skal vere bruttokontraktar. I intervju blir det vist til at ein fordel med bruttokontraktar for ferjetransport, er at dei er meir fleksible for endringar, og at dei gir betre moglegheit for Skyss til å styre tilbodet operatøren gir på dei ulike sambanda.

I intervju blir det vist til at ein prøvar å finne ein god balanse i risikofordelinga mellom Skyss og operatør, men at Skyss i mange tilfelle har vurdert det som føremålstenleg å bere det meste av risikoen. Ein viktig årsak til Skyss vurderer det som føremålstenleg å bere risikoen i kontraktane, er at dette medfører at operatørane er villige til å levere betre pristilbod (sidan dei uansett har garanti for betaling), noko som totalt sett gir lågare kostnader for Skyss enn om ein skulle nytta nettokontraktar der risikoen låg hjå operatør. Samtidig blir det peikt på at transportmarknaden er svært tøff, og at nokre operatørar for å vinne kontraktar, har vald å legge prisnivået så lågt at det oppstår risiko for at kontrakane ikkje er lønsame for dei. Fleire av dei intervjuja peiker på at

prisane truleg vil vere nøydd å stige framover om ein ikkje skal slå botnen ut av marknaden, ettersom kontraktane ikkje er tilstrekkeleg lønnsame og operatørane har svært låge marginar. For Skyss sin del inneber dette også eit viktig tiltak for å handtere økonomisk usikkerheit framover, vil vere å vurdere nøye korleis ein kan utnytte marknaden best mogleg utan å påføre operatørane for mykje risiko, ettersom dette kan føre til høgare prisar over tid. Typisk tiltak/løysingar or dette vil kunne vere å utvide kontraksperioden for kontraktar som blir inngått, og på denne måten auke forutsigbarheita på lang sikt for operatør. Det blir opplyst at fleire av dei nye kontraktane som er inngått siste tida, strekk seg over ti år.

I intervju blir det vist til at fylkeskommunen baserer alle bruttokontraktar på eit felles kontraktmalverk som er utarbeidd på landsbasis i samarbeid med dei andre fylkeskommunale kollektivselskapa. Malverket er bygd opp for å sikre mest mogleg føremålstenleg plassering av kontraksrisiko, samt at kontraktane er så balanserte som mogleg slik at dei tener både oppdragsgjevar og dei som leverer transporttenestene godt.

Vidare blir det vist til at eit anna viktig tiltak for å redusere usikkerheit for Skyss i inngåtte operatørkontraktar, er å ha på plass tilstrekkelege mekanismar for kontraktsoppfølging som sikrar god oppfølging både av kvalitet og økonomi. I intervju blir det vist til at bruttokontraktar krev omfattande kontrollmekanismar og eit tydeleg sanksjonsregime overfor operatør som kan brukast ved avvik i tilbodet. Til dømes har ein i kontraktane tydelege føresegn for kva som skal skje ved innstilling av ein ferjeavgang som skuldast operatøren (gebyr på 40 000 kr., som kan reduserast til 10 000 kr. dersom operatøren handterer situasjonen riktig i høve andre føresegn og krav i kontrakten).

### **Analysar av og tiltak for å hindre gjentakande budsjettavvik**

Som vist i kapittel 3 er det fleire døme på at budsjettavvik har gjentatt seg over fleire år, og det tydlegaste døme på gjentakande budsjettavvik er innanfor løyvingsområdet båt, med eit netto meirforbruk på høvesvis 57 millionar kroner i 2020, 44 millionar kroner i 2021, 37 millionar kroner i 2022 og 53 millionar kroner i 2023 (sjå også tabell 29 i vedlegg). I 2024 blei budsjettbevillinga auka frå 332 til 409 millionar kroner, og dette året gjekk budsjett, revidert budsjett og rekneskap i balanse utan endringar.

Som påpeikt innleiingsvis i kapittel 4.5.1, gjennomfører Skyss analysar av usikkerheit og økonomisk risiko i budsjettet som ein del av etablerte arbeidsprosessar for budsjettering og prognostisering. Dette omfattar også analysar av risiko for avvik frå budsjett og analysar av kor avvik har oppstått og kva desse skuldast. I tilknytning til desse analysane har det for kvart år i perioden 2020-2024 også blitt utarbeidd forslag til innsparingstiltak og tiltak for å auke inntekter, og gjennom dette bidra til å unngå meirforbruk/overskriding av budsjett. Forslag til innsparingstiltak handlar i stor grad om reduksjon i ruteproduksjon og endring frå bruk av dyrare biodrivstoff til rimelegare ikkje-biodrivstoff. Forslag til tiltak for å auke inntekter dreier seg i all hovudsak om endringar i takst, rabattordningar mm., for på denne måten å generere høgare inntekt til Skyss.

Som det går fram i kapittel 4.4.1 om arbeid med kostnadsreducerande tiltak, blir det i intervju vist til at det mest klare tiltaket for å redusere kostnadar i Skyss, vil vere å redusere omfanget av kollektivtilbodet, dvs. gjennomføre reduksjon/kutt i ruteproduksjonen. Dette blir stadfesta av dei innsparingstiltaka Skyss har foreslått i samband med budsjettprosessen kvart år i perioden 2020-2024, der reduksjon i ruteproduksjon utgjer det klart største volumet av innsparing målt i kroner. Som trekt fram i kapittel 4.4.1, har det imidlertid vore liten politisk

støtte til reduksjon i ruteproduksjon, og dermed vanskeleg å få gjennomslag for. I tillegg blir det peikt på at det på fleire område er krevjande å gjere justeringar i det heile tatt som vil ha substansiell kostnadsreducerande effekt. Til dømes er det i distriktsområde avgrensa med moglegheiter for å gjennomføre kutt i busstransporten, ettersom tilbodet allereie er skalert nært eit minimumsnivå. Tilsvarande problematikk ser ein for båt- og ferjetransport, og særleg ferjetransporten er skalert ganske nært minimumsnivået slik situasjonen er i dag. Mange stader i fylket er transport med ferje også einaste transportmoglegheit, og difor i liten grad eigna for reduksjon/kutt.

#### 4.5.2 Vurdering

Etter Deloitte si vurdering har Skyss, gjennom dei etablerte arbeidsprosessane for budsjettering og utarbeiding av økonomiske prognosar gjennom året, sørge for at det blir gjennomført **analysar av usikkerheit og risiko i budsjett** som blir kommunisert vidare som ein del av budsjettprosessen i fylkeskommunen. I tillegg blir det gjennomført analysar av økonomisk risiko som vil kunne påverke Skyss sine budsjett også i tilknytning til andre aktivitetar. Deloitte meiner at det framstår hensiktsmessig at det blir arbeidd aktivt med vurdering av bruk av ulike kontraktstypar og plassering av økonomisk ansvar og risiko i samband med inngåing av nye kontraktar med transportoperatørar. Dette ettersom Skyss sine kostnadar i stor grad er knytt til desse kontraktane, og rett plassering av ansvar og risiko dermed har stor betydning for Skyss sine moglegheiter til å styre både kvaliteten på transportleveransane og økonomien i kollektivtransporten på ein god måte ut frå dei rammene som til ei kvar tid føreligg (til dømes marknadssituasjon i operatørmarknaden).

Vidare er det Deloitte si vurdering at Skyss arbeider på ein god måte med å **identifisere og iverksette tiltak for å redusere økonomisk usikkerheit** i budsjett, gjennom val av rett kontraktstypar, innarbeiding av føresegn og mekanismar i kontraktar for å sanksjonere operatørar økonomisk ved avvik, kontinuerleg vidareutvikling av modellar for prognostisering av indeksjusteringar av kontrakt mv. Sett i lys av at Skyss sine kostnadar i stor grad er knytt til dei kontraktar som er inngått med operatørane, og at usikkerheita i budsjett dermed i stor grad er knytt til ulike forhold som påverkar kostnadane i kontraktane (under dette prisutvikling/inflasjon), meiner Deloitte at Skyss dei tiltaka Skyss har prioritert å jobbe med framstår som relevante og målretta med tanke på å redusere den økonomiske usikkerheita i budsjetta så mykje som mogleg.

Når det gjeld gjennomføring av **analysar av avvik mellom budsjett og rekneskap**, som grunnlag for identifisering av årsaker til avvik og **iverksetting av tiltak for å forhindre at avvik inntreffer** igjen, er det Deloitte si vurdering at Skyss gjennom sine etablerte prosessar har arbeidd med å sikre oversikt både over risikoen for avvik mellom budsjett og rekneskap, faktiske avvik mellom budsjett og rekneskap, samt kva årsaker som ligg til grunn for dei avvik som har oppstått i perioden 2020-2024 (jf. årsaksskilddingar i kapittel 3). Vidare er det Deloitte si vurdering at Skyss i sine innspel til budsjett for kollektivtransporten, også har kome med konkrete og velfokuserte forslag til tiltak for å bidra til betre samsvar mellom inntekter og utgifter, og på denne måten motverke at det oppstår avvik mellom dei budsjett som blir vedtekne kvart år og dei faktiske inntekter og utgifter Skyss ender opp med. Deloitte merkar seg at Skyss gir uttrykk for at det har vore krevjande å få støtte til gjennomføring av dei tiltaka som har blitt foreslått, både på inntekts- og utgiftssida, og at dette blir opplevd som utfordrande med tanke på faktisk å lukkast med å redusere gapet mellom budsjettløyvingar og Skyss sitt vurderte budsjettbehov. Samtidig er Deloitte av den oppfatning at Skyss kan bli betre på å

kommunisere korleis økonomien på kollektivområdet er bygd opp og fungerer, under dette mellom anna med omsyn til kva som driv kostnadane til kollektivtransport, korleis utviklinga i desse kostnadene er over tid, kva som er dei finansieringsmessige utfordringane mv. Deloitte meiner dette vil vere viktig å følgje opp også for å sikre at relevante avgjerdstakarar (både administrativt og politisk) har best mogleg forståing for behov og utfordringar i sektoren, og kan vurdere desse opp mot mål og ambisjonar for kollektivtilbodet i fylket. Deloitte sine vurderingar av kommunikasjon og rapportering knytt til økonomi, er ytterlegare omtalt i kapittel 5.

## 4.6 Kapasitet og kompetanse

I dette kapitlet vil vi skildre og vurdere om Skyss har tilgang på tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse innanfor økonomistyring.

### 4.6.1 Datagrunnlag

Frå Skyss si side blir det peikt på at ein i utgangspunktet opplever å ha god kompetanse til utføring av dei sentrale økonomistyringsoppgåvene. Samtidig blir det oppgitt å vere behov for fleire controllarar og ressursar som kan arbeide med analyse av markadar, utvikling og forbedring av databasar for oppfølging av dei stadig meir komplekse operatørkontraktane, utvikling av rapporteringsmalar og gjennomføring av økonomiske lineoppgåver i Skyss. Det blir vist til at meir kapasitet på desse områda, vil bidra til å auke innsikt i og forståing av t.d. risikoen fylkeskommunen tek på seg i dei kontraktane dei inngår og kompleksiteten i desse kontraktane, sett opp mot sannsynleg økonomisk utvikling i kontraktperioden. Det blir i intervju også uttrykt behov for fleire tilsette på avdelinga som kan sikre kontinuitet og bistand i økonomioppfølging ovanfor andre avdelingar i Skyss.

Når det kjem til kapasitet, blir det i intervju vist til at økonomi- og administrasjonsavdelinga over tid har hatt eit høgt arbeidspress og ikkje tilstrekkeleg kapasitet til å handtere alle vesentlege oppgåver innanfor normal arbeidstid. Det blir peikt på at sjølv om økonomiavdelinga til Skyss består av sju personar, har den reelle kapasiteten over fleire år vore på tre til fire årsverk, grunna ulike årsaker som sjukefråvær mm. Det blir peikt på at dette har medført mykje overtidsarbeid ved avdelinga for å kunne levere på forventa oppgåver, noko som blir vurdert av økonomisjef i Skyss å påverke evna til å utføre oppgåver effektivt og forsvarleg.

Innanfor arbeidet med kontraktar blir det peikt på at Skyss etter fylkessamanslåinga fekk ansvar for mange fleire kontraktar, og at tilførte ressursar ikkje sto i samsvar med det auka talet kontraktar. Skyss fekk ein kontraktsressurs som kom over i samband med samanslåinga, og har sidan rekruttert to prosjektleiarar som leiar arbeidet med kontraktsanskaffingar. Kontraktsavdelinga er i dag avhengig av eit jamt høgt arbeidstempo og god kompetanse hjå alle medarbeidarar.

I intervju kjem det vidare fram at når Skyss har fått moglegheit til å rekruttere nye tilsette, har dei i all hovudsak rekruttert masterkandidatar, noko som har ført til ei gradvis auke i kostnadar til løn (fordi desse ressursane har erstatta ressursar med lågare formalkompetanse og løn). Samla sett blir det vist til at sjukefråvær, bruk av overtid og rekruttering av personell med høgare formalkompetanse, i fleire år har medført at Skyss sine budsjett til administrasjon ikkje har blitt etterlevd. Av omsyn til økonomi, blei bruk av overtid stoppa av direktør i Skyss i 2024.

I intervju blir det frå sentrale leiarar i fylkeskommunen uttrykt at dei opplever at Skyss har både god økonomikompetanse og tilstrekkeleg kapasitet til å utføre sine oppgåver. Samtidig blir det peikt på at Skyss gjennom å strømlinjeforme og spisse økonomirapporteringa i større grad enn

i dag, potensielt vil kunne frigjere kapasitet til andre oppgaver innan økonomi (i tillegg til rapportering, som Skyss i dag bruker mykje tid på).

#### 4.6.2 Vurdering

Etter Deloitte si vurdering har ikkje Skyss fullt ut tilgang på tilstrekkeleg **kapasitet og kompetanse** til gjennomføring av dei økonomistyringsoppgåver eininga sjølv vurderer at det er behov for å gjennomføre. Deloitte merkar seg at det frå Skyss blir uttrykt behov for høgt arbeidstempo, høg kompetanse og tidvis betydeleg bruk av overtid for å løyse sentrale oppgåver som er viktige for Skyss si økonomistyring, og at det samtidig blir vist til fleire andre oppgåver som Skyss gjerne skulle ha utført, men som ein per i dag ikkje har ressursar til å følge opp.

Frå leiarar i fylkeskommunen kjem det i undersøkinga innspel på at Skyss kanskje har potensial for å løyse enkeltvise oppgåver som rapportering meir effektivt enn det ein gjer i dag, og på denne måten omdisponere ressursar til andre vesentlege oppgåver. Deloitte meiner det kan vere verdifullt å undersøke nærare i kva omfang dette er tilfelle både for den nemnte oppgåva og for andre arbeidsoppgåver Skyss utfører. Dette vil kunne gje betre oversikt over om Skyss disponerer personalressursane sine på ein god måte ut frå kva oppgåver det er størst behov for å gjennomføre, både i dagens situasjon og i framtida, og om det ev. bør gjerast justeringar knytt til korleis Skyss nyttar sine personellressursar for å oppnå ei best mogleg økonomistyring sett opp mot det utfordringsbiletet ein har på kollektivområdet i fylkeskommunen.

## 5 Økonomisk rapportering

### 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

**I kva grad er det etablert tilstrekkelege rutinar for økonomisk rapportering (både internt i Skyss og til politisk nivå) som grunnlag for god styring og kontroll?**

- I kva grad blir det rapportert tilstrekkeleg på økonomisk prestasjon og utvikling i Skyss? Under dette informasjon om budsjett og rekneskap, inkl. avvik og årsaker til avvik, samt føreslåtte korrigerande tiltak.

### 5.2 Revisjonskriterium

Kommunelova inneheld ei rekke føresegn som legg føringar for økonomisk rapportering i ein fylkeskommune. Av kommunelova § 14-2 følgjer det at fylkestinget skal vedta økonomiplan, årsbudsjett, årsrekneskap, årsberetning, finansielle måltal, økonomireglement og finansreglement. Økonomiplanen for de neste fire åra og årsbudsjett for det kommande året skal bli vedtatt før årsslutt. Vidare følgjer det av kommunelova § 14-3 at årsrekneskap og årsberetningane skal bli vedtatt seinast seks månader etter rekneskapsåret sin slutt. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vere i balanse (jf. kommunelova § 14-10).

Fylkeskommunen skal utarbeide årsrekneskap for fylkeskommunekassen, fylkeskommunale føretak, anna verksemd som er ein del av fylkeskommunen som rettssubjekt og samla rekneskap for fylkeskommunen som juridisk eining. Årsrekneskapane skal bestå av eit driftsrekneskap og eit investeringsrekneskap. Driftsrekneskapen og investeringsrekneskapen skal delast inn og stillast opp på same måte som årsbudsjettet. Årsrekneskapane skal også bestå av eit balanserekneskap og noteopplysningar. Årsrekneskapen skal bli ført i samsvar med god kommunal rekneskapskikk, og rekneskapsopplysningar skal bokførast, spesifiserast, dokumenterast og oppbevarast i samsvar med bokføringslova §§ 3 til 14. Årsrekneskapane skal bli avlagt seinast 22. februar (jf. kommunelova § 14-6).

Fylkeskommunen skal utarbeidde ein årsberetning for den samla verksemda og for kvart fylkeskommunale føretak. Årsberetningane skal mellom anna gjere greie for den økonomiske utviklinga og stillinga, samt forhold som er viktige for å bedømme denne, vesentlege avvik mellom årsbudsjett og årsrekneskap og måloppnåinga til verksemda (jf. kommunelova § 14-7).

Fylkeskommunen skal ha internkontroll med verksemda til administrasjonen for å sikre at lover og forskrifter blir følgd, og fylkesdirektør er ansvarleg for internkontrollen. Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa storleiken, eigenarta, aktivitetane og risikoforhalda til verksemda. Fylkesdirektøren skal mellom anna utarbeide skildring av hovudoppgåver, mål og organisering for verksemda, ha naudsynte rutinar og prosedyrar, avdekke og følgje opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen og evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og tiltak for internkontroll (jf. kommunelova § 25-1).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

## 5.3 Intern rapportering i administrasjonen

### 5.3.1 Datagrunnlag

Som det framgår tidlegare i rapporten, er det etablert fleire ulike rapporteringspunkt og -format for økonomirapportering frå Skyss internt i fylkesadministrasjonen. Desse er oppsummert under.

Skyss utarbeidar kvar månad ein månadsrapport til direktør for mobilitet og kollektivtransport. Månadsrapportane er basert på rekneskapstal og andre relevante data Skyss registrerer, og inneheld mellom anna informasjon om tal påstigningar for ulike transportformer (buss, bybane, ferje og båt) og utvikling i dette samanlikna med tidlegare månadar og år og billettinntekter per transportform, samt oversikt over rekneskapsførte inntekter og utgifter både for Skyss samla og per transportform, sett opp mot budsjett. Rapportane inneheld også tekst som gjer greie for økonomisk utvikling sidan førre rapporteringspunkt, under dette forklaring av årsaker til meir-/mindreforbruk både samla og innanfor dei ulike områda/transportformene.

Vidare rapporterer Skyss også kvartalsvis i egne kvartalsrapportar som følgjer lina til MOK og vidare til fylkesdirektør si leiargruppe. Kvartalsrapportane viser status for den økonomiske utviklinga til Skyss for året fram til og med det aktuelle kvartalet rapporten gjeld, under dette status for rekneskap mot budsjett (for Skyss samla og dei ulike transportformene), budsjettavvik så langt i året, og den økonomiske situasjon sett opp mot tilsvarende periode året før. I tillegg inneheld kvartalsrapportane, som gjort greie for i kapittel 4.4.1, også prognosar for den økonomiske utviklinga. Prognosane blir utarbeidd med basis i dei ulike indekser Skyss sine kontraktar med transportoperatørar er kopla mot, og som oppdaterast anten månadleg, kvartalsvis eller årleg. Der indeksar berre blir oppdatert årleg, gjennomfører Skyss egne berekningar av indikatorar for estimert månadleg indeksutvikling. Kvartalsrapportane inneheld også data og informasjon om kommande budsjettår, så langt dette ikkje er formidla gjennom eigen rapport.

I tillegg til fast månads- og kvartalsrapportering, har økonomiavdelinga i Skyss utarbeidd Power BI-rapportar som nyttast som supplement, til dømes til å utarbeide grafar og illustrasjonar til bruk i rapporteringa dersom det frå MOK blir etterspurd anna informasjon enn dei faste punkta. Power BI-rapportane kan og nyttast til å hente ut materiale til andre rapportar og analysar som blir etterspurt utanom dei faste rapporteringsstrukturane.

Deloitte sin gjennomgang av månads- og kvartalsrapporteringa frå Skyss, viser at rapportane inneheld forholdsvis mykje informasjon, og at ein når ein borrar ned i dei rapporterte nøkkeltala får relevant innsikt i den økonomiske situasjonen i Skyss på rapporteringstidspunktet. Samtidig viser gjennomgangen etter Deloitte si oppfatning (som tidlegare påpeikt i kapittel 4.4.2), at det med utgangspunkt i den faste rapporteringa er krevjande å få ei god og lettfatteleg oversikt over status i Skyss sin økonomi, kva som er utfordringane med omsyn til å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap, kva årsakene til utfordringane er, kva tiltak/handlingsalternativ som ev. bør vurderast for å sikre betre samsvar mellom budsjett og rekneskap, samt kva konsekvensar (både økonomiske og ikkje-økonomiske) desse tiltaka/handlingane ev. vil ha.

Også i intervju med sentrale leiarar i fylkeskommunen blir det gitt uttrykk for at den administrative rapporteringa frå Skyss ikkje fungerer tilstrekkeleg godt som grunnlag for god styring og kontroll frå avdeling for mobilitet og kollektivtransport og toppleiinga.

Direktør i MOK pekar på at det som ein del av den økonomiske rapporteringa frå Skyss internt i administrasjonen, er eit behov for vesentleg forbetring av styringsdata og analyse av desse, til bruk i Skyss si økonomistyring. Ho er overraska over at ein stor fylkeskommune som Vestland fram til i dag ikkje har hatt betre data å gjennomføre analysar og styre Skyss sin økonomi ut frå. Direktør etterlyser mellom anna betre oversikt i rapportering over og nedbryting av dei ulike inntektskjeldene til Skyss, og oversikt over korleis inntektene blir disponert (fordelt t.d. på ulike transportformål). Tilsvarende etterlyser ho betre oversikt over og nedbryting av Skyss sine utgifter og kostnader, som i større grad enn i dag gjer det mogleg å sjå kor i porteføljen ein har avvik og økonomiske utfordringar, og som kan brukast til å synleggjere dette overfor politisk nivå på ein betre og meir tydeleg måte enn det ein klarer per i dag. Særskilt blir det etterlyst at det er naudsynt å rapportere på inntekter og utgifter kvar for seg (dvs. bruttorapportering, i motsetning til dagens nettorapportering), for på denne måten å sikre ei meir detaljert og nøyaktig forståing av dei økonomiske konsekvensane av endringar på både inntekts- og utgiftssida. Slike oversikter vil også vere avgjerande for å kunne arbeid meir systematisk med identifisering og analyse både av risiko for manglande budsjettetleving og moglege tiltak for å redusere avvik mellom budsjett og rekneskap. Dette er igjen informasjon det blir vist til som viktig å få inkludert i rapportering til politikarane, slik at dei i størst mogleg grad har høve til å sjå korleis ulike avgjerse knytt til kollektivtilbodet og finansiering av dette, påverkar Skyss sin evne til å etterleve budsjett.

Som omtalt i kapittel 4.3.1, har MOK sett i gang rekruttering av ein eigen seksjonsleiar for seksjonen Økonomi og styring, som mellom anna vil få ansvar for å følgje opp økonomirapporteringa frå Skyss. Seksjonsleiaren vil også få i oppgåve å tilpasse og sikre økonomirapporteringa frå Skyss, slik at informasjonen blir meir tilgjengeleg for ulike mottakarar (administrativ leiargruppe, politikarar mv.), og sørge for at rapporteringa fungerer som ein del av ein kontinuerleg økonomistyringsprosess, og ikkje berre som statusrapportering opp mot budsjett.

Også frå fylkesdirektør blir det opplevd å vere behov for å straumlineforme og spisse økonomirapporteringa i større grad enn i dag, og då særleg for å sikre betre og tydelegare styringsindikatorar og -data, og meir systematisk rapportering på desse. Det blir trekt fram at dette er viktig for å sikre at dei som tar avgjerder får informasjonen presentert på ein god måte, med handlingsalternativ og konsekvensar. Fylkesdirektør peiker på at dette er særleg viktig sett i lys av det faktum at Skyss har blitt styrkt med totalt ein halv milliard dei siste åra, utan at dette har betra evnen til å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap i tilstrekkeleg grad. Fylkesdirektør viser til at trass i at Skyss har fått større økonomiske midlar, dukkar nye avvik for raskt, utan at det etter fylkesdirektør si vurdering blir rapport tilstrekkeleg tydeleg på årsakar, moglege tiltak og konsekvensar av moglege tiltak. Som døme viser fylkesdirektør til at det gjennom 2023, 2024 og 2025 har oppstått store avvik knytt til innføring av ny teknologi og kostnadsvekst på dei leverandørkontraktene Skyss har inngått, men at det har vore krevjande for den administrative leiinga å sjå tydeleg kor pengane har blitt brukt og kva overskridingane skuldast. Fylkesdirektør viser til at avvika i den faste rapporteringa berre i avgrensa grad er brotne ned i tal, og fylkesdirektøren ønskjer å vite meir om kor stor overskridingar som er knytt til ulike delar av tilbodet enn det han får vite med dagens rapportering, t.d. at det blir skilt tydelegare mellom buss, bane, båt og ferje, samt kva som er dei vesentlege kostnadsdrivande faktorane. For at leiinga i fylkeskommunen skal kunne agere adekvat er det viktig at ein har god nok kunnskap om og innsikt i årsakane til dei budsjettavvika som oppstår i Skyss, heilt ned på kontraktsnivå og konkrete område innanfor kvar transportform (buss, bane, ferje og båt).

### 5.3.2 Vurdering

Etter Deloitte si vurdering har Skyss etablert tilstrekkelege **rutinar for rapportering**, som sikrar at det blir rapportert på Skyss si økonomiske utvikling internt i fylkesadministrasjonen, med ein frekvens/hyppigheit som synest godt tilpassa informasjonsbehova internt.

Samtidig er det Deloitte si vurdering at *innhaldet i rapporteringa* ikkje er tilstrekkeleg tydeleg og presis nok til å ivareta behova administrativ leiing har, både på avdelingsnivå og i toppleiinga i fylkeskommunen, jf. dei utsegna som har kome fram i samband med forvaltningsrevisjonen. Som påpeikt i vurderinga i kapittel 4.4.2, meiner Deloitte også at innhaldet i rapportering ikkje i tilstrekkeleg grad utgjør eit informasjonsgrunnlag som bidreg til å sikre god og rask oversikt over økonomisk status, og dermed eit godt grunnlag for den administrative leiing til å kontrollere og styre økonomien i kollektivtransporten i fylket. Etter Deloitte si vurdering bør derfor økonomirapporteringa frå Skyss internt i administrasjonen i framtida innrettast slik at den gir betre innsikt i kva som er dei vesentlege utfordringane som påverkar Skyss sin økonomi, kva avvik mellom budsjett og rekneskap ein har både samla sett og innanfor ulike område (t.d. ulike transportformer) og kva som er hovudårsakene til avvika. I den grad det er mogleg, bør rapporteringa også innehalde forslag til moglege handlingsalternativ og konsekvensar av desse (både økonomisk og kvalitetsmessig), slik at den administrative leiinga kan gjere betre vurderingar av korleis den skal agere vidare og kva nivå/aktørar den skal prioritere å jobbe opp mot for å legge betre til rette for balanse i økonomien innanfor kollektivtransportområde (t.d. transportørane, fylkespolitisk nivå, statleg nivå mv.). Deloitte meiner dette vil vere viktig både for å sikre god økonomisk styring og kontroll, og for å sikre at fylkeskommunedirektøren skal kunne ivareta si plikt etter kommunelova når det gjeld å ha ein internkontroll som sikrar at avvik blir avdekt og følgt opp, samt til å påsjå at fylkestinget sine vedtak, under dette budsjettvedtak, blir iverksett.

## 5.4 Rapportering til politisk nivå

### 5.4.1 Datagrunnlag

I samsvar med kommunelova sine krav, utarbeider Vestland fylkeskommune kvart år ei årsmelding som blir behandla av høvesvis fylkesutvalet og fylkestinget. Årsmeldinga skildrar korleis ein har arbeidd med og levert på dei strategiske målsetningane til fylkeskommunen gjennom året. Avdeling for mobilitet og kollektivtransport rapporterer i årsmeldinga på fleire ulike strategiske mål, knytt til mellom anna verdiskaping i eit regionalisert og desentralisert Noreg, klima og miljø som premiss for samfunnsutvikling, utvikling av lokalsamfunn som ramme for gode kvardagsliv og arbeid for å sikre like moglegheiter til å delta i verdiskaping i fylket. Som ein del av rapporteringa på dei strategiske måla, viser årsmeldinga mellom anna tal påstigningar i kollektivtrafikken fordelt på buss, bybane, båt og ferje, samt økonomiske nøkkeltal fordelt på dei ulike transportformene (samt andre område som administrasjon, skuleskyss mv.). Ettersom årsmeldinga også inneheld nøkkeltal frå tidlegare år, er det mogleg å samanlikne utviklinga over tid på dei indikatorane det blir rapport på (opphavleg budsjett, revidert budsjett, rekneskap og avvik mellom budsjett og rekneskap i kr.). Dei siste åra har rapporteringa av økonomiske nøkkeltal i årsmeldinga vore nettorapportering, det vil seie at inntekter og utgifter er slått saman og rapportert samla. Rapporten inneheld også ein graf som viser inntekter og utgifter kvar for seg (brutto), men i denne er det ikkje skilt mellom dei ulike transportformene og andre tenester i Skyss. Årsmeldinga gir følgeleg ikkje detaljert informasjon om inntekter og utgifter, samt avvik mellom budsjett og rekneskap fordelt på inntekter og utgifter for dei ulike transportformene/løyvingsområda i fylkeskommunen sitt budsjett.

I tillegg til årsmeldinga, utarbeider Vestland fylkeskommune to tertialrapportar kvart år, som blir behandla i fylkesutvalet og fylkestinget. Tertialrapportane er inndelt i to hovuddelar; sentrale kapittel og fylkeskommunen sine tenesteområde.

*Sentrale kapittel* består av forslag til innstilling, samandrag, økonomirapportering drift, investering, risikovurdering, vedtakskompetanse/vurderingar/verknader og status verbalpunkt. *Fylkeskommunen sine tenesteområde* består av et kapittel for kvart tenesteområde, inklusiv eit kapittel for avdeling for mobilitet og kollektivtransport, med status for økonomi, kommentarar til status for økonomi (inkludert hendingar, avvik og utfordringar), og ei oppsummering av tiltak (skildring av kva tiltak fylkesdirektøren føreslår for å få budsjettet i balanse ut får dei prognosane som er utarbeidd for året).

I tillegg til fylkeskommunen si felles årsmelding og tertialrapportar, utarbeider Skyss kvart år sin eigen årsmelding, som blir lagt fram for hovudutval for samferdsel og mobilitet. Rapporten er langt meir detaljert i skildringa av korleis kollektivtransporten har utvikla seg dei siste åra, både med omsyn til oppbygging av tilbodet, passasjervolum og økonomisk. I delen som gjeld økonomirapportering, blir det skilt mellom rekneskapsførte inntekter og utgifter innanfor ulike postar for dei siste to åra<sup>15</sup>. Det blir også rapportert om netto rekneskapsførte driftskostnadar samanlikna med budsjett, samt avvik mellom budsjett og rekneskap (meir-/mindreforbruk). Rapporteringa inneheld imidlertid ikkje bruttorapportering på detaljert nivå, dvs. at det ikkje er oppgitt tal for budsjetterte og faktiske inntekter og kostnader per transportform/løyvingsområde, og følgeleg heller ikkje mogleg å sjå ev. avvik mellom budsjett og rekneskap på dette nivået.

Fylkeskommunen utarbeider kvart år eit årsrekneskap, som blir behandla av kontrollutvalet, fylkesutvalet og fylkestinget. Årsrekneskapen er utforma i høve til krav i kommunelova og forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunar og fylkeskommunar mv. I årsrekneskapen blir dei økonomiske tala framstilt på ulike måtar med utgangspunkt i kva lova stiller krav om. Det blir mellom anna rapportert etter løyvingsoversikt for drift for to rekneskapsår, opphavelag og revidert budsjett, samt avvik mellom budsjett og rekneskap i både kroner og prosent. På inntektssida blir det ikkje rapportert på løyvingnivå innanfor Mobilitet og kollektivtransport eller Skyss, noko som medfører at det heller ikkje i rekneskapen er mogleg å samanlikne verken MOK eller Skyss sine faktiske inntekter med det som var budsjettert.

Deloitte sin gjennomgang av både økonomirapportering og årsrekneskap, viser fleire tilfelle der ulike artar (konkrete inntekter/utgifter) er flytta mellom ulike løyvingsområde frå budsjett til rekneskap både mellom ulike år og innad i same år. Dette medfører at det med utgangspunkt i rapporteringa er krevjande å samanlikne budsjett og rekneskap, og utviklinga i økonomien innanfor ei gitt transportform/eit gitt løyvingsområde over tid. Vidare viser gjennomgangen årsbudsjett, rekneskap og årsrapportar at ein del av dei rapporterte tala ikkje samsvarer mellom dei ulike rapportane. Til dømes blir det i dei forskjellige rapportane for 2023 oppgitt forskjellige tal for inntekter. Til dømes blir det i årsrapporten til Skyss oppgitt at Skyss i 2023 hadde inntekter på 1,64 milliardar kroner. I årsrapporten til fylkeskommunen for 2023 står det vidare at avdeling for mobilitet og kollektivtransport (MOK) hadde inntekter på 2,64 milliardar

---

<sup>15</sup> Postene for kostnader er buss, bybane, båt, ferje, skuleskyss og administrasjon og drift. Postene for inntekter er billettinntekter buss og bybane, billettinntekter båt, billettinntekter ferje, skuleskyss refusjon kommune, belønningsmidler og andre inntekter.

kroner, medan det i årsrekneskapen til fylkeskommunen står at MOK hadde inntekter på 1,29 milliardar kroner. Basert på opplysningar frå Skyss og fylkeskommunen si økonomiavdeling, forstår Deloitte det slik at ingen av tala er feil, men at variasjonen skuldast ein varierende praksis for kva inntekter og utgifter som blir inkludert i tabellar og dataoppsett som blir lagt til grunn for dei ulike rekneskapane og rapportane. Til dømes varierer det mellom rapportane kor vidt statlege og interne overføringar er inkludert som ein del av inntektene til Skyss, og det varierer også om avskrivningar og interne overføringar er inkludert som ein del av utgiftene.

I intervju viser direktør i MOK til at det er behov for å synleggjere både avvik og utfordringar i Skyss sin økonomi overfor politisk nivå på ein betre og meir tydeleg måte enn det ein gjer med dagens rapportering. Særskilt blir det etterlyst at det er naudsynt å rapportere på inntekter og utgifter kvar for seg, ned på eit detaljnivå som gir innsikt i dette også per transportområde/løyvingsnivå, for på denne måten å sikre at politikarane har ei mest mogleg nøyaktig forståing av både kva som er dei store økonomiske utfordringane i Skyss og ikkje minst kva dei økonomiske konsekvensane på både inntekts- og utgiftssida av endringar fylkestinget vedtek (t.d. takstfrys, oppretthalding av fullskalert rutetilbod mv.). Direktør i MOK peiker og på at det er behov for å inkludere meir systematisk informasjon om både risiko for manglande budsjettetleving og moglege tiltak for å redusere avvik mellom budsjett og rekneskap i rapportering som går til politikarane. Dette blir også trekt fram som vesentleg for å sikre at fylkestinget i størst mogleg grad skal kunne sjå korleis ulike avgjersle/vedtak knytt til kollektivtilbodet og finansiering av dette, påverkar Skyss sin evne til å etterleve budsjett.

I intervju kjem det fram at Skyss har hatt utfordringar med å svare på enkelte spørsmål frå politikarane, ettersom data som har vore naudsynte for å svare på spørsmåla ikkje har vore mogleg å ta ut frå systemet. Dette har vore spørsmål knytt til inntekter frå billetter, enkeltbilletter over lange avstandar mv. Skyss har med bakgrunn i dette arbeidd med å gjere det enklare å forstå Skyss sin økonomi (både inntekter og utgifter), spesielt i løpet av 2024. Sentrale involverte opplever at det i etterkant av dette har vore ei viss forbetring i korleis informasjon blir framstilt og gjort tilgjengeleg også for dei med mindre innsikt i Skyss sin økonomi enn det Skyss sjølv og økonomiavdelinga sentralt har. Skyss leverer ulike typar tiltakslistar/kuttlistar kvart år som svar på bestillingar frå politisk nivå, og arbeider aktivt med å identifisere relevante tiltak som vil ha økonomisk effekt og som også er transportfagleg godt vurdert.

#### 5.4.2 Vurdering

Etter Deloitte si vurdering har Skyss og Vestland fylkeskommune etablert **rutinar for rapportering på økonomi til politisk nivå** som sikrar at fylkeskommunen ivaretek formalkrava til rapportering som følgjer av kommunelova og forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunar og fylkeskommunar mv.

Deloitte meiner samtidig at den rapporteringa som går til politisk nivå ikkje gir tilstrekkeleg god informasjon om økonomisk prestasjon og utvikling i Skyss, under dette korrekt og detaljert nok informasjon om budsjett og rekneskap for ulike transportformer/løyvingsområde, inklusiv informasjon om avvik og årsaker til avvik, samt forslag til korrigerande tiltak/handlingar som er tydeleg kopla til den økonomiske rapporteringa elles. Deloitte merkar seg mellom anna følgjande:

- Det er ikkje mogleg fullt ut å samanlikne tal i årsrekneskapen med tal i fylkeskommunen si årsmelding eller Skyss sin årsrapport, ettersom tala er framstilt/filtrert på ulike

måtar/grunnlag. Dette kan medverke til å skape usikkerheit rundt kva som er den faktiske økonomiske situasjonen i Skyss.

- I enkelte rapportar blir det rapportert på netto driftskostnadar til kollektivtransport i fylkeskommunen, medan det i andre blir skilt mellom inntekter og utgifter på overordna (bruttorapportering for kollektivtransporten samla), samt utgifter per løyvingssområde (i Skyss sin årsrapport). Ingen av rapportane viser budsjetterte og rekneskapsførte inntekter på løyvingssnivå/per post, og det varierer også noko over tid om det i dei ulike rapportane er nytta brutto eller netttotal for budsjett og rekneskap. Dette gjer det vanskeleg å samanlikne budsjetterte og faktiske inntekter og utgifter for dei ulike transportområda per år, samt utvikling i inntekter og utgifter over tid.
- Tala i Skyss sin årsrapport, som viser utgifter per transportområde, er ikkje fullt ut samanliknbare med tal for budsjetterte utgifter i budsjettet, ettersom inndelinga i postar/løyvingssområde ikkje er den same. Rekneskapstala i Skyss sin årsrapport gjeld og berre for Skyss, medan fylkeskommunen sitt budsjett viser budsjetterte utgifter for heile MOK, noko som vanskeleggjer samanlikning.
- Tilsvarande utfordring finn ein i årsrekneskapen, der ulik oppstilling av utgifter i budsjett og rekneskap gjer det utfordrande å samanlikne tala for å vurdere den økonomiske prestasjonen innan kollektivtransportfeltet.
- I samband med tertialrapportering blei administrasjonen bedt om å vise til inntekspotensialet ved ulike prosentvise auingar. Dette blei vist til per kjøpte billett, ikkje totalt sett ut frå anslag på billettsal, noko som gjer det unaudsynt vanskeleg for politikarar å vurdere den samla effekten av ulike prisauingar opp mot kvarandre.
- Tal i Skyss sine årsrapportar som viser kostnadar til og inntekter frå (refusjon frå kommunar) skuleskyss, blir i samband med verifisering opplyst av Skyss sjølv å ikkje vere korrekte (jf. delkapittel 4.4.1).

Samla sett meiner Deloitte at innhaldet i økonomirapporteringa som gjeld Skyss til politikerane, gjer det unaudsynt vanskeleg å analysere og vurdere årsakar til avvik mellom budsjett og rekneskap, og dermed vanskeleg å vurdere om det skal iverksettast tiltak og kva desse tiltaka ev. skal vere. På inntektssida er det Deloitte si vurdering at slik analyse og vurdering av tiltak i det heile i liten grad er mogleg å gjere, ettersom rapporteringa til politisk nivå ikkje gir fullstendig innsikt i budsjetterte og rekneskapsførte inntekter på løyvingssnivå/per post, altså per transportform (buss, bybane, ferje og båt). Dette medfører at det vil vere vanskeleg for politikarane å gjere relevante vurderingar og ev. treffe vedtak om tiltak for å sikre samsvar mellom t.d. reisetakstar/billettpris og faktiske kostnadar ved reisene.

Tilsvarande som for økonomirapportering internt i administrasjonen, er det Deloitte si vurdering at også økonomirapporteringa til politisk nivå om Skyss sin økonomi i framtida bør innrettast slik at den gir betre innsikt i den økonomiske prestasjonen (budsjett mot rekneskap for ulike transportformer), kva avvik mellom budsjett og rekneskap ein har både samla sett og innanfor dei ulike transportformene og kva som er hovudårsakene til avvika (vesentlege utfordringar som påverkar Skyss sin økonomi). Deloitte meiner og at det vil vere hensiktsmessig om det saman med slik rapportering også i større grad blir synleggjort kva som er dei moglege tiltaka/handlingsalternativa som politikarane kan vurdere for å sikre størst mogleg samsvar mellom budsjett og rekneskap innanfor kollektivområdet i fylket.

## 6 Konklusjon og tilrådingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke om Skyss lukkast med realistisk budsjettering av eigne tenester og oppgåver, sikre budsjetterte inntekter og redusere kostnadsoverskridingar. Det har også blitt undersøkt kva rotårsaker som ligg til grunn for avvik mellom budsjett og rekneskap, samt om Skyss har sikra tilstrekkeleg med økonomiske analysar, internkontroll, kapasitet og kompetanse for å adressere årsaker til avvik, under dette for å sikre at avvik som oppstår blir tilstrekkeleg handtert og at avvika ikkje gjentek seg frå år til år. Deloitte sine konklusjonar sett opp mot formålet med forvaltningsrevisjonen framgår under.

**Skyss har i fleire år i den undersøkte perioden hatt utfordringar med å sikre fullt ut realistisk budsjettering og fullstendig prognostisering av inntekter og utgifter innan kollektivtransportområdet.**

Deloitte sin gjennomgang av budsjett og rekneskap for Skyss for perioden 2020-2024, viser at fylkeskommunen ved fleire høve ikkje har lukkast med å sikre realistisk budsjettering og fullstendig prognostisering, både for Skyss samla sett og innanfor dei ulike løyvingssområda buss, ferje, båt, bybane og administrasjon og fellestenester. Deloitte merkar seg at Skyss i perioden i hovudsak har lukkast med budsjettering av inntekter for kollektivtransporten samla sett og per transportområde (dersom ein legg til grunn Skyss sine opplysningar om at tilskot frå staten under pandemien har medført at det for fylkeskommunen samla sett ikkje har vore avvik mellom budsjett og rekneskap i åra 2020-2022). Deloitte merkar seg samtidig at det på utgiftssida har vore avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i fleire av åra i den undersøkte perioden, både for kollektivtransporten samla og innan dei ulike transport-/løyvingssområda.

**Sentrale årsaker til avvik mellom budsjett og rekneskap omfattar mellom anna færre reisande og lågare inntekter, auka kostnadar til drift av kollektivtilbodet og utfordringar med å sikre tilstrekkeleg finansiering som reflekterer den økonomiske utviklinga med høgare kostnadar.**

I undersøkinga blir fleire ulike forhold blir peikt på som medverkande til at det i perioden 2020-2024 har oppstått avvik mellom budsjett og rekneskap i Skyss. På overordna nivå blir det vist til at Skyss i perioden hatt lågare inntekter grunna pandemi og færre reisande, samt politisk vedtatt takstfrys, utan at ein samtidig har klart å sikre lågare kostnadar. Vidare blir det peikt på at Skyss sine kostnadar har auka i takt med den generelle kostnadsauka i samfunnet (makroøkonomiske trendar/inflasjon). Endringane med lågare inntekter og høgare kostnadar har imidlertid ikkje blitt kompensert for finansielt, og det blir i undersøkinga vist til at Skyss ikkje har ikkje motteke finansiering gjennom budsjettet som tilsvargar dei kostnadsprognosane eininga har utarbeidd og dei faktiske kostnadane ein har endt opp med ved årsslutt. I tillegg blir det vist til ei rekke understøttande årsaker til avvik mellom budsjett og rekneskap per transportform/løyvingssområde, under dette mellom anna høge investeringskostnader med innføring av elektriske bussar, høgare drivstoffskostnadar for buss og ferje mv.

**Skyss gjennomfører økonomiske analysar som identifiserer budsjettavvik, årsaker til avvik og tiltak for å redusere/motverke avvik, men har ikkje etablert ein fullt ut tilfredsstillande internkontroll (under dette rapportering og kommunikasjon), som**

## **grunnlag for oppfølging av avvik og god økonomisk styring og kontroll frå administrativ leiing og politisk nivå.**

Slik Deloitte oppfattar det, ligg fleire av dei identifiserte årsakene til avvik mellom budsjett og rekneskap i Skyss i den undersøkte perioden utanfor eininga sin direkte kontroll, slik som til dømes utviklinga i makroøkonomiske trendar som påverkar dei ulike indeksane som Skyss i høve til inngåtte kontraktar med transportoperatørar må forholde seg til, og som i perioden har gitt auka kostnader til dei ulike transportformene.

Samtidig er det Deloitte si vurdering at Skyss har forbettringspotensial på fleire punkt som gjeld eininga sitt arbeid med økonomistyring, og der vidareutvikling og styrking av arbeidet vil kunne bidra til å motverke nokre av årsakene det er vist til at gjer det krevjande å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap. Dette gjeld kommunikasjon og rapportering knytt til økonomi, under dette mellom anna utvikling av styringsindikatorar og -data, samt analyse av styringsdata som grunnlag for meir presis rapportering, tydelegare økonomirapportering gjennom budsjettåret, samt tydelegare kommunikasjon rundt Skyss sitt reelle budsjettbehov og årsaker til at behovet ligg på det nivået det gjer.

Deloitte har gjennomført analyser av mellom anna budsjettinnspel og økonomiske prognosar frå Skyss, rekneskapsførte inntekter og utgifter, økonomisk rapportering i kvartals-, tertial- og årsrapporter til både administrativt og politisk nivå, og innspel frå Skyss på moglege tiltak for å auke inntekter og redusere utgifter. Desse analysene viser etter Deloitte si vurdering at er krevjande å på ein effektiv måte skaffe seg ei tilstrekkeleg lett forståeleg oversikt over status i Skyss sin økonomi og økonomiske prestasjon, utfordringar knytt til å sikre samsvar mellom budsjett og rekneskap og årsaker til dette, kva tiltak/handlingsalternativ som bør vurderast for å sikre betre samsvar, samt kva konsekvensar (både økonomiske og ikkje-økonomiske) desse tiltaka/handlingane vil ha. For å gjere det enklare for både administrativ leiing og politikarane i fylket å ha god oversikt over status, utfordringar og økonomiske behov på kollektivområdet, meiner Deloitte det er viktig at Skyss får på plass betre styringsindikatorar og -data for økonomi, og at det både internt i administrasjonen og til politisk nivå blir rapportert i høve til desse indikatorane. Dette for å gje administrativ leiing og dei folkevalde eit best mogleg grunnlag for å sikre naudsynt økonomisk styring og kontroll, under dette gjere vurderingar av og treffe vedtak for å sikre størst mogleg samsvar mellom budsjett og rekneskap innanfor kollektivområdet.

## **Skyss bør vurdere å i større grad systematisere arbeid med å analysere og vurdere risiko i egne arbeidsprosesser, samt arbeidet med inntektssikring.**

Både Skyss, MOK og administrativ leiing elles, har relevant innsikt i svakheiter og utfordringar i sentrale arbeidsprosessar som vil kunne påverke kvaliteten på Skyss si økonomistyring negativt. Denne innsikten synest å ha vore viktig som grunnlag for iverksetting av tiltak for å styrke økonomistyringa, særleg når det gjeld arbeid med økonomiske styringsindikatorar og -data, samt rapportering. Deloitte meiner samtidig at Skyss har potensial for å i større grad systematisere arbeidet med å analysere og vurdere risiko i egne arbeidsprosesser, for på denne måten å få ei mest mogleg fullstendig og gjennomarbeidd vurdering av om det er behov for andre justeringar og tilpasningar av eksisterande arbeidsprosessar, rutinar, kontrollar mv., for å bidra til så høg presisjon som mogleg i berekning av inntekter og utgifter.

Tilsvarande er det Deloitte si vurdering at Skyss har potensial for å i større grad systematisere arbeidet med inntektssikring, under dette når det gjeld analyse og vurdering av kva som er riktig nivå/dimensjonering av omfang for billettcontrollerar og haldningsskapande arbeid, samt kva

som er den mest mogleg optimale balansen mellom ulike mekanismar og kontrollar for å sikre inntekter. Deloitte kan ikkje sjå at Skyss per i dag har gjennomført systematiske vurderingar og analysar av t.d. kva som er rett volum/omfang av billettkontroll, korleis ulike typar kontroll skal brukast og kor store gebyr som skal ileggast reisande som blir stoppa utan gyldig billett, eller av korleis billettkontroll og ilegging av gebyr skal balanserast mot bruk av haldningsskapande arbeid. for å sikre. Deloitte meiner at Skyss gjennom bruk av meir systematiske analysar og vurderingar av dette, har potensial for å auke effekten av arbeidet målt i tal betalende reisande, både på kort og lang sikt. Deloitte meiner også det er viktig at arbeidet som er sett i gang i Skyss med å identifisere alternativ for å rekne meirkostnader til skuleskyss meir presist og sikre rett refusjon av desse frå kommunane, blir ferdigstilt. Dette for å sikre at Skyss i minst mogleg grad har kostnader til skuleskyss som skulle vore dekt av kommunane..

Basert på funn og vurderingar i forvaltningsrevisjonen, tilrår Deloitte at Vestland fylkeskommune set i verk følgjande tiltak:

1. Utarbeider betre styringsindikatorar og -data for oppfølging av Skyss sin økonomi, som reflekterer identifisert informasjonsbehov hjå administrativ leiing og dei folkevalde.
2. Sikrar at det blir rapportert i høve til etablerte styringsindikatorer, slik at administrativ leiing og politikarar får tilstrekkeleg oversikt over Skyss sin økonomiske prestasjon, avvik mellom budsjett og rekneskap, utfordringar som medfører avvik, moglege korrigerande tiltak mv.
3. Vurderer risikoen i Skyss sine arbeidsprosessar for økonomi, under dette risiko for at prosessane produserer feil og manglar i berekning av forventa inntekter og utgifter, og gjer ev. justeringar i arbeidsprosessar for å sikre at desse bidreg til mest moglege presise inntekts- og utgiftsberekingar.
4. Vurderer å gjennomføre meir systematiske analysar og vurderingar av Skyss sitt arbeid med inntektssikring frå billettsal, for å sikre ein mest mogleg optimal balanse mellom bruk av kontrollar, gebyr, haldningskampanjar mv.
5. Vurderer å undersøke i kva grad det er mogleg å løyse enkelte økonomioppgåver meir effektivt, for å frigjere kapasitet til andre vesentlege oppgåver.

# Vedlegg 1: Tabellar

## Påstigande per transportmiddel

Tabell 22: Påstigningar per transportmiddel per år

Transportmiddel	2020	2021	2022	2023	2024
Buss	40 016 000	45 786 000	57 805 000	63 071 000	65 079 000
Ferje <sup>16</sup>	4 787 000	5 100 000	5 238 000	5 371 000	5 924 000
Båt	1 167 000	1 199 000	1 596 000	1 762 000	1 780 000
Bybane	12 425 000	13 901 000	19 122 000	24 288 000	25 850 000
<b>Totalt</b>	<b>58 395 000</b>	<b>65 986 000</b>	<b>83 761 000</b>	<b>95 492 000</b>	<b>98 633 000</b>

Tabell 23: Prosentdel påstigningar per transportmiddel

Transportmiddel	2020	2021	2022	2023	2024
Buss	69 %	69 %	69 %	66 %	66 %
Ferje	8 %	8 %	6 %	6 %	6 %
Båt	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %
Bybane	21 %	21 %	23 %	26 %	26 %

## Økonomiske nøkkeltal

Tabell 24: Driftskostnader per transportmiddel år i perioden 2020-2024 (millionar kroner)

Transportmiddel	2020	2021	2022	2023	2024
Buss	2 429	2 331	2 337	2 585	2 759
Ferje	1 190	1 038	1 106	1 275	1 503
Båt	399	360	388	457	488
Bybane	209	233	268	301	338

Tabell 25: Netto driftskostnader per transportmiddel år i perioden 2020-2024 (millionar kroner)

Transportmiddel	2020	2021	2022	2023	2024
Buss	1 386	1 283	1 266	1 399	1 457
Ferje	943	791	921	1 117	1 382
Båt	337	294	317	385	409

<sup>16</sup> Finansiering per kjøretøy/personbileining.

Bybane	93	117	90	96	114
--------	----	-----	----	----	-----

Tabell 26: Driftskostnader per påstigning fordelt på ulike transportmiddel per år i perioden 2020-2024

Transportmiddel	2020	2021	2022	2023	2024
Buss	60,7 kr	50,9 kr	40,4 kr	41,0 kr	42,4 kr
Ferje	248,6 kr	203,5 kr	211,2 kr	237,4 kr	253,7 kr
Båt	342,0 kr	300,3 kr	243,1 kr	259,4 kr	274,2 kr
Bybane	16,8 kr	16,8 kr	14,0 kr	12,4 kr	13,1 kr

**Netto driftsutgifter i budsjett, revidert budsjett og rekneskap per løvingsområde**

Tabell 27: Netto driftsutgifter til løvingsområde buss

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	1 032	1 139	1 093	1 183	1 369
Revidert budsjett	1 372	1 487	1 266	1 372	1 369
Budsjettendring	340	348	173	189	0
Budsjettendring i %	32,9	30,5	15,8	16,0	0
Rekneskap	1 386	1 283	1 266	1 399	1 457
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	14	-204	0	27	88
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	1,0	-13,7	0	2,0	6,4

Tabell 28: Netto driftsutgifter til løvingsområde ferje

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	901	791	938	1 103	1 283
Revidert budsjett	901	827	953	1 103	1 288
Budsjettendring	0	36	15	0	5
Budsjettendring i %	0	4,6	1,6	0	0,4
Rekneskap	943	791	937	1 117	1 382
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	42	-36	-16	14	94
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	4,7	-4,4	-1,7	1,3	7,3

Tabell 29: Netto driftsutgifter til løyvingsområde båt

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	280	250	280	332	409
Revidert budsjett	280	250	280	332	409
Budsjettendring	0	0	0	0	0
Budsjettendring i %	0	0	0	0	0
Rekneskap	337	294	317	385	409
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	57	44	37	53	0
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	20,4	17,6	13,2	16,0	0

Tabell 30: Netto driftsutgifter til løyvingsområde bane

År	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	37	51	65	118	138
Revidert budsjett	37	51	65	118	138
Budsjettendring	0	0	0	0	0
Budsjettendring i %	0	0	0	0	0
Rekneskap	93	117	90	96	114
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap	56	66	25	-22	-24
Avvik mellom revidert budsjett og rekneskap i %	151,4	129,4	38,5	-18,6	-17,4

# Vedlegg 2: Høyringsuttale



Avdeling for  
**Mobilitet og kollektivtransport (MOK)**

Deloitte v/Iver Fiksdal

---

Dato	20.06.2025
Vår referanse	2024/59864-9
Dykkar referanse	
Sakshandsamar	Stian Skår Ludvigsen
E-post	Stian.Skar.Ludvigsen@vlfk.no
Telefon	413 22 734

## Høyringsuttale - forvaltningsrevisjon av økonomistyring i Skyss

Fylkesdirektøren viser til utkast til revisjonsrapport «Forvaltningsrevisjon av økonomistyring i Skyss, motteke på e-post dagsett 11.06.2025.

I dette brevet følger fylkesdirektøren sin høyringsuttale til rapporten, samt notat etter ei ekstra verifiseringsrunde i Skyss. Vi har lese gjennom rapportutkastet og har behov for nokre ytterlegare presiseringar etter verifiseringsrunden.

### Generelle merknader

Fylkesdirektøren takkar for den mottekne revisjonsrapporten og det arbeidet som er lagt ned i den. Fylkesdirektøren har opplevd revisjonsprosessen som grundig og god, og revisjonen har vist breidde i sin gjennomgang som dekker området på ein god måte, og som gjer at revisjonsrapporten er eit verdfullt kunnskapsgrunnlag for det vidare forbetningsarbeidet, ikkje berre innan økonomistyringa i Skyss, men også innan den generelle økonomistyringa i avdeling for mobilitet og kollektivtransport.

Det er fylkesdirektøren si oppfatning at revisor har gitt eit forholdsvis godt og dekkande bilete av situasjonen, og er i hovudsak samd med revisor sine forslag til tiltak. Prosesstiltak er sett i verk, og tertialrapporten per april 2025 viser ein rekneskapsprognose for 2025 der mobilitet og kollektivområdet viser balanse mellom budsjett og rekneskap. Revisjonsrapporten inneheld funn og vurderingar som gir godt grunnlag for MOK og Skyss til å setje i verk dei føreslegne tiltaka og ytterlegare forbetre inntektssikringa, økonomistyringa og -rapporteringa.

### Merknader til føreslegne tiltak

Dei føreslegne tiltaka gir ein god plan for vidare arbeid med økonomistyringa i MOK og Skyss. Fylkesdirektør les av rapporten at tiltaka er langt breiare og av meir varig karakter enn iverksetting av eingongstiltak. Som revisjonsrapporten viser, er avdelinga godt i gang med grunnlagsarbeidet for å kunne setje i verk dei føreslegne tiltaka, og fylkesdirektøren ser fram til å kunne presentere ein handlingsplan for oppfølgingsarbeidet til hausten der fleire av tiltakspunkta vil vere under arbeid.

Fylkesdirektøren erkjenner at det er behov for betre verktøy for informasjonsflyt knytt til økonomistyringa, og vil understreke at dette også gjeld informasjonsflyt frå/via organisasjons- og økonomiavdelinga (som årsrekneskap, årsmelding, tertialrapportar, osb.). I lys av dette tolkar fylkesdirektør tiltakspunkt 1 til å gjelde «oppfølging av Skyss sin økonomi», og ikkje «oppfølging av økonomi / Skyss». Om revisjonen deler denne oppfatninga, kan revisor gjerne gjere slik endring for å tydeleggjere dette, evt. presisere det dersom ein har tenkt mindre breitt enn fylkesdirektøren oppfatar det.

Fylkesdirektøren har også behov for å kommentere tiltakspunkt nr. 5 i rapportutkastet, som ikkje var med i rapportutkastet som var til verifisering i Skyss. I begge rapportutkast er det med ein tabell som samanliknar utgifter for tilrettelagt skuleskyss med refusjonar for *all* skuleskyss. I verifiseringa blei det opplyst om andre summar i tabellen – noko revisor har retta og kommentert i fotnote, men vi fekk ikkje fram i verifiseringa at tabellen ikkje samanliknar same type kostnader og inntekter. Fylkesdirektør oppfatar at det er risiko for at forslaget til vedtakspunkt 5 byggjer på eit uriktig samanlikningsgrunnlag, og vil be revisor revurdere forslaget til tiltak. I vedlagt notat gjer Skyss ytterlegare greie for samanhengen mellom utgifter og inntekter til skuleskyss.

Postadresse	Telefon	E-post	Heimeside	EHF-Fakturaadr.	Organisasjonsnr.
Askedalen 2 6863 Leikanger	05557	post@vlfk.no	www.vestlandfylke.no	821311632	821 311 632

**Særskilte merknader til enkelte av revisor sine funn**

Det er nokre justeringar av rekneskap som ikkje blei gjort etter verifiseringa. Dette er adressert i vedlagt notat frå Skyss.

I førre verifisering var vårt fokus mest på det budsjett- og rekneskapsmessige, og ikkje på det organisatoriske. I rapporten blir det vist til at MOK skal rekruttere ein seksjonsleiær for seksjonen økonomi og styring. Denne seksjonsleiaren er no på plass, og MOK er i gang med å organisere arbeidet slik det er skissert i rapporten.

Med helsing

Rune Haugsdal  
fylkesdirektør

Anne Iren Fagerbakke  
direktør  
Mobilitet og kollektivtransport (MOK)

*Brevet er elektronisk godkjent og har difor inga handskriven underskrift*

Vedlegg

1 Tilleggsverifisering Skyss

## Vedlegg 3: Revisjonskriterium

### Kommunelova

Kommunelova legg ei rekke føringar for korleis økonomistyringa i ein fylkeskommune skal vere organisert. Kommunelova § 14-1 still grunnleggande krav til økonomiforvaltninga, under dette at den økonomiske handleevna skal bli ivaretatt over tid, at det skal utarbeidast samordna og realistiske planer og økonomi og utvikling og at finansielle midlar og gjeld ikkje skal forvaltast på ein måte som inneberer vesentleg risiko.

Fylkestinget skal vedta økonomiplan, årsbudsjett, årsrekneskap, årsberetning, finansielle måltal, økonomireglement og finansreglement (jf. kommunelova § 14-2). Økonomiplanen for de neste fire åra og årsbudsjett for det kommande året skal bli vedtatt før årsslutt. Årsrekneskap og årsberetningane skal bli vedtatt seinast seks månader etter rekneskapsåret sin slutt (jf. kommunelova § 14-3).

Økonomiplanen skal vise korleis langsiktige utfordringar, mål og strategiar i kommunale og regionale planer skal bli følgd opp. Den skal også vise prioriteringane og bevilningane til fylkestinget, og de mål og premiss som økonomiplanen og årsbudsjett bygger på. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal bli sett opp i balanse og vere realistiske, fullstendige og oversiktlege. Økonomiplanen skal delast inn i ein driftsdel og ein investeringsdel. Årsbudsjettet skal delast inn i eit driftsbudsjett og eit investeringsbudsjett og stillast opp på same måte som økonomiplanen (jf. kommunelova §§ 14-4 og 14-9).

Årsbudsjettet er bindande for kommunestyret, fylkestinget og underordna organ. Fylkestinget skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lova sine krav om realisme og balanse. Fylkesdirektøren skal minst to gonger i året rapportere til fylkestinget om utviklinga i inntekter og utgifter, samanhalde med årsbudsjettet. Dersom utviklinga tilseier vesentlege avvik, skal fylkesdirektøren føreslå endringar i årsbudsjettet. Dersom årsrekneskapen blir lagt fram med eit meirforbruk i driftsrekneskapen, skal fylkesdirektøren føreslå endringar i budsjettet for året. Fylkestinget skal behandle saka seinast 30. juni (jf. kommunelova § 14-5).

Fylkeskommunen skal utarbeide årsrekneskap for fylkeskommunekassen, fylkeskommunale føretak, anna verksemd som er ein del av fylkeskommunen som rettssubjekt og samla rekneskap for fylkeskommunen som juridisk eining. Årsrekneskapane skal bestå av eit driftsrekneskap og eit investeringsrekneskap. Driftsrekneskapen og investeringsrekneskapen skal delast inn og stillast opp på same måte som årsbudsjettet. Årsrekneskapane skal også bestå av eit balanserekneskap og noteopplysningar. Årsrekneskapen skal bli ført i samsvar med god kommunal rekneskapsskikk, og rekneskapsopplysningar skal bokførast, spesifiserast, dokumenterast og oppbevarast i samsvar med bokføringslova §§ 3 til 14. Årsrekneskapane skal bli avlagt seinast 22. februar (jf. kommunelova § 14-6).

Fylkeskommunen skal utarbeide ein årsberetning for den samla verksemda og for kvart fylkeskommunale føretak. Årsberetningane skal mellom anna gjere greie for den økonomiske utviklinga og stillinga, samt forhold som er viktige for å bedømme denne, vesentlege avvik mellom årsbudsjett og årsrekneskap og måloppnåinga til verksemda (jf. kommunelova § 14-7).

Fylkeskommunen skal ha internkontroll med verksemda til administrasjonen for å sikre at lover og forskrifter blir følgd, og fylkesdirektør er ansvarleg for internkontrollen. Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa storleiken, eigenarta, aktivitetane og risikoforhalda til verksemda. Fylkesdirektøren skal mellom anna utarbeide skildring av hovudoppgåver, mål og organisering for verksemda, ha naudsynte rutinar og prosedyrar, avdekke og følgje opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen og evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og tiltak for internkontroll (jf. kommunelova § 25-1). Fylkesdirektøren skal rapportere til fylkestinget om internkontroll og resultat frå statlege tilsyn minst ein gong i året (jf. kommunelova § 25-2).

### **Rettleiar for økonomiplanlegging i kommunar og fylkeskommunar**

Kommunal- og regionaldepartementet utarbeida i 2013 ein rettleiar i økonomiplanlegging i kommunar og fylkeskommunar. Den skildrar både kva krav ein økonomiplan skal oppfylle, og korleis fylkeskommunen kan gå fram for å sikre at desse krava blir ivarettatt.

Langsiktig økonomiplanlegging er viktig for god økonomistyring i fylkeskommunen. Fylkeskommunar med sunn økonomi kan møte innstrammingar eller uforutsette hendingar ved å redusere driftsresultatet eller bruke av tidlegare års avsetningar, utan at det får direkte konsekvensar for tenestetilbodet. Fylkeskommunar utan handlingsrom må derimot kutte i tenestene dersom dei ikkje har tilstrekkeleg med fondsreservar frå tidlegare positive driftsresultat. Svake netto driftsresultat over tid fører til mindre politisk handlingsrom, lågare fondsreservar, auka gjeld og eventuelle krav om inndekning av underskot.

Fylkeskommunen skal ha ein økonomiplan som tar utgangspunkt i fylkeskommunen sine langsiktige mål, strategiar og utfordringar og angir korleis fylkeskommunen skal bruke sine ressursar for å nå vedtatte politiske mål. Årsbudsjettet er som regel første året i økonomiplanen og beskriver ressursfordelinga i detalj for det gjeldande året, medan årsrekneskapen oppsummerer korleis ressursbruken faktisk blei.

Kommunelova fastsett at fylkeskommunen skal ha ein økonomiplan som omfattar dei fire neste budsjettåra, og denne skal rullerast årleg. Økonomiplanen skal gi ein realistisk oversikt over sannsynlege inntekter, estimerte utgifter og prioriterte oppgåver i heile økonomiplanperioden. Realisme i økonomiplanen reduserer risiko og bygger opp under balanse mellom tilgang på og bruk av midlar. Økonomiplanen må setjast opp med økonomisk balanse for kvart av åra i planen, og det må tydeleg gå fram kva premisser inntektsrammene bygger på.

Prosessen med økonomiplanlegging skjer gjennom heile året, og det er viktig med ei god planlegging av denne prosessen. Fylkestinget skal innan utgangen av året vedta økonomiplanen, og det kan vere naturleg å starte prosessen med ei sak til fylkestinget som legg opp til ein plan for arbeidet med økonomiplanen fram til endeleg vedtak er fatta.

Ein god økonomiplan bør realistisk skildre dagens økonomiske situasjon, mål og prioriteringar i økonomiplanperioden, og synleggjere handlingsrommet fylkeskommunen har dei neste fire åra. Det må etablerast ei felles situasjonsforståing av det økonomiske utgangspunktet i fylkeskommunen før tenesteområde kan prioriterast opp eller ned. Økonomiplanlegginga bidrar til at prioriteringsdiskusjonen kan bygge på eit realistisk grunnlag som reflekterer kva det faktisk er mogleg å oppnå i fylkeskommunen, samtidig som fylkeskommunen sikrar økonomisk balanse og eit godt grunnlag for å yte eit godt tenestetilbod over tid.

Økonomiplanen skal angi retninga for utviklinga av fylkeskommunen sitt tenestetilbod og ressursbruk i den kommande fireårsperioden. Ressursbruken må vere innanfor dei økonomiske rammene fylkeskommunen står overfor. God økonomiplanlegging inneber derfor god oversikt over økonomiske og demografiske forhold som påverkar fylkeskommunen, og at økonomiplanen baserast på reelle politiske prioriteringar i fylkestinget.

Samla sett skal økonomiplanlegginga i fylkeskommunen sørge for at avgrensa ressursar blir anvendt så effektivt som mogleg.

# Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur

## Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova). LOV-2018-06-22-83
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. FOR-2019-12-11-183

## Forarbeid, rundskriv, rettleiarar mv.

- Kommunal- og regionaldepartementet: Rettleiar i økonomiplanlegging i kommunar og fylkeskommunar. Sist endra 2013

## Dokument frå fylkeskommunen

- Handlings- og økonomiplanane for Vestland fylkeskommune i perioden 2020-2025
- Tertialrapportane til Vestland fylkeskommune i perioden 2020-2025
- Rekneskapane til Vestland fylkeskommune i perioden 2020-2024
- Årsrapportane til Skyss i perioden 2020-2025
- Månadsrapportane til Skyss i perioden 2020-2024
- Delegasjonsreglement for VLFK
- Delegeringsmatrise for MOK/Skyss
- Økonomihandboka til Vestland fylkeskommune
- Organisasjonskart for Vestland fylkeskommune
- Ulike rolleomtalar for tilsette i Skyss, samt ulike dokument som skildrar fordeling av roller og ansvar
- Rutinar som på ulikt vis er relevant for økonomistyringa til Skyss
- Ulike dokument som omtalar risiko, prognosar, indeksar, avvik, forslag til tiltak, mv.

*Lista er ikkje uttømmende, sidan Deloitte har motteke og gjennomgått om lag 340 dokument frå Skyss/Vestland fylkeskommune.*



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”). DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL and Deloitte NSE LLP do not provide services to clients. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) to learn more about our global network of member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides industry-leading audit and assurance, tax and legal, consulting, financial advisory, and risk advisory services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our people deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets, enable clients to transform and thrive, and lead the way toward a stronger economy, a more equitable society, and a sustainable world. Building on its 175-plus year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s approximately 460,000 people worldwide make an impact that matters at [www.deloitte.com](http://www.deloitte.com).