

Arkivnr: 2019/1446-1
Saksbehandlar: Nils Vetlesand, Hordaland
Saksbehandlar: Astrid Lernes, Sogn og Fjordane

Saksframlegg**Saksgang**

Utval	Saknr.	Møtedato
Fellesnemnda		14.02.2019

Budsjett 2020 / økonomiplan 2020- 2023 - Arbeidsdokument 1/19**Samandrag**

Saka er eit utgangspunkt for arbeidet med budsjett for 2020 og økonomiplan 2019- 2022 for nye Vestland fylkeskommune. I saka vert desse delane ved arbeidet gjennomgått;

- Roller, ansvar og arbeidsmetode
- Storleik budsjett 2020 og storleik økonomiplan 2020- 2023 for Vestland fylkeskommune
- Skisserte utfordringar knyt til økonomisk situasjon
- Nytt inntektssystem frå 2020
- Neste møte i fellesnemnda som finansutval

Prosjektleiar rår fellesnemnda til å gjere slikt vedtak:

1. Fellesnemnda tek informasjonen om rollar, prosess og praktisk arbeidsmetode til orientering.
2. Fellesnemnda legg det samanslegne driftsbudsjettet etter KOSTRA-funksjonar til grunn for det vidare arbeidet. Dette er førebels grunna vidare avklaringar rundt organisering.
3. Fellesnemnda legg den samla ramma for investeringsbudsjett 2020-2022 til grunn for vidare arbeid. Det samla investeringsnivået vert vurdert nærare i arbeidsdokument 2/19 neste møte.
4. Fellesnemnda sluttar seg til dei førebelse rammene for drift og investering i 2023 og desse rammene vert lagt til grunn for det vidare arbeidet.
5. Fellesnemnda tek informasjonen om val av løyingsnivå og nøkkeltal til orientering.
6. Fellesnemnda tek dei skisserte utfordringane for Vestland fylkeskommune til orientering.
7. Fellesnemnda tek punktet om prioriteringar og strategiske vegval til orientering.
8. Fellesnemnda tek informasjonen om nytt inntektssystem og førebelse utslag for Vestland fylkeskommune til orientering.

Rune Haugsdal
prosjektleder

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Prosjektleiar, 05.02.2019

BAKGRUNN

I dette første møtet til Fellesnemnda i rolla som finansutval ligg det til grunn både munnlege presentasjonar og eit arbeidsdokument til handsaming. Agenda for møte er:

- Prosessen for budsjett 2020/økonomiplan 2020-23
 - o Roller og ansvar
 - o Praktisk arbeidsmetode
- Budsjettstorleikar for Vestland fylkeskommune
 - o Driftsbudsjettet etter Kostrafunksjonar
 - o Investeringsbudsjett pr. sektor
 - o Hovudinnretting økonomiplan SFFK og HFK – fakta og utfordringar
 - o Rullering av økonomiplanen til 2023
 - o Nøkkeltal
- Utfordringar knytt til driftsbudsjettet
- Benchmark VLFK – Kostra-samanlikning

PROSESSEN FOR BUDSJETT 2020/ØKONOMIPLAN 2020-23

I dette kapitelet vert roller, ansvar og praktisk arbeidsmetode som følgjer ordninga med finansutval presentert. Prosjektleiar vil i tillegg utdjupe dette i ein eigen presentasjon.

Roller og ansvar

Hovudmålet med bruk av finansutvalsmodellen er å sikre større politisk involvering og bidra til at det politiske nivået får større eigarskap til budsjettet som styringsverktøy. Gjennom dette sikrar ein eit betre grunnlag for prioriteringane som må gjerast for å få samsvar mellom fylkeskommunal aktivitet og økonomiske rammeføresetnader.

I denne modellen er det politikarane sjølve (finansutvalet) – og ikkje fylkesrådmannen - som utarbeidar og legg ut framlegg til budsjett og økonomiplan som grunnlag for politisk slutthandsaming.

Dette gjer at sjølve prosessen får ei meir sentral rolle i budsjettarbeidet, og at innhaldet i budsjettet vert eit resultat av denne prosessen. Det er viktig at prosessen vert gjennomført etter intensjonane for å sikre at finansutvalet skal kunne stå inne for det framlegget som skal opp til politisk slutthandsaming i november/desember.

Finansutvalsmodellen vil også sikre ein opnare prosess både mot det politiske miljøet og mot brukarane av fylkeskommunale tenester. Alle partar vil ha lik tilgang på informasjon undervegs i prosessen og dette vil gjere det lettare å kome med innspel og delta aktivt.

Det er viktig å ha med seg at ei slik demokratisering av prosessen har sin pris i form av *auka ressursbruk*. Prosess og deltaking vil krevje meir av dei involverte partane. Skal finansutvals-modellen gje ein meirverdi, er det viktig at både politisk nivå og administrasjon er bevisste på sine rollar og sitt ansvar.

Administrasjonen ved prosjektleiar skal fungere som sekretariat overfor fellesnemnda som finansutvalet. Prosjektleiar har ansvar for å halde politisk nivå oppdatert på relevante saker og utarbeide gode avgjerdsgrunnlag for prosessvedtaka. Gjennom dette arbeidet må det vere ein god dialog med Fellesnemnda som finansutval for mellom anna å sikre at «rette» problemstillingar vert utgreia. Fellesnemnda som finansutval må på si side sikre forankring og framdrift ved å gjere naudsynte prosessvedtak og forhalde seg aktivt til presentert materiale. Dei må også ta stilling til kva materiale dei ynskjer presentert/utgreidd gjennom å gjere politiske «bestillingar» til prosjektleiar.

I neste punkt vil vi kort presentere arbeidsmetoden og dei ulike verkemidla som ligg i denne.

Praktisk arbeidsmetode

Møteplan

Fellesnemnda har vedteke ein eigen møtekalender for budsjettprosessen med ei tilhøyrande skisse for sentrale tema på det enkelte møte, jf. vedlegg 1. Agendaen tek omsyn til regjeringa si framlegging av kommuneproposisjon i mai og statsbudsjettet i oktober. Begge desse dokumenta gjev sentrale rammeføresetnader for budsjettutarbeidinga.

Arbeidsdokument

Til møta der fellesnemnda har rolla som finansutval vert det som hovudregel sendt ut «Arbeidsdokument» ei veke før sjølv møtet. Arbeidsdokumentet fungerer som saksgrunnlag og gjev politikarane høve til å setje seg inn i dei tema som skal takast opp/drøftast i møtet.

Arbeidsdokumenta har i grove trekk slik oppbygging:

1. Aktuelle saker i dette arbeidsdokumentet – stikkordsform
2. Gjennomgang av sakene – med tilråding til vedtak
3. Oppsummering – med salderingsbalanse etter tilrådde vedtak
4. Aktuelle saker i neste møte

Vedtaksformer

I arbeidsdokumenta vert det i hovudsak nytta to presentasjons- og vedtaksmetodar:

- Orienteringar politikarane vert inviterte til å ta til orientering/vitande
- Utgreiingar/problemstillingar der politikarane vert inviterte til å gjere prosessvedtak

I orienteringspunkta tek prosjektleiar opp saker som på ein eller annan måte påverkar fylkeskommunen sine økonomiske rammeføresetnader. Dette er saker som det såleis må takast omsyn til i den vidare budsjettprosessen, men som ikkje politikarane sjølv kan vedta utfallet av. Eksempel på slike orienteringssaker kan vere nye statlege pålegg, utvikling i skatteinntekter og utvikling i rentenivået.

I andre punkt kan prosjektleiar legge fram utgreiingar/problemstillingar som politikarane må ta aktivt stilling til. Dette kan vere strategival, prioriteringar og konkrete tiltak eller problemstillingar knytt til sjølv gjennomføringa av prosessen. Eksempel på slike saker kan vere val av satsingsområde, fastsetting av sektorrammer og prioritering av investeringstiltak.

Fellesnemnda som finansutval må votere over dei tilrådingane som ligg føre frå prosjektleiar i arbeidsdokumenta, og det må voterast over ev. endrings-/tilleggsframlegg som vert fremma i møtet. Det er dei tilrådingane/framlegga som får fleirtal som prosjektleiar tek med seg vidare i budsjett-/økonomiplanprosessen. Dersom røystene står likt er møteleiar si røyst avgjerande. Ev. endrings-/tilleggsframlegg skal fremjast skriftleg i møtet.

Felles for alle vedtaka som vert gjort av Fellesnemnda som finansutval er at dei er prosessvedtak. Det vil seia at vedtaka vert gjort med den kunnskapen ein har på det aktuelle tidspunktet i prosessen, og at vedtaka berre gjeld fram til fellesnemnda som finansutvalet sjølv endrar dei. Vedtaka vert først bindande når fellesnemnda som finansutvalet gjer vedtak om å legge ut sitt framlegg til budsjett/økonomiplan for politisk slutthandsaming.

Presentasjonar

I enkelte høve nyttar prosjektleiar presentasjonar i staden for arbeidsdokument som kommunikasjonsform. Dette skjer som oftast når det er kort tid mellom tilgangen på informasjon og møte i Fellesnemnda som finansutval. Eit eksempel på slike situasjonar kan vere framlegging av kommuneproposisjon og framlegging av statsbudsjettet.

Det kan også vere aktuelt å nytte presentasjonar som supplement til arbeidsdokument når det er komplekse problemstillingar som skal presenterast.

Politiske bestillingar

I arbeidsdokumenta og/eller i finansutvalsmøta vert det opna for å kome med politiske bestillingar til prosjektleiar. Dette kan vere utgreiing av ei ny problemstilling eller utfyllande informasjon om/vidare utgreiing av alt presenterte saker. Dette er eit interaktivt verktøy som gjev politikarane høve til å sjølv vere med å setje dagsorden på finansutvalsmøta. Prosjektleiar vil kome attende med svar i eit påfølgjande arbeidsdokument.

Ved å legge politiske bestillingar inn som ein del av finansutvalsmodellen sikrar ein at alle partane i budsjettarbeidet får høve til å kome med framlegg til aktuelle utgreiingar og at alle får lik tilgang til resultatet av vedtekne bestillingar. Slike bestillingar kan fort bli ressurskrevjande. Det er difor viktig at både behov og omfang er nøye vurdert før bestillingane vert framsette/vedtekne.

Møtebok/protokoll

Alle vedtak som fellesnemnda som finansutval gjer ved handsaming av arbeidsdokumentet vert protokollert i møteboka. Når det i Vestland fylkeskommune vert eit eige finansutval vil det vere naturleg at det vert ført ei eiga møtebok frå desse møta. Godkjenning av møteboka må følgje vanlege godkjenningsprosedyrar.

Tilråding

Fellesnemnda tek informasjonen om rollar, prosess og praktisk arbeidsmetode for finansutvalet i Vestland fylkeskommune til orientering.

SAMLA BUDSJETT/ØKONOMIPLAN FOR VESTLAND FYLKESKOMMUNE

I tillegg til det som vert presentert i dokumentet, vil prosjektleiar i møtet utdjupe dei samanstilte budsjetta for dei to fylkeskommunane for 2019, samt økonomiske utfordringar for 2020.

Driftsbudsjettet for Vestland – samanslege etter KOSTRA-funksjonar

Prosjektleiaren har gjort ei første samanstilling av dei to vedtekne økonomiplanane til Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar. For å finne ei felles inndeling er det nytta KOSTRA-funksjonar som grunnlag. Det er førebels gjort ei enkel inndeling i sektorar, og prosjektleiaren vil førebels presentere budsjettala på overordna nivå.

Med denne inndelinga ser *nettobudsjettet* til Vestland fylkeskommune slik ut:

Vestland FK	KOSTRA-funksjon	2019	2020	2021	2022
Forvaltning	400-499	844 724	788 739	791 394	788 739
Opplæring	500-599	3 513 118	3 438 735	3 423 735	3 423 735
Tannhelse	600-699	278 186	275 186	275 186	275 186
Regional/næring	700-716	223 924	172 787	172 787	172 787
Samferdsle	722-734	3 218 244	3 235 377	3 203 377	3 178 377
Kultur	740-799	291 222	282 122	282 122	282 122
Sum sektornivå		8 369 418	8 192 946	8 148 601	8 120 946
Felles inntekter/utgifter	710-711,800-899	-8 369 418	-8 192 946	-8 148 601	-8 120 946

Prosjektleiar vil presisere at dette er ei førebels inndeling. Ei justering av fordelinga på sektorar vert å kome attende til når ansvarsområde og organisering på sektornivå er kome fullstendig på plass. Beløpa er i faste 2019-kroner. Dei samanslegne økonomiplanane er salderte slik:

- Bruk av fond
- Innsparingskrav på samferdslesektoren som ikkje er fordelt/spesifisert
- Innsparingskrav på fellesinntekter og -utgifter

Samla utgjer dette ein ubalanse på 375-400 mill. kr i 2020. Ubalansen aukar i økonomiplanperioden. Prosjektleiaren ser at det vert ei stor utfordring å løyse denne ubalansen i budsjettarbeidet framover. Dei

økonomiske utfordringane i Vestland fylkeskommune vert nærare omtala i pkt. 3.1 der det går fram at salderingsutfordringa er så stor at den vil krevje monalege driftstilpassingar. Prosjektleiaren legg til grunn at det må gjennomførast ein kombinasjon av driftsreduksjonar og auke i inntektene.

Tilråding

Fellesnemnda som finansutval legg det samanslege driftsbudsjettet for Vestland etter KOSTRA-funksjonar for åra 2020-2022 til grunn for det vidare arbeidet. Dette er ei førebels inndeling i sektorar, som vert justert i tråd med avklaringar knytt til m.a. organisering i den nye fylkeskommunen.

Investeringsbudsjett 2019-2022 – sortert etter sektor

Prosjektlear vil gjennomgå investeringsbudsjettet for Vestland fylkeskommune i møte 13.mars. Det vert no presentert tal per sektor. Utgangspunktet er dei to vedtekne økonomiplanane til Hordaland og Sogn og Fjordane. Nivået på investeringane med tilhøyrande finansiering er vesentleg for driftsbudsjettet, då kapitalutgiftene påverkar driftsutgiftene i stor grad. Tala vert presentert i faste 2019-kroner. Samla investeringsbudsjett for Vestland fylkeskommune er som følger:

Sektor (tal i 1000kr)	Sum i perioden	2019	2020	2021	2022
Forvaltning/fellesfunksjonar	230 440	107 640	51 600	35 600	35 600
Opplæring	3 701 661	771 600	939 261	976 400	1 014 400
Tannhelse	99 000	37 000	19 000	19 000	24 000
Kultur	173 300	7 300	73 000	60 000	33 000
Samferdsle (veg og kollektiv)	17 586 759	4 254 859	4 997 500	4 812 600	3 521 800
Sum	21 791 160	5 178 399	6 080 361	5 903 600	4 628 800

I tillegg til dette kjem vedteken investering til nytt fylkeshus i Bergen sentrum på 951 mill. kr som ikkje er lagt inn i investeringsbudsjettet enno, då det ikkje er avklart om utbygginga skal skje i eigen regi eller gjennom eit eige aksjeselskap.

Prosjektlear si førebelse vurdering er at det samla investeringsbudsjettet i perioden 2019-2022 er svært ambisiøst. Enkeltelementa i investeringsbudsjettet og tilhøyrande finansieringskjelder vert nærare presentert til neste møte i finansutvalet 13.mars.

Tilråding

Fellesnemnda som finansutval legg den samla ramma for investeringsbudsjett 2020-2022 til grunn for vidare arbeid. Det samla investeringsnivået vert vurdert nærare i arbeidsdokument 2/19.

Rullering av økonomiplanen til 2023

2023 kjem inn som eit nytt år i arbeid med økonomiplan for Vestland fylkeskommune. Prosjektlear har rullert drifts- og investeringsbudsjetta med bakgrunn i føresetnadane som ligg i økonomiplanane til Hordaland og Sogn og Fjordane. Det er gjennomgåande lagt til grunn tal i faste 2019-kroner. Prosjektlear vil kort gjere greie for kva føresetnader som er lagt til grunn for fastsetting av rammene for 2023.

Drift

Hordaland

Nivået i 2022 er førebels vidareført til 2023.

Sogn og Fjordane

Hovudtilnærminga er at drifts- og inntektsnivået for 2022 er vidareført- justert for kjente tidsavgrensa løyvingar/sluttførte tiltak. Det er mellom anna lagt inn forventningar om ferjeavløysingsmidlar på 20,2 mill. kr

i 2023. Vidare er nivået på kapitalutgiftene justert i tråd med auka låneopptak knytt til dei investeringane som er starta opp før 2023.

Rullering til 2023 kan framstillast slik:

Vestland FK	KOSTRA-funksjon	2023
Forvaltning	400-499	789 406
Opplæring	500-599	3 423 735
Tannhelse	600-699	275 186
Regional/næring	700-716	172 787
Samferdsle	722-734	3 178 377
Kultur	740-799	282 122
Sum sektornivå		8 121 613
Felles inntekter/utgifter	710-711,800-899	-8 121 613

Den tekniske rulleringa syner ein stor ubalanse mellom inntekter og utgifter. Samla for Vestland er ubalansen på opp mot 500 mill. kr. Dette skuldast ei saldering av økonomiplanen i Sogn og Fjordane der ein manglar 147 mill. kr. Dette er førebels lagt som eit innsparingskrav på fellesinntekter/utgifter. Vidare har Hordaland eit innsparingskrav på omlag 350 mill. kr. Dette er plassert både ufordelt på samferdsle, samt på fellesinntekter/utgifter. Prosjektleiari vil presentere den store utfordringa nærare i neste arbeidsdokument.

Investering

Hordaland

Det er lagt opp til vidareføring av løyvingane i tråd med forventta framdrift for vedtekne oppstarta prosjekt. Det er ikkje teke med nye prosjekt i 2023 utover det som ligg i vedteken skulebruksplan.

Sogn og Fjordane

Det er lagt opp til ei vidareføring av sekkepostløyvingane på bygg og veg frå 2022 til 2023. Det er vidare lagt inn løyvingar i tråd framdriftsplan for dei prosjekta som er vedtekne og planlagt oppstarta før 2023. Dette gjeld Førde vgs, Svelgen-Indrehus, Førdepakken og Atløysambandet.

Rulleringa medfører at det ligg til grunn følgjande tal for drift- og investeringsbudsjett for Vestland fylkeskommune i 2023:

Sektor	2023
Forvaltning/fellesfunksjonar	35 600
Opplæring	829 400
Tannhelse	24 000
Kultur	3 000
Samferdsle (veg og kollektiv)	3 072 500
Sum	3 964 500

Tilråding

Fellesnemnda som finansutval sluttar seg til dei førebelse rammene for drift og investering i 2023 og desse rammene vert lagt til grunn for det vidare arbeidet.

Val av løyvingnivå

Når vi no har slått saman dei to eksisterande økonomiplanane og etablert eit felles økonomisk utgangspunkt, vert neste steg å få etablert kva nivå fylkestinget skal vedta løyvingar på. Det er dette løyvingnivået som vert utgangspunkt for politisk diskusjon og prioritering. Det vert også dette nivået som vert utgangspunkt når det skal takast stilling til budsjettfullmakter.

Det er ulike tilnærmingar som vert vurdert. Ein modell er føremålsbaserte løyvingar. Her kan t.d KOSTRA nyttast som inndeling. Då vedtek fylkestinget ei løyving til eit bestemt føremål utan å fastsette kor i organisasjonen denne løyvinga skal effektuerast. Ein annan modell er verksemdbaserte løyvingar, der fylkestinget også vedtek kva stad i organisasjonen som skal nytte tildelt løyving.

Prosjektlear vil med dette punktet varsle om at det vert jobba med denne problemstillinga, og vil kome attende med ei tilråding når dette er klart.

Nøkkeltal

Prosjektlear vil tilrå at det i løpet av budsjettprosessen for 2020 bør etablerast nøkkeltal med tilhøyrande måltal som er styrande for dei økonomiske prioriteringane i Vestland fylkeskommune. I dette arbeidsdokumentet vert aktuelle nøkkeltal kort omtala.

Prosjektlear viser i utgangspunktet til KS sin modell for å få fram fylkeskommunane sin økonomiske handlefridom ved hjelp av dei tre nøkkeltala gjeldsgrad, netto driftsresultat og storleiken på disposisjonsfond. Ved bruk av karakterskala frå 1 til 3 på kvart nøkkeltal får ein fram om fylkeskommunen har avgrensa, middels eller god handlefridom. Som det vil vera kjent for mange, kom Sogn og Fjordane og Hordaland ut i kvar sin ende av denne skalaen i både 2016 og 2017.

I gjeldande budsjett/økonomiplanar er det presentert nokre nøkkeltal for å sjå på utviklinga i økonomiplanperioden. I Hordaland fylkeskommune er dette faktorar som gjeldsgrad, storleik på lånegjelda, storleik på årlege låneopptak, rente- og avdragsutgifter, storleik på frie inntekter og netto driftsresultat. I Sogn og Fjordane fylkeskommune er det netto driftsresultat, gjeldsgrad, rente- og avdragsbelastning og disposisjonsfond som er presentert. Utviklinga i desse nøkkeltala i økonomiplanperioden viser i kva retning økonomien går, i tillegg til at dei samla gjev ein god peikepinn på om ein er på rett kurs.

Prosjektlear vil koma attende til forslag om kva nøkkeltal som skal nyttast og kva styringsnivå som skal leggjast til grunn. Prosjektlear meiner KS sin modell er god og at desse kan vera eit utgangspunkt for utarbeidinga av nøkkeltal for Vestland fylkeskommune.

Tilråding

Fellesnemnda som finansutval tek informasjonen i pkt. 2.4 val av løyvingnivå og i pkt. 2.5 nøkkeltal til orientering.

UTFORDRINGAR KNYTT TIL DRIFTSNIVÅET

Økonomiske utfordringar for Vestland fylkeskommune

I dette arbeidsdokumentet har vi danna eit felles økonomisk utgangspunkt for budsjettarbeidet i Vestland fylkeskommune ved å slå saman dei to fylkeskommunane sine vedtekne budsjett og økonomiplanar. Denne plattformen gjev ein peikepinn på den komande økonomiske stoda for Vestland fylkeskommune.

Tabellen i pkt. 2.1 viser reduksjon i driftsrammene på om lag 175 mill. kr frå 2019 til 2020. I og med at økonomiplanen for Hordaland fylkeskommune meir var å rekna som ei skisse enn ein reelt saldert økonomiplan kjem ikkje heile salderingsutfordringa ein står overfor fram i tabellen. Eksempelvis går det av tabellen fram at budsjettnivået for samferdselsektoren aukar med 17 mill. kr frå 2019 til 2020 medan det reelle behovet innanfor sektoren er monaleg større.

Den samla salderingsutfordringa i 2020 er i storleiken 375-400 mill. kr. Det alt vesentlege av dette gjeld samferdselssektoren med effekten av nye ferjekontraktar i Hordaland, nye bussanbod i Bergen og overgang til elektrisk drift av busstilbodet i delar av Bergen. Det høge investeringsnivået med veksande lånegjeld for Vestland fylkeskommune gjer at også kapitalutgiftene aukar.

I økonomiplanen for Hordaland fylkeskommune – utarbeidd i samband med budsjettet for 2019 – er det lagt opp til å dekke inn delar av den økonomiske ubalansen ved å redusere sektorrammene. Dette vil krevje

iverksetjing av monalege innsparings- og effektiviseringstiltak på sektornivå. Utfordringa vert å ha realistiske og gjennomførbare tiltak slik at kostnadsnivået reelt vert tilpassa tilgjengelege rammer.

I tillegg er det i økonomiplanen for Hordaland forslag om å nytte fondsmidlar for å dekke inn den særlege auken i driftsnivået i 2020. Sjølv med til dels monalege reduksjonar i driftsrammene og bruk av fond i 2020 står ein att med ein usaldert sum på om lag 150 mill. kr.

Det er mange ukjende faktorar i økonomiplanarbeidet. I løpet av 2019 kjem ein sentral faktor på plass i og med at regjeringa i Kommuneproposisjonen i mai presenterer det nye inntektssystemet for dei 11 fylkeskommunane som startar drifta frå 2020. Kva utslag systemet vil få for Vestland fylkeskommune er difor enno ukjent. Først etter mai 2019 vil ein ha noko sikrere haldepunkt om totaløkonomien for Vestland fylkeskommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har sendt forslag til nytt inntektssystem på høyring, med høyringsfrist 8.3.2019, ref. anna sak til fellesnemnda med forslag til fråsegn.

Utvikling i inntektene

Skatt og rammetilskot – frie inntekter – er den største og mest sentrale inntektsposten i fylkeskommunen sitt budsjett. I Vestland fylkeskommune utgjer dei frie inntektene ein stor del av dei samla inntektene. Utforminga av fordelingsmodellane i inntektssystemet har difor stor innverknad på kva inntektsgrunnlag – og derigjennom kva driftsnivå - Vestland fylkeskommune kan oppretthalde.

Eit viktig punkt i revisjonen av det nye inntektssystemet er at Sogn og Fjordane i 2019 har ein særskilt tapskompensasjon på grunn av endringane i inntektssystemet frå 2015 på 106 mill. kr. I kva grad og korleis denne summen vert vidareført i det nye inntektssystemet, vil sjølv sagt også påverke inntektsnivået ved oppstart av Vestland fylkeskommune.

Fordeling av ramma er viktig, men ein må ikkje tape av syne at minst like viktig er det med vekst i dei samla rammene. I statsbudsjettet for 2019 er det ikkje lagt inn vekst i dei frie inntektene til fylkeskommunane og held denne trenden fram i økonomiplanperioden, vil ikkje denne finansieringskjelda kunne bidra til å løyse dei økonomiske utfordringane vi ser for den nye fylkeskommunen.

I regjeringa sitt framlegg til nytt inntektssystem er det mellom anna lagt vekt på at dei samla rammene for samanslegne fylkeskommunar i størst mogleg grad skal samsvare med det fylkeskommunane fekk kvar for seg. Det er difor naturleg å førebels legge til grunn inntektsføresetnadane i det samanslegne budsjettet.

Risikofaktorar

Ovanfor er det nye inntektssystemet nemnt som ein viktig faktor for den økonomiske situasjonen ved starten av Vestland fylkeskommune frå 2020. Andre viktige faktorar frå sentralt hald er at dei nye oppgåvene som fylkeskommunane skal få vert fullfinansierte. I denne samanheng er særleg overføringa av fylkesdelen av sams vegadministrasjon ein vesentleg usikkerheitsfaktor.

Prosjektlear vil elles peike på rentenivået som ein vesentleg risikofaktor. Med så høg lånegjeld som Vestland fylkeskommune har frå starten, spelar sjølv sagt rentenivået ei vesentleg rolle. Noregs Bank har varsla at rentenivået vil gå opp dei komande åra og dette vil auka dei økonomiske utfordringane ein står overfor. I økonomiplanen for Hordaland fylkeskommune er effekten av den varsla renteoppgangen rekna til vel 30 mill. kr i 2020 samanlikna med 2019.

Det høge investeringsnivået det er lagt opp til i økonomiplanane til dei to fylkeskommunane, og den varsla renteoppgangen, gjer at prosjektleiaren i neste møte i finansutvalet vil gå nærare inn på arbeidet med å tilpasse investeringsplanen til eti framtidig berekraftig nivå.

Tilråding

Fellesnemnda som finansutval tek dei skisserte utfordringane for Vestland fylkeskommune til orientering.

Prioriteringar og strategiske vegval - politiske bestillingar

Den økonomiske utfordringa i 2020 er som nemnt på 375-400 mill. kr og er aukande i økonomiplanperioden. Sjølv om desse tala er førebelse, gjev dei ein klar indikasjon på at det må setjast i verk tiltak for å få samsvar mellom forventta utgifts- og inntektsside dei komande åra.

Det er i pkt. 3.1 gjort greie for at det er lite sannsynleg at utfordringa ein står overfor i Vestland fylkeskommune i noko monn kan løysast med framtidig vekst i frie inntekter.

Av klimabudsjettet til Hordaland fylkeskommune går det fram kva miljømessige effektar det grønne skiftet i ferjesektoren har. Klimabudsjettet viser at reduksjonane i CO₂-utsleppa er vesentlege, også i nasjonal samanheng. Det har frå statleg hald så langt ikkje vore vilje til å gå inn i problemstillinga med t.d. å vurdere eigne tilskotsordningar for klimaomstillinga for å hjelpe til ved starten av omlegginga. Fylkestinget i Hordaland vedtok i oktober 2018 ei fråsegn om slik tilskotsordning. Så om fylkestinget sitt forslag får gjennomslag kan ein vone på noko drahjelp frå sentralt hald. Det er likevel for tidleg å forskottere ein statleg medverknad inn i det økonomiske opplegget no.

Ein står då att med at det alt vesentlege av utfordringa må dekkast gjennom tiltak i sektorane og prosjektleiaren vil alt no gje fellesnemnda som finansutval ei kort orientering om ulike måtar å nærme seg den økonomiske ubalansen og ulike «verktøy» for å skape økonomisk balanse på kort og mellomlang sikt.

Punkt 2.6 gjev ei oversikt over dei viktigaste faktorane for den ubalansen vi har i den samla økonomien for Vestland fylkeskommune. Vi ser av denne gjennomgangen at ubalansen dels skuldast faktorar som gjeld enkeltsektorar, og dels skuldast vekst i fellesutgifter – som kapitalutgifter - og forventta nedgang i fellesinntekter – som rammetilskotet. Ein kan nærme seg dei salderingsmessige utfordringane på ulike måtar.:

Rammestyring på sektornivå: Då vert den fastsette ramma på kvar sektor styrande, og alle økonomiske utfordringar/overskridingar som oppstår på sektoren må løysast innafor sektoren si ramme.

Ein for alle, alle for ein; Ei tilnærming der alle økonomiske utfordringar og overskridingar i utgangspunktet vert løfta opp som eit felles problem, og alle sektorar må ta ei %-vis lik del av naudsynt innsparing.

Felles problem – spesifikk løysing; Ei tilnærming der alle økonomiske utfordringar og overskridingar i utgangspunktet vert løfta opp som eit felles problem, og løysinga ligg i å ta innsparingane der dei «smertar» minst.

Rammestyring er i utgangspunktet ei grei tilnærming, men i mange tilfelle vert dei økonomiske utfordringane for store til å kunne handterast på sektornivå aleine. Eit eksempel på dette er dei nye ferjekontraktane på samferdslesektoren. Tilnærminga med ein %-vis reduksjon i alle sektorrammene for å dekke ei økonomisk utfordring er i utgangspunktet enkel å administrere, men gjer det vanskeleg å sikre rett prioriteringsprofil på kutta. Den siste tilnærminga er etter prosjektleiaren sitt syn den mest målretta, men også den mest ressurskrevjande. Den vil stille krav til både utgreiings- og prioriteringskapasitet. Prosjektleiaren ser føre seg at det kan bli aktuelt å nytte ein kombinasjon av desse tilnærmingane i det vidare arbeidet.

Når det gjeld sjølve tiltaka/mogelege måtar å møte dei økonomiske utfordringane på, vil prosjektleiaren peike på tre hovudområde:

Påverknadsarbeid: Det kan arbeidast for å påverke fylkeskommunen sine eksterne rammeføresetnader generelt gjennom politisk arbeid mot aktuelle avgjerdestakarar, og spesielt mot Stortinget i høve utforminga av nytt inntektssystem og økonomisk realvekst for fylkeskommunane. Auka frie inntekter vil gje tilsvarande reduksjon i salderingsutfordringa.

Redusere kapitalutgiftene: Kapitalutgifter må finansierast innafor dei årlege driftsrammene. Ein auke i kapitalutgifter medfører tilsvarande auke i presset mot driftsrammene. Eit avgjerande grep for å få ned kapitalutgiftene er å redusere lånegjelda. Dette kan lettast gjerast ved å redusere planlagde låneopptak.

Økonomiplanane for dei to fylkeskommunane viser at det er lagt opp til høgt investeringsnivå i perioden. Som tidlegare nemnt vil investeringsplanane vere hovudtema på møte i mars. Her kan det bli aktuelt å

drøfte måtar å prioritere investeringane i Vestland fylkeskommune på, med sikte på å redusere nivå og gjennomføringstempo.

Tiltak på sektornivå (all fylkeskommunal drift); Hovudtyngda av utfordringa må likevel innfriast innafor den fylkeskommunale drifta. Sektorane må då kartlegge aktuelle tiltak innafor desse hovudlinene:

- Effektiviseringstiltak; gjere ting «smartare»
- Aktivitetsreduserande tiltak; slutte å gjere ting
- Auke inntektene

Felles for begge desse tiltaksformene er at det må gjerast eit grundig utgreiings- og vurderingsarbeid før vedtak og iverksetjing. Ein metode for å starte eit slikt arbeid er å samanlikne eigen økonomi med andre fylkeskommunar/landsgjennomsnittet for landet. Ei slik samanlikning kan gje ein peikepinn på kvar vi ligg godt an, og kvar vi eventuelt kan gjere ei nærare vurdering av drifta med tanke på eventuelle innsparingar. Prosjektleiaren vil kome nærare attende til dette i eit eige innlegg i fellesnemnda sitt møte 14. februar.

Utarbeiding av eit godt avgjerdsgrunnlag for prioritering av varige utgiftsreduserande tiltak vil krevje tid og ressursar. Det kan difor vere utfordrande å få balanse i dei årlege budsjetta på kort sikt. Det er likevel vesentleg at den nye fylkeskommunen evnar å gjere opp rekneskapen i balanse dei komande åra slik at vi ikkje skyv føre oss underskot som må løysast i tillegg til dei årlege utfordringane vi alt ser av dei samanslegne økonomiplanane. Slik prosjektleiaren ser det er det to hovudgrep som kan nyttast i 2020 for å møte ei salderingsutfordring:

Bruk av fondsmidlar; Oppsparte fondsmidlar kan brukast for å ta deler av salderingsutfordringa. Dette er midlar av «eingongskarakter», dvs. at ei slik tilnærming er avgrensa til den kapitalen som står disponibelt.

Kortsiktige tiltak på sektornivå; Det som er viktig å vektlegge i høve kortsiktige kostnadsreduserande tiltak for å få balanse i budsjettet er:

- Realisme - at dei let seg gjennomføre og gjev budsjettert innsparing – styrbare postar.
- Godta at det ikkje nødvendigvis er slik at det er dei lågast prioriterte områda som er lettast å ta ut slike gevinstar på.
- I den grad det blir sett i verk tiltak utelukkande for å få salderingsbalanse på kort sikt, må tiltaka vere reversible.

Eksempel på eit slikt tiltak kan vere «asfaltlegging» på vegsektoren. Dette er eit styrbart budsjettområde – der det som vert avsett styrer aktiviteten. Sogn og Fjordane har mellom anna nytta dette som kortsiktig salderingspost enkelte budsjettår. Det er viktig å understreke at dette ikkje var eit uttrykk for ei ønska langsiktig tilpassing, men ein strategi for å saldere budsjetttrammene fram til det vart vedteke og iverksett prioriterte langsiktige reduksjonstiltak.

Slik prosjektleiaren vurderer det, kan ei slik tilnærming nyttast fram til vi har balanse i økonomien. Det betyr i praksis at i den grad vi ikkje får til økonomisk balanse det enkelte år, må vi nytte kortsiktige tilpassingar der vi har høve til å styre aktiviteten.

Prosjektleiaren vil i denne omgang avgrense seg til å gje Fellesnemnda som finansutval denne orienteringa. Med bakgrunn i dette må det politiske nivået byrje å førebu seg på korleis vi skal løyse dei økonomiske utfordringane. Prosjektleiar vil kome attende til aktuelle tilnærmingar og tiltak i løpet av budsjettprosessen.

Tilråding

Fellesnemnda som finansutval tek punktet om prioriteringar og strategiske vegval til orientering.

NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR FYLKESKOMMUNANE FRÅ 2020

Høyringsinnspel til KMD

KMD har sendt ut eit forslag til nytt inntektssystem på høyring til fylkeskommunane. Prosjektleiari har laga eit framlegg til høyringsfråsegn, jf. eiga sak som går parallelt til Fellesnemnda. Det er lagt opp til at denne vert godkjend av Fellesnemnda, med endeleg handsaming i fylkesutvala i Hordaland og Sogn og Fjordane. Målsetnaden er at vi skal ha likelydande fråsegner som vert sendt til KMD. Det vert elles vist til saka for meir informasjon.

Rammeoverføringar til Vestland fylkeskommune i 2020 – nytt inntektssystem lagt til grunn

Prosjektleiari har teke utgangspunkt i modellane i høyringsframlegget frå KMD. Modellane har ei noko ulik fordeling av den etablerte tapskompensasjonen frå omlegginga av inntektssystemet i 2015. Utifrå dette ser vi at endringa for Vestland fylkeskommune varierer frå nedtrekk på 27,8 mill. kr til ein auke på 10,8 mill. kr, alt etter kva fordeling for tidlegare innarbeidd tapskompensasjon som vert lagt til grunn. Prosjektleiari ser at uansett kva modell som vert lagt til grunn, er endringane forholdsvis små i høve den ubalansen som vert presentert for Vestland fylkeskommune. Prosjektleiari vil understreke at han ikkje er eining i nokon av modellane, men meiner at tapskompensasjonen bør fordelast etter same modell som tidlegare, jf. sak om høyringsinnspel.

Det vert gjort merksam om at tala som er nytta i modellane er utifrå fylkeskommunane sine kriterieverdiar i inntektssystemet for 2018. Det er vidare knytt uvisse til kva finansiering som følger med dei nye oppgåvene som fylkeskommunane får ansvar for frå 2020.

Tilråding

Fellesnemnda tek informasjonen om nytt inntektssystem og førebelse utslag for Vestland fylkeskommune til orientering.

NESTE MØTE I FELLESNEMNDA SOM FINANSUTVAL

Neste møte for Fellesnemnda som finansutval er sett til 13. mars. Det vert her lagt opp til presentasjonar frå sektorane i Vestland fylkeskommune, med fokus på satsingar og utfordringar framover.

Prosjektleiari vil også kome med ein nærare gjennomgang av det samla investeringsprogrammet for Vestland fylkeskommune.

Prosjektleiari vil vidare gjere ei vurdering av den totale økonomien og kome med forslag til korleis vi kan arbeide vidare med å løyse dei økonomiske utfordringane i Vestland fylkeskommune.

Ev. politiske bestillingar som skulle kome i handsaming av arbeidsdokument 1/19, vert om mogleg, lagt fram i dette møte.