

Fellesnemnda, Nye Vestland fylkeskommune

23.5.2019

Budsjett 2020/økonomiplan 2020-2023 - Arbeidsdokument 3/19

I dette tredje arbeidsdokumentet til fellesnemnda, i rolla som finansutval, har prosjektleiar fokus på følgjande områder;

- Framlegg til kommuneproposisjon 2020;
 - o økonomiske verknadar av nytt inntektssystem
 - o nye oppgåver
- Politisk kontoplan/løyvingsnivå
- Investeringsbudsjettet – framlegg til forskyving og reduksjon i løyvingar
- Innsparingar i driftsbudsjettet – tilnærming til fordeling.

Ved handsaming av arbeidsdokument 2/19 vart det stor aktivitet frå politisk side både med spørsmål og kommentarar. Nokon av desse spørsmåla vil prosjektleiar svare ut i andre saker enn i arbeidsdokument. Andre spørsmål/ kommentarar vil vere ein naturleg del av det vidare budsjettarbeidet.

1 KOMMUNEPROPOSISJONEN – ØKONOMISKE VERKNADAR

Då tida mellom framlegging av kommuneproposisjon og møte i fellesnemnda 23.mai er kort, vert verknadane av kommuneproposisjonen presentert munnleg i dette møte. Prosjektleiaren vil innarbeide verknadane av kommuneproposisjonen til møte i juni.

Tilråding

Fellesnemnda tek prosjektleiar sin presentasjon om kommuneproposisjonen til orientering.

2 POLITISK KONTOPLAN

Fellesnemnda har vedteke finansutvalsmodellen. Dette inneber ei sterk politisk involvering og forankring av budsjett-/økonomiplanprosessen. Det er finansutvalet som utarbeider framlegget til budsjett-/økonomiplan som vert sendt ut til politisk slutthandsaming. I dette arbeidet er det nytta ein politisk kontoplan som gjev grunnlag for politiske prioriteringar/ løyvingar, og som er utgangspunkt for budsjettgjennomføringa i utvala. Dette har vore ein lang praksis i Sogn og Fjordane medan det i Hordaland er fylkesrådmannen sitt framlegg som har gått til politisk slutthandsaming. Politikarane må kjenne til dette systemet når dei skal delta aktivt i arbeidet. Dette er viktig både i budsjett-/økonomiplanprosessen og i sjølve budsjettgjennomføringa.

Prosjektleiar har utarbeid eit forslag til inndeling i løyvingsnivå; sjå tabell under. I det vidare vert dette kalla det politiske løyvingsnivået, då det er dette prinsipielle nivået budsjettet skal vedtakast på av fylkestinget ved budsjetthandsaminga. Løyvingsnivå speglar at fylkeskommunen har ansvar for mange oppgåver med ulike føremål, og den økonomiske prioriteringa av desse oppgåvene skal reflekterast i budsjettet og i

økonomiplanen. Dei einskilde nivåa gjev uttrykk for føremålet med løyvinga, og samsvarer samstundes med den administrative inndelinga av fylkeskommunen i sektorar.

Finansutvalet har i budsjett-/økonomiplanprosessen høve til å omdisponere innafor dei ulike løyvingsnivåa. Endringar innan og mellom dei vedtekne løyvingsnivå i gjennomføringa av budsjettet må gjerast i samsvar med ein fullmaktsstruktur som prosjektleiar kjem nærare inn på nedanfor.

Den fylkeskommunale verksemda er foreslått delt inn sektorar pluss eit område for fellesinntekter og - utgifter. Sektorane er igjen inndelt i ulike løyvingsnivå. I budsjettgjennomføringa vil kvart hovudutval få ansvar for ulike sektorbudsjett/løyvingsnivå samt at fylkesutvalet vil få ansvar for dei sektorane/løyvingsnivåa som ikkje høyrer naturleg inn under eit hovudutval, t.d. tannhelsesektoren. Viss det vert naudsynt å gjere budsjettendringar som overskrid hovudutvala/fylkesutvalet sine ansvarsområde, t.d. budsjettendring mellom sektorane må dette avgjerast av fylkestinget. Fylkestinget vedtek budsjettsum for kvar av løyvingsnivåa. Skal det gjerast budsjettendring mellom t.d. løyvingsnivåa Ferje og Båt i løpet av budsjettåret, er forslaget at Hovudutval for samferdsle og mobilitet har fullmakt til å godkjenne ei slik endring. For løyvingsnivå som ikkje er knytt opp til hovudutval, er forslaget at fylkesutvalet har fullmakt til å gjere budsjettendringar mellom desse løyvingsnivåa.

Forslaget går vidare ut på at fylkesrådmannen i budsjettåret har fullmakt til:

- å gjere endring innanfor dei einskilde løyvingsnivåa
- å sjå løyvingsnivåa som gjeld administrasjon av dei ulike sektorane i samanheng.

Prosjektleiar vil koma attende til den endelege fullmaktstrukturen, og vurdere kva fullmakter som er naudsynte for å oppretthalde ei god og tett administrativ budsjettoppfølging

Budsjettdokumentet, som vil bli utarbeidd som ein konsekvens av finansutvalet sitt arbeid og justert ut frå fylkestinget sitt endelege vedtak, vil vere eit sentralt styringsdokument då det er her ein ytterlegare oppdeling av løyvingsnivået innanfor kvar sektor vil bli presentert. Ein har lagt vekt på at løyvingsnivåa skal uttrykke eit føremål. Det er ei kopling mellom det politiske og det administrative nivået, og dette mogleggjer administrativ økonomioppfølging og rammestyling. Hordaland og Sogn og Fjordane har hatt ulik tilnærming når det gjeld budsjettfullmakter, budsjettoppbygging og handsaming av budsjett. Dette opplegget er ein mellomting mellom dei to gamle fylka, og med dette vil dei politiske prioriteringane bli synleggjort ved å auke eller redusere løyvingane til dei ulike prinsipielle nivåa.

Avslutningsvis vil prosjektleiar opplyse om at sidan arbeidet med samanslåinga held på for fullt, samt at det er mogleg at nye oppgåver/ansvarsområde kjem til, skal dette også inn i eit løyvingsnivå. Prosjektleiar må difor kome attende til ev. justeringar etter kvart som vi får betre oversikt over heilskapen i Vestland fylkeskommune.

I tabellen under er inndelinga i løyvingsnivå presentert;

Politisk organisering	Adm org	Politisk Løvingnivå
FT	Felles	Skatt, rammetilskot og inntektsutjamning Andre generelle statstilskot Konsesjonskraftsinntekter Kapitalinntekter/utgifter og utbytte, rentekomp Pensjonsutgifter fellesutgifter lønns og prisvekst Bruk/avsetning til fond/overføring til investering Overføring til investering
FU KU/FU FU FU FU FU	Org og øk	Politisk styring Kontrollutval Eigedom - drift og vedlikehald Org og øk tiltaksmidler Særskilte tilskot Administrasjon av org og øk
FU	Strategi og digitalisering	Plan,analyse, klima og Folkeh. IKT og digitalisering Administrasjon av strategi og digitalisering
FU	Tannhelse	Pasientbehandling Administrasjon av tannhelse
HU - Kultur, idrett og inkludering	Kultur, idrett og inkludering	Arkiv Bibliotek Kulturformidling- og utvikling Kulturarv Idrett og friluftsliv Inkludering Administrasjon av kultur og idrett
HU - samferdsle og mobilitet	Infrastruktur og veg	Veg - drifts og vedlikehald FTU-midler Administrasjon av infrastruktur og veg
HU - samferdsle og mobilitet	Mobilitet og kollektiv	Buss Bybane Båt Ferjer Administrasjon av mobilitet og kollektiv
HU- næring, naturressursar og innovasjon	Innovasjon og næringsutv	Verdiskaping byar/ regionar Naturressursar, landbruk og reiseliv Forskning, komp. og internasjonalisering Grøn vekst, klima og energi Administrasjon av innovasjon og næringsutv
HU - kompetanse og opplæring	Opplæring og kompetanse	Vgs Fagopplæring VO Fagskule Spesialundervisning og særskilt tilrettelagt undervisning Andre føremål opplæring Administrasjon av opplæring og kompetanse

Tilråding

Fellesnemnda som finansutval godkjenner inndelinga av budsjettet i sektorar med tilhøyrande løyvningsnivå slik det er presentert. Vidare sluttar fellesnemnda som finansutval seg til den førebelse skisserte fullmaktstrukturen i høve til kven som kan gjere budsjettendringar i gjennomføringa av vedteke budsjett.

3 INVESTERINGSBUDSJETTET 2020-2023

I arbeidsdokument 2/19 vart det samla investeringsprogrammet for Vestland presentert med utgangspunkt i dei vedteke investeringsprosjekta i Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommune. Prosjektleiari har fått i oppdrag å sjå på det samla investeringsnivået, og kva tiltak som er aktuelle for å redusere kapitalutgiftene på kort sikt.

I dette arbeidet har prosjektleiari vurdert følgjande tiltak/moment i høve investeringsnivå og tilhøyrande kapitalutgifter:

- Forskyving av investeringsløyvingar til etter 2020 – som følgje av forseinka framdrift
- Forskyving av investeringsprosjekt som er definert som ikkje påbegynte
- Reduksjon i nivået til sekkepostløyvingane
- Investeringsprosjekt som ikkje vert gjennomført

For alle desse tiltaka har prosjektleiari vurdert dei prosjekta som er finansiert ved fylkeskommunen sine egne midlar.

Forskyving av investeringsløyvingar til etter 2020 – som følgje av forseinka framdrift

Prosjektleiari har føreteke ei vurdering av framdrift for påbegynte investeringar. Det viser seg at det er nokon større investeringar har ei forseinka framdrift i høve føresetnadane som ligg til grunn i vedteke budsjett og økonomiplanar. Samla sum som vert forskyvd frå 2019 og 2020, til 2021 og seinare år er på 114 mill. kr. Dette vil gi ein positiv innverknad på kapitalutgiftene på kort sikt. Prosjektleiari vil presisere at dette ikkje vil hjelpe kapitalutgiftene i det langsiktige bildet, då investeringane vert gjennomført. Det vert såleis berre ei utsetjing av deler av låneopptaka som kjem seinare enn det som er lagt til grunn. Forskyvingane kjem som følgje av til dømes forseinka arbeid med reguleringsplan, lengre prosjekteringstid mv. i høve tidlegare føresetnader.

Forskyving av investeringsprosjekt som er definert som ikkje påbegynte

Vidare har prosjektleiari vurdert prosjekt som ikkje er påbegynte, jf. tabell i arbeidsdokument 2/19. Sett i lys av den utfordrande økonomiske situasjonen vil prosjektleiari tilrå å forskyve løyvingane knytt til alle investeringsprosjekt som er definert som ikkje påbegynte, med eitt år. Dette vil samla redusere investeringsnivået i 2020 med samla 226 mill. kr. Dette vil gi oss ein drahjelp i 2020 i form av reduksjon i låneopptak og reduserte kapitalutgifter i det kortsiktige biletet. Dette medfører at Vestland fylkeskommune får redusert lånebehovet noko på kort sikt, samt at vi kan få noko meir tid til å gjere dei samla prioriteringane i Vestland fylkeskommune. På lenger sikt ser prosjektleiari at det kan vere naudsynt å tilrå å prioritere vekk nokon av investeringsprosjekta, men meiner at dette er noko vi kan kome attende til etter at det nye fylkestinget for Vestland er på plass.

Dette medfører at framdrifta for desse prosjekta vert forskyvd med eitt år:

- Mo og Øyrane – vassforsyning Mo
- Mo og Øyrane – internat mm.
- Ufordelt pott til nye prosjekt (skulebygg m.m i Sogn og Fjordane)
- Stord vgs
- Bømlo vgs
- Laksevåg vgs
- FV. 614 Svelgen-Indrehus

- FV. 57 Dale-Storehaug
- Brutiltak – ufordelt
- Øystese – Ålvik – Granvin
- Rebudsjettering og avslutning

På oversyn presentert tidligere var Askøy vgs presentert som ikkje påbegynt. Prosjektleiaren kan opplyse at det for dette prosjektet no er inngått signert avtale med entreprenør gjennom samspelkontrakt. I tillegg er det gjort avtale med Askøy kommune om felles byggeprosjekt og makeskifte av areal. Utifrå framdrift foreslår prosjektleiaren likevel å redusere løyvinga med 25 mill. kr i 2020.

Reduksjon i nivået på sekkepostløyvingane

Prosjektleiaren har vidare gjort ei vurdering av sekkepostløyvingane som ligg til grunn i vedtekne investeringsprogram for Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommune. Dette er løyvingar som går til skulebygg, utstyr på skulane, mindre prosjekt på fylkesvegane m.m. Prosjektleiaren si tilråding er at vi kan ta ned desse noko på kort sikt, men prosjektleiaren vil pt. ikkje tilrå at desse reduksjonane vert vidareført etter 2020. Varige reduksjonar i nivået på desse løyvingane vil kunne føre til ein vesentleg auke i forfall for bygningar og vegar. Etter prosjektleiaren si vurdering må varige reduksjonar i nivået nærare utgreiast. Etter ei samla vurdering av sekkepostløyvingane vert det tilrådd å redusere nivået med 10 %. Prosjektleiaren meiner at dette er nivå som på kort sikt er forsvarleg å ta ned. Det er vidare eit signal om at alle må bidra i ein vanskeleg økonomisk situasjon for den nye fylkeskommunen. På lenger sikt må vi gjere ei nærare vurdering av kva som er det samla nivået for sekkepostane som er forsvarleg å tilrå. Prosjektleiaren si tilråding medfører følgjande samla reduksjonar innanfor desse områda på investering i 2020:

• El-bilar	0,2 mill. kr
• It-investeringar	3,2 mill. kr
• Ombygging/rehabilitering/mindre tilbygg/tiltak gåande m.m (vgs)	10,8 mill. kr
• Utstyr skulane	4,4 mill. kr
• Opprusting av fylkesvegar, trafikktrygging m.m	35,1 mill. kr
• Kollektivtiltak	2,4 mill. kr
• Kultur – verneverdig fk. Bygg	0,3 mill. kr
• Utstyr og klinikkar tannhelsetenesta	2,0 mill. kr

Samla effekt av reduksjonane i sekkepostløyvingane gjev ein reduksjon i investeringsnivået i 2020 på 58,4 mill. kr.

Investeringsprosjekt som ikkje vert gjennomført

I FT-sak 8/19 i Sogn og Fjordane fylkeskommune vedtok fylkestinget å ikkje gå vidare med å realisere Fellesmagasin for musea i form av prosjektet «Kløften». Prosjektleiaren vurderer det slik at det no ikkje er behov for desse midlane i investeringsplanen. I Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt investeringsprogram har det lege inne midlar på samla 87,5 mill. kr til dette prosjektet, der 20 mill. kr ligg inne i 2020. Ved å ta ut denne investeringa får vi redusert lånebehovet noko i 2020, og redusert det samla lånebehov med om lag 70 mill. kr.

Samla vert investeringsbudsjettet for Vestland fylkeskommune redusert med 20 mill. kr i 2020 som følgje av at desse prosjekta ikkje vert gjennomført.

Oppsummering

Samla effekt av tiltaka og endringane i investeringsprogrammet som er tilrådd over medfører ein reduksjon på 418 mill. kr i 2020. Prosjektleiaren meiner at dette er tilpassingar som er naudsynte å tilrå no, for å redusere det totale investeringsnivået i 2020. Prosjektleiaren vil minne om at den økonomiske situasjonen til Vestland fylkeskommune er særskild krevjande, og at dette grepet vil vere eit fyrste steg.

Reduserte investeringar vil vise att med reduksjonar i driftsbudsjettet. Over tid vil effekten verte monaleg som følge av at ein treng mindre lånefinansiering. Prosjektleiar kjem attende til dette i budsjettprosessen.

Tilråding

Fellesnemnda som finansutval legg til grunn at det samla investeringsbudsjettet innanfor bygg og fylkesveg i Vestland fylkeskommune vert redusert med 418 mill. kr i 2020. Nettobeløpet, det vil seia eigenfinansiering som krev låneopptak er om lag 335 mill. kr.

4 INNSPARINGSKRAV PÅ SEKTOR – TILNÆRMING TIL FORDELING

Prosjektleiar har i tidlegare arbeidsdokument og i presentasjonar gjort greie for den økonomiske utfordringa Vestland fylkeskommune står ovanfor. Overslag over salderingsutfordringa i 2020 er i arbeidsdokument 2/19 rekna til opp mot 400 mill. kr.

Då tida mellom framlegging av kommuneproposisjon og møte i fellesnemnda 23.mai er kort, vert verknadane av kommuneproposisjonen presentert munnleg i møte. Prosjektleiaren vil innarbeide verknadane av kommuneproposisjonen til møte i juni.

Den økonomiske salderingsutfordringa er som nemnt alvorleg, og det må arbeidast vidare både på administrativt og politisk nivå for å løyse dette på ein best mogleg måte. I det kortsiktige bilete vil prosjektleiar minne om dei ulike tilnæringsmåtene for å kome i mål med eit saldert budsjett for 2020:

- Auke inntektsrammene frå statleg hald
- Redusere investeringsnivå og kapitalutgifter
- Andre aktuelle salderingstiltak
- Innsparingstiltak på kort sikt

Prosjektleiar meiner det framleis må arbeidast for å auke inntektsrammene frå statleg hald. Arbeidet med å få fram våre utfordringar innan veg, ferje og kollektivtiltak, særleg i lys av nye klimavenlege tiltak må halde fram. Her vil det politiske arbeidet vere sentralt.

Prosjektleiar sine tilrådingar i høve investeringsnivået i 2020 og tilhøyrande kapitalutgifter er omtala under punkt 4 og 5 i dokumentet.

I høve andre aktuelle salderingstiltak vil mellom anna bruk av fond vere ein aktuell strategi, men prosjektleiar vurderer det slik at dette er eit tiltak som ikkje kan nyttast til å løyse heile utfordringa. Når det gjeld bruk av fond vil disponibelt nivå mellom anna vere avhengig kor mykje av rekneskapsoverskota i dei to fylkeskommunane frå 2018 som vert avsett til fond. Dersom heile rekneskapsoverskotet i dei to fylkeskommunane vert avsett vil dette gi om lag 75 mill. kr til hjelp i salderinga.

Etter prosjektleiar si vurdering er vi nøydd til å sjå på tiltak for å redusere å redusere sektornivået, i høve driftsrammene som ligg til grunn i dag. Det vil vere hensiktsmessig å finne tiltak som er reversible, slik at vi kan få noko meir tid til å prioritere varige tiltak. Samstundes må vi sjå på sektorinntektene vi har, og i kva grad desse kan aukast for å betre den samla økonomiske situasjonen. Til møte i juni vil prosjektleiar legge fram forslag til ei fordeling av reduksjon/kutt i dei enkelte sektorrammene.

Tilnærminga til sektorreduksjonane kan gjerast på ulike måtar. Ei tilnærming kan vere same prosentvise reduksjon for kvar sektor (ostehøvelprinsippet). Ei anna tilnærming kan vere å gje signal om å vurdere særlege tiltak i høve til nokre område. Arbeidet med samanslåing og nye oppgåver gjer at prosjektleiar førebels ikkje har god nok oversikt til å vurdere om nokon sektorar skal prioriterast særskild i høve kutttiltak. Det er difor prosjektleiar sitt utgangspunkt at alle sektorar må vere med å bidra, men det vert gjort ei vurdering av realistiske tiltak på kort sikt. Generelt vil prosjektleiar gjere merksam på at i ei slik vurdering vil fylkeskommunen sine forplikingar i høve kontraktar vere avgrensande på enkelte område, mens på andre område vil det vere større handlingsrom i høve reduksjonar i det kortsiktige bilete. Dette vil bli nærare omtala i saka til møte i juni. I denne omgang vert dette berre ei orientering til politisk nivå. På noverande tidspunkt er det opning for å gje signal om prioritering i høve til einskildsektorar, men prosjektleiar tek atterhald om at det må lagast eit samla opplegg som gjer at ein kjem i mål med salderinga.

Tilråding

Fellesnemnda tek prosjektleiar si tilnærming til å løyse salderingsutfordringa til orientering.

5 NESTE MØTE I FELLESNEMNDA SOM FINANSUTVAL

Neste møte i Fellesnemnda som finansutval er sett til 18. juni. Prosjektleiar vil ta inn verknadane av framlegget til kommuneproposisjonen, og med det presentere eit framlegg om rammer på dei ulike budsjettområda. Ein får då oversyn over dei økonomiske verknadane og dei nye oppgåvene som Vestland fylkeskommune vil stå over for frå og med 2020.