



Arkivnr: 2015/5430-1

Saksbehandlar: Karl Viken

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		18.06.2015

Årsbudsjett 2016/Økonomiplan 2016 - 2019. Føresetnader og rammer.

Samandrag

Årsbudsjett 2016/Økonomiplan 2016–2019 skal leggjast fram for fylkestinget i desember 2015. Fylkesrådmannen har i denne saka sett på økonomiske føresetnader for arbeidet med Årsbudsjett 2016/Økonomiplan 2016–2019.

Basert på overslag over inntektene ein kan rekna med i 2016 ut frå signal i Kommuneproposisjonen og særleg veksten i kapitalutgiftene, vert det i saka lagt opp til at samla driftsramme i 2016 vert redusert med 59 mill. kr i høve til budsjettet for 2015. Med føresetnadene som ligg til grunn for utrekningane i saka vil nedgangen i driftsrammene halda fram vidare i økonomiplanperioden, og vil i 2019 vere 98 mill. kr lågare samanlikna med budsjettet for 2015.

Hovudårsakene til nedgangen i driftsrammene er:

- Endring i inntektssystemet som fører til reduksjon i frie inntekter for Hordaland fylkeskommune på om lag 50 mill. kr med gradvis nedtrapping fordelt over åra 2015-2019.
- Auka belastning på renter og avdrag på 254 mill. kr på grunn av auka lånegjeld, auke i avdrag og ein viss auke i rentesatsen i økonomiplanperioden.
- Nedgang i prognosen for konsesjonskraftinntekter på omlag 15 mill. kr frå 2016 på grunn av låg straumpris og at fastprisavtaler går ut i perioden.
- Auke i pensjonskostnadane med 15 mill. kr frå 2016.

Den årlege realveksten i dei frie inntektene på 0,7% er ikkje nok til å dekkje endringane nemnt i strekpunkt ovanfor.

Fylkesrådmannen vil seinare tilpassa budsjettet for 2016 og økonomiplanperioden når føresetnadane vert meir avklara gjennom budsjettprosessen til hausten.

Det er rekna med investeringar på 2 836 mill. kr i 2016, 2 254 mill. kr i 2017, 1 570 mill. kr i 2018 og 1 494 mill. kr i 2019. Til samanlikning er investeringane i 2015 etter budsjettendringar i sak til junistinget på 4 025 mill. kr. Investeringane i økonomiplanperioden er i stor grad innan samferdsel og opplæring.

Forslag til vedtak

Fylkesutvalet tek til orientering dei økonomiske rammene for perioden 2016–2019 slik dei er skisserte i denne saka. Rammene vert å justera i den grad ein får nye haldepunkt som gjev grunnlag for det.

Fylkesutvalet er uroa over den sterke gjeldsoppbygginga og har merka seg at fylkesrådmannen legg opp til auka avdragsbetaling i komande økonomiplanperiode.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Ingrid Holm Svendsen
fylkesdirektør økonomi og organisasjon

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 02.06.2015

1. Arbeidet med Årsbudsjett 2016/ Økonomiplan 2016–2019

I denne saka vert det lagt fram førebels økonomiske rammer for bruk i budsjettarbeidet for 2016 og økonomiplanperioden 2016–2019.

Dei politiske utvala får budsjett dokumenta til handsaming etter at fylkesrådmannen har utarbeidd eit samla budsjettgrunnlag for fylkeskommunen. Fylkesrådmannen reknar med å leggja fram budsjettgrunnlaget rundt 1. oktober.

Tidleg i oktober – kort tid etter at budsjettgrunnlaget er utarbeidd – vert statsbudsjettet for 2016 lagt fram. Fylkesrådmannen vil ta omsyn til verknadene av statsbudsjettet i eit notat – revidert budsjettgrunnlag – som vert lagt fram om lag 1. november. Budsjettet og økonomiplanen vert vedtekne av fylkestinget på møtet i desember 2015.

2. Litt om den økonomiske stoda

2.1 Rekneskapsresultat

Fylkeskommunen sine rekneskavar sidan 2004 har hatt overskot eller balanse i drifta. I 2014 vart rekneskapsavslutta i balanse.

Netto driftsresultat viser kva ein har igjen etter at alle driftsutgifter medrekna renter og avdrag er dekkja. For Hordaland fylkeskommune vart netto driftsresultat i 2014 52,3 mill. kr, som utgjer 0,7% av driftsinntektene. For alle fylkeskommunar var gjennomsnittleg netto driftsresultat på 3,0% i 2014.

Det har tidlegare vore vanleg å rekna at kommunesektoren bør ha eit netto driftsresultat på minst 3% av driftsinntektene. «Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi» har tilrådd at netto driftsresultat for fylkeskommunane bør ligge på minst 4 %.

2.2 Budsjettsituasjonen for 2015

Prognosen etter 1. tertial viser negative budsjettavvik på om lag 50 mill. kr. Det er i stor grad på inntektssida det sviktar. Billettinntektene innan kollektivtrafikken viser svakare vekst enn budsjettet. Det er og svikt i konsesjonskraftinntekter og skatt. Regjeringa legg i Revidert nasjonalbudsjett opp til å gje delvis kompensasjon for svikten i skatteinntektene.

Sjølv om prognosen viser svikt på 50 mill. kr, reknar ein ikkje med å få rekneskapsmessig underskot. I budsjettet for 2015 er det sett av 102 mill. kr til finansiering av investeringar. Deler av denne summen må i tilfelle strykast ved rekneskapsavsluttinga.

Det er budsjettert med eit netto driftsresultat på 0,5 %. Om prognosen slår til, kan netto driftsresultat ende nokså nær 0.

3. Overslag over inntektsutviklinga for perioden 2015–2019

3.1 Signal om inntektsutviklinga i kommuneproposisjonen

I kommuneproposisjonen for 2016, som vart lagt fram 12. mai, heiter det at Regjeringa legg opp til ein reell vekst i kommunesektoren sine samla inntekter i 2016 på mellom 6 og 7 mrd. kr. Av den samla inntektsveksten vert det lagt til grunn at mellom 4,5 og 5 mrd. kr vil koma som frie inntekter (skatt og rammeoverføringar). Dette svarar til ein realvekst i frie inntekter på mellom 1,3 og 1,5 prosent.

I følge opplegget skal 500 mill. kr av realveksten i dei frie inntektene fordelast til fylkeskommunane. Dette svarar til ein realvekst på ca. 0,8 prosent, altså noko svakare enn veksten for kommunane. Av denne veksten er 200 mill. kr grunngjeve med behovet for vidare opprusting av fylkesvegane.

KS sin modell for utrekning av frie inntekter tilseier at Hordaland vil få ein vekst på ca. 40 mill. kr (0,7 %) frå 2015 til 2016. Bakgrunnen for at Hordaland fylkeskommune får litt lågare vekst enn gjennomsnittet er endringane som kom i det nye inntektssystemet frå 2015.

Kommuneproposisjonen for 2016 gjev ikkje haldepunkt for veksten i dei frie inntektene i åra etter 2016. Fylkesrådmannen har lagt til grunn tilsvarande vekst som frå 2015 til 2016 i resten av økonomiplanperioden.

Vidare vil fylkesrådmannen visa til at det i kommuneproposisjonen for 2016 vert peika på at ein reknar med at pensjonskostnadene for kommunesektoren samla sett vil auka med 900 mill. kr ut over det som dekkast av den kommunale deflatoren. For Hordaland fylkeskommune sin del vil dette utgjere ein reell kostnadsauke på minst 15 mill. kr.

3.2 Inntekter for Hordaland fylkeskommune

Tabell 1. Hordaland fylkeskommune – Frie inntekter 2015–2019

Mill. kr	Faste 2015-prisar				
	Rev. Bud. 2015	Overslag 2016	Overslag 2017	Overslag 2018	Overslag 2019
Skatt og rammetilskot	5 951	5 990	6 030	6 070	6 110
Endring		0,7%	0,7%	0,7%	0,7%

Utrekning av frie inntekter for åra 2015–2019 i Tabell 1 er gjort ved hjelp av KS sin modell.

4. Investeringar i økonomiplanperioden 2015- 2019

Fylkesrådmannen har i samband med denne saka gått gjennom det vedtekne investeringsbudsjettet og budsjettendringar som er gjort så langt i år. Dette fører til nokre justeringar dei komande åra samanlikna med opplegget i gjeldande økonomiplan.

Tabellen nedanfor viser kva investeringsrammer fylkesrådmannen legg til grunn for kvar sektor. Dei ulike sektorrammene vert nærare spesifiserte i det vidare budsjettarbeidet.

Tabell 2. Hordaland fylkeskommune. Investeringsoversyn 2015-2019 fordelt på sektorane

	Mill. kr i løpande prisar				
	Revidert budsjett 2015	Forslag for 2016	Forslag for 2017	Forslag for 2018	Forslag for 2019
Sum Fellesfunksjonar	44,0	27,0	27,0	27,0	27,0
Sum Opplæring	723,0	674,0	537,0	360,0	390,0
Sum Tannhelse	25,0	25,0	20,0	20,0	20,0
Sum Samferdsel	3 229,5	2 107,5	1 669,2	1 162,3	1 056,4
Sum Kultur	3,0	2,0	1,0	1,0	1,0
Sum investeringar	4 024,5	2 835,5	2 254,2	1 570,3	1 494,4

I 1. tertialrapport 2015 foreslår fylkesrådmannen nokre justeringar i investeringsbudsjettet. Justeringane fører til at investeringsnivået i 2015 vert noko høgare enn det som låg til grunn i det vedtekne budsjettet. Det er m.a. sett av meir midlar til skuleinvesteringar enn det som låg inne tidlegare. I det vedtekne budsjettet var det ført opp investeringar på 3,988 mrd. kr i 2015. I tertialrapporten er dette no foreslått endra til 4,025 mrd. kr for 2015. Vidare er det lagt til grunn investeringar for 2,836 mrd. kr i 2016, 2,254 mrd. kr i 2017, 1,570 mrd. kr i 2018 og 1,494 mrd. kr i 2019.

Fylkesrådmannen kjem attende til detaljerte tal og kommentarar for kvart enkelt investeringsprosjekt i budsjettprosessen til hausten. Ein kommenterer her berre kort nokre av prosjekta innanfor dei ulike sektorane.

Fellesfunksjonar

I økonomiplanperioden ligg m.a. inne mindre ombygging/opprusting av fylkesbygget på samla 9 mill. kr i perioden 2016- 2019. Vidare er det sett av samla 100 mill. i økonomiplanperioden til IT- fellessystem.

Opplæringssektoren

Innanfor opplæringssektoren er det i hovudsak ført opp dei prosjekta som ligg inne i gjeldande økonomiplan. Av store prosjekt kan nemnast tilbygg/rehabilitering ved Årstad vidaregående skole, nye skular på Voss og ny skule i Åsane. Vidare er m.a. tilbygg ved Bergen Katedralskole rekna med. Til rehabilitering/ombygging/mindre tilbygg i skulesektoren er det sett av 100 mill. årleg i økonomiplanperioden.

Det er nokre justeringar i investeringsnivået i opplæringssektoren i høve til gjeldande økonomiplan og hovudårsaka til dette er endra framdrift for nokre prosjekt. Fylkesrådmannen vil som nemnt kome attende til ei nærare vurdering av aktuelle prosjekt i den vidare budsjettprosessen.

Opplegget, jf. tabell over, medfører skuleinvesteringar på i alt 1 961 mill. kr i perioden 2016–2019. Investeringane i denne perioden er størst med 674 mill. kr i 2016. I revidert budsjettet for 2015 er skuleinvesteringane til samanlikning på 723 mill. kr.

Tannhelse

Innan tannhelsesektoren er det lagt inn årlege løyvingar på 5 mill. kr til utstyr. I tillegg er det lagt inn midlar til opprusting av tannklinikane. Fylkesrådmannen kjem nærare attende til dette i dei årlege budsjetta.

Samferdsel

I investeringsramma for samferdsel er det – i tillegg til fylkesveginvesteringane – løyvingar til billetteringssystemet, trafikkinformasjonssystem, terminalbygg/bussanlegg/sjåførfasilitetar og kaianlegg. Det er vidare innarbeidd 110 mill. kr i 2016 og 40 mill. kr i 2017 til vognmateriell for bybanen.

Budsjettramma for fylkesveginvesteringar er i revidert budsjett for 2015 på 1 694 mill. kr. Vidare utover i perioden er det ført opp 1 644 mill. kr i 2016, 1 446 mill. kr i 2017, 1 119 mill. kr i 2018 og 1 043 mill. kr i 2019. Totalt 5 252 mill. kr i perioden 2016- 2019. Tala tek utgangspunkt i vedtekne planar for fylkesvegnettet og handlingsprogrammet for fylkesvegnettet.

Vidare er det for Bybanen byggjesteg 3 rekna med 286 mill. i 2016 og 100 mill. i 2017. Fylkesrådmannen kjem attende til den vidare bybaneutbygginga i budsjettet for 2016.

Kultur

I kultursektoren er det sett av samla 5 mill. kr i økonomiplanperioden til restaurering av verneverdige bygg.

Samla investeringsnivå

Opplegget fylkesrådmannen har lagt til grunn, medfører samla investeringar på 8 154 mill. kr i perioden 2016–2019. Av tabell framanfor går det fram at investeringsnivået minkar utover i perioden. Dette skuldast i stor grad at vidare utbygging av Bybanen i Bergen enno ikkje er kome med i tala. Vidare skal handlingsprogrammet for fylkesveginvesteringane reviderast og dette kan gje endringar i perioden.

Gjeldsgraden til Hordaland fylkeskommune er pr. 2015 allereie høg, og denne vil auke tidleg i perioden for så å flate ut dei siste åra i økonomiplanperioden ut frå det investeringsnivået som det er lagt opp til i denne saka. Utfordringane knytt til auka gjeldsgrad er nærare omtalt i kapittel 5 nedanfor.

5. Renter og avdrag og lånegjeld

Med utgangspunkt i investeringsprogrammet i Tabell 2 er det i Tabell 3 sett opp oversyn over renter og avdrag fram til 2019. I utrekningane er det teke omsyn til at det vert gjeve rentekompensasjon for ein del lån til skuleføremål og veg- og kollektivtransporttiltak.

Fylkesrådmannen er uroa over den sterke veksten i lånegjelda. I 2015 vil netto gjeldsgrad passere 100 % av driftsinntektene. Riksrevisjonen si tilråding er at netto gjeldsgrad ikkje bør overstige 75 %. For å bremse veksten i lånegjeld, må ein først og fremst vere tilbakehaldne med å setje i gang nye investeringsprosjekt. I tillegg gjer fylkesrådmannen framlegg om ei opptrapping av avdraga.

Tabell 3. Hordaland fylkeskommune – Renter og avdrag 2015–2019

Mill. kr					
	Budsjett	Overslag	Overslag	Overslag	Overslag
	2015	2016	2017	2018	2019
A. Løpande prisar:					
Netto renteutgifter	183	185	192	203	213
Avdrag	330	442	509	578	650
Netto renter og avdrag	513	627	701	781	863
B. Faste 2015-prisar:					
Netto renter og avdrag	513	608	661	714	767

Av Tabell 3 ser ein at netto renteutgifter aukar frå 183 mill. kr i 2015 til 213 mill. kr i 2019 i løpande prisar. Avdraga aukar frå 330 mill. kr i 2015 til 650 mill. kr i 2019.

Omgjort til faste prisar går summen av renter og avdrag opp frå 513 mill. kr i 2015 til 767 mill. kr i 2019.

Ein har lagt til grunn at pengemarknadsrenta vil liggje på 1,5 % i 2016, stigande til 2 % i 2019. Ved deflateringa er lagt til grunn 3% pris- og lønsauke (deflator) pr. år etter 2015.

Opplegget som er skissert i denne saka vil medføra at lånegjelda aukar frå om lag 9,1 mrd. kr ved utgangen av 2015 til nær 11,3 mrd. kr ved utgangen av 2019.

Om ein legg til grunn ein nominell vekst i driftsinntektene på 3,5 %, er netto gjeldsgrad venta å utvikle seg om lag slik:

2014	2015	2016	2017	2018	2019
96 %	104 %	111 %	114 %	114 %	114 %

Med det skisserte opplegget vil ein altså stanse veksten i netto gjeldsgrad i løpet av økonomiplanperioden.

6. Driftsutgiftsrammer for perioden 2015–2018

Utrekningane framgår av Tabell 4 nedanfor og er gjort i faste 2015-prisar.

For å få fram endringar i rammene over tid har ein sett på sentrale inntekter på driftsbudsjettet og korleis dei utviklar seg. Viktigast her er dei frie inntektene.

Vidare er det i tabellen justert for endringar i renter, avdrag og driftsmidlar til investeringar. Det er også teke omsyn til at det i Kommuneproposisjonen for 2016 er varsla auke i pensjonskostnadene i 2016.

Tabell 4. Hordaland fylkeskommune - Samla driftsrammer i perioden 2015-2019

Mill. kr i faste 2015 prisar

	Budsjett 2015	Overslag 2016	Overslag 2017	Overslag 2018	Overslag 2019
1. Skatt og rammeoverføringar	5 951	5 990	6 030	6 070	6 110
2. Konesjonskraftinntekter	65	50	50	50	50
3. Sum sentrale inntekter drift	6 016	6 040	6 080	6 120	6 160
4. Renter + avdrag	513	608	661	714	767
5. Driftsmidl. til invest.budsjett	102	75	75	75	75
6. Auka pensjonskostnader		15	15	15	15
7. Sum spesifiserte utgifter	615	698	751	804	857
8. Til anna drift (3-7)	5 401	5 342	5 329	5 316	5 303
9. Endring i høve til budsjett 2015		-59	-72	-85	-98
10. Endring i høve til året før		-59	-13	-13	-13

Det er ovanfor gjort greie for utviklinga i dei frie inntektene for Hordaland, og desse inntektene framgår av linje 1 i Tabell 4 ovanfor.

Konesjonskraftinntektene, i linje 2 i tabellen, er på 65 mill. kr i 2015-budsjett. Dei siste åra har prisane i kraftmarknaden gått ned. Prognosen for 2015 viser at inntektene vil falle til under 50 mill. kr. Fylkesrådmannen har ført opp 50 mill. kr kvart av åra i økonomiplanperioden.

Renter og avdrag, jfr. kap. 5 framanfor, er førte på linje 4 i tabellen. I utrekningane er det lagt til grunn at pengemarknadsrenta vil gå opp frå 1,5 % til 2 % i perioden. Vidare har ein lagt til grunn at nye fastrenteavtalar vil ligge ca. 1 % over pengemarknadsrenta.

Fylkesrådmannen har i linje 5 i tabellen lagt inn at ein overfører 75 mill. kr frå driftsbudsjettet til investeringsbudsjettet kvart år i perioden. Netto driftsresultat vil då liggje på knapt 1 %.

Pensjonskostnadane er lagt inn på linje 6 med ein reell auke på 15 mill. kr i 2016, ut frå det som er skissert i Kommuneproposisjonen for 2016. Dette er vidareført på same nivå i heile perioden, men det er uvisse knytt til utviklinga i pensjonskostnadene.

Summen av dei spesifiserte utgiftene finn ein i linje 7. Desse utgiftene er så trekte frå dei sentrale inntektene for å koma fram til dei samla driftsrammene fylkeskommunen har til disposisjon for avdelingane si drift. Desse samla driftsrammene går fram av linje 8 i tabellen.

Fylkesrådmannen viser til at med dei føresetnadene som er lagt til grunn i utrekningane, vil driftsrammene bli 59 mill. kr lågare i 2016 samanlikna med 2015 i faste 2015-prisar. Driftsrammene går vidare ned utover i perioden med 13 mill. kr pr. år slik at dei samla rammene er 98 mill. kr lågare i 2019 samanlikna med 2015.

For å betra den økonomiske handlefridomen framover er det viktig å kritisk vurdere investeringsnivået dei komande åra. Dette vil bremse veksten i kapitalutgiftene.

7. Sluttmerknader

I saka er det skissert storleiken på driftsrammene for komande økonomiplanperiode ut frå nærare spesifiserte føresetnader. Prognosen er nedgang i driftsrammene til sektorane m.a. som følgje av auka kapitalutgifter og endringane det nye inntektssystemet medfører. Nedgang i dei samla driftsrammene kombinert med at ein står overfor mange utfordringar i fylkeskommunen, gjer den økonomiske situasjonen krevjande. Om ein skal makta å løysa utfordringane må det til omprioriteringar og reduksjonar innanfor fleire sektorar.

Dei totale driftsrammene for 2016 viser nedgang på 59 mill. kr i høve til budsjettet for 2015 og dette gjer det nødvendig med streng prioritering av fylkeskommunen sine samla midlar. Nedgangen i driftsrammene held fram resten av åra i økonomiplanperioden fram til 2019. Driftsramma i 2019 er knapt 100 mill. kr lågare enn 2015-ramma. Viktige årsaker til dette er som nemnt veksande kapitalutgifter, følgjene av nytt inntektssystem, nedgang i konsesjonskraftinntektene og auka pensjonskostnader.

Det er avgjerande at ein tilpassar drifta og investeringane til inntektsrammene. Fylkesrådmannen vil i samband med oppstart av avdelingane sitt budsjettarbeid ha gjennomgang med avdelingsdirektørane. I møta vil ein vurdere avdelingane sitt driftsnivå. Siktemålet er å tilpassa det samla driftsnivået innanfor tilgjengeleg ramme – med utgangspunkt i utrekningane i denne saka. Fylkesrådmannen vil på denne måten – før budsjettarbeidet for 2016 vert sett i gang – gå gjennom avdelingane sine utfordringar og sjå på korleis dei kan løysast. Effektiviseringsgevinstar og innsparingar som følgje av m.a. endra arbeidsmåtar og nye arbeidsverktøy vil også verta vurdert i denne samanhengen.

I budsjettet for 2015 var det sett opp avdelingsvise mål. Fylkesrådmannen vil vidareutvikla dette arbeidet i komande budsjett. I samband med den pågåande strategiprosessen er utarbeiding av samla målsetjingar for fylkeskommunen eit viktig arbeid. Fylkesrådmannen legg opp til at dei avdelingsvise måla for 2016 får nærare tilknytning til dei overordna måla enn det ein har oppnådd så langt. Fylkesrådmannen vil i tillegg visa til det pågåande arbeidet i prosjektet «Førebudd på framtida» der ein ser på mogelege organisasjonsendringar og endra arbeidsmåtar. Fylkesrådmannen vil koma attende til dette arbeidet i budsjettet.

Fylkesrådmannen har ved fleire høve uttrykt uro for den sterke veksten i fylkeskommunen si lånegjeld. Dei høge investeringane dei siste åra har medført at lånegjelda har vakse mykje – og vil halda fram med å veksa dei komande åra. Fylkesrådmannen har difor i denne saka lagt vekt på å få til ei oppbremsing av denne veksten. Dette har ein lukkast med ved å auka avdragsbetalinga noko, samanlikna med det som låg til grunn i gjeldande økonomiplan. Det går fram av saka framanfor at – med dei føresetnadene som ligg til grunn – vil lånegjelda gå opp til 114% av driftsinntektene i 2017 og halda seg på dette nivået dei to komande åra, med ein nedgåande tendens siste året i økonomiplanperioden. Det er viktig å merka seg at for å få til denne utviklinga er avdraga auka årleg i perioden, og dei samla investeringane er reduserte – særleg i 2018 og 2019.

Fylkesrådmannen har til vurdering å innføra ein form for handlingsregel for fylkeskommunen sine investeringar. Nokre fylkeskommunar praktiserer slike reglar med ulike tilnærmingar. Fylkesrådmannen har merka seg at fleire nyttar regel om at gjeldsnivået skal vera i ein viss % av driftsinntektene/evt. i høve til dei frie inntektene. I det vidare budsjettarbeidet vil fylkesrådmannen koma nærare attende til kor vidt ein vil foreslå å innføra ein konkret handlingsregel.