



Arkivnr: 2017/4411-1

Saksbehandlar: Karl Viken/Ingvar Skeie/Pål Kleive

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		22.06.2017

Årsbudsjett 2018 / Økonomiplan 2018 - 2021. Føresetnader og rammer.

Samandrag

Årsbudsjett 2018/Økonomiplan 2018–2021 skal vedtakast av fylkestinget i desember 2017. Fylkesrådmannen har i denne saka sett på økonomiske føresetnader for arbeidet med Årsbudsjett 2018/Økonomiplan 2018–2021.

Basert på overslag over inntektene ein kan rekna med i 2018 ut frå signal i Kommuneproposisjonen og særleg veksten i kapitalutgiftene, vert det i saka lagt opp til at samla driftsramme i 2018 vert redusert med 30 mill. kr i høve til budsjettet for 2017. Med føresetnadene som ligg til grunn for utrekningane i saka, vil nedgangen i driftsrammene halda fram vidare i økonomiplanperioden, og vil i 2021 vere 58 mill. kr lågare samanlikna med budsjettet for 2017.

Hovudårsakene til nedgangen i driftsrammene for 2018 er:

- Svært låg auke i skatt og rammetilskot i 2017-kr – 0,5%
- Auke i kapitalutgiftene på grunn av auka lånegjeld.

Med så låg realvekst i dei frie inntektene som det er lagt opp til i Kommuneproposisjonen, kjem ein ikkje utanom årlege reduksjonar i driftsrammene.

Fylkesrådmannen vil seinare tilpassa budsjettet for 2018 og økonomiplanperioden når føresetnadane vert meir avklara gjennom budsjettprosessen til hausten.

Forslag til vedtak

Fylkesutvalet tek til orientering dei økonomiske rammene for perioden 2018– 2021 slik dei er skisserte i saka. Rammene vert å justera i den grad ein får nye haldepunkt som gjev grunnlag for det.

Fylkesutvalet viser vidare til at kostnadsauken i perioden overgår inntektsveksten ein kan rekna med. I det vidare budsjettarbeidet må det difor arbeidast med tiltak i alle sektorar som gjev varig reduserte kostnadar.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Ingrid Kristine Holm Svendsen
fylkesdirektør økonomi og organisasjon

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 14.06.2017

1. Arbeidet med Årsbudsjett 2018/ Økonomiplan 2018–2021

I denne saka vert det lagt fram førebels økonomiske rammer for bruk i budsjettarbeidet for 2018 og økonomiplanperioden 2018–2021.

Dei politiske utvala får budsjett dokumenta til handsaming etter at fylkesrådmannen har utarbeidd eit samla budsjettforslag for fylkeskommunen.

Statsbudsjettet for 2018 vert lagt fram 12. oktober. Fylkesrådmannen vil ta omsyn til verknadane av statsbudsjettet og endeleg dato for framlegging av fylkesrådmannen sitt budsjettforslag er planlagt til veke 42/43 – medio/ultimo oktober. Budsjettet og økonomiplanen vert vedteke av fylkestinget på møtet i desember 2017.

2. Litt om den økonomiske stoda

2.1 Rekneskapsresultat 2016

Dei siste 13 åra har Hordaland fylkeskommune hatt positive rekneskapsresultat. I 2016 vart rekneskapen avslutta med eit overskot på 136,8 mill. kr.

Netto driftsresultat viser kva ein har igjen etter at alle driftsutgifter medrekna renter og avdrag er dekkja. Netto driftsresultat for 2016 for fylkeskommunen vart 2,9% - tilsvarande tal i 2015 var 2,1%.

For alle fylkeskommunane syner førebelse kostratal at gjennomsnittleg netto driftsresultat var på 5,0 % i 2016. «Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi» har tilrådd at netto driftsresultat for fylkeskommunane bør liggje på minst 4 %.

Trass i eit betra netto driftsresultat samanlikna med 2015, så er den økonomiske situasjonen til fylkeskommunen krevjande. Det er to tilhøve som er særskilt utfordrande. For det fyrste har Hordaland fylkeskommune ein gjeldsgrad som er sær høg. Det gjer at det økonomiske handlingsrommet både på drifts- og investeringssida er avgrensa. Ein annan faktor som gjer situasjonen utfordrande er auka kostnader som følgje av nye ferjekontraktar.

2.2 Situasjonen for 2017

Rekneskapen pr. 1. tertial 2017 har prognose om balanse mellom budsjett og rekneskap. To sektorar peikar seg negativt ut: Opplæring med negativ prognose på 26 mill. kr og tannhelse med 15 mill. kr. Prosentvis er utfordringa klart størst innanfor tannhelsesektoren. Innafor samferdsel er det så langt gode tal og prognose om positivt budsjettavvik ved slutten av året.

I revidert nasjonalbudsjett 2017 som vart lagt fram 11. mai, er det varsla at samla skatteinntekter for kommunesektoren vil gå ned med 700 mill. kr samanlikna med opplegget i statsbudsjettet for 2017. Av dette gjeld om lag 125 mill. kr fylkeskommunane. Så langt i 2017 har ein ikkje observert nedgang i skatteinntektene.

Den økonomiske utviklinga krev ei tettare oppfølging av dei ulike avdelingane sin driftsøkonomi. Som del av dette vart det i 2016 innført strammare rapporteringsregime frå avdelingsdirektørane til fylkesrådmannen. Nytt økonomisystem, som vart teke i bruk frå 2017, har betre rapporteringsrutinar enn tidlegare system og fylkesrådmannen ser alt etter fyrste rapportering at ein med det nye systemet får fram meir relevante styringsdata som gjer oppfølginga lettare.

3. Overslag over inntektsutviklinga for perioden 2017–2021

3.1 Signal om inntektsutviklinga i kommuneproposisjonen

Kommuneproposisjonen 2018 vart lagt fram 11. mai 2017. Regjeringa foreslår her realvekst i rammene for kommunesektoren det komande året. Samla legg ein opp til vekst i dei frie inntektene på mellom 3,8 og 4,3 mrd. kr frå 2017 til 2018, som tilsvarar ein prosentvis vekst på mellom 1,1 og 1,2%.

Av den samla veksten for kommunesektoren ovanfor er fylkeskommunane sin del ein vekst på 0,3 mrd. kr. Av veksten er 0,1 mrd. kr sett av til særskilt fordeling til fylkeskommunar som har ferjedrift, mens resten vert fordelt etter kriteria i inntektssystemet.

Regjeringa sitt forslag om vekstføresetnader er langt på veg i samsvar med opplegget fylkestinget vedtok i økonomiplanen i desember. Det var her lagt til grunn ein vekst i dei frie inntektene på vel 25 mill. kr for Hordaland fylkeskommune. Overslag tyder på at ein no kan rekna med ein vekst på knapt 30 mill. kr vel og merka etter at ein har rekna med den særskilte fordelinga til ferjefylke. Utan denne særskilte fordelinga, ville det i praksis vore null vekst i dei frie inntektene til Hordaland fylkeskommune.

Fylkesrådmannen konstaterer at veksten i dei frie inntektene ikkje er tilstrekkeleg til å dekkja meirkostnadene ein får på ferjesida frå 2018. I fylkestinget sitt vedtak om økonomiplan er det lagt opp til å styrkja samferdselskapitlet med 20 mill. kr i 2018, samstundes som dei andre sektorane får reduserte budsjetttrammer. Signala om den økonomiske utviklinga ein finn i Kommuneproposisjonen, gjer at fylkesrådmannen ved innleiinga av budsjettarbeidet må halda fast på fordelinga på sektorar ein finn i økonomiplanen.

Vekst i frie inntekter i økonomiplanperioden

Kommuneproposisjonen gjev ingen haldepunkt om kva utvikling regjeringa legg opp til for åra etter 2018. I budsjettarbeidet så langt har fylkesrådmannen lagt til grunn tilsvarande årleg vekst i perioden fram til 2021 som frå 2017 til 2018. Det vil seie ein årleg vekst på 0,5 % for fylkeskommunane. På grunn av overgangsordninga, der Hordaland fylkeskommune fram til 2019 får ein årleg reduksjon på 11 mill. kr vert veksten for Hordaland berre 0,4 % fram til 2019. Slik det no ser ut, er dermed veksten i dei frie inntektene ikkje tilstrekkeleg i åra framover til å makta kostnadsauken dei nye ferjekontraktane fører med seg frå 2020. Budsjettreduksjonar må difor til.

Fylkesrådmannen vil koma nærare attende til budsjetttramma for 2018 og åra i økonomiplanperioden fram til 2021, men vil alt no peika på at med så liten vekst i dei samla rammene, vil budsjettarbeidet for 2018 og dei komande åra verta krevjande. Den vedtekne økonomiplanen legg opp til årlege budsjettreduksjonar. Det er difor avgjerande å finna tiltak som reduserer budsjettbehovet varig; om ein skal makta utfordringane ein står overfor.

3.2 Inntekter for Hordaland fylkeskommune

Tala i tabellen nedanfor er rekna ut ved hjelp av KS sin modell. I modellen er skatteinngangen i 2017 justert ned i samsvar med opplysningane i vedteke statsbudsjett og revidert nasjonalbudsjett.

I Hordaland sitt budsjett ligg det inne 6 370 mill. kr i frie inntekter i 2017. Med dette utgangspunktet vert veksten frå 2017 til 2018 berre 0,4 %.

Tabell 1. Hordaland fylkeskommune – Frie inntekter 2017–2021

Mill. kr	Faste 2017-prisar				
	2017	2018	2019	2020	2021
Skatt og rammetilskot	6 344	6 389	6 414	6 445	6 474
Endring		0,8 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %

4. Investeringar i økonomiplanperioden

4.1 Investeringar i perioden 2017- 2021 pr. sektor

Fylkesrådmannen har i samband med denne saka gått gjennom det vedteke investeringsbudsjettet og budsjettendringar som er gjort så langt i år. Dette fører til nokre justeringar dei komande åra samanlikna med opplegget i gjeldande økonomiplan for perioden 2017- 2020.

Tabellen nedanfor viser kva investeringsrammer fylkesrådmannen har lagt til grunn for kvar sektor ved utrekninga av renter. Dei ulike sektorrammene vert nærare spesifiserte i det vidare budsjettarbeidet. Særleg for veginvesteringane er tala usikre enno. I tillegg må ein rekne med utgifter til vidare utbygging av bybanen – hovudsakleg finansiert med bompengar/statstilskot – og investeringskostnadar i samband med nye ferjekontraktar.

Tabell 2. Hordaland fylkeskommune. Investeringsoversyn 2017-2021 fordelt på sektorane –

	Mill. kr i løpande prisar				
	Revidert bud. 2017	Forslag 2018	Forslag 2019	Forslag 2020	Forslag 2021
Sum Fellesfunksjonar	58	27	25	25	25
Sum Opplæring	459	506	507	513	509
Sum Tannhelse	10	25	25	20	20
Sum Samferdsel	1 909	1 730	3 056	3 143	3 104
Sum Kultur	3	3	3	3	3
Sum investeringar	2 439	2 291	3 616	3 709	3 666

4.2 Gjennomgang av investeringsrammene og grense for gjeld

I fylkestinget i mars i år vart sak med gjennomgang av investeringsnivået handsama. Saka sitt føremål var å definera eit nivå på investeringane dei komande åra som gjorde at gjeldsgraden i perioden ikkje skulle overstiga 115%. Investeringsnivået som er skissert her er ei vidareføring av investeringane som vart vedteke i mars. I tillegg til vart det vedteke nokre budsjettendringar ved 1. tertial; i hovudsak grunna endra framdrift på bestemte prosjekt.

Fylkesrådmannen kjem attende til detaljerte tal og kommentarar for kvart enkelt investeringsprosjekt i budsjettprosessen til hausten.

4.3 Utvikling i perioden

Tala i tabellen er brutttotal. I perioden vil inntekter frå bompengar til utbygging innan samferdsel auke frå om lag 750 mill. kr til over 2 mrd. kr. Det som er å merka seg er at skissert opplegg i denne saka vil redusera dei årlege låneopptak i perioden med 100 mill. kr grunna god kontroll på samla investeringsnivå. Dette bidreg til å halda gjeldsgraden under definert grense.

Fylkesrådmannen har fokus på at fylkestinget har vedteke at investeringsbudsjettet skal utarbeidast slik at lånegjelda vert avgrensa innanfor 115% av driftsinntektene, men det vert krevjande å få til. Det må prioriterast mellom gode tiltak. Mellom anna vil regional transportplan leggja føringar for kva prioriteringar som skal gjerast, og byvekstavtalen skal følgjast opp. Skulebruksplanen legg føringar for investeringsprioriteringane innanfor opplæringssektoren.

Eit moment som vil utfordra gjeldsnivået er investeringane på samferdselsområdet, og særleg miljøatsatsinga for ferjeflåten der det må gjennomførast investeringar på landsida dei første åra i økonomiplanperioden. Fylkesrådmannen vil koma nærare attende til korleis dette skal innarbeidast i budsjett og økonomiplan.

5. Renter, avdrag og lånegjeld

Med utgangspunkt i investeringsprogrammet i Tabell 2 er det i Tabell 3 sett opp oversyn over renter og avdrag fram til 2021. I utrekningane er det teke omsyn til at det vert gjeve rentekompensasjon for ein del lån til skuleføremål og veg- og kollektivtransporttiltak.

Fylkesrådmannen er som nemnt uroa over den sterke veksten i lånegjelda. I 2015 passerte netto gjeldsgrad 100 % av driftsinntektene. Riksrevisjonen si tilråding er at netto gjeldsgrad ikkje bør overstige 75 %. For å bremse veksten i lånegjeld, gjer fylkesrådmannen framlegg om ei opptrapping av avdraga i samsvar med opplegget i gjeldande økonomiplan som vart vedteken av fylkestinget i desember.

Tabell 3. Hordaland fylkeskommune – Renter og avdrag 2017–2021

Mill. kr					
	Budsjett	Overslag	Overslag	Overslag	Overslag
	2017	2018	2019	2020	2021
A. Løpande prisar:					
Netto renteutgifter	209	204	194	203	216
Avdrag	509	575	650	700	750
Netto renter og avdrag	718	779	844	903	966
B. Faste 2017-prisar:					
Netto renter og avdrag	718	762	804	839	875

Det vert lagt opp til opptrapping av avdraga frå 509 mill. kr i 2017 til 750 mill. kr i 2021. Dette er monaleg meir enn minimumsavdraga ein må betale. Å betale så høge avdrag er eit viktig tiltak for å bremse veksten i gjelda.

Omgjort til faste prisar går summen av renter og avdrag opp frå 718 mill. kr i 2017 til 875 mill. kr i 2021.

Ved utrekning av rente har ein teke utgangspunkt i 1,5 % i 2018 og 2019. Dei siste åra av perioden er det teke høgde for ein svak auke i rentenivået til 1,75 % og 2 %. Om lag halvparten av låna har fast rente. Den aktuelle renta er då nytta ut bindingsperioden. For nokre andre lån ligg det inne ein fast margin i tillegg til rentesatsane som er viste ovanfor. Ved deflateringa er lagt til grunn 2,5% pris- og lønsauke (deflator) pr. år.

Forklaringa på at renteutgiftene går ned dei første åra er at bindingstida går ut for fleire lån som i dag har fast rente på over 3 %.

Opplegget som er skissert i denne saka vil medføra at lånegjelda aukar frå 10,1 mrd. kr ved utgangen av 2016 til om lag 11,7 mrd. kr ved utgangen av 2021.

Om ein legg til grunn ein nominell vekst i driftsinntektene på 3,0 %, er netto gjeldsgrad venta å utvikle seg slik:

2016	2017	2018	2019	2020	2021
109,2 %	111 %	111 %	113 %	111%	110 %

Med det skisserte opplegget vil netto gjeldsgrad nå toppen i 2019, og deretter gå svakt nedover i siste del av økonomiplanperioden. Fylkesrådmannen viser likevel til det som er nemnt framanfor om investeringar på landsida som følgje av nye ferjekontraktar som vil påverka gjeldsgraden – særleg dei to siste åra i økonomiplanperioden.

6. Driftsutgiftsrammer for perioden 2016–2020

Utrekningane går fram av Tabell 4 nedanfor og er gjort i faste 2017-prisar.

For å få fram endringar i rammene over tid har ein teke utgangspunkt i skatt og rammetilskot. Vidare er det i tabellen justert for endringar i renter, avdrag og driftsmidlar til investeringar.

Tabell 4. Hordaland fylkeskommune - Samla driftsrammer i perioden 2017-2021

Mill. kr i faste 2017-prisar

	Budsjett 2017	Overslag 2018	Overslag 2019	Overslag 2020	Overslag 2021
1. Skatt og rammetilskot	6 370	6 389	6 414	6 445	6 474
2. Renter + avdrag	718	762	804	839	875
3. Driftsmidl. til invest.budsjett	70	75	75	75	75
4. Til anna drift	5 582	5 552	5 535	5 531	5 524
5. Endring i høve til budsjett 2017		-30	-47	-51	-58
6. Endring i høve til året før		-30	-17	-4	-7

Under punkt 3 framanfor er det gjort greie for utviklinga i dei frie inntektene for Hordaland fylkeskommune, og desse inntektene går fram av linje 1 i tabellen ovanfor.

Renter og avdrag, jfr. kap. 5 framanfor, er førte på linje 2 i tabellen. I utrekningane er det lagt til grunn at renta vil gå opp med 0,5 % mot slutten av perioden.

Fylkesrådmannen har i linje 3 i tabellen lagt inn at ein overfører 75 mill. kr frå driftsbudsjettet til investeringsbudsjettet i 2018 og kvart av dei følgjande åra. Dermed er det ikkje lagt opp til noko opptopping av netto driftsresultat. Netto driftsresultat vil liggje på om lag 1 %.

Linje 4 viser kva som er igjen av frie inntekter til fordeling på sektorane, etter frådrag for renter, avdrag og driftsmidlar til investeringar.

Med dei føresetnadene som er lagt til grunn i utrekningane, vil driftsrammene bli 30 mill. kr lågare i 2018 samanlikna med 2017. Driftsrammene går vidare ned utover i perioden med 17 mill. kr i 2019, 4 mill. kr i 2020 og 7 mill. kr i 2021.

I sist vedtekne økonomiplan vart det lagt opp til ein reduksjon i driftsrammene på 30 mill. kr frå 2017 til 2018. Fylkesrådmannen rår til at ein i det vidare arbeidet med budsjett for 2018 legg til grunn rammereduksjonane som ligg i vedteken økonomiplan. Dette inneber at alle sektorar bortsett frå samferdsel får reduksjonar i driftsrammene. Til samferdsel vert det lagt inn ein auke på 20 mill. kr for delvis å kompensere for auka utgiftsbehov.

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 storleiken på driftsrammene for komande økonomiplanperiode skissert ut frå nærare spesifiserte føresetnader. Prognosen viser nedgang i driftsrammene til sektorane – utanom samferdselssektoren – hovudsakleg som følgje av svært låg realvekst i dei frie inntektene og auka kapitalutgifter. 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 2018 viser nedgang på 30 mill. kr i høve til budsjettet for 2017 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 2021. Driftsramma i 2021 er 58 mill. kr lågare enn 2017-budsjettet. Viktige årsaker til dette er som nemnt låg realvekst, særleg kostnadsauke som følgje av nye ferjekontraktar og auka avdrag.

Det er avgjerande at ein tilpassar drifta og investeringane til inntektsrammene. Fylkesrådmannen har starta budsjettarbeidet med gjennomgang av utfordringane dei einskilde avdelingsdirektørane står overfor. I møta har ein vurdert 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, tidleg i budsjettarbeidet, gå gjennom avdelingane sine utfordringar og sjå på korleis dei kan løysast.

I budsjettet for 2017 var det sett opp avdelingsvise mål. Fylkesrådmannen vil vidareutvikla dette arbeidet i komande budsjett. I samband arbeidet med verksemdstrategien er det utarbeidd samla målsetjingar for fylkeskommunen. Fylkesrådmannen legg opp til at dei avdelingsvise måla for 2018 skal knytast opp til dei overordna måla.

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 auka mykje – og vil halda fram med å veksa dei komande åra. Fylkesrådmannen har difor i denne saka lagt vekt på å vidareføra arbeidet med å bremsa veksten i lånegjelda. Med dei føresetnadene som ligg til grunn, vil lånegjelda gå opp mot 113% av driftsinntektene i 2019, og deretter visa ein svakt nedgåande tendens.

Det er som nemnt lagt opp til låg vekst i dei frie inntektene for fylkeskommunane frå 2017 til 2018. Det er ingenting som tyder på at vert lagt opp til sterkare vekst dei komande åra i økonomiplanperioden. Fylkesrådmannen har difor lagt opp til låg årleg vekst i dei frie inntektene i komande periode. Mager inntektsvekst, kombinert med auka kapitalutgifter og særleg sterkt kostnadsauke som følgje av dei nye ferjekontraktane, gjer at budsjettarbeidet framover vert svært krevjande. Ikkje minst gjeld dette om ein ser nokre år fram. Det er difor viktig å alt no ha dette i mente, slik at ein fordeler utfordringane over ein lengre periode, for å unngå å måtta ty til drastiske tiltak.