



Arkivnr: 2018/11459-1

Saksbehandlar: Karl Viken/Ingvar Skeie/Pål Kleive

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		21.06.2018

Årsbudsjett 2019/Økonomiplan 2019 - 2022. Føresetnader og rammer

Samandrag

Årsbudsjett 2019/Økonomiplan 2019–2022 skal vedtakast av fylkestinget i desember 2018. Fylkesrådmannen har i denne saka sett på dei økonomiske føresetnadane for arbeidet med årsbudsjettet og økonomiplanen. Fylkesrådmannen foreslår i saka ein samla reduksjon i driftsrammene for 2019 på 93 mill. kr samanlikna med budsjettet for 2018. Bakgrunnen for dette er Kommuneproposisjonen for 2019 som gjev overslag over inntektene til fylkeskommunane for 2019. Overslaget frå Kommuneproposisjonen gjer at det naudsynt å leggja opp til ein monaleg reduksjon i samla driftsramme for 2019.

Med føresetnadene som ligg til grunn for utrekningane i saka vil nedgangen i driftsrammene halde fram vidare i økonomiplanperioden. Det vert difor lagt til grunn nedgang i driftsrammene også frå 2019 til 2020. Eit viktig moment som gjer budsjetttrammene i denne økonomiplanperioden usikre er at regionreforma frå 2020 medfører nytt revidert inntektssystem. Dette igjen vil påverke inntektsnivået til Vestland fylkeskommune, og det står att å sjå om rammene vert dei same som summen av det Hordaland og Sogn og Fjordane har hatt kvar for seg.

Hovudårsakene til nedgangen i driftsrammene for 2019 er:

- Svakare utvikling i dei frie inntektene enn det som låg inne i økonomiplanen
- Lågare skatteanslag for 2018, med vidareført konsekvens i 2019
- Redusert skjønstilskot
- Auke i kapitalutgiftene på grunn av aukande lånegjeld

Førebels er det gjort ei fordeling av den totale økonomiske utfordringa i 2019 på sektorar og avdelingar. Føresetnadane vert nærare avklara gjennom budsjettprosessen til hausten, og fylkesrådmannen vil då tilpasse årsbudsjettet for 2019 og økonomiplanperioden.

Økonomi: Saka vil ha stor innverknad på fylkeskommunen sin økonomiske situasjon i åra framover.

Klima: Saka omhandlar ferjekontraktane frå 2020 som vil ha store positive innverknad på klima.

Folkehelse: Innhaldet i saka kan påverke folkehelsearbeidet

Regional planstrategi: Innhaldet i saka kan påverke arbeidet med regional planstrategi.

Forslag til vedtak

Fylkesutvalet tek til orientering dei økonomiske rammene for perioden 2019–2022 slik dei er skisserte i saka. Rammene vert å justere i den grad ein får nye haldepunkt som gjev grunnlag for det.

Fylkesutvalet viser vidare til at kostnadsauken i perioden overgår inntektsveksten ein kan rekne 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, 11.06.2018

1. Arbeidet med Årsbudsjett 2019/ Økonomiplan 2019–2022

I denne saka vert det lagt fram førebels økonomiske rammer for bruk i budsjettarbeidet for 2019 og økonomiplanperioden 2019– 2022.

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

Statsbudsjettet for 2019 vert lagt fram 8. oktober. Fylkesrådmannen vil ta omsyn til verknadane av statsbudsjettet, og endeleg dato for framlegging av fylkesrådmannen sitt budsjettforslag er planlagt til ultimo oktober. Budsjettet og økonomiplanen vert vedtekne av fylkestinget på møtet i desember 2018.

2. Litt om den økonomiske stoda

2.1 Rekneskapsresultat 2017

Dei siste 14 åra har Hordaland fylkeskommune hatt positive rekneskapsresultat. I 2017 vart rekneskapen avslutta med eit overskot på 107,4 mill. kr. Dette var noko dårlegare enn i 2016 då resultatet var 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 2017 for fylkeskommunen vart 2,0% - tilsvarande tal i 2016 var 2,9%.

For alle fylkeskommunane syner førebelse kostratal at gjennomsnittleg netto driftsresultat var på 4,3 % i 2017. «Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi» har tilrådd at netto driftsresultat for fylkeskommunane bør liggje på minst 4 %.

2.2 Situasjonen for 2018

Årsprognosen pr. 1. tertial 2018 er eit negativt budsjettavvik på 40 mill. kr. Dette er ei forverring samanlikna med same tid i 2017 då årsprognosen var balanse mellom budsjett og rekneskap.

Den negative prognosen skuldast særleg budsjettavviket for vegvedlikehaldet på 35 mill. kr. Statens vegvesen melder at meirforbruket kan verte større ved utgangen av året. For andre postar er prognosen eit negativt avvik på 5 mill. kr; der det for konsesjonskraftinntektene er prognose om negativt avvik på 12 mill. kr og positivt avvik for lønsavsetjingane og pensjonskostnadene med til saman 7 mill. kr.

I Revidert nasjonalbudsjett 2018 som vart lagt fram 15. mai, vart det samla overslaget for skatteinntektene i kommunesektoren for 2018 sett ned med 500 mill. kr. Om det skulle slå til, kan Hordaland fylkeskommune få opp mot 10 mill. kr lågare skatteinngang i år.

Eit positivt moment så langt i 2018 er at alle driftsavdelingane, utanom vegvedlikehaldet, melder årsprognosar om lag i balanse. Likevel vil eit årsresultat lik prognosen pr. 1. tertial ikkje betre den økonomiske stillinga. Fylkesrådmannen vil difor halde fram med den tette oppfølginga av sektorane og avdelingane i resten av 2018. I budsjettarbeidet for 2019 og den komande økonomiplanperioden vil innarbeiding av varige kostnadsreducerande tiltak i drifta vera heilt naudsynt.

3. Overslag over inntektsutviklinga for perioden 2019– 2022

3.1 Signal om inntektsutviklinga i kommuneproposisjonen

Inntektsutviklinga i 2019

Kommuneproposisjonen 2019 vart lagt fram 15. mai 2018. Oppsummert er nivået på dei frie inntektene om lag 50 mill. kr lågare enn det som ligg inne i økonomiplanperioden for 2019.

I den vedtekne økonomiplanen for 2019 ligg det no inne ein vekst i frie inntekter for fylkeskommunane på 0,5% (ca. 300 mill. kr). Den skisserte veksten i proposisjonen viser svakare vekst og til og med nedgang i frie inntekter for HFK. Dette utgjer 20-40 mill. kr lågare inntektsnivå enn anslaget som ligg i økonomiplanen. Utover dette vert skjønstilskotet til HFK redusert med 10 mill. kr, og den negative effekten av eit lågare skatteanslag på 10 mill. kr for 2018 får også tilsvarende negative effekt for HFK i 2019.

Fylkesrådmannen konstaterer at den svake veksten i dei frie inntektene gjer at utfordringa med å dekke meirkostnadene på ferjesida i åra framover vert meir krevjande. Det ligg alt reduksjonar i rammene for alle sektorar og avdelingar, inkludert samferdsel, i gjeldane økonomiplan for 2019. Signala om den økonomiske utviklinga ein finn i Kommuneproposisjonen, gjer at fylkesrådmannen må foreslå å redusere sektor- og avdelingsbudsjetta med ytterlegare 50 mill. kr i høve til gjeldane økonomiplan.

Inntektsutviklinga i økonomiplanperioden etter 2019

Vestland fylkeskommune startar drifta frå 2020. Regjeringa har varsla at det frå 2020 skal utarbeidast nytt revidert inntektssystem for fylkeskommunane. Dette vil liggje føre i Kommuneproposisjonen for 2020 som kjem våren 2019. Utrekningane i saka for åra 2020 – 2022 er basert på gjeldande inntektssystem og resultatata er dermed tilsvarende usikre, men viser korleis utviklinga hadde vore for Hordaland fylkeskommune.

For åra etter 2019 er det ut frå dette også behov for reduksjonar samanlikna med den vedtekne økonomiplanen. Grunnen til det er at HFK i den vedtekne økonomiplanperioden har rekna med vekst i dei frie inntektene, medan det utifrå Kommuneproposisjonen ligg an til å verte null og til og med negativ realvekst. Konsekvensen er om lag 30 mill. kr redusert inntekt samanlikna med opplegget i økonomiplanen.

Utover redusert inntektsvekst på 30 mill. kr, er det to tilhøve for åra etter 2019 det er knytt uvisse til. Tilskot til tunneloppgradering er fastlagt fram til og med 2019, men det er uavklart kva som skal skje med dette tilskotet frå 2020. Eit eventuelt bortfall vil medføre reduksjon på 42 mill. kr. Det same gjeld styrkinga til ferjedrift på 100 mill. kr som – om det vert teke bort/lagt om – kan redusere rammene med 15 mill. kr.

Om alle faktorane over slår negativt ut vert verknaden at HFK har behov for ytterlegare budsjettreduksjonar på samla 87 mill. kr frå 2019 til 2020.

Som nemnt vil eit revidert inntektssystem frå 2020 påverke rammene til Vestland fylkeskommune. Det er for tidleg å leggje til grunn korleis revideringa vil slå ut, men det står att å sjå om Vestland fylkeskommune kjem samla like bra ut som Hordaland og Sogn og Fjordane gjer kvar for seg.

3.2 Inntekter for Hordaland fylkeskommune

Tala i tabellen nedanfor er rekna ut ved hjelp av KS sin modell. I modellen er skatteinngangen i 2019 justert ned i samsvar med opplysningane i vedteke statsbudsjett og revidert nasjonalbudsjett.

I Hordaland sitt budsjett ligg det inne 6 477 mill. kr i frie inntekter i 2018. Med dette utgangspunktet vert veksten frå 2018 til 2019 negativ; -0,7 %. Vidare i økonomiplanperioden er det negativ realvekst i 2020 før to år med realvekst lik 0 %.

Tabell 1. Hordaland fylkeskommune – Frie inntekter 2018– 2022

Mill. kr	Faste 2018-prisar				
	2018	2019	2020	2021	2022
Skatt og rammetilskot	6 477	6 434	6 392	6 392	6 392
Endring		-0,7 %	-0,6 %	0,0 %	0,0 %

4. Investeringar i økonomiplanperioden

4.1 Investeringar i perioden 2018- 2022 pr. sektor

Fylkesrådmannen har i samband med denne saka gått gjennom det vedtekne investeringsbudsjettet og endringar så langt i år. Dette fører til nokre få justeringar dei komande åra samanlikna med opplegget i gjeldande økonomiplan for perioden 2018- 2021.

Tabellen nedanfor viser kva investeringsrammer fylkesrådmannen har lagt til grunn for kvar sektor. 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 2018- 2021 fordelt på sektorane –

Mill. kr i løpande prisar					
	Revidert bud. 2018	Forslag 2019	Forslag 2020	Forslag 2021	Forslag 2022
Sum Fellesfunksjonar	29	28	28	28	26
Sum Opplæring	582	516	533	544	590
Sum Tannhelse	25	20	20	20	20
Sum Samferdsel	1 943	2 987	3 303	2574	2 600
Sum Kultur	3	3	3	3	3
Sum investeringar	2 582	3 554	3 887	3 169	3 239

4.2 Gjennomgang av investeringsrammene og grense for gjeld

I fylkestinget mars 2017 vart sak om investeringsnivået handsama. Saka sitt føremål var å definere eit nivå på investeringane dei komande åra som gjorde at gjeldsgraden i perioden ikkje skulle overstiga 115%. Investeringsnivået som er skissert i denne saka er ei vidareføring av denne gjennomgangen og det vedtekne taket på gjeldsgraden.

4.3 Utvikling i perioden

Tala i tabell 2 er bruttotal. I perioden vil inntekter frå bompengar til utbygging innan samferdsel auke frå om lag 650 mill. kr i 2018 til over 1 mrd. kr på slutten av planperioden. Det som er å merke seg er at opplegget som er skissert i denne saka vil redusere dei årlege låneopptaka i perioden grunna god kontroll på samla investeringsnivå. Dette medverkar til å halde gjeldsgraden under definert grense.

Eit moment som vil utfordra gjeldsnivået er investeringane på samferdselsområdet, og då særleg miljøatsinga for ferjeflåten. Særskilt 2020 vert krevjande; då det er planlagt investeringar til dette føremålet på 375 mill. kr. Fylkesrådmannen kjem nærare attende til dette ved rapportering pr. 2. tertial og i budsjettforslaget for 2019.

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 2022. 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 vidare opptapping av avdraga frå 575 mill. kr i 2018 til 750 mill. kr i 2022. Dette er monaleg meir enn minimumsavdraga ein må betale. Å betale så høge avdrag er eit viktig tiltak for å bremse veksten i gjelda, og betre den økonomiske stillinga til Hordaland fylkeskommune.

Tabell 3. Hordaland fylkeskommune – Renter og avdrag 2018–2022

Mill. kr					
	Budsjett	Overslag	Overslag	Overslag	Overslag
	2018	2019	2020	2021	2022
A. Løpande prisar:					
Netto renteutgifter	203	198	209	230	238
Avdrag	575	650	700	750	750
Netto renter og avdrag	778	848	909	980	988
B. Faste 2018-prisar:					
Netto renter og avdrag	778	828	865	910	895

Ved utrekning av rente har ein teke utgangspunkt i 1,75 % i 2019 og 2,0 % 2020. Dei 2 siste åra av perioden er det teke høgde for ein vidare svak auke i rentenivået til 2,25 %. 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 litt ned dei første åra er at bindingstida går ut for fleire lån som i dag har fast rente på over dagens rentenivå.

Opplegget som er skissert i denne saka vil medføre at lånegjelda aukar frå 10,7 mrd. kr ved utgangen av 2018 til om lag 11,9 mrd. kr ved utgangen av 2021. For 2022 er investeringsnivået usikkert, og difor er det ikkje sikkert at netto gjeldsgrad vil gå ned så mykje som tala viser i tabellen under.

Netto gjeldsgrad er venta å utvikle seg slik:

2017	2018	2019	2020	2021	2022
113,4 %	113,4 %	113,0 %	114,8 %	114,9 %	108,3 %

Med det skisserte opplegget vil netto gjeldsgrad nå toppen i 2021, og deretter gå ned siste år i økonomiplanperioden. Fylkesrådmannen viser likevel til det som er nemnt framanfor om investeringar på landsida som følgje av nye ferjekontraktar som vil påverke gjeldsgraden i økonomiplanperioden.

6. Driftsutgiftsrammer for perioden 2018–2022

Utrekningane går fram av tabell 4 nedanfor, og er gjort i faste 2018- 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 2018 - 2022

Mill. kr i faste 2018-prisar					
	Budsjett 2018	Overslag 2019	Overslag 2020	Overslag 2021	Overslag 2022
1. Skatt og rammetilskot	6 477	6 434	6 392	6 392	6 392
2. Renter + avdrag	778	828	865	910	895
3. Driftsmidl. til invest.budsjett	70	70	70	70	75
4. Amortiseringsfond premieavvik	25	25	25	25	25
5. Til anna drift	5 605	5 511	5 432	5 387	5 397
6. Endring i høve til budsjett 2018		-93	-173	-218	-208
7. Endring i høve til året før		-93	-80	-45	10

Under kap. 3 Overslag over inntektsutviklinga i økonomiplanperioden 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 i perioden. Frå 2018 til 2022 aukar rente og avdrag med over 100 mill. kr.

Fylkesrådmannen har i linje 3 i tabellen lagt inn at ein overfører 70 mill. kr frå driftsbudsjettet til investeringsbudsjettet i 2019 og kvart av dei følgjande åra fram til 2022; då ein budsjetterer ei overføring på 75 mill. kr. Dermed er det ikkje lagt opp til noko opptrapping av netto driftsresultat.

Linje 5 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 93 mill. kr lågare i 2019 samanlikna med 2018. Driftsrammene går vidare ned utover i perioden med 80 mill. kr i 2020 og 45 mill. kr i 2021; for så å gå opp med 10 mill. kr i 2022.

I sist vedtekte økonomiplan vart det lagt opp til ein reduksjon i driftsrammene på 43 mill. kr frå 2018 til 2019. Fylkesrådmannen rår til at ein i det vidare arbeidet med budsjett for 2019 legg til grunn rammereduksjonane som ligg i vedteken økonomiplan; i tillegg til eit behov for ytterlegare å redusere rammene med 50 mill. kr. Alle sektorar og avdelingar får då ytterlegare reduksjonar slik at samla reduksjon vert 93 mill. kr.

7. Sluttmerknader

I saka er storleiken på driftsrammene for komande økonomiplanperiode skissert ut frå nærare spesifiserte føresetnader. Nedgang i dei samla driftsrammene kombinert med at ein står overfor mange utfordringar i fylkeskommunen, gjer den økonomiske situasjonen krevjande. Om ein skal makte å løyse utfordringane må det til omprioriteringar og reduksjonar innanfor alle sektorar og avdelingar. Det er ikkje til å kome utanom at dei to største sektorane, opplæring og samferdsel, må ta størstedelen av reduksjonen.

Det er avgjerande at ein tilpassar drifta og investeringane til inntektsrammene. Fylkesrådmannen har starta budsjettarbeidet for 2019 med gjennomgang av utfordringane dei einskilde avdelingane står overfor. I møta har ein vurdert avdelingane sitt driftsnivå. Siktemålet er å tilpasse 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.

Fylkesrådmannen har dei siste åra uttrykt uro over, og har hatt fokus på, den sterke veksten i fylkeskommunen si lånegjeld. Fylkesrådmannen har difor i denne saka lagt vekt på å vidareføre arbeidet med å bremse veksten i lånegjelda. Med dei føresetnadene som ligg til grunn, vil lånegjelda gå opp til 114,9 % av driftsinntektene i 2021, og deretter gå ned i 2022.

Det kan som nemnt ikkje utelukkast at inntektsveksten frå 2018 til 2019 vert negativ for Hordaland fylkeskommune sin del. Dei komande åra i økonomiplanperioden er inntektsveksten også svak, og det står i tillegg att å sjå om det Vestland fylkeskommune vil ha same inntektsnivå som det Hordaland og Sogn og Fjordane har hatt kvar for seg.