



Arkivnr: 2016/5571-1

Saksbehandlar: Karl Viken

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		23.06.2016

Årsbudsjett 2017/ Økonomiplan 2017– 2020. Økonomiske rammer og føresetnader.

Samandrag

Årsbudsjett 2017/ Økonomiplan 2017–2020 skal leggjast fram for fylkestinget i desember 2016. Fylkesrådmannen har i denne saka sett på økonomiske føresetnader for arbeidet med Årsbudsjett 2017/ Økonomiplan 2017–2020.

Basert på overslag over inntektene ein kan rekna med i 2017 ut frå signal i Kommuneproposisjonen og særleg veksten i kapitalutgiftene, vert det i saka lagt opp til at samla driftsramme i 2017 vert redusert med 75 mill. kr i høve til budsjettet for 2016. Med føresetnadene som ligg til grunn for utrekningane i saka, vil nedgangen i driftsrammene halda fram vidare i økonomiplanperioden, og vil i 2020 vere 144 mill. kr lågare samanlikna med budsjettet for 2016.

Hovudårsakene til nedgangen i driftsrammene for 2017 er:

- Auke i skatt og rammetilskot i 2016-kr tilnærma lik 0.
- Auke i kapitalutgiftene på 52 mill. kr på grunn av auka lånegjeld og auke i avdrag.
- Nedgang i prognosen for konsesjonskraftinntekter på omlag 15 mill. kr på grunn av låg straumpris og at fastprisavtaler går ut i perioden.
- Auke i pensjonskostnadane med 15 mill. kr.

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 2017 og økonomiplanperioden når føresetnadane vert meir avklara gjennom budsjettprosessen til hausten.

Forslag til vedtak

Fylkesutvalet tek til orientering dei økonomiske rammene for perioden 2017– 2020 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 framleis uroa over gjeldsutviklinga i fylkeskommunen og merkar seg at fylkesrådmannen legg opp til auka avdragsbetaling i komande økonomiplanperiode.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Ingrid Kristine Holm Svendsen
fylkesdirektør økonomi og organisasjon

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 10.06.2016

1. Arbeidet med Årsbudsjett 2017/ Økonomiplan 2017–2020

I denne saka vert det lagt fram førebels økonomiske rammer for bruk i budsjettarbeidet for 2017 og økonomiplanperioden 2017–2020.

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

Statsbudsjettet for 2017 vert lagt fram 6. oktober. Fylkesrådmannen vil ta omsyn til verknadane av statsbudsjettet og endeleg dato for framlegging av fylkesrådmannen sitt budsjettforslag er planlagt til veke 42 – medio oktober. Budsjettet og økonomiplanen vert vedtekne av fylkestinget på møtet i desember 2016.

2. Litt om den økonomiske stoda

2.1 Rekneskapsresultat 2015

Dei siste 12 åra har Hordaland fylkeskommune hatt positive rekneskapsresultat. I 2015 vart rekneskapen avslutta med eit overskot på 68,5 mill. kr.

Netto driftsresultat viser kva ein har igjen etter at alle driftsutgifter medrekna renter og avdrag er dekkja. Netto driftsresultat for 2015 for fylkeskommunen vart 2,1% - tilsvarande tal i 2014 var 0,7%.

For alle fylkeskommunar syner førebelse kostratal at gjennomsnittleg netto driftsresultat var på 4,6% i 2015. «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 2014, så er den økonomiske situasjonen til fylkeskommunen krevjande. Det er to tilhøve som er særskilt utfordrande. For det fyrste har HFK ein gjeldsgrad som er sær høg. Det gjer at det økonomiske handlingsrommet både på drifts- og investeringssida er avgrensa. Den andre faktoren som gjer situasjonen urovekkjande er at alle driftsavdelingane i 2015 gjekk med underskot samanlikna med budsjettet. Dei 2 største avdelingane, Opplæring og Samferdsle, hadde store overskridingar av budsjettet; høvesvis 33,9 mill. kr og 43,2 mill. kr.

2.2 Situasjonen for 2016

Rekneskapen pr. 1. tertial syner eit negativt budsjettavvik for fylkeskommunen totalt. Årsprognosen er på om lag 40 mill. kr i negativt budsjettavvik og avvika er særleg på kostnadssida. Innan Opplæring er det ei utfordring kring kostnadane på fagopplæringsområdet. I tillegg er det mange skular som melder eit høgare kostnadsnivå enn budsjettert. For vegvedlikehaldet er det meldt eit meirforbruk i 2016, medan Skyss så langt har gode tal, billettinntekter over budsjett og prognose med overskot ved årets slutt.

Vidare er det ein prognostisert svikt i 2016 på området for skatt; 15 mill. kr. Konesjonskraftinntektene vil truleg heller ikkje nå det budsjetterte nivå, og bidra med eit budsjettavvik på 10 mill. kr. På plussida av prognosen er det innsparing på 10 mill. kr grunna eit framleis lågt rentenivå.

Den økonomiske utviklinga krev ei tettare oppfølging av dei ulike avdelingane sin driftsøkonomi. Som del av dette, er det innført eit strammare rapporteringsregime frå avdelingsdirektørane til fylkesrådmannen. Sjølv om prognosen viser svikt på 40 mill. kr, reknar ein heller ikkje i 2016 med å få rekneskapsunderskot. I budsjettet for 2016 er det sett av 90 mill. kr til finansiering av investeringar. Deler av denne summen må i tilfelle prognosen slår til, strykast ved rekneskapsavslutninga. Det er budsjettert med eit netto driftsresultat på 1,1 %. Om prognosen slår til, vert netto driftsresultat dårlegare enn budsjettert.

Oppsummert er det såleis eit stramt økonomisk bakteppe for budsjettprosessen for 2017.

3. Overslag over inntektsutviklinga for perioden 2016–2020

3.1 Signal om inntektsutviklinga i kommuneproposisjonen

I kommuneproposisjonen for 2017, som vart lagt fram 11. mai, heiter det at Regjeringa legg opp til ein reell vekst i kommunesektoren sine samla inntekter i 2017 på mellom 3,25 og 4 mrd. kr. Av den samla inntektsveksten vert det lagt til grunn at mellom 3,75 og 4 mrd. kr vil koma som frie inntekter (skatt og rammeoverføringar). Dette svarar til ein realvekst i frie inntekter på mellom 1,1 og 1,2 prosent.

I følgje opplegget skal 300 mill. kr av realveksten i dei frie inntektene fordelast til fylkeskommunane. Dette svarar til ein realvekst på knapt 0,5 prosent, altså vesentleg svakare enn veksten for kommunane.

Forventa inntektsvekst for Hordaland fylkeskommune vert lågare enn gjennomsnittet for fylkeskommunane. Som følgje av omlegginga av inntektssystemet i 2015, får Hordaland ein årleg reduksjon på ca. 11 mill. kr fram til 2019. For eit av kriteria i inntektssystemet, «innbyggjarar busette spreitt», vert det i 2017 lagt til grunn nye tal frå SSB, som slår spesielt negativt ut for Hordaland (tap på 41 mill. kr). Sjølv om andre kriterieendringar kan slå positivt ut for Hordaland, skal det godt gjerast om vi får nokon realvekst i 2017.

Folketal er ein av dei viktigaste faktorane som inngår i inntektssystemet. Nye folketal pr. 1. juli 2016 skal nyttast for 2017-budsjettet.

Kommuneproposisjonen for 2017 gjev ikkje haldepunkt for veksten i dei frie inntektene i åra etter 2017. Fylkesrådmannen har lagt til grunn tilsvarande vekst som frå 2016 til 2017 i resten av økonomiplanperioden. Det vil seie ein årleg vekst på 0,5 % for fylkeskommunane. På grunn av overgangsordninga vert veksten for Hordaland berre 0,3 % fram til 2019.

3.2 Inntekter for Hordaland fylkeskommune

Tabell 1. Hordaland fylkeskommune – Frie inntekter 2016–2020

Mill. kr	Faste 2016-prisar				
	Rev. bud. 2016	Overslag 2017	Overslag 2018	Overslag 2019	Overslag 2020
Skatt og rammetilskot	6 153	6 160	6 180	6 200	6 230
Endring		0,1 %	0,3 %	0,3 %	0,5 %

Utrekning av frie inntekter for åra 2017–2020 i Tabell 1 er gjort ved hjelp av KS sin modell.

4. Investeringar i økonomiplanperioden 2016- 2020

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 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. Men dette vil i hovudsak bli finansiert med bompengar og statstilskot.

Tabell 2. Hordaland fylkeskommune. Investeringsoversyn 2016-2020 fordelt på sektorane

	Mill. kr i løpande prisar				
	Revidert bud. 2016	Forslag 2017	Forslag 2018	Forslag 2019	Forslag 2020
Sum Fellesfunksjonar	33	25	25	25	25
Sum Opplæring	802	520	474	470	525
Sum Tannhelse	25	20	20	20	20
Sum Samferdsel	2 410	1 538	1 287	1 267	1 168
Sum Kultur	3	3	3	3	3
Sum investeringar	3 273	2 106	1 809	1 785	1 741

I 1. tertialrapport 2016 foreslår fylkesrådmannen nokre justeringar i investeringsbudsjettet. Veginvesteringane vert foreslått redusert med 102,3 mill. kr og skuleinvesteringane vert auka med 45 mill. kr. Etter dette vert sum investeringar i 2016 3 273,3 mill. kr. I 2017 er det lagt til grunn investeringar på 2 106 mill. kr, i 2018 1 809 mill. kr, i 2019 1 785 mill. kr og i 2020 1 741 mill. kr.

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 8 mill. kr i perioden 2016- 2019. Vidare er det sett av samla 92 mill. kr i økonomiplanperioden til IT- fellessystem.

Opplæringssektoren

Innanfor opplæringssektoren er det i hovudsak ført opp dei prosjekta som ligg inne i gjeldande økonomiplan. Av dei større prosjekta i planperioden kan nemnast bygging av skular på Voss og ny skule i Åsane. Til nye Åsane videregående skole gjev dei siste berekningane ei total ramme på 980 mill. kr. I tillegg er det sett av 100 mill. kr til Tertnes videregående skole.

Vidare er m.a. tilbygg ved Bergen Katedralskole rekna inn. Her er det sett av 97 mill. kr. samla i 2017 og 2018. Til rehabilitering/ombygging/mindre tilbygg i skulesektoren er det sett av 75 mill. årleg i økonomiplanperioden. Rehabilitering av Odda videregående skule er sett opp som eige prosjekt i perioden. Her er det planlagd å bruka 80 mill. kr.

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 1 989 mill. kr i perioden 2017– 2020. Investeringane i denne perioden er størst med 525 mill. kr i 2020. I revidert budsjettet for 2016 er skuleinvesteringane til samanlikning på 802 mill. kr.

Tannhelse

Innan tannhelsesektoren er det lagt inn årlege løyvingar på 5 mill. kr til utstyr. I tillegg er det lagt inn 15 mill. kr 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 – bussanlegg, terminalbygg/bussanlegg/sjåførfasilitetar og kaianlegg. Vidare er det innarbeidd vognmateriell for bybanen i planperioden.

I budsjettramman til samferdsle er det for revidert budsjett for 2016 lagt opp til eit forbruk på 2 410 mill. kr. til investeringar. Vidare utover i perioden er det ført opp 1 538 mill. kr i 2017, 1 287 mill. kr i 2018, 1 267 mill. kr i 2019 og 1 741 mill. kr i 2020. Totalt 5 260 mill. kr i perioden 2017- 2020. Tala tek utgangspunkt i vedtekne planar for fylkesvegnettet og handlingsprogrammet for fylkesvegnettet.

Fylkesrådmannen kjem attende til den vidare bybaneutbygginga i budsjettet for 2017.

Kultur

I kultursektoren er det sett av 3 mill. kr årleg i planperioden til restaurering av verneverdige bygg.

Samla investeringsnivå

Opplegget fylkesrådmannen har lagt til grunn, medfører samla investeringar på 7 441 mill. kr i perioden 2017– 2020. Av tabell framanfor går det fram at investeringsnivået minkar noko utover i perioden. Dette skuldast i noko grad at vidare utbygging av Bybanen i Bergen enno ikkje er kome fullstendig med i tala. Vidare skal handlingsprogrammet for fylkesveginvesteringane reviderast og dette kan gje endringar i perioden. Utfallet av handsaminga av ny skulebruksplan vil også kunne påverke opplegget til investeringsnivå, og dermed også fylkeskommunen sin gjeldsgrad.

Gjeldsgraden til Hordaland fylkeskommune er pr. 2016 allereie høg, og denne vil auke i 2017. Deretter vil gjeldsgraden, ut frå det investeringsnivået som det er lagt opp, verta redusert utover i økonomiplanperioden. 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 2020. 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 passerte netto gjeldsgrad 100 % av driftsinntektene. Riksrevisjonen si tilråding er at netto gjeldsgrad ikkje bør overstige 75 %. For å bremse veksten i lånegjeld, må ein vere tilbakehaldne med å setje i gang nye investeringsprosjekt. I tillegg 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 2016–2020

Mill. kr					
	Budsjett	Overslag	Overslag	Overslag	Overslag
	2016	2017	2018	2019	2020
A. Løpande prisar:					
Netto renteutgifter	213	216	207	205	212
Avdrag	442	509	578	650	700
Netto renter og avdrag	655	725	785	855	912
B. Faste 2016-prisar:					
Netto renter og avdrag	655	707	747	794	826

Av Tabell 3 ser ein at netto renteutgifter ligg relativt stabilt i perioden. Men avdraga vert trappa opp frå 442 mill. kr i 2016 til 700 mill. kr i 2020.

Omgjort til faste prisar går summen av renter og avdrag opp frå 655 mill. kr i 2016 til 826 mill. kr i 2020.

Ein har lagt til grunn ei rente på 1,75 % for lån som i dag har flytande rente og for alle nye lån. I 2019 har ein brukt 2 % og i 2020 2,25 %. Ved deflateringa er lagt til grunn 2,5% pris- og lønsauke (deflator) pr. år.

Forklaringa på at renteutgiftene ikkje aukar i økonomiplanperioden 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 om lag 10,1 mrd. kr ved utgangen av 2016 til 11,4 mrd. kr ved utgangen av 2020.

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

2015	2016	2017	2018	2019	2020
101,6 %	110 %	114 %	113 %	112 %	111 %

Med det skisserte opplegget vil netto gjeldsgrad nå toppen i 2017, og deretter gå svakt nedover i resten av økonomiplanperioden.

6. Driftsutgiftsrammer for perioden 2016–2020

Utrekningane framgår av Tabell 4 nedanfor og er gjort i faste 2016-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.

Tabell 4. Hordaland fylkeskommune - Samla driftsrammer i perioden 2016-2020

Mill. kr i faste 2016-prisar

	Budsjett 2016	Overslag 2017	Overslag 2018	Overslag 2019	Overslag 2020
1. Skatt og rammetilskot	6 153	6 160	6 180	6 200	6 230
2. Konesjonskraftinntekter	50	35	25	25	25
3. Sum sentrale inntekter drift	6 203	6 195	6 205	6 225	6 255
4. Renter + avdrag	655	707	747	794	826
5. Driftsmidl. til invest.budsjett	90	90	100	100	100
6. Auka pensjonskostnader		15	15	15	15
7. Sum spesifiserte utgifter	745	812	862	909	941
8. Til anna drift (3-7)	5 458	5 383	5 343	5 316	5 314
9. Endring i høve til budsjett 2016		-75	-115	-142	-144
10. Endring i høve til året før		-75	-40	-27	-2

Under punkt 3 i saka er det gjort greie for utviklinga i dei frie inntektene for Hordaland, og desse inntektene framgår av linje 1 i tabellen ovanfor.

Konesjonskraftinntektene, i linje 2 i tabellen, er på 50 mill. kr i 2016-budsjett. Dei siste åra har prisane i kraftmarknaden gått ned. Prognosen for 2016 viser at inntektene vil falle til under 40 mill. kr. Fylkesrådmannen har ført opp 35 mill. kr i 2017 og 25 mill. kr kvart av dei følgjande åra.

Renter og avdrag, jfr. kap. 5 framanfor, er førte på linje 4 i tabellen. I utrekningane er det lagt til grunn at renta vil gå opp frå 1,75 % til 2,25 % mot slutten av perioden.

Fylkesrådmannen har i linje 5 i tabellen lagt inn at ein overfører 90 mill. kr frå driftsbudsjettet til investeringsbudsjettet i 2017. Dei følgjande åra er det lagt inn 100 mill. kr. Netto driftsresultat vil då liggje på om lag 1 %.

Pensjonskostnadane er lagt inn på linje 6 med ein auke på 15 mill. kr i 2017. Auken skuldast i hovudsak amortisering av forventta premieavvik i 2016. Pensjonskostnaden er vidareført på om lag same nivå resten av 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 75 mill. kr lågare i 2017 samanlikna med 2016 i faste 2016-prisar. Driftsrammene går vidare ned utover i perioden med 40 mill. kr i 2018, 27 mill. kr i 2019 og 2 mill. kr i 2020.

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 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 2017 viser nedgang på 75 mill. kr i høve til budsjettet for 2016 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 2020. Driftsramma i 2020 er heile 144 mill. kr lågare enn 2016-budsjettet. Viktige årsaker til dette er som nemnt svært låg realvekst, auka avdrag, nedgang i konsesjonskraftinntektene og auka pensjonskostnader.

Det er avgjerande at ein tilpassar drifta og investeringane til inntektsrammene. Fylkesrådmannen har starta budsjettarbeidet ved å ha gjennomgang med avdelingsdirektørane av utfordringane ein står framfor. 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 – før budsjettarbeidet for 2017 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 2016 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 2017 er nært knytte 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 vakse 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. Dette vil ein lukkast med ved å auka avdragsbetalinga noko, slik det er lagt opp til i gjeldande økonomiplan. Det går fram at – med dei føresetnadene som ligg til grunn – vil lånegjelda

gå opp til 114% av driftsinntektene i 2017, og visa ein svakt nedgåande tendens dei siste åra i økonomiplanperioden. Det er viktig å merka seg at for å få til denne utviklinga er avdraga auka årleg i perioden, og at dei samla investeringane er reduserte i høve til årets nivå.