

## Budsjettforslag for 2018 - fylkeskommunene

### 1. Innledning

Budsjettundersøkelsen til fylkeskommunene er gjennomført ved at det er sendt ut spørreskjema til økonomisjefene i alle fylkeskommunene. Det er bedt om svar med utgangspunkt i fylkesrådmannens eller fylkesrådets fremlagte forslag til budsjett for 2018. Spørreundersøkelsen er besvart av 17 fylkeskommuner inkl. Oslo<sup>1</sup>. Parallelt med spørreundersøkelsen er de fremlagte budsjett- og økonomiplanforslagene gjennomgått for alle fylkeskommunene ekskl. Oslo, og hovedtall fra drifts- og investeringsbudsjettene presenteres i dette notatet.

Det er ni fylkeskommuner som svarer at budsjettarbeidet er mer krevende i år enn i fjor, og en fylkeskommune oppgir at det har vært mindre krevende. De øvrige svarer at budsjettarbeidet har vært like krevende som i fjor.

I likhet med tidligere er det stor variasjon mellom sektorene når det gjelder endringer i driftsbudsjettet fra inneværende år til neste år. Kollektivtransport øker med 3,2 pst<sup>2</sup>, og er den sektoren som øker sterkest. Fylkesveier øker med 1,9 pst. Økningen for kollektivtransport er litt sterkere enn den var i fjorårets undersøkelse, mens fylkesveier har svakere vekst enn i fjor. Videregående utdanning øker med 2,0 pst, og også de øvrige sektorene øker svakere enn deflatoren (2,6 pst). Oslo har bare oppgitt tall for videregående utdanning og kollektivtransport og er derfor inkludert bare på disse to sektorene.

Fylkesrådmennenes budsjettforslag viser at de frie inntektene, dvs skatt og rammetilskudd, øker med 1,7 pst fra vedtatt budsjett 2017 til 2018, mens driftsinntekter samlet ligger an til å øke med 2,1 pst. Netto driftsresultat ligger ifølge budsjettforslagene an til å bli 2,2 pst i 2018, noe som er 0,4 prosentenheter høyere enn i vedtatt budsjett 2017. Økningen i netto driftsresultat fra 2017 til 2018 kan tilskrives et høyere brutto driftsresultat. Netto finansutgifter ligger på samme nivå som i 2017.

Investeringsbudsjettene viser at fylkeskommunene samlet planlegger å investere for 17,3 mrd. kroner i 2018, noe som er om lag 1,4 mrd. kr mer enn budsjettet i 2017. Innenfor økonomiplanperioden 2018-2021 er planlagte investeringer høyest i 2019 og 2020. Fylkeskommunene planlegger å investere for i alt 69,4 mrd. kr i løpet av de fire årene 2018-2021. Det er seks fylkeskommuner som svarer at vedlikeholdsetterlepet på fylkesvegene

<sup>1</sup> Nord- og Sør-Trøndelag, som slås sammen fra 1.1.2018, har ikke svart på spørreundersøkelsen.

<sup>2</sup> Endringstallene er veid med innbyggertall.

forventes å være økt ved utgangen av økonomiplanperioden. Enkelte fylker oppgir store merutgifter knyttet til kravene i tunnelsikkerhetsforskriften.

## 2 Budsjettdokumentene

### 2.1 Drift og investeringer

Tabell: Hovedoversikt fra budsjettforslagene 2018 sammenlignet med vedtatte budsjetter 2017 (driftsbudsjettet)<sup>3</sup>

Driftsbudsjett	Forslag 2018	Vedtatt 2017	Endring i pst
<b>alle fylkeskommuner ekskl. Oslo</b>			
Frie inntekter (skatt og rammetilskudd)	-60 035	-59 017	1,7
Øvrige driftsinntekter	-10 641	-10 198	4,3
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>-70 677</b>	<b>-69 215</b>	<b>2,1</b>
Lønn, sosiale utg. og øvrige driftsutg.	65 793	64 699	1,7
Avskrivninger <sup>4</sup>	697	461	
<b>Sum driftsutgifter</b>	<b>66 489</b>	<b>65 161</b>	<b>2,0</b>
<b>Brutto driftsresultat ekskl. avskr.</b>	<b>-4 884</b>	<b>-4 516</b>	
i prosent av driftsinnt.	6,9	6,5	
<b>Netto finansutgifter</b>	<b>3 303</b>	<b>3 278</b>	
i prosent av driftsinnt. ekskl. avskr.	4,7	4,7	
Motpost avskrivn.	-697	-461	
<b>Netto driftsresultat</b>	<b>-1 581</b>	<b>-1 238</b>	
i prosent av driftsinnt.	2,2	1,8	
Herav overført til investeringer	1 590	1 339	

Budsjett- og økonomiplandokumentene for alle fylkeskommunene ekskl. Oslo er gjennomgått, og budsjettforslagene for 2018 viser følgende:

De frie inntektene, dvs skatt og rammetilskudd, ligger an til å øke med 1,7 pst fra vedtatt budsjett 2017 til 2018, mens driftsinntekter samlet ligger an til å øke med 2,1 pst.

Budsjettdokumentene viser en økning på 1,0 pst i lønn og sosiale utgifter. Dette tallet bygger på data fra 10 fylkeskommuner, med 59 pst av befolkningen ekskl. Oslo. I de øvrige fylkeskommunene er lønn

<sup>3</sup> Resultatene fra driftsbudsjettet blir noe usikre fordi fylkeskommunene utarbeider ulike skjema i sine budsjettforslag. For 10 av fylkeskommunene foreligger skjemaet økonomisk oversikt drift, som gir den mest presise beregningen av netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene. For de øvrige fylkeskommunene er tallene hentet fra budsjettskjema 1A eller tilsvarende oversikt i tillegg til opplysninger om driftsinntekter og driftsutgifter pr sektor, slik at at sum driftsinntekter og sum driftsutgifter skal bli så fullstendig som mulig.

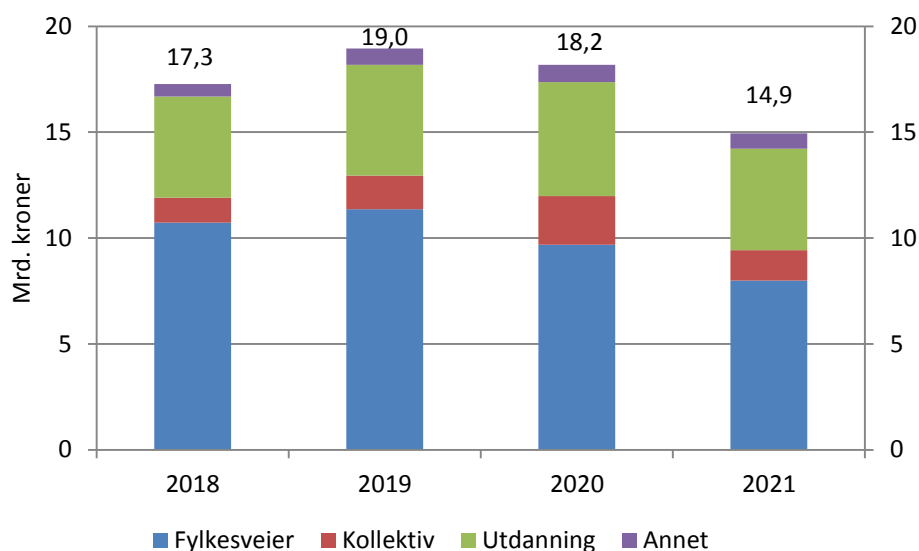
<sup>4</sup> Bare fem fylkeskommuner har spesifisert avskrivninger i budsjettforslaget 2018

og sosiale utgifter ikke spesifisert, men inngår i sum driftsutgifter. Driftsutgifter i alt, ekskl. avskrivninger, øker med 1,7 pst.

Brutto driftsresultat (ekskl. avskrivninger) ser ut til å øke med 0,4 prosentenhet til 6,9 pst av driftsinntektene i 2018. Finansutgiftene fratrukket finansinntekter utgjør 4,7 pst av driftsinntektene både i 2018 og 2017. Som resultat av dette går budsjettert netto driftsresultat opp med 0,4 prosentenheter til 2,2 pst i 2017. Budsjettert netto driftsresultat ligger dermed betydelig under det anbefalte nivået på 4,0 pst.

Overføringer fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet øker med 250 mill. kr fra 2017 til 2018, mens budsjettert økning i netto driftsresultat utgjør 343 mill. kr. Det betyr at omlag tre fjerdedeler av det økte driftsresultatet overføres til investeringsregnskapet. Netto avsetninger til disposisjonsfond utgjør samlet bare 9 mill. kroner i 2018, men det er store forskjeller mellom fylkeskommunene. Det er ni fylkeskommuner som har netto avsetning til disposisjonsfond, mens de øvrige legger opp til netto bruk av disposisjonsfond.

Figur 1: Samlede investeringer i fylkeskommunene 2018-2021



Investeringsbudsjettene viser at fylkeskommunene ekskl. Oslo planlegger å investere for i alt 17,3 mrd. kroner i 2018, noe som er 8,8 pst mer (nominelt) enn i de vedtatte 2017-budsjettene. Investeringene i fylkesveier og tannhelse øker, mens kollektivformål og utdanning går ned. Fra 2018 til 2019 ligger det imidlertid an til investeringsøkning innenfor alle sektorene. Det er budsjettert med investeringer for i alt 69,4 mrd. kr i perioden 2018-2021. Dette er fordelt på 40 mrd. kr på fylkesveier, 6 mrd. kr på kollektiv, 20 mrd. kr på utdanning og 3 mrd. kr på andre formål (hovedsakelig tannhelse).

Det fremgår av budsjettdokumentene at 46 pst av samlede investeringer i økonomiplanperioden er planlagt lånefinansiert. Låneandelen ligger på 48 prosent i 2018 og 2019 men går ned til 44 prosent de to siste årene i perioden. Samtidig ligger det an til at den samlede langsiktige gjelden vil øke med 30 pst i løpet av økonomiplanperioden. Går man ett år tilbake og ser på budsjettundersøkelsen for

2017, var det lagt opp til 26 pst økning av langsiktig gjeld fra 2016 til 2020. Bompenger finansierer 28 pst av samferdselsinvesteringene i økonomiplanperioden.

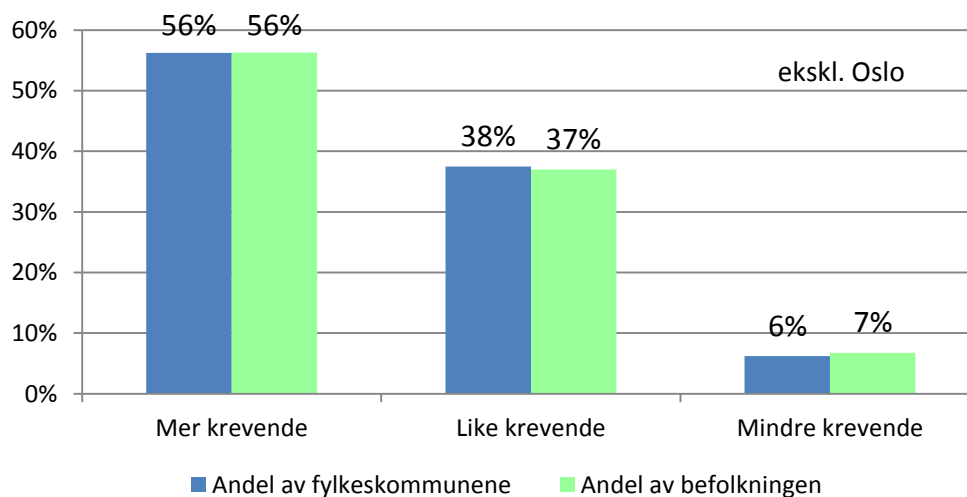
### 3 Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen er besvart av 17 fylkeskommuner inkl. Oslo. I oppsummeringen nedenfor er det markert om tallene er inkl. eller ekskl. Oslo.

#### 3.1 Hvordan har budsjettarbeidet for 2018 vært?

Det er ni fylkeskommuner som svarer at budsjettarbeidet er mer krevende i år enn i fjor, og en fylkeskommune oppgir at det har vært mindre krevende. De øvrige seks svarer at budsjettarbeidet har vært like krevende som i fjor.

Figur 2. Hvordan vil du beskrive budsjettarbeidet i år sammenliknet med i fjor?



#### 3.2 Netto driftsresultat

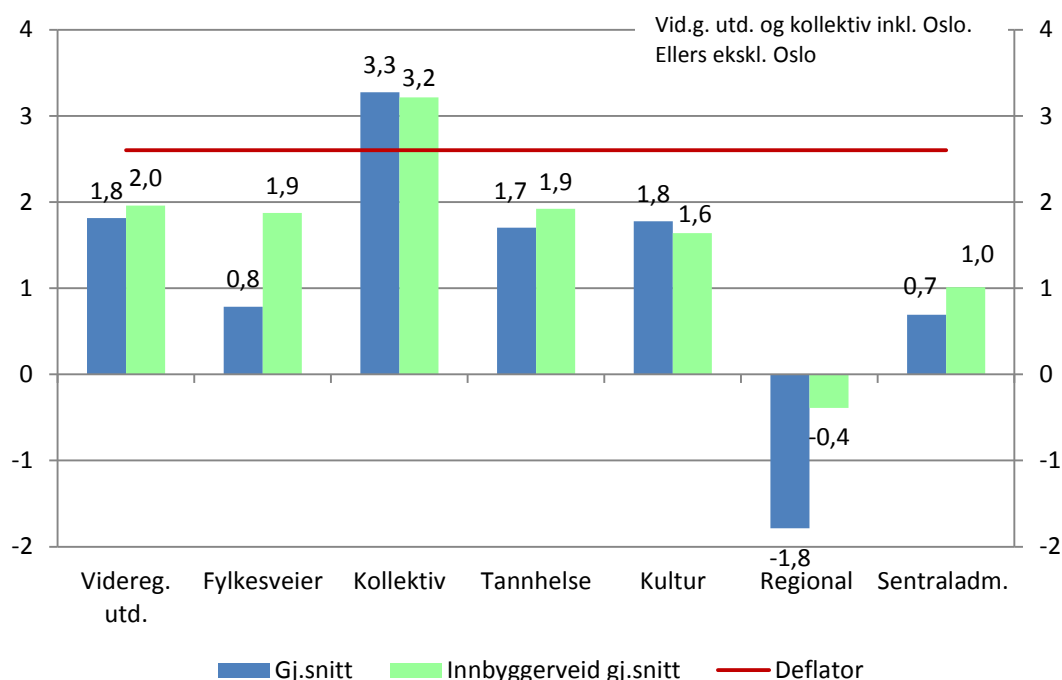
Det er bare to fylkeskommuner som budsjetterer med et netto driftsresultat for 2018 på 4 prosent av driftsinntektene eller mer. Fire fylkeskommuner budsjetterer med et netto driftsresultat mellom 3 og 4 prosent. Videre er det 10 fylkeskommuner som budsjetterer med et netto driftsresultat på mellom 0 og 3 prosent, og ingen som budsjetterer med negativt netto driftsresultat. TBUs anbefaling er at fylkeskommunene bør ligge på minst 4 pst.

Budsjettert netto driftsres. 2018	4 pst el. mer	3,0-3,9 pst	Under 3 pst	Negativt	I alt
Antall fylkeskommuner	2	4	10	0	16
Andel av befolkningen ekskl. Oslo, prosent	10	20	70	0	100

### 3.3 Fylkeskommunenes driftsbudsjett på sektorer

I likhet med tidligere er det stor variasjon mellom sektorene når det gjelder endringer i driftsbudsjettet fra inneværende år til neste år. Figur 3 viser både uveid og innbyggerveid gjennomsnitt. Oslo er bare med i tallene for videregående utdanning og kollektivtransport. I dette avsnittet refereres de innbyggerveide tallene. Kollektivtransport ligger an til å øke med 3,2 pst og er den sektoren som øker sterkest. Økningen til kollektivformål er litt sterkere i 2018 enn den var i 2017. Fylkesveier ligger an til en økning på 1,9 pst, noe som er klart svakere enn økningen fra 2016 til 2017. Videregående utdanning, tannhelse, kultur og sentraladministrasjon øker mindre enn deflatoren, mens regional utvikling ligger an til reduserte driftsbudsjetter.

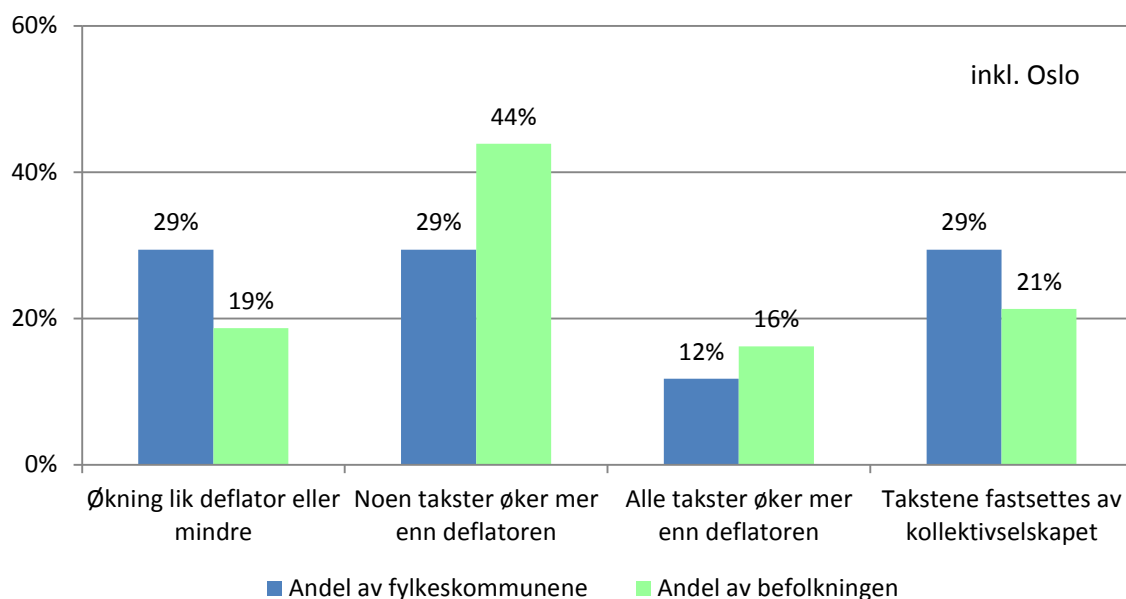
Figur 3. Prosentvis endring i fylkeskommunenes driftsbudsjetter fra 2017 til 2018 etter sektor.



### 3.4 Endringer i kollektivtakstene

På spørsmål om hvilke endringer det legges opp til i billettprisene for kollektivtransport, er det fem fylkeskommuner som svarer at økningen blir lik deflator (dvs 2,6 pst) eller mindre. Disse omfatter 19 pst av befolkningen. I fem fylkeskommuner med 44 prosent av befolkningen, vil enkelte takster øke mer enn deflator. To fylkeskommuner med i alt 16 pst av befolkningen oppgir at alle takstene øker mer enn deflator. Videre er det fem fylkeskommuner som svarer at takstene bestemmes av kollektivselskapet. Samlet viser dette at minst 60 pst av befolkningen er bosatt i fylker hvor en eller flere av kollektivtakstene vil øke mer enn 2,6 prosent i 2018.

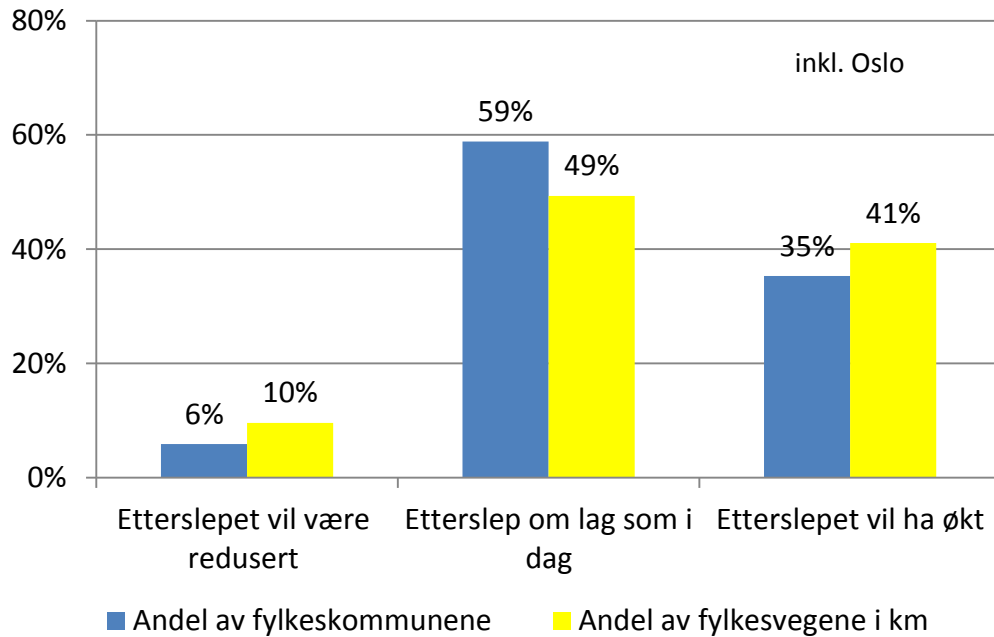
Figur 4. Foreslåtte endringer i takstene for buss-, bane-, båt- og ferjeruter for 2018



### 3.5 Vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene

Fylkeskommunene ble spurt om forventet status for vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene ved utgangen av økonomiplanperioden, med utgangspunkt i rammeøkningen til fylkeskommunene som er varslet i NTP 2018-29. Det er bare en fylkeskommune som svarer at vedlikeholdsetterslepet forventes å være redusert ved utgangen av økonomiplanperioden, mens det i fjorårets undersøkelse var tre fylkeskommuner som svarte det samme. Videre er det ti fylkeskommuner, med 49 pst av veilengden, som svarer at etterslepet vil være om lag som i dag. De øvrige seks fylkeskommunene, med 41 pst av veilengden, svarer at etterslepet vil ha økt ved utgangen av økonomiplanperioden. Det er samme andel av veiene som i fjorårets undersøkelse. Samlet indikerer disse resultatene at den pågående satsingen på fylkesveier ikke er stor nok til å hente inn etterslepet.

Figur 5. Forventet status for vedlikeholdsetterslep på fylkesveiene ved utgangen av 2021



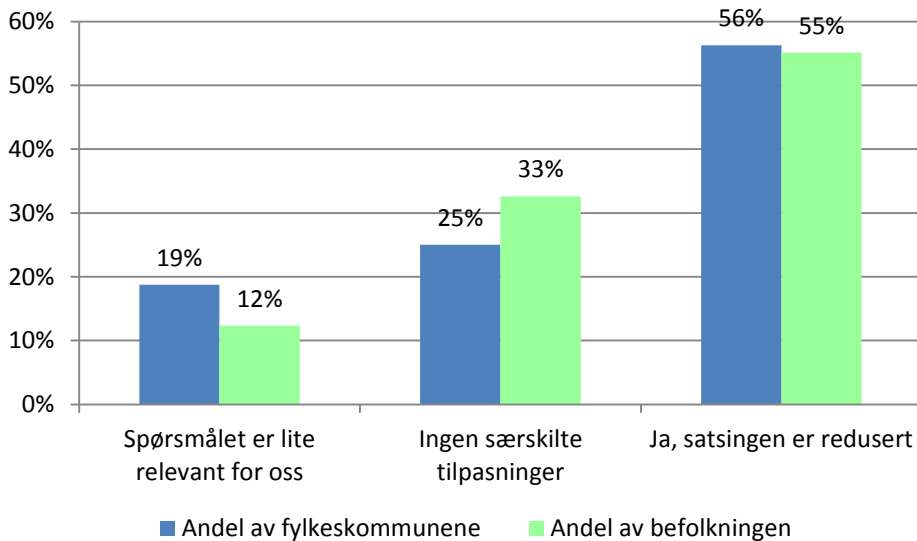
### 3.6. Tunnelvedlikehold

Fylkeskommunene har fra 2015 fått et årlig tilskudd til oppfyllelse av tunnelsikkerhetsforskriften. Dette vil utgjøre i alt om lag 1,4 mrd. kr i perioden 2015-2019 forutsatt at tilskuddet i 2019 er på samme nivå som de tidligere årene. Fylkeskommunene er spurt om tilskuddet anses tilstrekkelig til å oppfylle kravene, og er bedt om å anslå merutgifter utover det forventede tilskuddet. Det er 11 fylkeskommuner som svarer at det forventede tilskuddet ikke er tilstrekkelig, og disse fylkeskommunene anslår sine merutgifter til omlag 3,9 mrd. kroner.

### 3.7. Regional utvikling

I undersøkelsen ble fylkeskommunene spurt om de har redusert satsingen på regional utvikling. De som svarte bekreftende på dette, ble også bedt om å nevne hvilke områder de har redusert satsingen. I alt 9 av 16 fylkeskommuner svarer at satsingen er redusert, mens de øvrige svarer at spørsmålet er lite relevant eller at det ikke har skjedd særskilte tilpasninger.

*Figur 6 Har fylkeskommunen redusert satsingen på regional utvikling sammenlignet med de to foregående årene?*



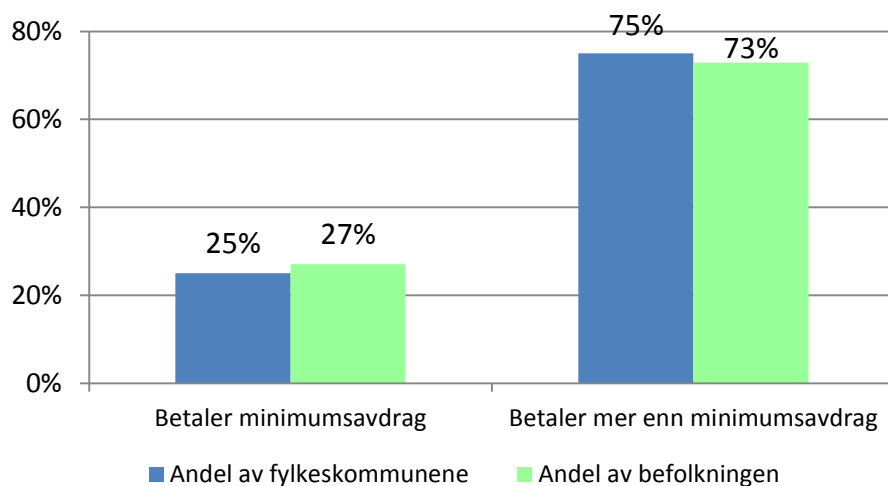
På spørsmålet om hvilke områder satsingen er redusert, nevnes følgende av minst to fylkeskommuner: Kommunale eller regionale næringsfond (evt næringsutvikling), støtte til Innovasjon Norge, omstilling i distriktene og i kommuner med vesentlig tap av arbeidsplasser, samt reiseliv. En fylkeskommune svarer «stort sett alle» på dette spørsmålet. To fylkeskommuner svarer at de bruker egne midler for å kompensere noe av bortfallet av statlige midler.

### 3.8 Avdragstid for fylkeskommunenes langsiktige gjeld

Det ble stilt spørsmål om avdragstid for den langsiktige gjelden. Gjennomsnittlig avdragstid spenner fra 18 år i fylkeskommunen med kortest avdragstid til 34 år i fylkeskommunen med lengst avdragstid. Gjennomsnittet (ekskl. Oslo) er 25,8 år. Det betyr at gjennomsnittlig avdragstid er økt med om lag ett og et halvt år i forhold til tilsvarende beregning i fjor. I beregningen av gjennomsnittet er avdragstiden veid i forhold til størrelsen på langsiktig gjeld i den enkelte fylkeskommune. På bakgrunn av forslagene til endringer i kommuneloven som er fremlagt i NOU 2016:4, ble det også stilt spørsmål om avdragenes størrelse i henhold til bestemmelsene i kommuneloven §50 nr 7. Dersom de foreslåtte endringene om beregning av minsteavdrag blir vedtatt, vil noen kommuner og fylkeskommuner måtte betale høyere avdrag enn i dag. Svarene fremgår av figuren nedenfor, og viser at et flertall av fylkeskommunene allerede betaler mer enn minimumsavdraget.



Figur 7. Størrelsen på avdrag på fylkeskommunens langsiktige gjeld



### 3.9 Finansielle måltall

I årets undersøkelse er det spurt om status for fylkeskommunenes arbeid med finansielle måltall. Spørsmålet ble stilt på bakgrunn av kommunelovutvalgets forslag i NOU 2016:4 om å innføre plikt til å utarbeide måltall til bruk i økonomiplan- og budsjettarbeidet, eksempelvis mål for nivået på netto driftsresultat, gjeldsgrad og finansielle reserver. Svarene viser at 11 av fylkeskommunene har etablert ett eller flere slike måltall og at ytterligere fire har startet arbeidet med dette. For ett år siden var det ni fylkeskommuner som hadde etablert finansielle måltall.

Figur 8: Status for fylkeskommunenes arbeid med finansielle måltall

