

## Budsjettundersøkelse for 2020 - fylkeskommunene

### 1. Innledning

Budsjettundersøkelsen til fylkeskommunene er gjennomført ved at det er sendt ut spørreskjema til økonomisjefene i 11 fylkeskommunene som etableres 1.1.2020. Det er bedt om svar med utgangspunkt i fremlagte forslag til budsjett og økonomiplan fra fylkesrådmann eller fylkesråd. Spørreundersøkelsen er besvart av 10 fylkeskommuner inkl. Oslo. Troms og Finnmark har ikke svart pr. 26.11. Parallelt med spørreundersøkelsen er budsjettdokumentene gjennomgått, og hovedtall fra drifts- og investeringsbudsjettene presenteres i dette notatet.

Fylkeskommunene gir uttrykk for at det har vært svært krevende å lage budsjett for 2020. Alle unntatt en fylkeskommune svarer at prosessen har vært mer krevende enn i fjor, mens en svarer at prosessen har vært mindre krevende. Sammenslåingsprosessene, strammere økonomiske rammer og usikkerhet om finansieringen av fylkesvegadministrasjonen nevnes som hovedårsakene til at det har vært mer krevende denne gangen. Sammenlikning av budsjettene for 2020 med tilsvarende for 2019 kompliseres av sammenslåinger mellom fylkeskommuner. Det gjelder både tallene fra budsjettdokumentene og svarene på spørreundersøkelsen.

I likhet med tidligere år har vi spurt om endring i driftsbudsjettet fra inneværende år til neste år. Svarene på dette er usikre og til dels ubesvart på grunn av sammenslåingene. Båt og ferje skiller seg ut med økning på nær 7 prosent, mens sektorene videregående opplæring, fylkesveier og buss/bane øker med 3 prosent eller mindre.

Budsjettforslagene viser netto driftsresultat ligger an til å bli om lag 2,8-3,0 pst i 2020. Det er klart lavere enn TBUs anbefaling på 4,0 prosent. En av fylkeskommunene budsjetterer med negativt netto driftsresultat, og det er stor variasjon mellom de øvrige. Vedtatte budsjetter for 2019 tilsier at netto driftsresultat vil ligge i området 1,3-1,5 prosent, før merskatteinntektene i 2019 er innarbeidet.

Investeringsbudsjettene viser at fylkeskommunene samlet planlegger å investere for 20,0 mrd. kroner i 2020. Det er det samme som de tilsvarende fylkeskommunene budsjetterte for 2019. Fylkeskommunene planlegger å investere for i alt 78,4 mrd. kr i løpet av de fire årene 2020-2023. I denne perioden er planlagte investeringer høyest i 2021. Seks av ni fylkeskommuner svarer at vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegene forventes å være økt ved utgangen av økonomiplanperioden. Fylkeskommunene anslår at merutgiftene knyttet til kravene i tunnelsikkerhetsforskriften – utover det som er kompensert i statsbudsjettet - utgjør 5,4 mrd. kroner.

## 2 Budsjettdokumentene

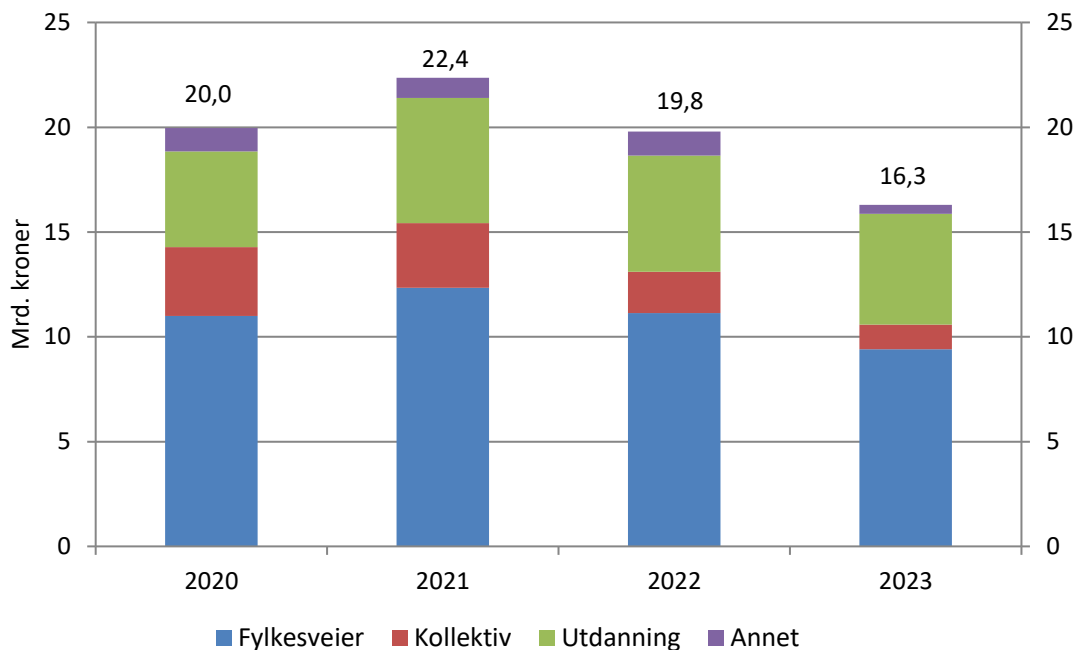
### Drift og investeringer

Tabell 1: Hovedtall fra fra budsjettforslagene 2020, driftsbudsjettet

| Driftsbudsjett<br>fylkeskomm. ekskl.<br>Oslo og Troms og Finnmark | Forslag 2020 |
|---|--------------|
| Sum driftsinntekter   | 71 653       |
| Sum driftsutgifter ekskl. avskrivn.                               | 66 185       |
| <b>Brutto driftsresultat</b>                                      | <b>5 468</b> |
| I pst av driftsinntekter  | 7,6          |
| <b>Finansinntekter og utgifter</b>                                | <b>3 471</b> |
| <i>I pst av driftsinntekter</i>                                   | <i>4,8</i>   |
| <b>Netto driftsresultat</b>                                       | <b>1 997</b> |
| <i>I pst av driftsinntekter</i>                                   | <i>2,8</i>   |
| Herav overført til investeringer                                  | 1 888        |

Budsjett- og økonomiplandokumentene for alle fylkeskommunene ekskl. Troms og Finnmark og Oslo er gjennomgått, og tallene for 2020 indikerer et brutto driftsresultat på 7,6 prosent og netto finansutgifter på 4,8 prosent av driftsinntektene, noe som gir et anslag på netto driftsresultat på 2,8 prosent av driftsinntektene. Det aller meste av netto driftsresultat planlegges overført til investeringsbudsjettet. Dette tyder på at det budsjetteres med et netto driftsresultat som ligger betydelig under det anbefalte nivået på 4,0 pst. Budsjettforslagene for 2020 er til dels ganske foreløpige og derav noe usikre. Vedtatte budsjetter for 2019 tilsier at netto driftsresultat vil ligge i området 1,3-1,5 prosent, før merskatteinntektene i 2019 er innarbeidet.

Figur 1: Samlede investeringer i fylkeskommunene 2020-2023



Investeringsbudsjettene viser at fylkeskommunene ekskl. Oslo og Troms og Finnmark planlegger å investere for i alt 20,0 mrd. kroner i 2020, noe som er reelt på samme nivå som de samme fylkeskommunene budsjetterte med for 2019. Det er budsjettert med investeringer for i alt 78,4 mrd. kr i perioden 2020-2023, fordelt med om lag 44 mrd. kr på fylkesveier, 10 mrd. kr på kollektiv, 21 mrd. kr på utdanning og 4 mrd. kr på andre formål (hovedsakelig tannhelse).

Det fremgår av budsjettdokumentene at 46 pst av samlede investeringer i økonomiplanperioden er planlagt lånefinansiert. Låneandelen er noe høyere i 2022 og 2023 enn de to første årene. I tilsvarende undersøkelse i fjor var låneandelen i økonomiplanperioden 44 prosent. Videre ligger det an til at den samlede langsiktige gjelden vil øke med 34 pst fra utgangen av 2019 til utgangen av 2023. Går man ett år tilbake var det lagt opp til 32 pst økning av langsiktig gjeld i løpet av økonomiplanperioden. Bompenger finansierer omlag en fjerdedel av av samferdselsinvesteringene som er planlagt i 2020-2023.

### 3 Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen er besvart av alle fylkeskommuner unntatt Troms og Finnmark. I oppsummeringen nedenfor er det markert om tallene er inkl. eller ekskl. Oslo.

#### 3.1 Hvordan har budsjettarbeidet for 2020 vært?

Det er åtte fylkeskommuner som svarer at budsjettarbeidet er mer krevende i år enn i fjor, og en fylkeskommune oppgir at det har vært mindre krevende. Sammenslåingsprosessene, strammere økonomiske rammer og usikkerhet om finansieringen av fylkesvegadministrasjonen nevnes som hovedårsakene til at det har vært mer krevende denne gangen. Budsjettarbeidet for 2020 har vært preget av at flere store utfordringer kommer samtidig. For de som slår seg sammen er det krevende å

håndtere hensyn til politiske føringer fra tidligere fylkesting, ulike økonomiske utgangspunkt før sammenslåing og usikkerhet om finansiering av nye oppgaver samtidig med tilpasning til generelt strammere økonomiske rammer. Samtidig skal ny organisasjon bygges av to eller tre tidligere fylkeskommuner.

I svarene peker fylkeskommunene på flere konkrete økonomiske utfordringer, som manglende finansiering av årsverk til å administrere nye oppgaver, særskilt kulturminneforvaltningen, og underfinansiering av overgangskostnadene ved regionreformen. Videre nevnes det at det har vært utfordrende å innlemme tidligere øremerkede tilskudd i budsjettammen. For noen er negativ befolkningsutvikling også en utfordring som må håndteres.

### 3.2 Netto driftsresultat

Det er bare en fylkeskommune som budsjetterer med et netto driftsresultat på 4 prosent av driftsinntektene eller mer i 2020. Tre fylkeskommuner budsjetterer med et netto driftsresultat mellom 3 og 4 prosent og fire budsjetterer med netto driftsresultat på mellom 0 og 3 prosent. En fylkeskommune budsjetterer med negativt netto driftsresultat. TBUs anbefaling er at fylkeskommunene samlet bør ligge på minst 4 pst.

Tabell 2: Budsjettert netto driftsresultat 2020 i fylkeskommunene ekskl. Oslo

| Budsjettert netto driftsres. 2020          | 4 pst el. mer | 3,0-3,9 pst | 0,0-2,9 | Negativt | I alt |
|--|---------------|-------------|---------|----------|-------|
| Antall fylkeskommuner                      | 1             | 3           | 4       | 1        | 9     |
| Andel av befolkningen ekskl. Oslo, prosent | 5%            | 34%         | 50%     | 11%      | 100%  |

### 3.3. Avdragsutgifter

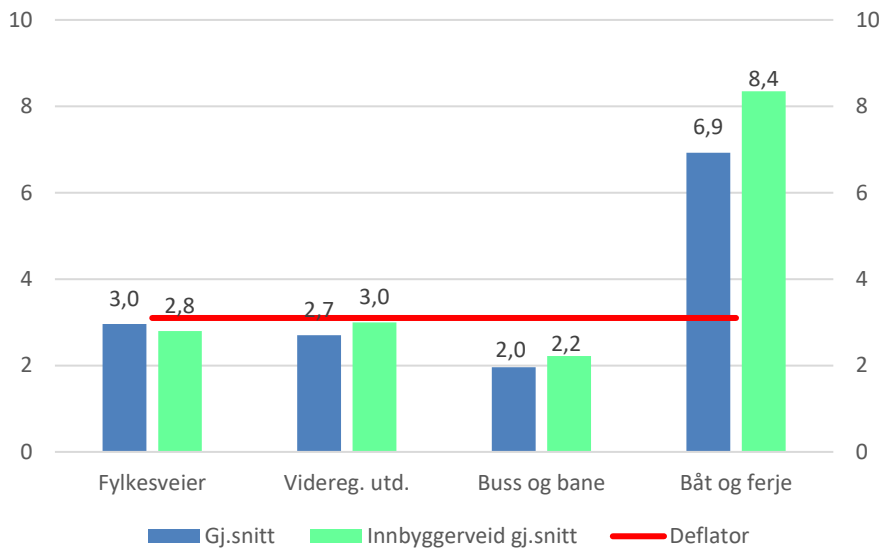
Fylkeskommunene ble spurt om størrelsen på avdrag på langsiktig gjeld sett opp mot reglene om minimumsavdrag i den nye kommuneloven, fire fylkeskommuner oppgir at de betaler minimumsavdrag i 2020, og to av disse oppgir at de får merutgifter på 28 mill. kr pga bestemmelsen om minimumsavdrag. De øvrige fem oppgir at de betaler mer enn minimumsavdraget.

### 3.4 Fylkeskommunenes driftsbudsjett på sektorer

I undersøkelsen ba vi fylkeskommunene oppgi endring i driftsbudsjettet fra 2019 til 2020 på itvalgte sektorer. Denne sammenlikningen kompliseres av sammenslåingene, og tallene er mer usikre enn tidligere. Svarene viser likevel tydelig at båt og ferje skiller seg ut med vesentlig sterkere økning enn de tre øvrige sektorene. Driftsbudsjettene for båt og ferje øker med nær 7 prosent, noe mer dersom vi vektet svarene etter innbyggertall. Det er stort sprik mellom fylkeskommunene, ved at to fylkeskommuner oppgir økning på 51 prosent og 19 prosent, mens en reduserer sitt budsjett med 22 prosent som følge av at ett ferjesamband legges ned. Det er buss og bane som ser ut til å øke svakest fra 2019 til 2020.

Videregående utdanning og fylkesveier øker med om lag 3 prosent, det vil si i underkant av deflatoren som er 3,1 prosent

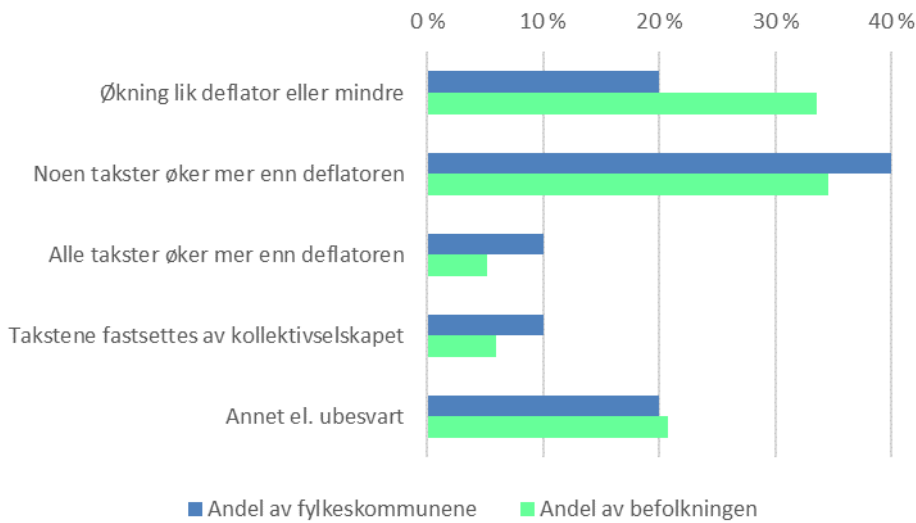
Figur 2. Prosentvis endring i fylkeskommunenes driftsbudsjetter fra 2019 til 2020 etter sektor. Tall for Oslo er inkludert bare for videregående utdanning.



### 3.5 Endringer i kollektivtakstene

På spørsmål om hvilke endringer det legges opp til i billettprisene for kollektivtransport, er det to fylkeskommuner som svarer at økningen blir lik deflator (dvs 3,1 pst) eller mindre. I fire fylkeskommuner vil enkelte takster øke mer enn deflator. Disse to svarkategoriene omfatter nær 70 prosent av befolkningen. En fylkeskommune oppgir at alle takstene øker mer enn deflator. Videre er det tre fylkeskommuner som svarer at takstene bestemmes senere og/eller av kollektivselskapet. Resultatene indikerer at fylkeskommunene holder igjen på økningen i kollektivtakstene. En av fylkeskommunene svarer at kollektivselskapet fastsetter ferjetakstene, mens de øvrige takstene er oppgitt å dels øke mer enn deflatoren. Denne fylkeskommunen er medregnet i kategorien «noen takster øker mer enn deflatoren».

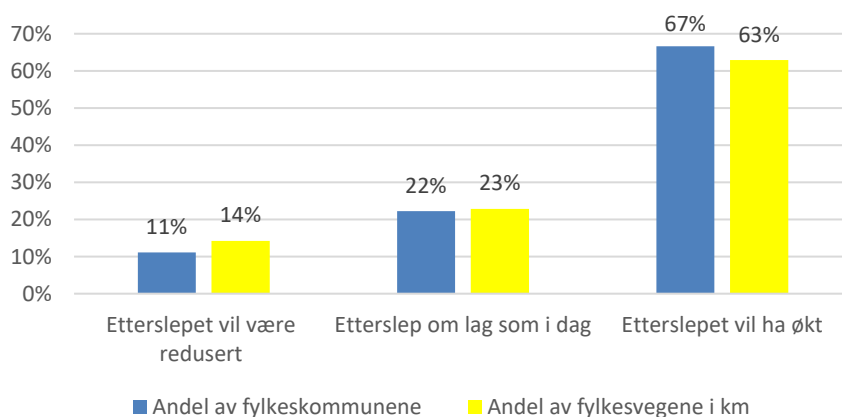
Figur 3. Foreslåtte endringer i takstene for buss-, bane-, båt- og ferjeruter for 2020.



### 3.6 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 forventer at vedlikeholdsetterslepet vil være redusert ved utgangen av økonomiplanperioden. Videre forventer to av fylkeskommunene, med 23 prosent av veilengden, at etterslepet vil være om lag som i dag. De øvrige seks fylkeskommunene, med 63 pst av veilengden, svarer at etterslepet vil ha økt ved utgangen av økonomiplanperioden. I tilsvarende undersøkelse i fjor svarte sju av de nåværende fylkeskommunene, med 47 prosent av veilengden, at de regnet med økt etterslep ved utgangen av økonomiplanperioden. Vi vet ikke hvor mye etterslepet utgjør i kroner, men samlet indikerer likevel svarene at satsingen på vedlikehold ikke er stor nok til å hente inn etterslepet.

Figur 4. Forventet status for vedlikeholdsetterslep på fylkesveiene ved utgangen av 2023. Ekskl. Oslo



### 3.7. Tunnelvedlikehold

Fylkeskommunene har fra 2015 fått et årlig tilskudd til oppfyllelse av tunnelsikkerhetsforskriften. Dette utgjør i alt om lag 1,8 mrd. kr i perioden 2015-2020 forutsatt at tilskuddet i 2020 blir som foreslått i statsbudsjettet. Fylkeskommunene er spurt om tilskuddet anses tilstrekkelig til å oppfylle kravene, og er bedt om å anslå merutgifter utover det forventede tilskuddet. Det er sju fylkeskommuner som svarer at det forventede tilskuddet ikke er tilstrekkelig, og disse fylkeskommunene anslår sine merutgifter ved å innfri forskriften til **omlag 5,4 mrd. kroner**. Dette er noe mer enn anslått i fjorårets undersøkelse (5,0 mrd. kroner). Bare en fylkeskommune svarer at tilskuddet er tilstrekkelig. For to av fylkeskommunene er spørsmålet ikke relevant.

### 3.8. Klimabudsjetter

I undersøkelsen ble fylkeskommunene spurt om de har utarbeidet klimabudsjett i 2020. Fem fylkeskommuner inkl. Oslo, svarer at de har gjort dette. Fem har ikke utarbeidet klimabudsjett.