

Budsjettforslag for 2017 - 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 2017. Spørreundersøkelsen er besvart av 18 fylkeskommuner inkl. Oslo¹. 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 to fylkeskommuner oppgir at det har vært mindre krevende. De øvrige fem 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. Fylkesveier øker med 4,7 pst og har dermed sterkest økning, mens kollektivtransport øker med 3,1 pst. Videregående utdanning, tannhelse og sentraladministrasjon får en økning som er mindre enn deflatoren (2,5 pst), mens regional utvikling ligger an til reduserte bevilgninger.

De frie inntektene, dvs skatt og rammetilskudd, øker med 2,8 pst fra vedtatt budsjett 2016 til 2017, mens driftsinntekter samlet ligger an til å øke med 4,0. Netto driftsresultat ligger ifølge budsjettforslagene an til å bli 2,0 pst i 2017, noe som er 0,3 prosentenheter lavere enn i vedtatt budsjett 2016. Nedgangen i netto driftsresultat fra 2016 til 2017 skyldes at netto finansutgifter øker, ettersom det også er en svak økning i brutto driftsresultat.

Investeringsbudsjettene viser at fylkeskommunene samlet planlegger å investere for 15,8 mrd. kroner i 2017, og det er på om lag samme nivå som i 2016. I økonomiplanperioden 2017-2020 er det planlagt investeringer for 57 mrd. kr².

Det er bare tre fylkeskommuner som svarer at vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegene forventes å være redusert ved utgangen av økonomiplanperioden.

¹ Finnmark har ikke svart på spørreundersøkelsen.

² For perioden 2018-2020 er investeringstallene noe usikre pga sammenslåing av Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fra 1.1.2018.

2 Budsjettdokumentene

2.1 Drift og investeringer

Tabell: Hovedoversikt fra budsjettforslagene 2017 sammenlignet med vedtatte budsjetter 2016 (driftsbudsjettet)³

Driftsbudsjett alle fylkeskommuner ekskl. Oslo	Forslag 2017	Vedtatt 2016	Endring i pst
Frie inntekter (skatt og rammetilskudd)	-59531	-57892	2,8
Øvrige driftsinntekter	-10461	-9394	11,4
Sum driftsinntekter	-69992	-67286	4,0
Lønn, sosiale utg. og øvrige driftsutg.	65215	62809	3,8
Avskrivninger ⁴	595	416	
Sum driftsutgifter	65810	63225	4,1
Brutto driftsresultat ekskl. avskr. i prosent av driftsinnt.	-4776 6,8	-4476 6,7	
Netto finansutgifter i prosent av driftsinnt. ekskl. avskr.	3393 4,8	2953 4,4	14,9
Motpost avskrivn.	-595	-415	
Netto driftsresultat i prosent av driftsinnt.	-1383 2,0	-1523 2,3	
Herav overført til investeringer	1376	1383	

Budsjett- og økonomiplandokumentene for alle fylkeskommunene ekskl. Oslo er gjennomgått, og budsjettforslagene for 2017 viser følgende:

De frie inntektene, dvs skatt og rammetilskudd, ligger an til å øke med 2,8 pst fra vedtatt budsjett 2016 til 2017, mens driftsinntekter samlet ligger an til å øke med 4,0 pst.

Budsjettdokumentene viser en økning på 2,9 pst i lønn og sosiale utgifter. Dette tallet bygger på data fra åtte fylkeskommuner, med 51 pst av befolkningen ekskl. Oslo. I de 10 øvrige fylkeskommunene er lønn og sosiale utgifter ikke spesifisert, men inngår i sum driftsutgifter. Driftsutgifter i alt, ekskl. avskrivninger, øker med 3,8 pst.

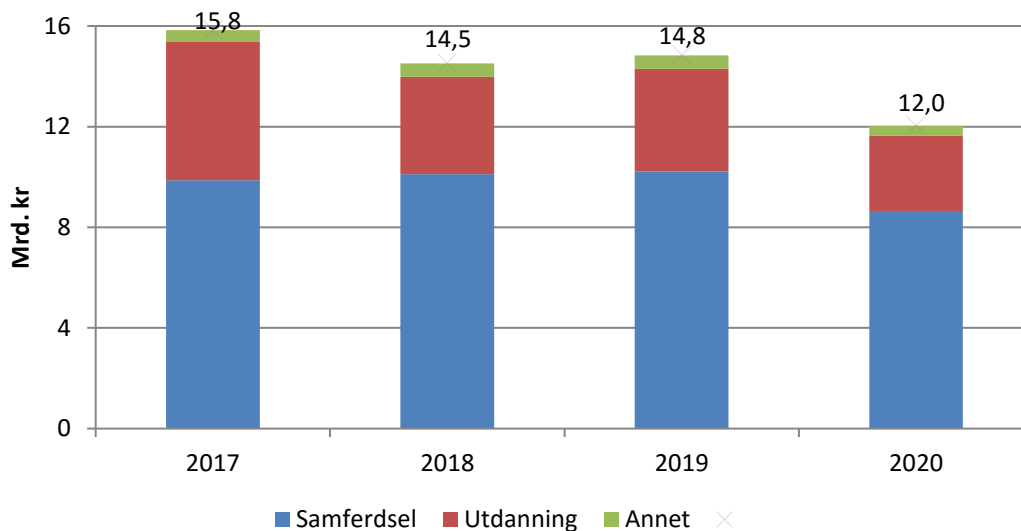
³ Resultatene fra driftsbudsjettet blir noe usikre fordi fylkeskommunene utarbeider ulike skjema i sine budsjettforslag. For 8 av fylkeskommunene foreligger skjemaet Økonomisk oversikt drift, som gir den mest presise beregningen av netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene. For de øvrige 10 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.

⁴ Bare fem fylkeskommuner har spesifisert avskrivninger i budsjettforslaget 2017

Brutto driftsresultat (ekskl. avskrivninger) ser ut til å øke med 0,1 prosentenheter til 6,8 pst av driftsinntektene i 2017. Finansutgiftene fratrukket finansinntekter øker med 0,4 prosentenheter og utgjør 4,8 pst av driftsinntektene. Som resultat av dette går budsjettet netto driftsresultat ned med 0,3 prosentenheter til 2,0 pst i 2017. Budsjettet netto driftsresultat ligger dermed betydelig under det anbefalte nivået på 4,0 pst.

Overføringer fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet utgjør tilnærmet samme beløp i 2017 som i 2016, noe som betyr en reell nedgang. Andelen av netto driftsresultat som overføres til investeringsregnskapet er høyere i 2017 enn i 2016. Avsetninger til disposisjonsfond er samlet sett null i 2017. Det er 10 fylkeskommuner som har netto avsetning til disposisjonsfond, mens de øvrige legger opp til netto bruk av disposisjonsfond.

Figur 1: Samlede investeringer i fylkeskommunene 2017-2020



Investeringsbudsjettene viser at fylkeskommunene ekskl. Oslo planlegger å investere for i alt 15,8 mrd. kroner i 2017, noe som er 3,1 pst mer (nominelt) enn i de vedtatte 2016-budsjettene. I perioden 2017-2020 er det budsjettet med investeringer for i alt 57,2 mrd. kr. Investeringsbudsjettene for 2017 er fordelt med 62 pst til samferdsel, 35 pst til utdanningsformål og 3 pst til andre formål. Andelen til samferdsel øker utover i økonomiplanperioden og utgjør 68 pst for perioden sett under ett. Investeringer i fylkesveier utgjør 83 pst av samferdselsinvesteringene i økonomiplanperioden.

Det fremgår av budsjettdokumentene at 45 pst av samlede investeringer i økonomiplanperioden er planlagt lånefinansiert. Låneandelen i 2017 er 50 pst, men avtar fram mot 2020. Samtidig ligger det an til at den samlede langsiktige gjelden vil øke med 24 pst i løpet av økonomiplanperioden⁵. Går man ett år tilbake og ser på budsjettundersøkelsen for 2016, var det lagt opp til 23 pst økning av langsiktig gjeld fra 2015 til 2019.

⁵ For perioden 2018-2020 er investerings- og finansieringstallene noe usikre pga sammenslåing av Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fra 1.1.2018. Økningen i langsiktig gjeld fra 2016 til 2020 er beregnet ekskl. Nord-Trøndelag, som ikke har oppgitt tall for siste år i perioden.

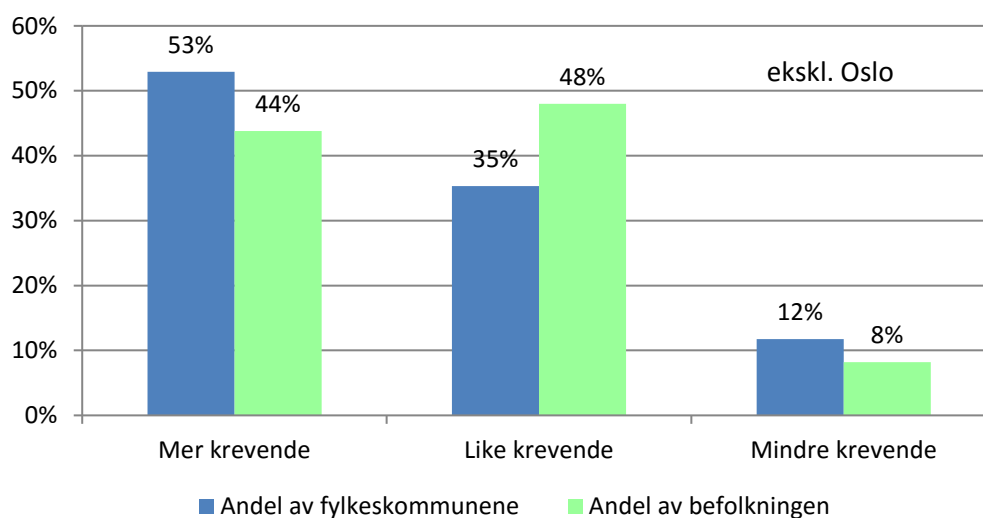
3 Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen er besvart av 18 fylkeskommunene inkl. Oslo⁶. I oppsummeringen nedenfor er det markert om tallene er inkl. eller ekskl. Oslo.

3.1 Hvordan har budsjettarbeidet for 2017 vært?

Det er ni fylkeskommuner som svarer at budsjettarbeidet er mer krevende i år enn i fjor, og to fylkeskommuner 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 2016 på 4 prosent av driftsinntektene eller mer. Fem fylkeskommuner budsjetterer med et netto driftsresultat mellom 3 og 4 prosent. Videre er det åtte fylkeskommuner som budsjetterer med et netto driftsresultat på mellom 0 og 3 prosent, og to som budsjetterer med negativt netto driftsresultat. TBUs anbefaling er at fylkeskommunene bør ligge på minst 4 pst.

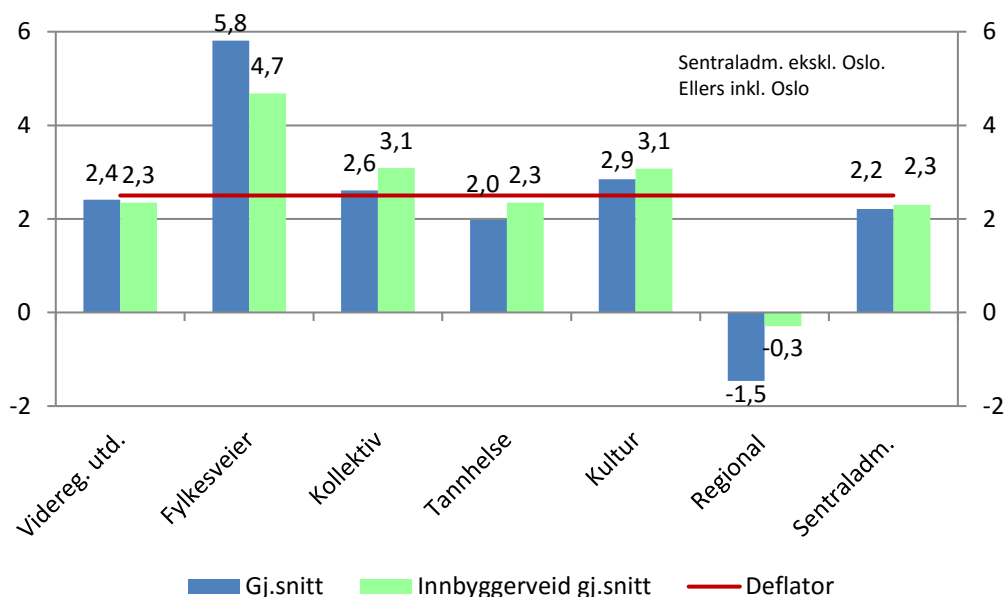
Budsjettert nto driftsres. 2017	4 pst el. bedre	3,0-3,9 pst	Under 3 pst	Ubesvart	I alt
Antall fylkeskommuner	2	5	10	1	18
Andel av befolkningen ekskl. Oslo, prosent	8	27	63	2	100

⁶ Finnmark har ikke svart på spørreundersøkelsen

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 uvektet og befolkningsvektet gjennomsnitt, inkl. Oslo. I dette avsnittet refereres i hovedsak de befolkningsvektede tallene. Fylkesveier øker med 3,9 pst og har dermed sterkest økning. Kollektivtransport ligger an til å øke med 3,2 pst. Tallene viser at det er fylkeskommuner med lavt innbyggertall som øker veibevilgningene mest. Økningen til kollektivformål er svakere i 2016 enn den var i 2015, mens det for fylkesveier er motsatt, dvs sterkere økning i 2016 enn i 2015. Videregående utdanning, tannhelse og sentraladministrasjon øker noe mindre enn deflatoren, mens regional utvikling ligger an til reduserte driftsbudsjetter. Det er imidlertid stor variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder regional utvikling. Etter at budsjettundersøkelsen ble gjennomført, har budsjettavtalen på Stortinget medført at det er lagt inn en økning av de regionale utviklingsmidlene med 200 mill. kr. Denne økningen er ikke inkludert i tallene i figuren nedenfor

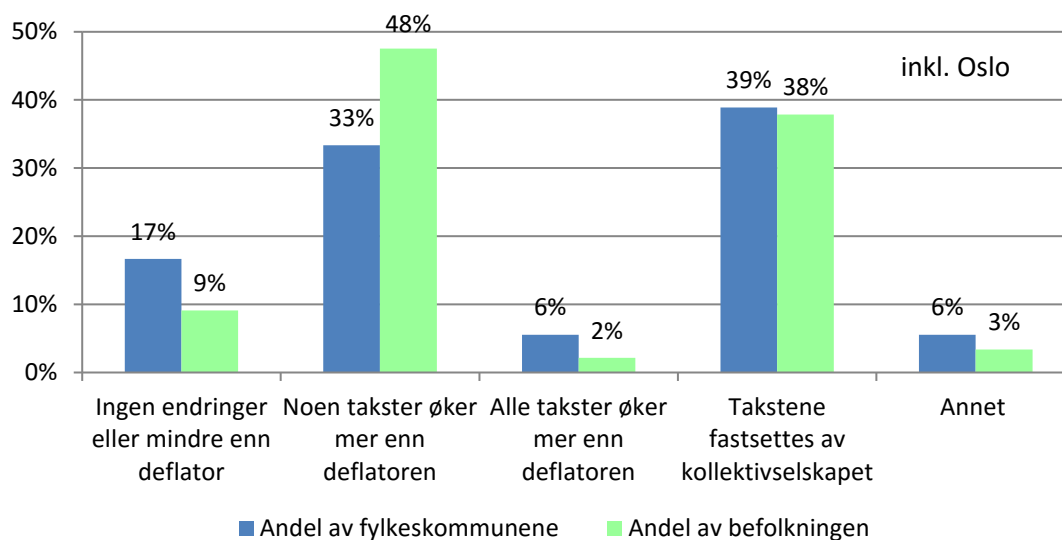
Figur 3. Prosentvis endring i fylkeskommunenes driftsbudsjetter fra 2016 til 2017 etter sektor.



3.4 Endringer i kollektivtakstene

På spørsmål om hvilke endringer det legges opp til i billettprisene for kollektivtransport, er det tre fylkeskommuner som svarer at det ikke legges opp til endringer eller at økningen blir mindre enn deflator (som er 2,5 pst). Disse omfatter 9 pst av befolkningen. For om lag halvparten av befolkningen vil enkelte takster øke mer enn deflator. Videre er det sju fylkeskommuner som svarer at takstene bestemmes av kollektivselskapet, og to av disse opplyser at takstøkningene forventes å bli holdt innenfor en ramme tilsvarende deflator. En fylkeskommune oppgir at alle takstene øker mer enn deflator.

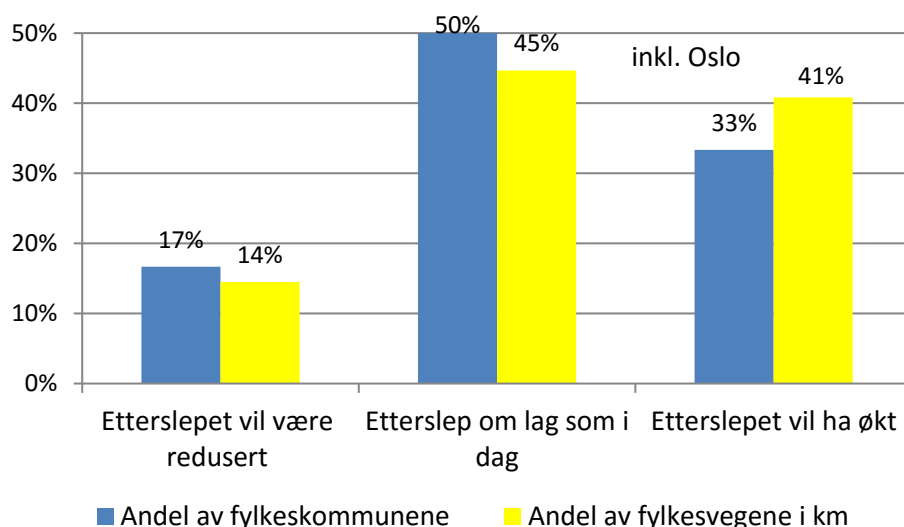
Figur 4. Foreslåtte endringer i takstene for buss-, bane-, båt- og ferjeruter for 2017



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 knyttet til NTP 2014-23. Det er bare tre fylkeskommuner som svarer at vedlikeholdsetterslepet forventes å være redusert ved utgangen av økonomiplanperioden, mens det i fjorårets undersøkelse var fire fylkeskommuner som svarte det samme. De fylkeskommunene som forventer å ha redusert etterslepet representerer 14 pst av veilengden i km. Videre er det ni fylkeskommuner, med 45 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. Tilsvarende andel i fjorårets undersøkelse var 45 pst. Samlet indikerer disse resultatene at den pågående opptrappingen ikke er stor nok til å hente inn etterslepet.

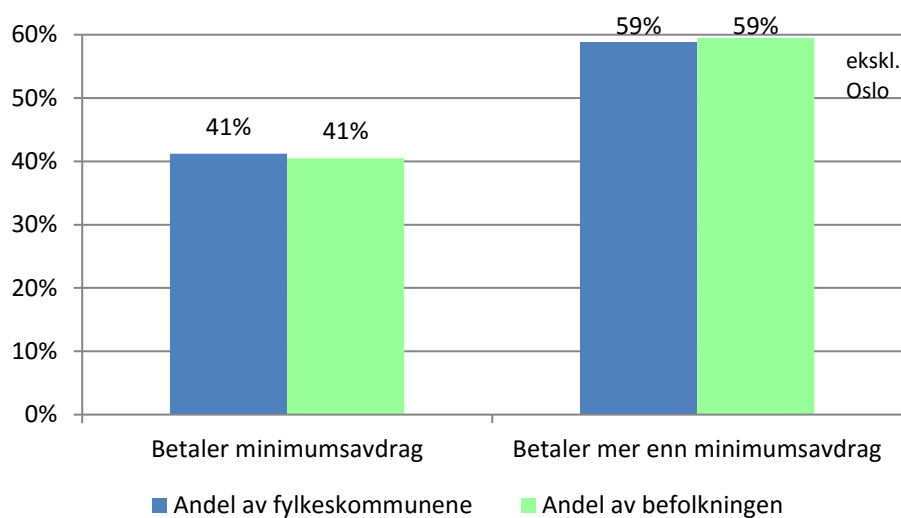
Figur 5. Forventet status for vedlikeholdsetterslep ved utgangen av 2020



3.6 Avdragstid for fylkeskommunenes langsiktige gjeld

Det ble stilt spørsmål om avdragstid for den langsiktige gjelden. Gjennomsnittlig avdragstid spenner fra 15 år i fylkeskommunen med kortest avdragstid til 30 år i fylkeskommunen med lengst avdragstid. Gjennomsnittet (ekskl. Oslo) er 24 år. Det betyr at gjennomsnittlig avdragstid er kortet inn med 1 år i forhold til tilsvarende beregning i fjor, da den var på 25 år. I beregningen av gjennomsnittet er avdragstiden veid i forhold til størrelsen på langsiktig gjeld i den enkelte fylkeskommune. En fylkeskommune som oppgir å ha bare kortsiktige obligasjonslån og sertifikatlån, er holdt utenfor beregningene av avdragstid. 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 6. Størrelsen på avdrag på fylkeskommunenes langsiktige gjeld



3.7 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 ni av fylkeskommunene allerede har etablert ett eller flere slike måltall og at ytterligere seks har startet arbeidet med dette.

Figur 7: Status for arbeidet med finansielle måltall

