

Budsjettundersøkelse for 2019 - 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 alle fylkeskommuner inkl. Oslo. 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 12 fylkeskommuner som svarer at budsjettarbeidet er mer krevende i år enn i fjor, og 2 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. Fylkesveier øker med 0,4 prosent¹ og er den sektoren som har svakest økning fra 2018 til 2019. Videregående utdanning øker med 2,1 pst, og de øvrige sektorene øker sterkere enn deflatoren for 2019 som er 2,8 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 2,2 pst fra vedtatt budsjett 2018 til 2019, mens driftsinntekter samlet ligger an til å øke med om lag 2,5 pst. Netto driftsresultat ligger ifølge budsjettforslagene an til å bli om lag 1,9 pst i 2019, det vil si noe lavere enn i vedtatt budsjett 2018. Endringen i netto driftsresultat fra 2018 til 2019 kan forklares med nedgang i brutto driftsresultat og økning i netto finansutgifter .

Investeringsbudsjettene viser at fylkeskommunene samlet planlegger å investere for 20,2 mrd. kroner i 2019, noe som er nesten 3 mrd. kr mer enn budsjettet i 2018. Innenfor økonomiplanperioden 2018-2021 er planlagte investeringer høyest i 2020 og 2021. Fylkeskommunene planlegger å investere for i alt 83,5 mrd. kr i løpet av de fire årene 2019-2022. Det er sju fylkeskommuner som svarer at vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegene forventes å være økt ved utgangen av økonomiplanperioden. Enkelte fylker oppgir store merutgifter knyttet til kravene i tunnelsikkerhetsforskriften.

¹ Endringstallene er veid med innbyggertall.

2 Budsjettdokumentene

2.1 Drift og investeringer

Tabell 1: Hovedoversikt fra budsjettforslagene 2019 sammenlignet med vedtatte budsjetter 2018 (driftsbudsjettet)²

Driftsbudsjett alle fylkeskomm. ekskl. Oslo	Forslag 2019	Vedtatt 2018	Endring i pst
Sum driftsinntekter	-77 561	-75 650	2,5
Sum driftsutgifter ekskl. avskrivn.	72 303	70 455	2,6
Brutto driftsresultat	-5 258	-5 195	
<i>I pst av driftsinntekter ekskl. avskrivn.</i>	<i>6,8</i>	<i>6,9</i>	
Finansinntekter og utgifter	3 785	3 566	6,1
<i>I pst av driftsinntekter ekskl. avskrivn.</i>	<i>4,9</i>	<i>4,7</i>	
Netto driftsresultat	-1 474	-1 629	-
<i>I pst av driftsinntekter</i>	<i>1,9</i>	<i>2,2</i>	
Herav overført til investeringer	1 454	1 832	

Budsjett- og økonomiplandokumentene for alle fylkeskommunene ekskl. Oslo er gjennomgått, og budsjettforslagene for 2019 viser følgende:

De frie inntektene, dvs skatt og rammetilskudd, ligger an til å øke med 2,2 pst fra vedtatt budsjett 2018 til 2019, mens driftsinntekter samlet ligger an til å øke med 2,5 pst.

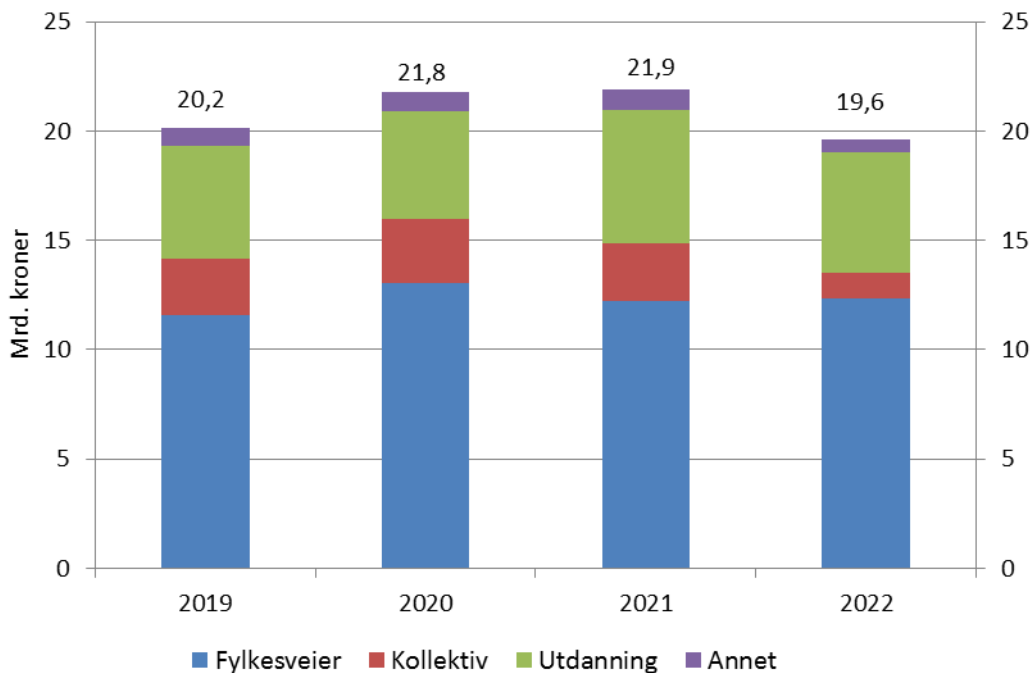
Budsjettdokumentene viser en økning på 1,8 pst i lønn og sosiale utgifter. Dette endringstallet bygger på data fra 9 fylkeskommuner, med 57 pst av befolkningen ekskl. Oslo. I de øvrige fylkeskommunene er lønn og sosiale utgifter ikke spesifisert, men inngår i sum driftsutgifter. Driftsutgifter i alt, ekskl. avskrivninger, øker med 2,6 pst. Netto finansutgifter øker med 6,1 prosent, dvs. klart sterkere enn driftsutgiftene.

² Beregningene av netto driftsresultat og øvrige nøkkeltall i prosent av brutto driftsinntekter blir noe usikre fordi fylkeskommunene utarbeider ulike skjema i sine budsjettforslag. Det medfører at brutto driftsinntekter kan være unøyaktig oppgitt hos enkelte. 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 fylkeskommunene er tallene hentet fra budsjettskjema 1A eller tilsvarende oversikt og opplysninger om driftsinntekter og driftsutgifter pr sektor, slik at at sum driftsinntekter og sum driftsutgifter skal bli så fullstendig som mulig.

Brutto driftsresultat (ekskl. avskrivninger) viser en svak nedgang på 0,1 prosentenheter fra 2018 til 2019 målt som andel av driftsinntektene. Finansutgiftene fratrukket finansinntekter utgjør 4,9 pst av driftsinntektene i 2019, en økning i forhold til 2018 med 0,2 prosentenheter. Som resultat av dette går budsjettert netto driftsresultat ned sammenliknet med 2018 med om lag 0,3 prosentenheter, til 1,9 prosent i 2019. Det er noe usikkerhet knyttet til beregningen av netto driftsresultat, men det er uansett klart at det budsjetteres med et netto driftsresultat som ligger betydelig under det anbefalte nivået på 4,0 pst.

Overføringer fra driftsbudsjettet til investeringsbudsjettet går ned med om lag 380 mill. kr fra 2018 til 2019, mens budsjettert netto driftsresultat går ned med 150 mill. kr. Overføringene til investeringsbudsjettet i 2019 utgjør 1,45 mrd. kroner, dvs. at nesten hele det budsjetterte netto driftsresultatet er planlagt brukt til finansiering av investeringer. Netto avsetninger til disposisjonsfond utgjør i overkant av 100 mill. kroner i 2019, mens det er budsjettert med netto bruk av andre fond.

Figur 1: Samlede investeringer i fylkeskommunene 2019-2022



Investeringsbudsjettene viser at fylkeskommunene ekskl. Oslo planlegger å investere for i alt 20,2 mrd. kroner i 2019, noe som er 2,9 mrd. kroner mer (nominelt) enn i de vedtatte 2018-budsjettene. Nær halvparten av denne økningen utgjøres av økte kollektivinvesteringer. Det er budsjettert med investeringer for i alt 83,5 mrd. kr i perioden 2019-2022. Dette er fordelt på om lag 49 mrd. kr på fylkesveier, 9 mrd. kr på kollektiv, 22 mrd. kr på utdanning og 3 mrd. kr på andre formål (hovedsakelig tannhelse).

Det fremgår av budsjettdokumentene at 44 pst av samlede investeringer i økonomiplanperioden er planlagt lånefinansiert. Låneandelen er høyest de to siste årene i økonomiplanperioden. Samtidig ligger det an til at den samlede langsiktige gjelden vil øke med 32 pst i løpet av økonomiplanperioden. Går man ett år tilbake og ser på budsjettundersøkelsen for 2018, var det lagt opp til 30 pst økning av langsiktig gjeld fra 2017 til 2021. Bompenger finansierer minst en fjerdedel av

av samferdselsinvesteringene i økonomiplanperioden. Enkelte fylkeskommuner opplyser i budsjettforslaget at de har bompengefinansiering uten at det er spesifisert hvor mye dette utgjør.

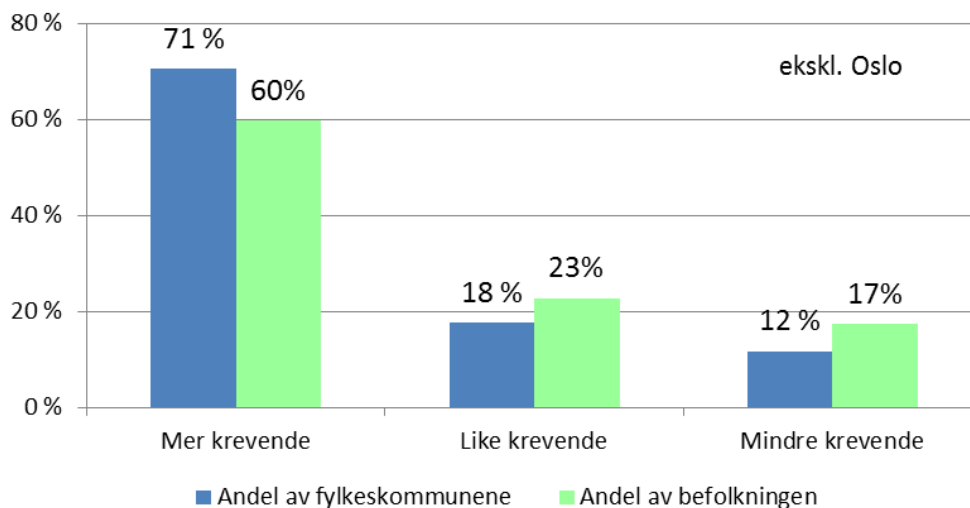
3 Spørreundersøkelsen

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

3.1 Hvordan har budsjettarbeidet for 2019 vært?

Det er 12 fylkeskommuner som svarer at budsjettarbeidet er mer krevende i år enn i fjor, og to fylkeskommune oppgir at det har vært mindre krevende. De øvrige tre svarer at budsjettarbeidet har vært like krevende som i fjor.

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



3.2 Netto driftsresultat

Det er bare tre fylkeskommuner som budsjetterer med et netto driftsresultat for 2019 på 4 prosent av driftsinntektene eller mer. Fire fylkeskommuner budsjetterer med et netto driftsresultat mellom 3 og 4 prosent. Videre er det sju fylkeskommuner som budsjetterer med et netto driftsresultat på mellom 0 og 3 prosent og tre som budsjetterer med negativt netto driftsresultat. TBUs anbefaling er at fylkeskommunene bør ligge på minst 4 pst.

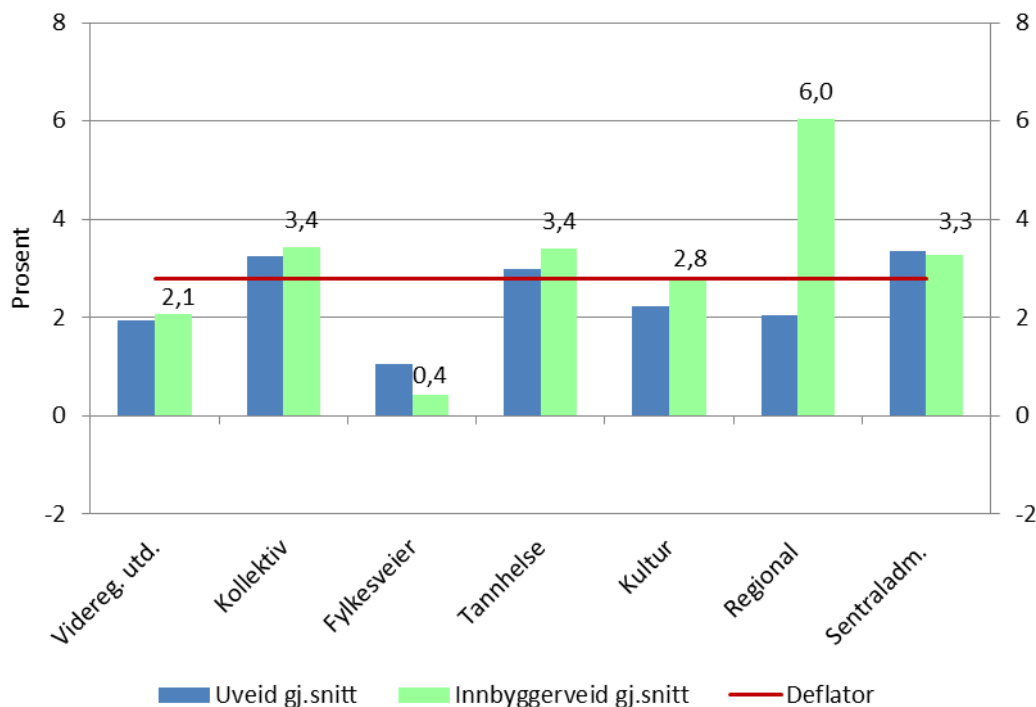
Tabell 2: Budsjettert netto driftsresultat 2019 i fylkeskommunene ekskl. Oslo

Budsjettert nto driftsres. 2019	4 pst el. mer	3,0-3,9 pst	0- 3 pst	Negativt	I alt
Antall fylkeskommuner	3	4	7	3	17
Andel av befolkningen ekskl. Oslo, prosent	14%	24%	47%	16%	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. Fylkesveier øker med 0,4 prosent³ og er den sektoren som har svakest økning fra 2018 til 2019. Videregående utdanning øker med 2,1 pst, og de øvrige sektorene øker sterkere enn deflatoren for 2019 som er 2,8 pst. Oslo er inkludert i tallene for videregående utdanning og kollektivtransport og ikke i de øvrige sektorene. Den sterke økningen for regional utvikling henger sammen med at enkelte fylkeskommuner omdisponerer mye av egne midler (fond m.m.) for å veie opp for reduserte statstilskudd. Holder vi fylkeskommunen med sterkest økning utenfor, får vi en nedgang i regional utvikling på ca 2 pst (uveid) og om lag nullvekst (innbyggerveid) fra 2018 til 2019.

Figur 3. Prosentvis endring i fylkeskommunenes driftsbudsjetter fra 2018 til 2019 etter sektor. Tall for Oslo er inkludert i videregående utdanning og kollektiv.



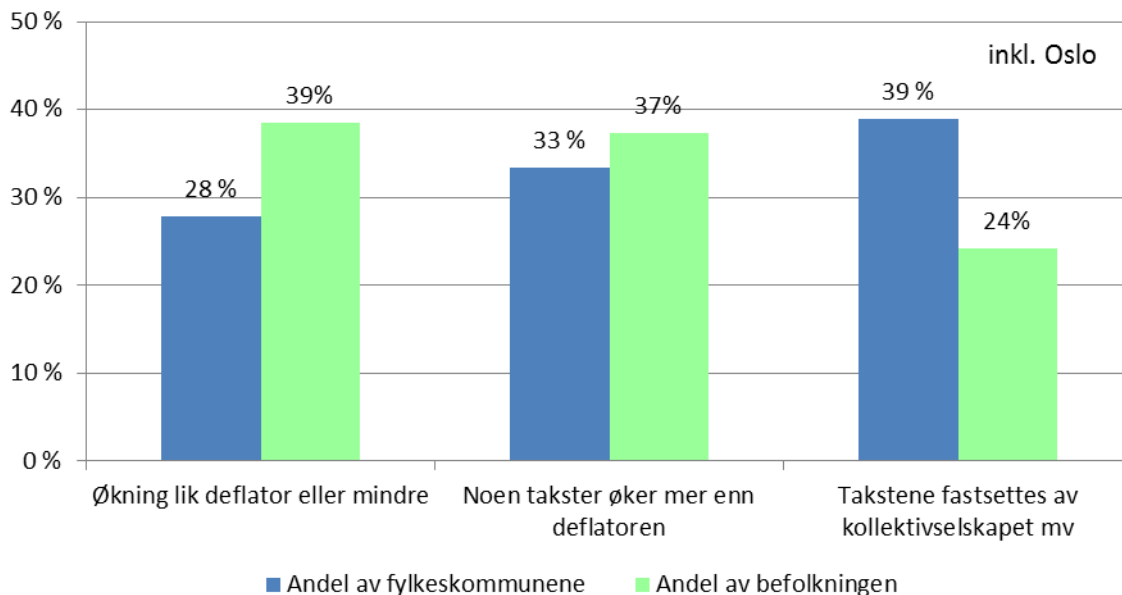
3.4 Endringer i kollektivtakstene

På spørsmål om hvilke endringer det legges opp til i billettprisene for kollektivtransport, er det 5 fylkeskommuner som svarer at økningen blir lik deflator (dvs 2,8 pst) eller mindre. Disse omfatter 39 pst av befolkningen. I 6 fylkeskommuner med 37 prosent av befolkningen, vil enkelte takster øke mer enn deflator. Ingen av fylkeskommunene oppgir at alle takstene øker mer enn deflator. Videre er det 7 fylkeskommuner som svarer at takstene bestemmes av kollektivselskapet eller at det foreløpig bare

³ Endringstallene er veid med innbyggertall.

er lagt inn en uspesifisert økning av kollektivtakstene. Disse resultatene indikerer at fylkeskommunene holder igjen på økningen i kollektivtakstene.

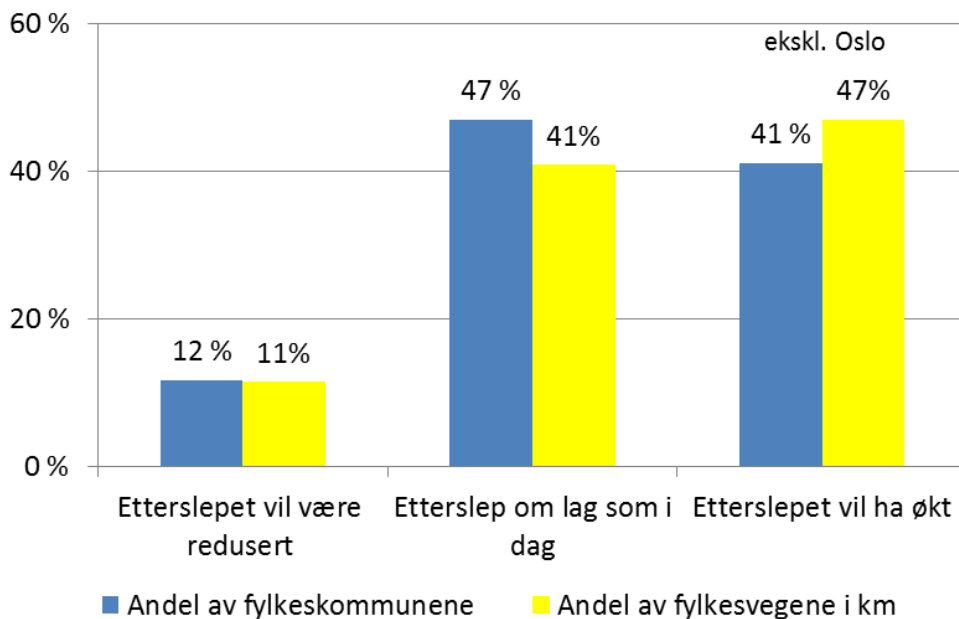
Figur 4. Foreslåtte endringer i takstene for buss-, bane-, båt- og ferjeruter for 2019. Inkl. Oslo



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 to fylkeskommune som svarer at vedlikeholdsetterslepet forventes å være redusert ved utgangen av økonomiplanperioden, mens det i fjorårets undersøkelse var en fylkeskommune som svarte det samme. Videre er det 8 fylkeskommuner, med 41 pst av veilengden, som svarer at etterslepet vil være om lag som i dag. De øvrige 7 fylkeskommunene, med 47 pst av veilengden, svarer at etterslepet vil ha økt ved utgangen av økonomiplanperioden.. Samlet indikerer dette at satsingen på fylkesveier ikke er stor nok til å hente inn etterslepet.

Figur 5. Forventet status for vedlikeholdsetterslep på fylkesveiene ved utgangen av 2022. Ekskl. Oslo



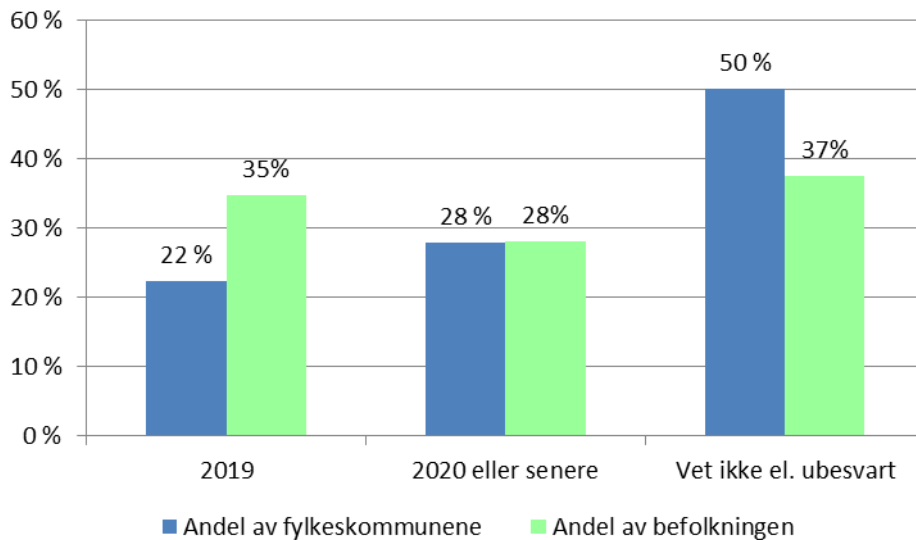
3.6. Tunnelvedlikehold

Fylkeskommunene har fra 2015 fått et årlig tilskudd til oppfyllelse av tunnelsikkerhetsforskriften. Dette utgjør i alt om lag 1,5 mrd. kr i perioden 2015-2019 forutsatt at tilskuddet i 2019 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 10 fylkeskommuner som svarer at det forventede tilskuddet ikke er tilstrekkelig, og disse fylkeskommunene anslår sine merutgifter ved å innfri forskriften til omlag 5,0 mrd. kroner. For de øvrige fylkeskommunene er spørsmålet enten ikke relevant eller ubesvart.

3.7. Klimabudsjetter og klimatiltak

I undersøkelsen ble fylkeskommunene spurt om de har innført klimabudsjett i 2019 eller planlegger å innføre dette senere i økonomiplanperioden. Fire fylkeskommuner inkl. Oslo svarer at de har klimabudsjett for 2019, og ytterligere fem svarer at de har planer om å utarbeide dette senere i økonomiplanperioden. De øvrige 9 har svart vet ikke eller ikke avgitt svar på dette. Det er likevel mange tiltak i budsjettene som vedrører klima, også i fylkeskommuner som ikke har klimabudsjett. Det er flest klimarelaterte tiltak på områdene bygg og busstransport, jf tabell under.

Figur 6 Har fylkeskommunen utarbeidet klimabudsjett for 2019 eller vil det bli utarbeidet i økonomiplanperioden? Inkl. Oslo



Tabell 3: Klimarelaterte tiltak i fylkeskommunenes budsjett og økonomiplan 2019-2022.

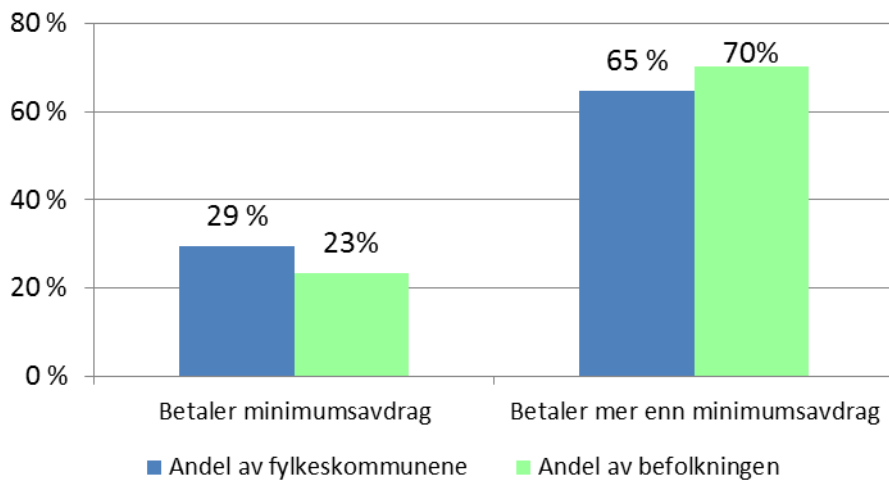
	Antall tiltak i 2019	Antall fylkeskommuner med tiltak Antall tiltak i 2020-2022
Bygg	14	11
Fylkesveg	8	8
Buss	12	11
Båt	6	8
Ferje	8	9
Annet	4	3
Sum tiltak	52	50

3.8 Avdragstid for fylkeskommunenes langsiktige gjeld

Det ble stilt spørsmål om avdragstid for den langsiktige gjelden. Gjennomsnittlig avdragstid spenner fra 17 år i fylkeskommunen med kortest avdragstid til 35 år i fylkeskommunen med lengst avdragstid. Gjennomsnittet (ekskl. Oslo) er 26,9 år. Det betyr at gjennomsnittlig avdragstid har økt med ett 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 endringene i kommuneloven (NOU 2016:4), ble det også stilt spørsmål om avdragenes størrelse i henhold til de nåværende bestemmelsene i kommuneloven §50 nr 7. Endringene i reglene om beregning av minsteavdrag vil føre til at noen kommuner og fylkeskommuner må 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 iht gjeldende kommunelov



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 fem har startet arbeidet med dette.

Figur 8: Status for fylkeskommunenes arbeid med finansielle måltall. Inkl. Oslo

