

Perspektivmelding 2022-2025



Innhold

1.	Innledning	1
2.	Korona - status	3
3.	Utviklingstrekk og økonomiske utfordringer	4
3.1	Befolkningsutvikling og inntektssystemet.....	4
3.2	Renteutvikling og -risiko	8
3.3	Kommuneproposisjonen for 2022.....	10
4.	Klima	13
5.	KOSTRA-analyse for 2020	18
6.	Økonomisk bærekraft	22
6.1	Resultatstrategi	22
6.2	Gjeldsstrategi	23
6.3	Investeringsstrategi	24
6.4	Fondsstrategi	27
6.4.1	Fond – føring for disponeringer i kommende planperiode.....	28
7.	Oppsummering	31
8.	Føringer for kommende økonomiplan 2022-2025	32
8.1	Fordeling av omstillingsutfordringer.....	33
8.2	Planrammer (drift) for økonomiplan 2022-2025	35
8.3	Foreløpige planrammer (investeringer) for økonomiplan 2022-2025	36

1. Innledning

Perspektivmeldingen er ment å gi informasjon om utviklingstrekk og utfordringer for fylkeskommunens økonomi i perioden 2022-2025, og bygger blant annet på gjeldende økonomiplan for 2021-2024.

Fylkestinget i Nordland har i sak 87/2019 bedt om et mer effektivt og helhetlig plansystem. Med plansystem menes hvilke styrende dokumenter fylkeskommunen har og hva som er sammenhengen mellom dem. Fylkestinget ønsker et plansystem som virker som grunnlag for samordning og prioritering, og ambisjonen er færre og mer samordnende regionale planer. Plan- og bygningsloven og kommuneloven lager rammene for fylkeskommunens plansystem, og i dette plansystemet inngår følgende:

1. Den regionale planstrategien
2. De regionale planene som lages i henhold til plan- og bygningsloven
3. Budsjett og økonomiplaner i henhold til kommuneloven
4. De strategier og virksomhetsplaner som lages for arbeidet i den enkelte avdeling

For at plansystemet skal bli effektivt og helhetlig, er sammenhengen med økonomiplan og budsjett viktig. Handlingsprogram må være konkrete og budsjettbehov må avklares i årlig budsjettprosess. Dette arbeidet innebærer et større fokus på fylkeskommunens helhetlige plan –og styringssystem og en sterkere kobling til budsjett– og økonomiplanarbeidet.

I fylkestingssak 129/2021 anbefaler fylkesrådet at arbeidet med å koordinere budsjettprosess og regionale planer skal implementeres i sin helhet fra og med 2023. Fylkesrådet vil frem til 2023-budsjettet arbeide med å innføre et helhetlig og mer effektivt plansystem, blant annet gjennom å legge langsiktige utviklingsmål til grunn for økonomiplan og budsjett samt at satsninger i planstrategi følges opp i ordinær budsjettprosess. Gjennom 2021 og 2022 vil fylkesrådet arbeide videre med fokus på mål- og resultatstyring, kvalitetsledelse, porteføljestyling og virksomhetsplaner. Som del av dette arbeidet er det nødvendig at Perspektivmeldingen i større grad tar opp i seg prioriteringer gitt i Planstrategien (utviklingsmål):

1. Attraktive og inkluderende samfunn med gode kultur-, service- og tjenestetilbud for alle.
2. Innovativt og bærekraftig næringsliv og industri som bidrar til grønn omstilling
3. Bærekraftig utvikling av miljø- og naturressurser
4. Effektiv og miljøvennlig infrastruktur som dekker innbyggernes og næringslivets behov

5. God kvalitet i skoletilbudene og et arbeidsliv som stimulerer til kompetanseutvikling i hele karrieren
6. Kompetansearbeidsplasser og høyere utdannings- og forskningsmiljø som er sterke utviklingsaktører i regionalt samfunns- og næringsliv

De seks utviklingsmålene beskriver hvordan fylkesrådet ønsker at Nordlandssamfunnet utvikler seg, mens Perspektivmeldingen tar for seg fylkeskommunens eget bidrag i å nå disse målene.

Fylkeskommunens økonomiske handlefrihet er prognostisert på bakgrunn av framskriving av frie inntekter, gjeld – og renteutvikling, økonomiske nøkkeltall samt statlige føringer i RNB og kommuneproposisjonen for 2022. I et økonomisk perspektiv, som denne meldingen fokuserer på, fremstår “Det grønne skiftet”, investeringer i nye videregående skoler samt fylkesveger som de meste utfordrende økonomiske områder å ivareta i kommende økonomiplanperiode.

Perspektivmeldingen er først og fremst en forberedelse på prosessen fram til behandlingen av økonomiplanen for 2022-2025, og skal legge til rette for gode politiske diskusjoner og beslutninger. Hensikten er å gi informasjon og retning for fylkesrådets arbeid med økonomiplanforslaget og de perspektiver som vil være styrende for prioriteringene.

2. Korona - status

Pandemien preger fortsatt samfunnet og regjeringen har bevilget midler til å håndtere de økonomiske konsekvensene i 2020 og foreløpig ut oktober 2021. Det hersker imidlertid fortsatt stor usikkerhet til utviklingen framover, og det kan ta lang tid før hverdagen er tilbake til normalen. For enkelte områder kan samfunnet ha tilpasset seg en ny «normal» som følge av pandemien, eksempelvis bruken av kollektivtransport. Det er innenfor dette området de største konsekvensene ligger, og det er lite sannsynlig at inntektsnivået er tilbake til tidligere nivå allerede høsten 2021. Det forventes tvert imot at ettervirkningene av pandemien vil få betydning også utover 2022, og konsekvensen for fylkeskommunen avhenger av om sentrale myndigheter fortsatt bidrar med krisepakker for å kompensere økonomien.

Samtidig som fylkeskommunen opplever inntektstap og merutgifter, medfører pandemien også besparelser på flere områder. Rentenivået er historisk lavt, og selv om det forventes en oppgang mot slutten av året vil sannsynligvis rentekostnadene fortsatt holde seg lavere enn normalt gjennom 2022. På driftssiden er reiseaktivitet betydelig redusert, mens bruken av digitale løsninger har økt. Dette gir positive effekter, både miljømessig og økonomisk.

Koronapandemien påvirker også næringslivet, og arbeidsledigheten er høyere enn før pandemien slo ut. Antall konkurser har steget, og selv om regjeringen har bidratt med krisepakker vet vi ikke de langsiktige konsekvensene fullt ut enda. Selv om Nordland har vært relativt sett mindre berørt på dette området enn andre fylker, påvirker dette skatteinntektene til fylkeskommunen.

Fylkesrådet vil følge utviklingen nøye, og jobbe for å begrense utfordringene for Nordlands innbyggere eksempelvis gjennom tiltak rettet mot næringsliv, samt tilpasset tjenestetilbud innenfor blant annet kollektivtransport.

3. Utviklingstrekk og økonomiske utfordringer

3.1 Befolkningsutvikling og inntektssystemet

Det er en klar sammenheng med utviklingen i de frie inntektene (skatt- og rammetilskudd) og befolkningsutviklingen. Skatteinntekten vil ha direkte sammenheng med befolkningstall og sysselsettingsgrad, mens rammetilskuddet baseres på innbyggertilskudd og regionalpolitiske tilskudd (Nord-Norgetilskuddet) som begge har en sats per innbygger.

I tillegg foretas det i inntektssystemet omfordelinger etter hvor dyr fylket/kommunen er beregnet å drive. Ved hjelp av ulike kriteriedata beregnes utgiftsbehovet for hver fylkeskommune, hvor avvik fra landsgjennomsnittet omfordeles mellom fylkene. Et utgiftsbehov høyere enn landsgjennomsnittet (>100) medfører kompensasjon gjennom utgiftsutjevningen, mens et beregnet behov lavere enn landsgjennomsnittet medfører trekk i tilskuddet. Utgiftsbehovet beregnes innenfor sektorene buss/bane, båt/ferje, fylkesveg, tannhelse og videregående opplæring. De øvrige tjenestene har ingen behovskorrigeringsfaktor.

Befolkningsutvikling i eget fylke sett opp mot utviklingen i landet inngår i beregningen av tillegg eller fratrekk i utgiftsutjevningen. Dersom Nordlands andel av befolkningen går ned, vil utgiftsbehovet reduseres og dermed også inntektene. Av de sektorrettede kriteriene i utgiftsutjevningen er det antallet innbyggere i målgruppen for videregående opplæring (aldersgruppe 16-18 år) som har størst økonomisk betydning, men også utvikling i antall innbyggere i målgruppen for gratis tannhelse (1-18 år) vil ha betydning for Nordland fylkeskommunes inntekter i framtiden.

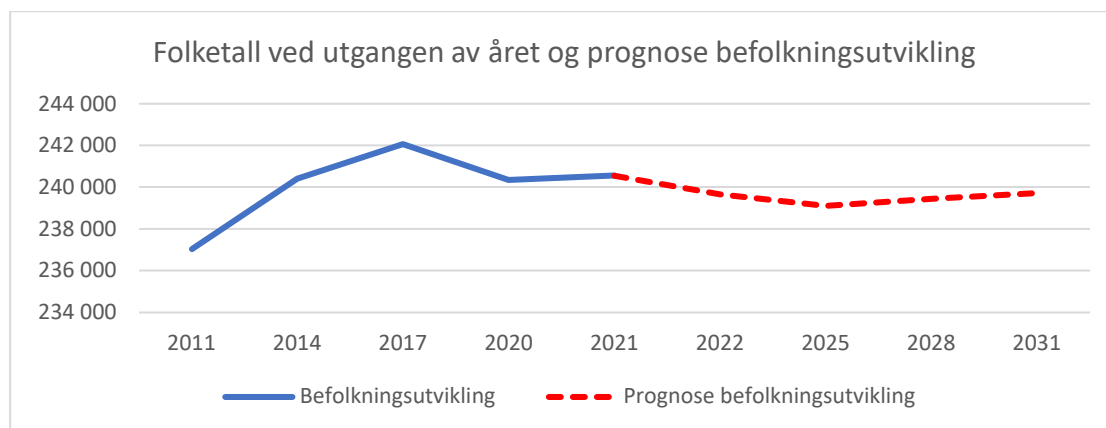
Befolkningsutvikling og befolkningsprognose

Utviklingen i folketallet i Nordland viser at det har vært en økning i antall innbyggere frem til 2018, etterfulgt av en nedgang i folketall både i 2019 og 2020. Om lag halvparten av nedgangen i 2020 skyldes kommunereformen, hvor «gamle» Tjeldsund kommune er overført til Troms og Finnmark fylkeskommune.

Befolkningsveksten i Nordland nådde toppen allerede i 2013 med en vekst på nesten 2.000 innbyggere. Fra 2014 har tendensen vært fallende, men 2019 var første året med nedgang i folketallet. I 2019 og 2020 har det vært en årlig reduksjon på 0,4 prosent. For inneværende år har det hittil vært en vekst i folketallet, men befolkningsprognosen fremover basert på hovedalternativet til SSB, (MMMM¹), tilsier at den negative utviklingen i Nordland vil fortsette. Figuren under illustrerer dette.

¹ Middels fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring

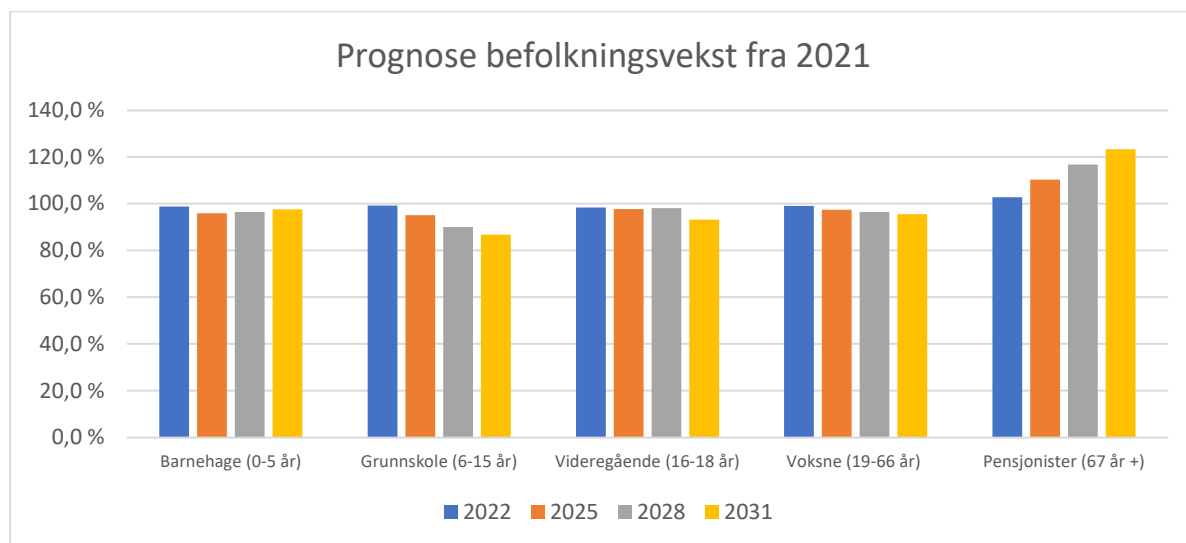
Figur 3.1: Folketall i Nordland og prognose befolkningsutvikling



Nordland har per 1. januar 2021 en befolkning på 240 345 innbyggere. Fra 2021 til 2031 tilsier prognosene at folketallet vil reduseres med i overkant av 600 personer eller 0,3 prosent. Befolkningsprognosen viser videre at det forventes en reduksjon i folketallet i samtlige regioner i Nordland, med unntak av Salten. Veksten i Salten er i stor grad knyttet til Bodø, men også for Bodø er befolkningsveksten avtagende de kommende årene. Av de 41 kommunene i Nordland viser prognosene at nesten 80 prosent av disse vil ha nedgang eller nullvekst i folketallet i løpet av de neste fire årene.

Folketallet og endringen i dette vil slå direkte inn på de frie inntektene gjennom innbyggertilskuddet og Nord-Norgetilskuddet. I 2021 var innbyggertilskuddet 5.835 kroner per innbygger, mens Nord-Norgetilskuddet var 1.298 kroner. Dersom prognosen til SSB over befolkningsutviklingen stemmer, vil det i slutten av kommende økonomiplanperiode være nesten 1.200 færre innbyggere i Nordland. Den direkte økonomiske konsekvensen beregnet med utgangspunkt i 2021-satsene, vil innebærer en reduksjon i de frie inntektene på 8,5 mill. kr. I tillegg vil utviklingen i folketallet samlet og innenfor de ulike aldersintervallene kunne påvirke utgiftsutjevningen og fremtidige skatteinntekter. Grafen under viser forventet befolkningsvekst i ulike aldersintervaller sammenlignet med 2021.

Figur 3.2: Prognose befolkningsvekst fra 2021 i aldersintervaller



Basert på prognosen til SSB vil det i Nordland de neste ti årene være nedgang i folketallet innenfor samtlige aldersgrupper, med unntak av pensjonister (67 år og eldre). Her forventes det en vekst på 23 prosent, noe som utgjør en økning på over 10.000 personer. Som grafen viser, er det i aldersgruppen 6-15 år den største nedgangen forventes, med en reduksjon på nesten 14 prosent eller 3.600 personer. Innenfor videregående opplæring vil elevtallet være stabilt på dagens nivå frem til 2027. Fra 2028 vil elevtallet gradvis synke med rundt 200 personer årlig. Sammenlignet med dagens nivå, vil det være 7 prosent færre 16-18 åringer i fylket om 10 år.

I 2031 vil befolkningen i Nordland ha en andel eldre over 67 år, på over 23 prosent. Dette gir en *demografisk sårbarhet* som er litt tydeligere enn for landet som helhet. Økende levealder, levestandard og generell helse i befolkningen driver denne utviklingen. Samtidig ventes andelen unge i Norge å gå svakt ned i samme periode. Befolkningsveksten forventes å skje i og omkring byer og tettsteder. Distriktskommuner med stor avstand til byer og regionsentra kan møte utfordringer der generell tiltrekking av arbeidskraft er svak eller mangler. En positiv folketallsutvikling i Nordland er avhengig av nettoflytting og innvandring.

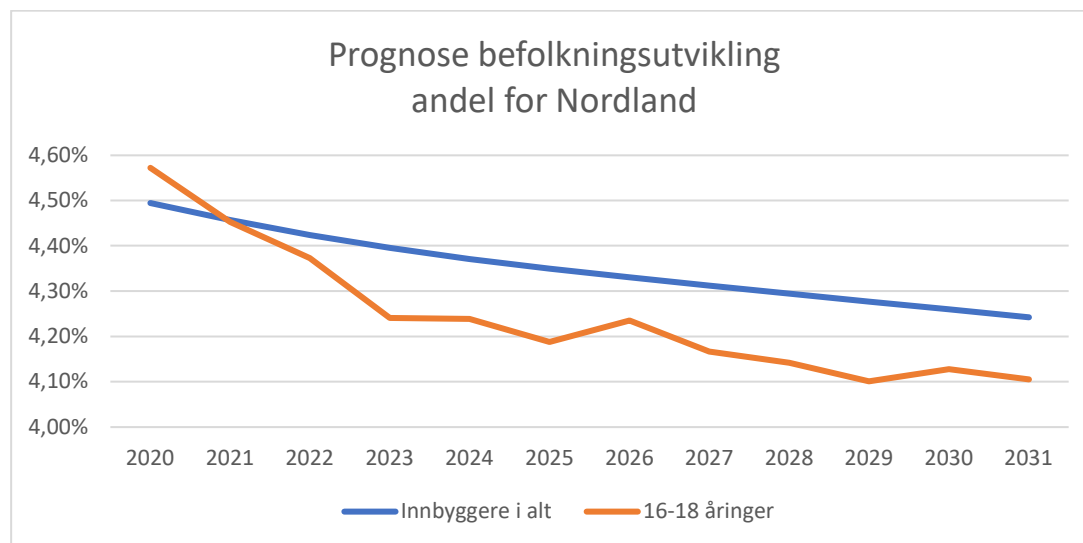
Utgiftsutjevningen i inntektssystemet

Befolkningsprognosen til Nordland tilsier en årlig reduksjon i frie inntekter, i form av innbyggertilskudd og Nord-Norgetilskuddet. Hvorvidt det økonomiske handlingsrommet til fylkeskommunen de kommende årene vil reduseres ytterligere gjennom omfordelingen i inntektssystemet, vil avhenge av om Nordland har en utvikling i befolkningen som er i tråd med gjennomsnittet av landet eller ikke.

Utviklingen i innbyggere i alt og antall innbyggere 16-18 år i Nordland sammenlignet med utviklingen i landet, er de to viktigste indikatorene som vil ha betydning for fremtidige inntekter. Figuren under viser utviklingen i Nordlands andeler av

innbyggere i alt og 16-18 åringer fra 2020 til 2031. Befolkningsframskrivingen fra 2022 er basert på SSB`s alternativ MMMM.

Figur 3.3: Nordlands andel av samlet folketall og innbyggere 16-18 år



Figuren over viser at forventet utvikling i folketallet for Nordland ikke er i tråd med utviklingen i landet. I 2020 hadde Nordland omtrent 4,5 prosent av alle innbyggerne, mens andelen i 2031 vil være redusert til 4,2 prosent. Utviklingen i antall innbyggere 16-18 år i Nordland følger heller ikke landssnittet. Den største endringen i utviklingen skjer frem mot 2023, hvor Nordlands andel av målgruppen for videregående opplæring vil være redusert med 0,3 prosentpoeng sammenlignet med 2020. Utviklingen er noe ustabil, men vil ifølge grafen fortsette å synke frem mot 2031.

I tabellen nedenfor er kriteriet innbyggere 16-18 år satt opp slik det beregnes i inntektssystemet for delkostnadsnøkkelen videregående opplæring. Tall fra og med 2022 er basert på befolkningsprognosen til SSB.

Tabell 3.1: Kriterium 16-18 åringer i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring

Kriterium	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Innb 16-18	1,0520	1,0262	1,0078	1,0019	0,9991	0,9885	0,9648	0,9698

Utviklingen i kriteriet viser at Nordland går fra å ligge 5,2 prosent over landsgjennomsnittet i 2018, til å ligge rundt 3 prosent under landssnittet i 2025. I delkostnadsnøkkelen teller demografi over $\frac{3}{4}$ av vektingen mellom kriteriene og nedgangen i både antall og andel 16-18 åringer vil fortsette å gi økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen. I 2018 ga dette kriteriet alene Nordland en kompensasjon på ca. 60 mill. kr, men bare 2,3 mill. kr i 2021 som følge av den demografiske utviklingen med stadig færre 16-18 åringer sammenlignet med landet. Fra 2022 vil indeksen ifølge befolkningsprognosene være lavere enn landssnittet, noe som vil medføre et trekk i rammetilskuddet til Nordland som blir omfordelt til andre fylkeskommuner. Størrelsen på reduksjon i rammetilskuddet avhenger blant

annet av sektorvektingen til videregående opplæring, men basert på inntektssystemet for 2021 ville kriteriet gitt et trekk på om lag 40 mill. kr fra 2024.

Utviklingstrekkene de siste årene ved at frie midler reduseres og at vekst utelukkende knyttes til kommunesektorens demografikostnader, vil for Nordland betyr reduserte overføringer de kommende årene. Samtidig viser befolkningsprognosen at det blir stadig færre i yrkesaktiv alder, noe som også betyr at veksten i skatteinntekter vil avta. Dette vil innebære at det økonomiske handlingsrommet vil fortsette å svekkes.

3.2 Renteutvikling og -risiko

Fylkestinget har i gjeldende økonomiplan vedtatt et måltall som sier at den langsiktige lånegjelden ikke skal overstige 70 % av driftsinntektene, noe som er 10 prosentpoeng høyere enn anbefalingene til Teknisk beregningsutvalg (TBU).

Nordland fylkeskommune har ved utgangen av 2020 en samlet langsiktig lånegjeld på om lag 4,1 mrd. kr. Det gir en gjeldsgrad på 56,3 %. I gjeldende økonomiplan øker gjeldsgraden til 66,3 % i 2024. Høy gjeldsgrad medfører at en større andel av driftsbudsjettet må brukes til å betale renter og avdrag, noe som svekker den økonomiske handlefriheten og reduserer det økonomiske handlingsrommet på lang sikt.

I tillegg til at gjeldsgraden er økende, ble det fra 2018 vedtatt at lånene skal nedbetales over 20 år mot tidligere 15 år. Lengre nedbetalingstid på lånene øker renterisikoen og bidrar til at fylkeskommunen over tid betaler mer i renter enn om lånene hadde blitt betalt ned raskere. Nordland fylkeskommune budsjetterte tidligere med lånerente på 4 % på sine lån. Faktisk lånerente lå da rundt 2 %. Denne differansen mellom budsjettert og faktisk rente fungerte som buffer, ettersom fylkeskommunen hadde og har hoveddelen av sin låneportefølje på flytende villkår.

I gjeldende økonomiplan er det for 2021 budsjettert med rentenivå på 1,75 %, økende til 2,5% i 2022, 3,0% i 2023 og 3,25% i 2024. Gjennomsnittlig lånerente på fylkeskommunens låneportefølje var i 2020 på 1,146%. En vesentlig årsak til at rentenivået var så mye lavere enn budsjettert rente, var koronapandemien som slo inn i landet vårt i mars 2020.

Pandemien skaper fortsatt uro i finansmarkedene. Styringsrenten til Norges Bank ble i mai 2020 satt til 0. Norges Bank holdt rentemøte 6.mai 2021 hvor styringsrenten på 0 ble videreført. Imidlertid opplyser banken om at slik de vurderer utsiktene og risikobildet, så vil styringsrenten mest sannsynlig bli satt opp i løpet av andre halvår i år. Neste rentebeslutning og Pengepolitisk rapport fra Norges Bank vil bli publisert 17. juni 2021, hvor også ny rentebane blir lagt frem.

Tabellen under viser budsjettert rente i økonomiplanen for 2021-2024, korrigert for ny informasjon fra Norges Bank per mai 2021. Som det fremgår av tabellen, foreligger ikke ny rentebane pr data. Usikkerhet knyttet til budsjettering må ta høyde for mulig

renteøkning, samt at bankene beregner marginer slik at faktisk rentenivå på lånene alltid blir noe høyere enn styringsrenten.

Tabell 3.2: Forslag budsjettert rente – alternativer

Prognose	2021	2022	2023	2024	2025
Budsjettert rente økonomiplan 2021-2024	1,75	2,50	3,00	3,25	3,25
Styringsrente Norges Bank*	0,00	:	:	:	:
Forventet renteheving Norges Bank	0,25	1,25	1,75	2,00	2,00
Antatt margin långiver	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Ny rentebane	1,25	2,25	2,75	3,00	3,00

* Norges Bank har rentemøte 17.juni 2021 hvor ny rentebane og Pengepolitisk rapport presenteres

Lav styringsrente påvirker både renteutgiftene og renteinntektene til fylkeskommunen. Lav styringsrente gir lav lånerente på fylkeskommunens lån hos sine långivere, selv med tillegg av bankenes margin. Det er usikkert hvor lenge det lave rentenivået varer og også hvordan det slår ut på rentene. Per utgangen av mai er gjennomsnittlig lånerente 1,18 % på fylkeskommunens samlede låneportefølje, noe som er en liten økning sammenlignet med renten på de fylkeskommunale lånene ved siste årsskifte.

Oppblomstringen av muterte virus tidligere i år og dermed ny total nedstengning av landet har ført til at aktiviteten i norsk økonomi fortsatt er lav. Tiltakene som ble iverksatt var mer omfattende enn tilfellet var i fjor, men på den annen side var samfunnet nå bedre forberedt, noe som ga vesentlig mindre usikkerhet og mindre utslag i finansmarkedene.

Men det er fortsatt stor usikkerhet om utviklingen framover. Den økonomiske aktiviteten ventes å ta seg opp etter hvert som større deler av befolkningen får vaksine og smitteverntiltakene kan trappes ned, men det vil trolig ta tid før produksjonen og sysselsettingen er tilbake på samme nivå som før pandemien. Lave renter bidrar til å dempe tilbakeslaget. Etter hvert som situasjonen normaliseres, vil lave renter bidra til at aktiviteten tar seg raskere opp. Det kan redusere risikoen for at arbeidsledigheten fester seg på et høyt nivå.

Selv om rentenivået nå er lavt og vil være det i overskuelig fremtid, er det viktig å sikre økonomien mot plutselige renteøkninger. Av fylkeskommunens gjeldsportefølje er om lag 3/4 på flytende vilkår. På faste vilkår er det kun to lån på ordinære fastrentevilkår og to på kort fastrente (2 obligasjonslån som skal refinansieres i hhv november 2022 og mars 2023). Obligasjonslån (og sertifikatlån) har et element av refinansieringsrisiko i seg. De skal refinansieres på en gitt dato. Hvilke vilkår fylkeskommunen får, vil avhenge av hvordan markedet er på den aktuelle datoen.

Flytende rente er over tid mest gunstig, sammenlignet med fast rente, men det krever en strategi for å håndtere renterisiko. Det må derfor vurderes om fylkeskommunen

skal binde en større del av sin låneportefølje på faste vilkår, f.eks. 3, 5 og 10 år til en høyere rente. På den måten elimineres noe av risikoen ved flytende rente på alle lån.

Rentefondet ble etablert i forbindelse med årsoppgjør 2009. I tertialrapport 2-20 ble ytterligere 40 mill. kr avsatt til fondet og utgjør med det 97 mill. kr. Med en samlet lånegjeld på 4 mrd. kr vil 1 % renteøkning utgjøre 40 mill. kr i økte renteutgifter per år. Dagens nivå på rentefondet vil dermed ikke vare lenger enn 2-3 år dersom renten øker med 1 %-poeng. Det kan vurderes om rentefondet skal systematisk bygges opp til en mer adekvat størrelse, eksempelvis tilsvarende en beregnet renteoppgang på 2-3 %, dvs. 80 – 120 mill. kr avhengig av gjeldsporteføljens størrelse.

Fylkeskommunen har betydelige innskudd på sine konti i hovedbankforbindelsen. I tillegg til ordinære driftsmidler på om lag 2 mrd. kr, står om lag 0,5 mrd. kr som er bundne midler, knyttet til næring og regional utvikling og folkehelse. Dette er øremerkede midler som kun kan brukes til bestemte formål. For å øke mulighetene for bedre avkastning samt spre risiko, har fylkeskommunen også plassert midler i ett obligasjonsfond og tre ulike rentefond. Rentefondene tilhører fondsgruppen (på Oslo Børs) «pengemarkedsfond med lav risiko».

Nordland fylkeskommune hadde pr 31.12.2020 garantiansvar for om lag 2,0 mrd. kr. Garantiansvaret er i all hovedsak knyttet til samferdselsprosjekter (bompenger). Fylkeskommunen har så langt ikke innfridd noen garantier. Men garantiene utgjør likevel en viss risiko som bør nevnes i denne sammenheng, spesielt ettersom andel elbiler øker og bompengeinntektene ikke øker som forutsatt.

3.3 Kommuneproposisjonen for 2022

Regjeringen legger opp til en realvekst i frie inntekter i kommunesektoren på mellom 2 og 2,4 mrd. kr i 2022. Av dette utgjør veksten i fylkeskommunenes frie inntekter 0,4 mrd. kr, hvilket tilsvarer en vekst på 1 prosent. For Nordland sin del er det estimert at økningen vil utgjøre om lag 18,5 mill. kr i skatt- og inntektsutjevning og 16,8 mill. kr i innbyggertilskudd, oppgitt i 2021-kroner.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har foretatt beregninger som viser at kommunesektoren kan få merutgifter i 2022 på om lag 1,2 mrd. kr knyttet til den demografiske utviklingen. Av dette er 0,9 mrd. kr knyttet til tjenester som finansieres av de frie inntektene, fordelt på knapt 0,6 mrd. kr på kommunene og knapt 0,4 mrd. kroner på fylkeskommunene.

Regjeringen vil arbeide for å halvere ferjetakstene i løpet av kommende stortingsperiode i samarbeid med fylkeskommunene. For å sikre et priskutt på 10 prosent allerede i 2. halvår 2021, har regjeringen i revidert nasjonalbudsjett foreslått at inntektsnedgangen kompenseres gjennom økning i rammetilskuddet. Videre foreslås det at kompensasjonen fordeles etter inntektsmodellen som brukes til å beregne kriteriet *normerte ferjekostnader* i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene. Regjeringen mener at denne løsningen vil bidra til likebehandling mellom fylkeskommunene og sørge for at det ikke gis kompensasjon for å ha satt opp

prisene utover de statlige regulativene, siden inntektene som beregnes i ferjekriteriet legger til grunn at alle ferjesamband følger det samme takstregulativet.

Foreløpige beregninger viser at fordeling etter inntektsmodellen trolig ikke vil være tilstrekkelig for å kompensere Nordland for reduksjonen i ferjetakstene for innværende år. Dersom samme fordeling legges til grunn for økning i rammetilskuddet for 2022, vil dette medføre en underfinansiering som må håndteres av fylkeskommunen selv. Foreløpige beregninger viser at det kan bli et sted mellom 5-10 mill. kr, men endelig konsekvens blir først kjent når regjeringen i oktober legger frem Statsbudsjettet for 2022.

I 2022 er det to år siden sams veiadministrasjon ble avviklet og administrasjon av fylkesvegene overtatt av fylkeskommunene. Departementet mener at fylkesveg bør behandles på samme måte som øvrige sektorer i inntektssystemet, og at midlene fra og med 2022 ikke skal spesifiseres i Tabell C men fordeles etter kriteriet *drift/vedlikehold fylkesveg (MOTIV)*. Endringen foreslås innfasert over to år. Kriteriedata for 2022 er ikke oppdatert, men basert på foreløpige beregninger er omfordelingen estimert å gi Nordland fylkeskommune en økt tildeling på 11 mill. kr.

Regjeringen foreslår å gjøre to endringer i inntektssystemet fra og med 2022; Nye kriterier for båt i delkostnadsnøkkelen for båt/ferje og ny modell for beregning av drift og vedlikehold av fylkesveg i delkostnadsnøkkelen for fylkesveg.

Kostnadsnøkkelen for båt deles likt mellom kriteriene *normerte båtkostnader* og *lengde kystlinje*, som sammen med kriteriet *normerte ferjekostnader* vil utgjøre delkostnadsnøkkelen for båt- og ferje. Den nye kostnadsnøkkelen samsvarer med forslaget som ble lagt frem i høringsnotatet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, med høringsfrist 19. mars i år. Dette betyr at innspillet til Nordland om en høyere vektning av det objektive kriteriet *lengde kystlinje* ikke ble hensyntatt. Heller ikke innspillet om at Kystgodsruta bør inngå i kriteriedata for båtruter ble hørt. For Nordland fylkeskommune gir endringen i båtnøkkelen lite utslag, med tilnærmet uendret tildeling. Det legges opp til en overgangsordning over 2 år.

Etter avviklingen av sams veiadministrasjon vil Statens vegvesen ikke lenger ha tilstrekkelig informasjon til å gjøre MOTIV-beregninger for fylkesvegnettet. Det pågår derfor et prosjekt som skal jobbe fram et alternativ til MOTIV-beregninger for å beregne kriteriet *drift/vedlikehold fylkesveg*. Prosjekt har frist for leveranse 2. juni 2021, så resultatet er ved utarbeidelse av denne perspektivmeldingen ikke klar. Departementet vil i statsbudsjettet for 2022 komme tilbake med en vurdering om forslag til ny modell skal tas i bruk fra og med inntektssystemet for 2022, eller om en skal benytte en justert modell basert på MOTIV-tall for 2021.

Nordland fylkeskommune overtok ansvaret for helikopterruten Bodø-Værøy i 2021, og det var planlagt generell overføring av FOT-ruter fra staten til fylkeskommunene framover. I mai 2021 reverserte Stortinget beslutningen, og ba regjeringen sørge for

at kjøp av innenlandske flyruter videreføres som et statlig ansvar. Konsekvensen av dette er ikke endelig klarlagt, men det kan få betydning for fylkeskommunens ansvar for helikopterruten Bodø-Værøy.

Tabellen under viser samlet beregninger for endringer i frie inntekter for Nordland fylkeskommune basert på KS prognosemodell per 14. mai 2021. Det er ikke gjort egne vurderinger av skatteendring eller demografi utover hva som ble lagt til grunn i gjeldende økonomiplan.

Tabell 3.3: Endring i frie inntekter sammenlignet med økonomiplan 2021-2024

Endringer frie inntekter ihht økonomiplan 2021-2024	Budsjett 2022	Budsjett 2023	Budsjett 2024	Budsjett 2025
Skatt på inntekt og formue	18 591	18 591	18 591	18 591
Ordinært rammetilskudd	16 862	16 862	16 862	16 862
Fordelingsvirkning ny kostnadsnøkkel båt	-200	-400	-400	-400
Fordelingsvirkning vegadministrasjon	5 647	11 294	11 294	11 294
Kompensasjon reduserte ferjetakster *)	6 700	6 700	6 700	6 700
Sum endret handlingsrom etter RNB og kommuneproposisjonen	47 600	53 047	53 047	53 047

*) Videreføring av foreslått kompensasjon i 2021. Det forventes en opptrapping fra 2022 og videre i perioden dersom regjeringen skal nå ambisjonen om en halvering av ferjetakstene.

De foreløpige beregningene viser en forbedring i 2022 på 47,6 mill. kr sammenlignet med budsjettet skatt- og rammetilskudd. Det er viktig å presisere at økningen er i 2021-kroner. Ut fra hva som framkommer i kommuneproposisjonen legger ikke regjeringen opp til å gi fylkeskommunene rom for å styrke tjenestetilbudet til innbyggerne utover økningen i demografikostnader. Det er i tillegg flere usikre momenter som ikke framgår av beregningene fra staten, og som derfor heller ikke er oppdatert i prognosemodellen til KS:

- Virkning av befolkningsprognoser, hvor Nordlands andel av samlet befolkning og innbyggere 16-18 år avtar
- Mulig virkning av ny kostnadsnøkkel for fylkesveg
- Usikkerhet rundt kompensasjon for reduserte ferjetakster
- Usikkerhet knyttet til skatteutviklingen

4. Klima

Klimautfordringen innebærer økt risiko for miljø og samfunn, men det kan også åpne for muligheter for Nordlandsamfunnet. En grønn omstilling av samfunnet handler i stor grad om å redusere klimautslipp gjennom energiomstilling, bruk av sirkulær økonomi og karbonfangst- og bruk.

Nordland har gode muligheter for å bidra til grønn omstilling og samtidig utnytte mulighetene for klimavennlig samfunnsutvikling. Nordland har rike energiresurser og har bygd opp en stor industriell infrastruktur. For fortsatt å kunne ha et konkurransedyktig næringsliv og en offentlig sektor som kan bidra i omstillingsarbeidet, er det viktig at fylkeskommunen ser til hva andre nasjoner og regioner gjør og være like ambisiøse.

Både fra internasjonalt og nasjonalt hold drives den grønne omstillingen videre gjennom nye og ambisiøse mål og planer. EUs green deal legger opp til et mer omfattende klimaregelverk, tiltak og ordninger for å nå målet om klimanøytralitet i EU i 2050. Nasjonalt har regjeringen i 2021 lansert sin klimaplan for 2021-2030 for å nå de norske klimamålene under Paris-avtalen på 50-55 kutt innen 2030 og det langsiktige mål om 90-95 kutt innen 2050 (lavutslipp).

Regjeringens klimaplan har hovedvekt på ikke-kvotepliktig utslipp. Det vil si utslipp fra transport, avfall, jordbruk bygg og fra deler av virksomhet knyttet til industri og olje og gass. Den omhandler også EUs kvotesystem der det meste av utslipp fra industri og olje- og gassvirksomhet inngår. Planen tar også for seg CO₂-opptak og klimagassutslipp fra skog og arealbruk.

Regjeringen varsler med planen blant annet en gradvis økning i CO₂ avgiften og økt bruk av klimakrav i offentlige anskaffelser. Enova skal målrettes som virkemiddel for ikke-kvotepliktig utslipp og bidra til omstillingen til lavutslippssamfunnet. Overgang til fornybare energikilder og elektrifisering av spesielt transportsektoren vil fortsatt kreve investeringer i infrastruktur og ny kraftproduksjon. Nordland har et energimessig konkurransefortrinn som framover kan styrke verdiskapingen og eksporten gjennom elektrifisering og industrialisering. Økt energieffektivisering innenfor industri, transport og bygg kan bidra til å utnytte energiresursene på best mulig måte og dermed unngå unødvendig utbygging av infrastruktur og ny kraftproduksjon.

Fylkeskommunen er en sentral samfunnsaktør i grønn omstilling særlig som planmyndighet, tjenestetilbyder av videreutdanning og kollektiv, som innkjøper og som pådriver for samarbeid på tvers av sektorer. I tillegg har fylkeskommunen mulighet for å legge til rette for en grønn omstilling gjennom bruk av egne tilskuddsordninger og gjennom virkemiddelapparatet i samarbeid med Innovasjon Norge og gjennom partnerskap som partnerskap landbruk og regionvekstavtalene.

Det er stort potensial, spesielt når samfunnet begynner å åpnes opp etter koronapandemien, for å stimulere innbyggere og turister til å benytte seg av fylkeskommunens samferdselstilbud. Fylkesrådet mener det viktig at flere benytter seg av dette i større grad. Det bidrar til økt aktivitet, reduserte klimagassutslipp og gir fylkeskommunen økte billettinntekter.

For å lykkes i arbeidet med å nå klimamålene og styrke Nordlands konkurransefortrinn, må fylkeskommunen samarbeide med andre regioner som har tilsvarende utfordringer og mulighetsrom. Samarbeid er viktig for å få på plass gode virkemidler og rammebetingelser for omstillingen. I tillegg er det viktig at fylkeskommunen som samfunnsutvikler deltar i utvikling av grønn kompetanse i ulike fora som samarbeidende kraftfylker, hydrogentnettverket og samarbeid med nettverk og klynger.

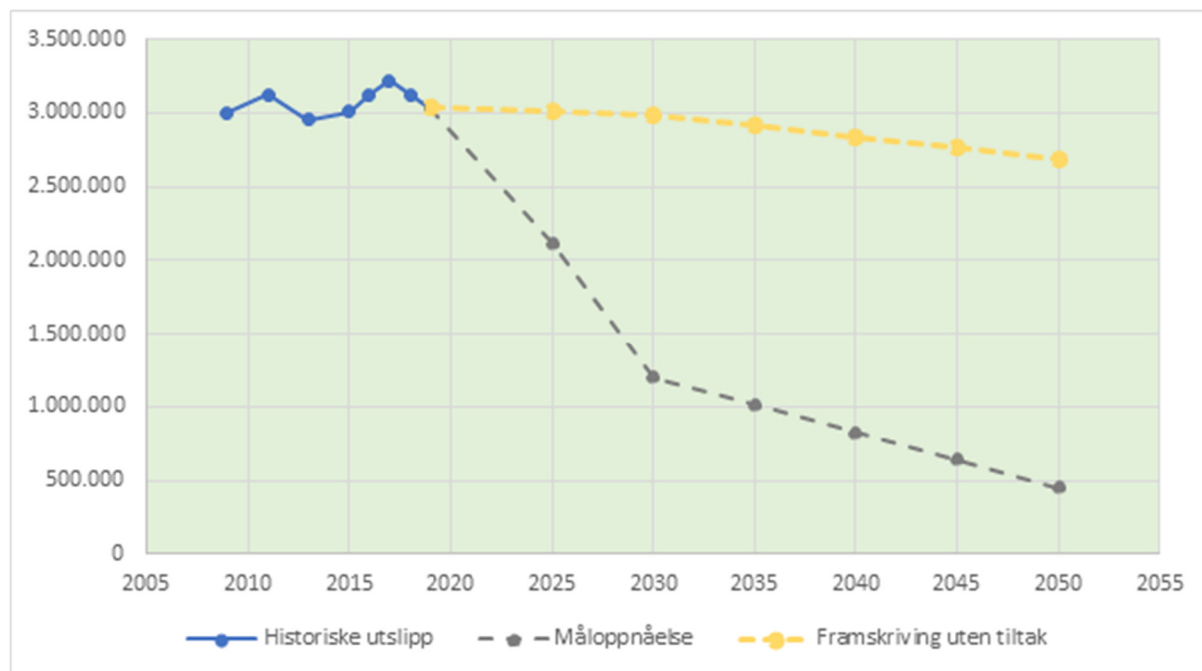
Kommunene i Nordland er også sentrale samfunnsaktører og fylkeskommunen må som planmyndighet og veileder legge til rette for høye ambisjoner for grønn omstilling i lokalsamfunnene. Fylkeskommunen må innrette egne virkemidler og ressurser for at kommunene i Nordland er i stand til å bidra til, og å utnytte mulighetene ved en grønn omstilling.

Klimamål

Fylkestinget vedtok i juni 2019 en ambisjon å redusere klimagassutslippene i Nordland fylke med 60 % fram mot 2030. Dette målet er nå innarbeidet i *Regional plan for klima og miljø - Grønn omstilling i Nordland* som skal vedtas av fylkestinget i juni 2021. Planen skisserer strategier for å nå mål innen satsingsområdene

- Kommunikasjon, kompetanse og samarbeid
- Grønn omstilling (energiomstilling, sirkulær økonomi og karbonfangst- og bruk)
- Klimatilpasning

Figur 4.1: Framskriving av direkte klimagassutslipp i Nordland. Framskriving er basert på sammenligning med 2009. Blå linje viser historiske utslipp til luft fra alle sektorer (kilde Miljødirektoratet), gul linje indikerer utslippsbanen dersom det ikke gjennomføres tiltak, mens grå linje indikerer utviklingen for å nå målene



I klimabudsjettet for fylkeskommunens egen virksomhet er det satt et mål om å redusere klimagassutslipp fra egen virksomhet med 60% innen 2030 sammenlignet med 2016. I tillegg til det overordnede målet, har fylkestinget vedtatt følgende sektormål som skal være innfridd innen 2023:

- Redusere klimagassutslipp i forbindelse med tjenestereiser med 30 %
- Redusere klimagassutslipp fra energiforbruk med minst 10 %
- Redusere klimagassutslipp fra bygg og infrastruktur med minst 10 %
- Redusere klimagassutslipp fra transporttjenester med 45 %

For å nå målsettingen om 60% reduksjon i egen virksomhet innen 2030 er det imidlertid mange grep som må gjøres i årene fremover. Klimaregnskapet viser at fylkeskommunen kan oppnå størst reduksjon av klimagassutslipp gjennom klima- og miljøvennlige innkjøp av ulike tjenester og anskaffelser særlig knyttet til buss, båt og ferje samt bygg og infrastruktur.

Koronapandemien har satt en stopper for mye aktivitet i 2020 og 2021 og medført reduserte utslipp knyttet til drift av kollektivtransporten, tjenestereiser og energiforbruk. I tillegg har en endring i tilbudet og mer energieffektive transportmidler redusert utslippene knyttet til kollektivtransport de seneste årene. For ferje er det stor usikkerhet knyttet til tallene.

Det er utfordringer knyttet til å vurdere måloppnåelse når det gjelder spesielt bygg og anlegg. Utslippsstatistikken er ikke basert på reelle utslipp, men på økonomiske faktorer. For å imøtekomme dette bør det utvikles et indikatorsett som knytter seg

til andre faktorer, som for eksempel avfallshåndtering. For større prosjekter innen bygg og anlegg vil det være viktig å bestille klimaregnskap og kartlegge potensielle utslippskutt.

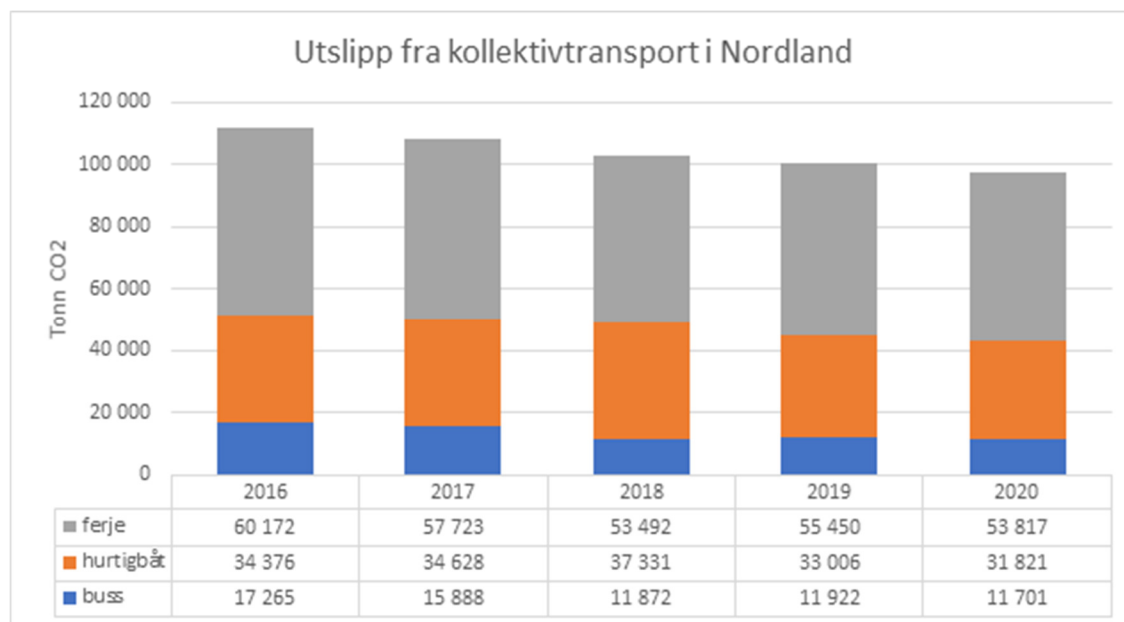
Fylkeskommunen er også en sentral aktør for utviklingen av velfungerende transportsystem. De samfunnsmessige utfordringene knyttet til transport er store og ønskene om nye satsinger innen transportsystemet er mange. Samtidig er handlingsrommet i nasjonal og fylkeskommunal økonomi begrenset fremover. Dette stiller store krav til effektiv, smart og målrettede bruk av ressursene på transportområdet.

Fylkesrådet og fylkestinget ønsker en fortsatt sterk satsning på ny, miljøvennlig teknologi i hele samferdselstilbudet og ønsker at det i nye anbudskontrakter legges opp til miljøvennlig teknologi.

Elektrifisering av fylkeskommunal kollektivtrafikk er godt i gang når det gjelder buss og ferje og for hurtigbåt satses det i større grad på energieffektivisering ettersom omleggingen til fossilfri hurtigbåttrafikk ikke er kommet like langt som buss og ferje:

- **Ferje:** I 2021 vil elektrifisering (hybrid-elektrisk) av ferjesambandene langs fv. 17 Horn-Andalsvåg, Vennesund-Holm og Tjøtta-Forvik være fullført. I tillegg planlegges det null- og lavutslippsferje i sambandet Solfjellsjøen-Vandve.
- **Buss:** Fra sommeren 2021 settes det inn nye el-bybusser i drift i Bodø.
- **Hurtigbåt:** Omlegging til fossilfri hurtigbåttrafikk er ikke kommet like langt som buss og ferje. Fylkeskommunen har satt i drift nye og moderne hurtigbåter med betydelig reduksjoner i drivstoff-forbruk sammenliknet med erstatningsfartøyene på flere av sambandene i fylket.

Figur 4.2: Utvikling av utslipp fra kollektivtransport i Nordland



For å nå klimamålene er det nødvendig å fortsatt satse på energieffektivisering av fylkeskommunens tjenester innen bygg, anlegg og transport. For bedre å følge opp denne satsingen bør det utvikles mål og indikatorer på effektiv energibruk i tillegg til indikatorer på andel av bruk av lokal fornybar energi som for eksempel sol på tak, biogass eller lignende.

Fylkeskommunen jobber med klima- og miljøledelse i fylkeshuset og på videregående skole gjennom miljøfyrtårnordningen. I fjor var kun tre av fylkeskommunens institusjoner sertifisert som Miljøfyrtårn. Arbeid med å få gjennomført sertifisering av de videregående skolene har tatt fart i 2020 og 2021 og nå er 10 virksomheter sertifisert, mens syv er under sertifisering. Fylkesrådets og fylkeskommunens satsing på energiomlegging og energi-effektivisering gir behov for investeringer knyttet til kartlegging og innkjøp av nye løsninger. Det er derfor viktig at fylkeskommunen tar i bruk støtteordninger gjennom Enova og klimasats for å dekke merkostnader så langt det er mulig.

5. KOSTRA-analyse for 2020

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal/fylkeskommunal virksomhet basert på rapportert årsregnskap og aktivitetstall. Systemet har vært i bruk siden 2000, og det finnes for de fleste områder nøkkeltallshistorikk for flere år tilbake. Dette gjør at man også har et grunnlag for å følge utviklingen over tid.

Framsikt AS har gjennomført KOSTRA-analyse for Nordland fylkeskommune på bakgrunn av rapporterte regnskapstall og aktivitetsdata for 2017, 2018 og 2019. Analysen for 2020 er utarbeidet av fylkeskommunen selv, men etter samme metode som er presentert i tidligere analyser; Kostnadsnivået i Nordland sammenlignes med andre fylker og med egne historiske tall for å beregne potensialet for effektivisering. Potensialet beregnes på bakgrunn av regnskapstall korrigert for forskjeller i utgiftsnivå som skyldes demografi, geografi og sosiale forhold. Behovskorrigeringsgjøres etter metoden i statsbudsjettet og innebærer at netto driftsutgifter til hvert fylke samsvarer med beregnet behov for fylkeskommunale tjenester. Hensikten med korrigeringen er å gjøre fylkene mer sammenlignbare.

I foregående analyser utarbeidet av Framsikt har Nordland, i tillegg til landet uten Oslo, blitt sammenlignet med Trøndelag, Møre og Romsdal og Troms fylkeskommune. Troms inngår fra 2020 i Troms og Finnmark fylkeskommune, men fylkeskommunen har ikke rapportert inn regnskapstallene innen frist for publiseringen av foreløpige KOSTRA-tall. Dette innebærer at Nordland bare kan sammenlignes med Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommune. I tillegg er det kun de fylkeskommunene som har rapportert regnskaps- og aktivitetsdata for 2020 som inngår i beregningen av landsgjennomsnittet. Siden potensialet for effektivisering beregnes med utgangspunkt i differansen med landsgjennomsnittet innenfor de ulike tjenestoområdene og funksjonene, betyr manglende tall for Troms og Finnmark at sammenligningsgrunnlaget for 2020 ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde av utviklingen fra 2019. Publisering av KOSTRA-analyse for 2020 forventes dermed til de endelige KOSTRA-tallene foreligger i juni 2021. Basert på de foreløpige KOSTRA-tallene og egen utvikling de siste fire årene innenfor tjenestoområdene, er det imidlertid mulig å trekke noen foreløpige konklusjoner som vil bli presentert i det påfølgende.

Foreløpige hovedtrekk 2020

Analysen for 2020 tar utgangspunkt i netto driftsutgifter innenfor tjenestoområdene *Administrasjon, styring og fellesutgifter, Videregående opplæring, Tannhelsetjenesten, Samferdsel, Kultur, Fysisk planlegging og Næring* og sammenligner disse mot valgte sammenligningsfylker og gjennomsnittet av landet. Tjenestoområdene består av en rekke funksjoner definert etter KOSTRA-veilederen

og er et organisasjonsnøytralt regnskap, til forskjell fra fylkeskommunens interne organisering.

Basert på foreløpige tall har Nordland på overordnet nivå opprettholdt et relativt høyt kostnadsnivå, med et tilnærmet uendret teoretisk innsparingspotensial innenfor de fleste tjenesteområdene. Den største endringen fra tidligere presentert potensial for effektivisering er innenfor samferdsel og buss/bane, hvor Nordland har gått fra å bruke mer enn gjennomsnittet av landet de tre siste årene til i 2020 å brukte mindre.

Endringer i delkostnadsnøkkelen for buss/bane fra og med inntektssystemet for 2020 er en av forklaringene på dette. Frem til 2019 var det beregnet at Nordland hadde et utgiftsbehov som var 17 prosent lavere enn landet, men etter at kriteriet *innbyggere 6-34 år* ble erstattet med *sysselsatte etter arbeidssted* økte beregnet behov til litt over landssnittet (101,1). Egen utvikling i netto driftsutgifter fra 2019 til 2020 viser at Nordland hadde en økning i utgiftene til buss/bane, men korrigert for utgiftsbehov fremkommer endringen fra 2019 som en reduksjon.

En annen forklaring på endring i innsparingspotensial innenfor buss/bane kan skyldes at de økonomiske konsekvensene av koronapandemien har vært lavere i Nordland enn gjennomsnittet av landet. For buss hadde Nordland i 2020 et inntektsbortfall på 56 mill. kr eller 60 prosent av budsjetterte inntekter. Gjennom krisepakken til staten ble inntektstapet og merkostnader kompensert for, men rent teknisk ble kompensasjonen fordelt gjennom økte budsjetterrammer. I regnskapet vil netto driftsutgifter i 2020 øke sammenlignet med 2019, til tross for statlige kompensasjoner. Det samme tilfellet er eksempelvis innenfor videregående opplæring, hvor fylkene fikk statlig kompensasjon for merkostnader som følge av covid-19. Dette gir seg også utslag i økte netto driftsutgifter.

Koronapandemien har i aller høyeste grad påvirket aktivitetsdata og regnskapstall for 2020, og en analyse av utviklingen i egne regnskapstall og sammenligning av KOSTRA-tall mot andre fylker blir derfor ekstra krevende. Særlig innenfor samferdsel, tannhelsetjenesten og delvis videregående opplæring er det tydelig at 2020 var et år preget av nedstenginger og smittevern hensyn med strenge restriksjoner. Men også innenfor de øvrige tjenesteområdene vil KOSTRA-tallene for 2020 være påvirket av koronasituasjonen.

Et annet viktig element som vil påvirke beregnet innsparingspotensial, er utviklingen i folketallet. Nordland hadde en negativ befolkningsvekst både i 2019 og 2020, med en reduksjon begge årene på 0,3 prosent. For landet var det en økning i antall innbyggere i 2020 på 0,4 prosent. Nedgang i antall innbyggere i Nordland vil potensielt medføre økte utgifter per innbygger, da det er færre å fordele utgiftene på. Utgiftene for landssnittet vil ha motsatt effekt, ved at utgiftene per innbygger reduseres. Nordland kan med andre ord ha redusert utgiftene innenfor ett eller flere

områder og samtidig komme ut med et økt beregnet potensial for effektivisering på grunn av en lavere andel av landets befolkning.

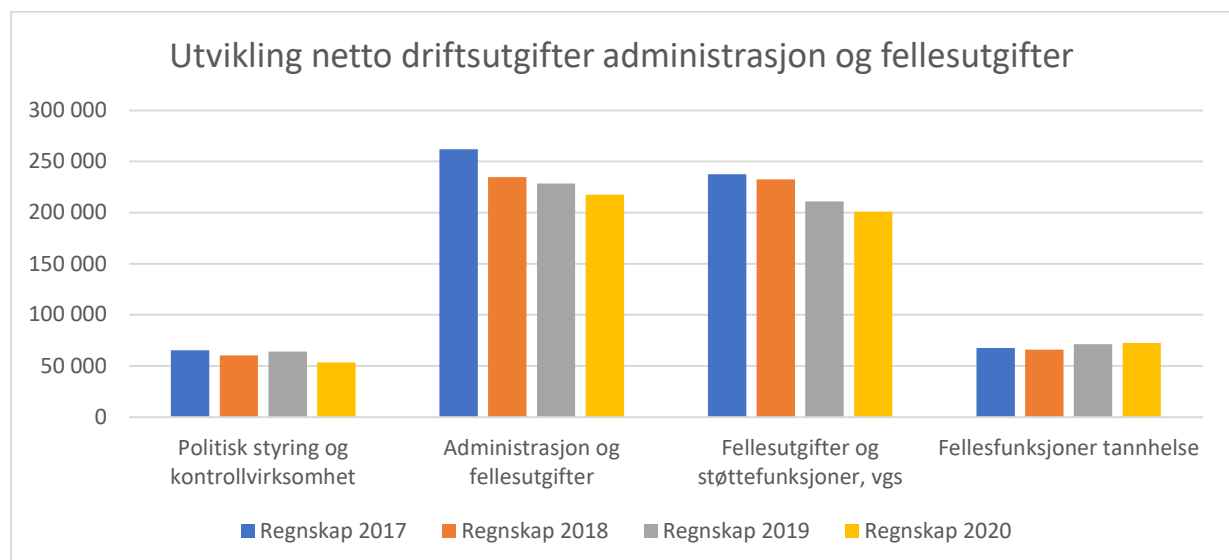
Administrasjon og fellestjenester

KOSTRA-analysen de siste årene har vist at Nfk bruker betydelig mer ressurser enn andre fylkeskommuner på områdene administrasjon og fellestjenester, som omfatter tjenestefunksjonene politikk, revisjon, administrasjon, fellesutgifter samt lokale støttetjenester innenfor videregående opplæring (lokaler og fellesutgifter og støttefunksjoner). Også innen tannhelse er det betydelige støttetjenester sammenlignet med resten av fylkene.

De foreløpige KOSTRA-tallene innenfor disse områdene viser at Nordland sammenlignet med landet har et teoretisk innsparingspotensial som er noe redusert fra 2019 innenfor tjenestene politikk og fylkesadministrasjon, mens fellestjenester og støttefunksjoner innenfor videregående opplæring og tannhelse har økt. Dette kan imidlertid endres etter endelig publisering i juni, når også regnskapstall for Troms og Finnmark fylkeskommune inngår i landssnittet.

Nordland brukte 544,5 mill. kr i netto driftsutgifter i 2020 på tjenester definert som administrasjon og fellestjenester innenfor sentraladministrasjon, videregående opplæring og tannhelsetjenesten. Tabellen under viser oversikt over utviklingen i netto driftsutgifter de fire siste årene.

Figur 5.1: Utvikling netto driftsutgifter administrasjon og fellesutgifter. Tall i hele 1000 kr.



*) Tallene er inflasjonsjustert med endelig deflator (TBU)

Samlet er netto driftsutgifter redusert med 30,5 mill. kr fra 2019 til 2020, hvilket utgjør en nedgang på 5,3 prosent. Fra 2017 har det vært en nedgang på nesten 14 prosent eller 90 mill. kr. Som figuren over viser, har det vært en jevn nedgang i ressursbruken innenfor områdene *administrasjon og fellesutgifter* og *fellesutgifter og støttefunksjoner* innenfor videregående opplæring (funksjon 515). Førstnevnte består

av funksjonene 420 administrasjon, 421 eiendomsforvaltning, 430 administrasjonslokaler og 480 diverse fellesutgifter, herunder folkehelse. Netto driftsutgifter til politikk og kontrollvirksomhet svinger mer i perioden, men er redusert fra 2019 til 2020. Fellesutgifter innenfor tannhelsetjenesten, funksjon 660, er det eneste område som har hatt en jevn økning i utgiftene i perioden.

Tabellen under viser utviklingen i netto driftsutgifter ført på funksjon 420 fra 2019 til 2020 innenfor hver avdeling i fylkeskommunen.

Tabell 5.1: Netto utgifter funksjon 420 administrasjon

Administrasjon 420	Regnskap 2020	Regnskap 2019	Endring
Fylkestingets kontor	5 784	4 023	1 762
Fylkesrådsleders kontor	8 772	12 429	-3 657
Finans og organisasjon	104 919	107 618	-2 699
Utdanning og kompetanse	8 273	13 208	-4 935
Transport og infrastruktur	11 888	4 631	7 256
Avdeling for samfunnsutvikling	13 452	15 847	-2 395
Fellesutgifter	18 357	12 773	5 584
Netto utgift	171 444	170 528	917

Fra 2019 til 2020 har det vært en økning innenfor fylkestingets kontor, transport og infrastruktur og fellesutgifter. Økningen innenfor Transport og infrastruktur må ses i sammenheng med overtakelse av vegadministrasjonen fra 1. januar 2020. De øvrige avdelingene viser en reduksjon i utgifter ført på funksjon 420.

Den historiske utviklingen de fire siste årene viser at Nordland har redusert utgiftsnivået innenfor de fleste tjenesteområdene, slik de er definert etter KOSTRA-veilederen. Dersom de endelige KOSTRA-tallene konkluderer med at innsparingspotensialet har økt fra 2019, så vil forklaringen enten være at de øvrige fylkeskommunene har redusert utgiftene mer enn Nordland eller at nedgangen i befolkningen i Nordland er så stor at den spiser opp de innsparingstiltakene som er gjennomført.

6. Økonomisk bærekraft

Vedtatt budsjett og økonomiplan bygger på at fylkeskommunen fortsatt skal ha styring på egen økonomi. Fylkeskommunens økonomiske situasjon kan vurderes relativt over tid ved hjelp av utvikling i nøkkeltall. Begrepet bærekraftig økonomi innebærer at man navigerer ut fra slike nøkkeltall, og vedtar retningsgivende nøkkeltall som grunnlag for økonomiplaner og for måling i årsregnskaper. Hver kommune/fylkeskommune må selv vurdere hvilket nivå man skal legge seg på.

Fylkestinget har i gjeldende økonomiplan (2021-2024) lagt til grunn følgende retningsgivende måltall:

- Netto resultatgrad, det vil si netto driftsresultat i prosent av samlede driftsinntekter, skal være minimum 4 %
- Gjeldsgrad, det vil si samlet gjeldsportefølje i prosent av sum driftsinntekter, skal være maksimum 70 %
- Disposisjonsfond, det vil si samlet disposisjonsfond (frie fond) i prosent av samlede sum driftsinntekter skal være minimum 10 %

6.1 Resultatstrategi

Netto resultatgrad er netto driftsresultat i prosent av sum driftsinntekter, og brukes ofte som et uttrykk for handlefriheten i kommunal og fylkeskommunal økonomi. Netto driftsresultat er den delen av driftsinntektene som er igjen når alle drifts- og finansutgifter er dekket. Netto driftsresultat kan brukes til å finansiere investeringer og til eventuelle fondsavsetninger. Sammenhengen er slik at dess mer av driftsinntektene som brukes til drift, dess mindre blir igjen til å finansiere investeringer, og mer av investeringene må dermed lånefinansieres. Over tid innebærer det at gjeldsgraden øker.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler at netto resultatgrad for fylkeskommunene bør ligge på minst 4 %, mens den for kommuner bør ligge på minst 1,75 %. Årsaken til at anbefalt nivå er høyere for fylkene enn for kommunene, er blant annet at fylkene har fylkesveger med store utfordringer knyttet til vedlikeholdsetterlep, og at fylkene ikke har selvkostområder slik kommunene har. Begge disse momenter betyr økt økonomisk risiko.

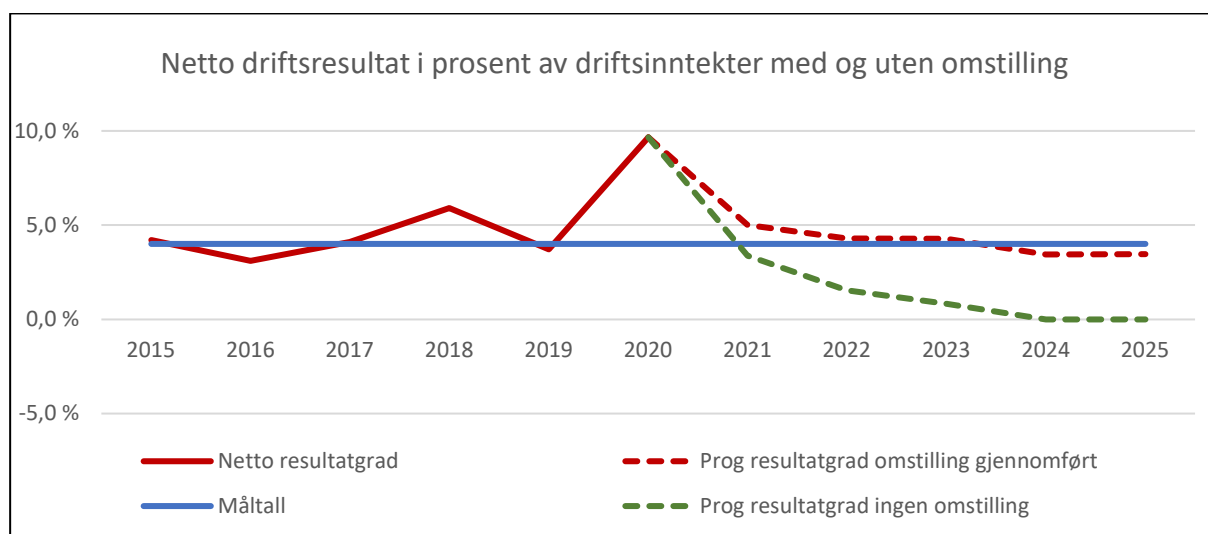
Nordland fylkeskommune har som ambisjon å ha en resultatgrad på minimum 4 %. Dersom fylkeskommunen leverer negative årsresultat, vil ny kommunelov kreve at disposisjonsfond strykes administrativt før årsregnskapet fremlegges fylkestinget. Tabellen under viser netto resultatgrad for 2020 og budsjettert resultat kommende år.

Tabell 6.1: Utvikling netto resultatgrad

Økonomiske nøkkeltall	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Netto resultatgrad	9,7 %	5,0 %	4,3 %	4,3 %	3,4 %	3,5 %

Som tabellen viser, vil resultatgraden gå under det anbefalte minimumsnivået i 2024 og det må ved rullering av økonomiplan søkes tiltak for å holde seg over 4 % hele perioden. Utviklingen i tabellen over forutsetter at fylkeskommunen fortsatt gjennomfører omstilling med innsparingstiltak. Figuren under viser utviklingen i resultatgrad med og uten omstilling.

Figur 6.1: Utvikling netto driftsresultat med og uten omstilling i perioden



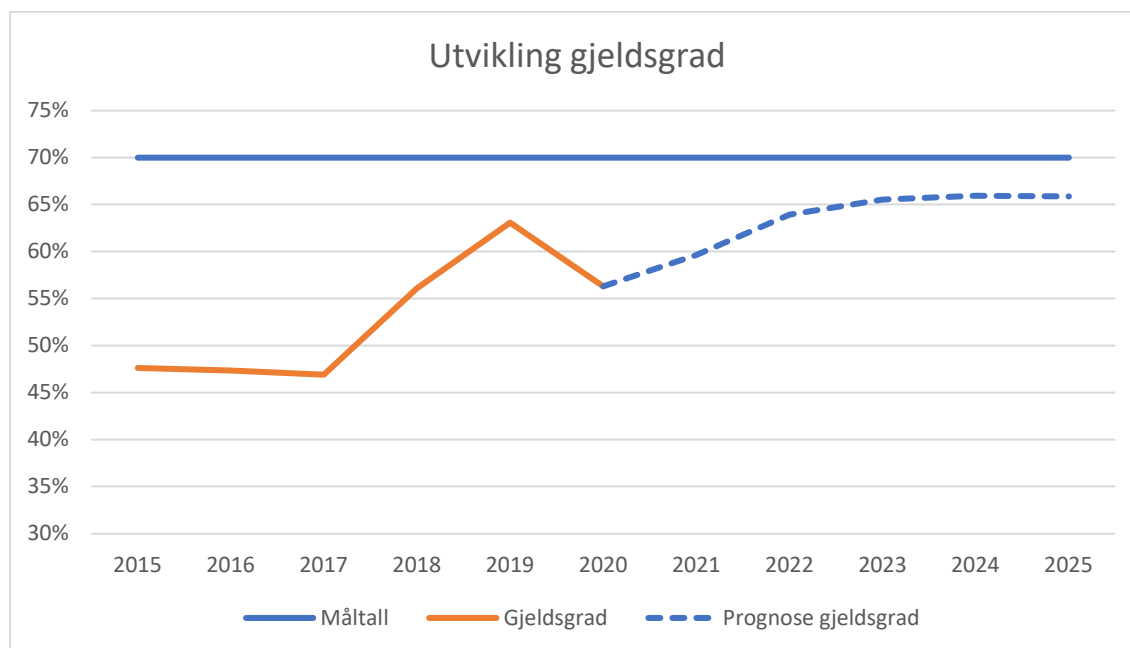
Den nederste stiplede linjen viser alternativet dersom omstillingen forutsatt i gjeldende økonomiplan ikke gjennomføres. I et slikt scenario vil fylkeskommunen i 2024 og 2025 ha et netto driftsresultat på 0 %. Dette betyr at det ikke vil være midler til finansiering av investeringer eller til fondsavsetninger.

6.2 Gjeldsstrategi

Gjeldsgraden er sum langsiktig gjeld målt i prosent av driftsinntektene. Langsiktig gjeld er definert som lån tatt opp til finansiering av investeringer, det vil si at pensjonsforpliktelsene ikke er tatt med. Nordland fylkeskommune har i økonomiplan 2021-2024 og budsjett 2021 vedtatt at gjeldsgraden som langsiktige mål maksimalt skal være 70 % av driftsinntektene, noe som er 10 prosentpoeng høyere enn anbefalingene til TBU (Teknisk beregningsutvalg).

Figuren under viser utviklingen i gjeldsgrad (faktiske tall fram til og med 2020). Låneopptak og inntekter i 2025 er forutsatt på samme nivå som for 2024.

Figur 6.2: Utviklingen gjeldsgrad 2015-2025



Figuren viser en «knekk» fra 2017 til 2018, deretter øker gjeldsgraden fra et nivå på rundt 45 % i 2017 og helt opp til rundt 65 % i slutten av perioden. Økt gjeldsgrad betyr også at renter og avdrag øker. Som følge av økt avdragstid fra 15 til 20 år og nye skjerpede krav til minimum avdragstid i den nye kommuneloven, er fylkeskommunens handlingsfrihet til å kunne øke avdragstiden betydelig redusert.

For å holde gjeldsgraden under anbefalt nivå, må investeringsnivået ikke øke mer enn det nivået som ligger inne i gjeldende økonomiplan. Ambisjonsnivået for inventeringene påvirker driftsøkonomien direkte ved at avdelingenes budsjetter må reduseres tilsvarende ei økning i rente- og avdragsutgifter.

Gjeldsgraden er også påvirket av nivået på fylkeskommunens inntekter. De siste årene har inntektene gått ned en del, noe som har vært en utløsende årsak til at fylkeskommunen har tatt grep og iverksatt omstillingsprosessen den fortsatt er i.

6.3 Investeringsstrategi

Investeringer i Nordland fylkeskommune skal gjennomføres på en slik måte at økonomisk bærekraft over tid ivaretas. Investeringene skal støtte opp under tjenesteproduksjonen, bidra til å skape et attraktivt nordlandssamfunn med gode tilbud til innbyggerne, og samtidig være på et nivå som opprettholder en gjeldsgrad under 70 %. Det er viktig å unngå for høy gjeldsgrad da det medfører at en større andel av driftsbudsjettet må brukes til å betale renter og avdrag, noe som svekker den økonomiske handlefriheten og reduserer handlingsrommet på lang sikt. Brytningspunktet for å opprettholde en stabil gjeldsgrad, der låneopptak tilsvarer betalte avdrag, er om lag 350 mill. kr årlig.

Dersom all investering bare var finansiert av lån, ville fylkeskommunen måtte begrense de årlige investeringene til 350 mill. kr, men konkret beregning av

investeringsrammene tar ikke bare hensyn til faktisk låneopptak, men også øvrig finansiering. Noen vurderinger som må gjøres er:

- bruk av salgsinntekter fra salg av bygg og arealer
- bruk av investeringsfond eller disposisjonsfond som tillegg eller istedenfor låneopptak
- endret driftsfinansiering, dvs overføring fra drift eksempelvis som følge av ny/endret handlefrihet eller bruk av fond

Det er spesielt bruk av disposisjonsfond som kan bidra til å realisere og opprettholde et relativt høyt investeringsnivå.

Investeringer må ses på over en lengre tidshorisont enn en fireårig økonomiplan. Dette gjelder spesielt for tunge investeringer med total kostnadsramme over én mrd. kr som går over flere år, og som kan gi store konsekvenser ut over økonomiplanperioden. Nordland fylkeskommune har to store skoleprosjekt i prosess, hvor det ene forventes ferdigstilt i 2026 mens det andre har oppstart i 2024. I gjeldende økonomiplan er finansiering ivare tatt innenfor vedtatte nøkkeltall, men nærmere 1,5 mrd. kr ligger utenfor planperioden. Det er derfor nødvendig å se på konsekvensene over noe lengre tid, så investeringsstrategien bygger her videre på to økonomiplanperioder, altså åtte år.

De årlige investeringene varierer noe, men med unntak av undervisningsbygg forutsettes det at gjennomsnittet av investeringsnivået i gjeldende økonomiplan gir et reelt estimat for investeringsbehov i årene etter perioden. Når det gjelder undervisningsbygg er kostnadene mer kjent, med et budsjett på hhv. 450 mill. kr, 350 mill. kr, 350 mill. kr og 319 mill. kr for årene 2025-2028.

Med bakgrunn i disse forutsetninger viser tabellen under en foreløpig skisse til investeringsplan for kommende åtteårsperiode.

Tabell 6.2: Investeringsplan 2021-2028. Tall i 1000 kr.

Investeringsplan	Budsjett 2021	Budsjett 2022	Budsjett 2023	Budsjett 2024	Budsjett 2025	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028
Bygg og eiendom								
Felles investeringsprosjekter	41 000	45 000	39 000	36 000	40 250	40 250	40 250	40 250
Undervisningsbygg og -utstyr	206 000	251 000	336 000	381 000	450 000	350 000	350 000	319 000
Tannklinikker og -utstyr	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Bussdepot og ladeinfrastruktur *)	195 000	40 600	-	-	-	-	-	-
Veg								
Strekningssvisse prosjekter	114 000	298 000	363 000	161 000	234 000	234 000	234 000	234 000
Mindre utbedringstiltak og ferjeleier	412 000	418 000	220 000	200 000	312 500	312 500	312 500	312 500
Gang- og sykkelveger, trafiksikkerhet og miljø	72 000	60 000	48 000	36 000	54 000	54 000	54 000	54 000
Mobilitet *)								
Investering fartøy	72 000	-	-	-	-	-	-	-
Reis digital plattform	12 000	7 000	-	-	-	-	-	-
Sum investeringer	1 129 000	1 124 600	1 011 000	819 000	1 095 750	995 750	995 750	964 750

*) Bussdepot og investeringer på mobilitet er forutsatt sluttfinansiert i 2022 og er derfor ikke framskrevet i 8-årsperioden

Den skisserte planen er relativt begrenset og inkluderer ingen spesielle nye satsninger. I kategorien undervisningsbygg og -utstyr er det kun Mosjøen og Narvik vgs som ligger inne fra 2025, og ingen andre investeringer. Som tabellen viser ligger det største finansieringsbehovet i 2025, mens et «normalnivå» vil ligge rundt 1 mrd. kr årlig. Skissen til investeringsplan over gir samtidig et uttrykk for finansieringsbehovet på lengre sikt. Med utgangspunkt i bevilgningsoversikten til investering i økonomiplan 2021-2024, er videre finansiering framskrevet til 2028 i tabellen under.

Tabell 6.3: Finansiering av investeringer. Tall i 1000 kr.

Bevilgningsoversikt investeringer	Budsjett 2021	Budsjett 2022	Budsjett 2023	Budsjett 2024	Budsjett 2025	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028
Investering i varige driftsmidler	1 129 000	1 124 600	1 011 000	819 000	1 095 750	995 750	995 750	964 750
Investering i aksjer og andeler	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Utlån av egne midler	130 000							
Sum investeringsutgifter	1 262 000	1 127 600	1 014 000	822 000	1 098 750	998 750	998 750	967 750
Mva kompensasjon	-250 260	-237 460	-220 646	-156 866	-251 550	-188 350	-188 350	-182 150
Tilskudd fra andre	-68 220	-37 000	-56 000					
Salg av varige driftsmidler	-170 000	-40 000	-40 000	-40 000	-40 000	-40 000	-40 000	-40 000
Mottatte avdrag på utlån	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000
Bruk av lån	-379 446	-534 614	-419 428	-342 608	-350 000	-350 000	-350 000	-350 000
Sum investeringsinntekter	-887 926	-869 074	-756 074	-559 474	-661 550	-598 350	-598 350	-592 150
Overført fra drift	-338 578	-213 030	-202 430	-221 030	-210 000	-210 000	-210 000	-210 000
Bundne investeringsfond		-1 000	-14 000					
Ubundet investeringsfond*	-35 496	-44 496	-41 496	-41 496				
Sum overføring fra drift	-374 074	-258 526	-257 926	-262 526	-210 000	-210 000	-210 000	-210 000
Udekket beløp					227 200	190 400	190 400	165 600

*) Ubundet investeringsfond gleder budsjettetert bruk av disposisjonsfond fra aksjesalg på totalt 163 mill. kr. Dette investeringsfondet vil være brukt opp i 2024.

Med forutsetningene lagt til grunn, vil det være et udekt finansieringsbehov på nær 800 mill. kr i perioden 2025-2028. For å kunne realisere to videregående skoler uten å få for høy gjeldsgrad er det derfor avgjørende å sette av betydelige midler til egenfinansiering, noe fylkeskommunen har mulighet til gjennom å opprettholde en høy fondsgrad fram til 2025.

I bevilgningsoversikten, jf. tabell 6.3, er det ikke tatt høyde for engangsbevilgninger og tidligere øremerkede midler som bare legges inn årlig. Dette er kun tatt med i 2021, hvor det under overføring fra drift ligger 130 mill. kr fra tunnelmidler, samt skred- og rassikring. Liknende tildelinger i årene framover vil ikke nødvendigvis gå til en økning av den totale investeringsrammen det aktuelle år, men bør heller bidra til å redusere/utsette overføring fra drift og bruk av fondsmidler, jf. udekt finansieringsbehov på 800 mill. kr i perioden 2025-2028.

6.4 Fondsstrategi

Fondsgrad er sum disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. Dette er også en indikator for fylkeskommunens handlefrihet, ettersom frie fond fungerer som buffer ved utforutsette hendelser og plutselige renteøkninger.

Nordland fylkeskommune har om lag 1,24 mrd. kr avsatt på ulike disponible fond. Selv om disposisjonsfond per definisjon er frie midler, er mye bundet opp i vedtak fra fylkesråd eller fylkesting, samt sikringer og framtidige pensjonsforpliktelser. For å bedre kunne vurdere plan for bruk av disposisjonsfond, er derfor avsetningene sortert i tre ulike kategorier;

1. Fond som er merket med et fylkestings-/fylkesrådsvedtak eller avsatt til spesifikke formål som rentesikring og pensjonskostnader
2. Fond som følger av tidligere års mindreforbruk knyttet til avdelinger
3. Umerkede/frie fond

Tabellen under viser saldo på disposisjonsfondene etter de tre ulike kategoriene presentert.

Tabell 6.4: Disposisjonsfond kategorisert

Bundet til vedtak og/eller framtidige forpliktelser	- 788 949 017
Avdelingsvise avsetninger – tidligere års mindreforbruk	- 247 786 929
Frie disposisjonsfond	- 206 520 997
Sum alle disposisjonsfond	- 1 243 256 943

De to første kategoriene har planlagt formål som gjør at de i utgangspunktet ikke skal disponeres til andre aktiviteter. Det er dog gjort oppdatert beregning av framtidige pensjonsforpliktelser, og i egen fylkestingssak om tertialrapport 1 er det foreslått å flytte 195 mill. kr fra premieavviksfondet til fritt disposisjonsfond. Videre i perspektivmeldingen forutsettes vedtak i tråd med forslag, og da har NFK totalt 401,5

mill. kr i frie fond. I tillegg er det etter vedtak avsatt 28,2 mill. kr til egenkapitalfond investering fra mindreforbruk 2015, uten at dette er nærmere bundet opp i konkrete prosjekt. Føringer for disponering i kommende planperiode drøftes i neste delkapittel.

Det finnes ingen klar norm for disposisjonsfond, men i en rapport om økonomiske nøkkeltall anbefaler Telemarksforskning at disposisjonsfondet bør utgjøre mellom fem og ti prosent av kommunens brutto inntekter. Da de to første kategoriene over i seg selv utgjør en fondsgrad på rundt 11,3 prosent, vil en samlet fondsgrad på fem prosent ikke utgjøre noen buffer for Nordland fylkeskommune. Måltallet på fondsgrad for fylkeskommunen er i gjeldende økonomiplan satt til minimum 10 %. Tabellen under viser utvikling i fondsgrad ut fra vedtatte økonomiplan videreført til 2025, i tillegg til bruk av disposisjonsfond omtalt i neste avsnitt, samt forutsatt at mindreforbruk 2020 disponeres i 2021.

Tabell 6.5: Prognose utvikling fondsgrad

Økonomiske nøkkeltall	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Fondsgrad	18,1%	15,5%	13,9%	12,2%	12,4%	12,4 %

6.4.1 Fond – føring for disponeringer i kommende planperiode

Nordland fylkeskommune hadde ved utgangen av 2020 en fondsgrad på 18,1 %, noe som tilsier at fylkeskommunen har en god buffer for å håndtere uforutsette hendelser, opprettholde økonomisk handlefrihet og ivareta vesentlige langsiktige forpliktelser.

Fylkestinget har i egen sak vedtatt de finansielle måltall for fylkeskommunens økonomi (netto driftsresultat, størrelse på gjeld og driftsreserver). Gjennom disse måltallene ivaretar fylkeskommunen en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling og fylkesrådet vektlegger viktigheten av å overholde måltallene for perioden fremover nettopp for å kunne håndtere eksempelvis uforutsette hendelser.

Viktigheten av dette kom blant annet fram i 2020 da Nevernes bru havarerte, og det ble satt opp en ny midlertidig bro på rekordtid. Kostnaden på 33 mill. kr kunne fått betydelig negative konsekvenser for øvrig drift og planer hadde det ikke vært for at fylkeskommunen hadde egne oppsparte midler som kunne løse utfordringen.

Det er ikke et mål i seg selv å ha mest mulig penger på fond, men det er en viktig målsetning å ha en bærekraftig økonomi i et langsiktig perspektiv. Avsetning på fond er engangspenger, og skal derfor ikke brukes til tiltak som gir varige driftskostnader, men rettes mot engangskostnader og prosjekter. Disposisjonsfond kan brukes til egenfinansiering for å realisere investeringer uten å måtte ta opp betydelige lån som overstiger gjeldsgrad, og som igjen vil gå ut over handlingsrommet da en større del av driftsbudsjettet må gå til å dekke renter og avdrag.

I gjeldende økonomiplan ligger hovedtyngden av ny videregående skole i Mosjøen finansiert. I tillegg ligger oppstart av ny videregående skole i Narvik i 2024, men når

det kommer til investeringer i denne størrelsesorden som utgjør over 1 mrd. kr per skole, må det ses over en lengre periode enn fire år. Fullfinansiering av Mosjøen har et forventet behov på 350 mill. kr utenfor planperioden, mens tilnærmet hele kostnaden for Narvik ligger fra 2025 og utover. Gjeldsgraden i økonomiplan 2021-2024 holder seg under 70 %, men som det blir beskrevet nærmere i kapittel 6.3 om investeringsstrategi er det et uløst finansieringsbehov fra 2025. Dersom dette skal håndteres ved økt låneopptak, vil gjeldsgraden stige langt over måltallet.

Nordland fylkeskommune har altså 1,24 mrd. kr på disposisjonsfond, hvorav om lag 430 mill. kr er fri til å settes inn i ulike prosjekter og egenfinansiering av investeringer. Fylkesrådet ønsker å disponere midlene i et langsiktig perspektiv som sikrer realisering av investeringer uten at det skal gå på bekostning av tjenesteproduksjon og øvrig drift. Måltallene skal opprettholdes, og gjeldsgraden skal være under 70 % også i kommende planperioder, slik at ikke handlingsrommet i driften svekkes uforholdsmessig mye.

Fylkeskommunen har som en del av egenfinansieringen i gjeldende planperiode bruk av ubundet disposisjonsfond fra aksjesalg på totalt 163 mill. kr. Det største behovet knyttet til egenfinansiering ligger fra 2025 og utover, da midlene fra aksjesalg er brukt opp, gjeldsgraden nærmere seg 70 %, samtidig som Narvik videregående skole skal realiseres. Som det kommer fram i eksempelet under punkt 6.3 vil fylkeskommunen ha et udekt finansieringsbehov på nær 800 mill. kr i perioden 2025-2028. Fylkesrådet mener derfor det er fornuftig å holde en relativt høy fondsgrad fortsatt noen år for å møte denne utfordringen. Det foreslås derfor å opprette og bygge opp et egenkapitalfond til framtidige investeringer.

Disposisjonsfondene er i løpende bevegelse, og fylkeskommunene har selv budsjettert med både bruk og avsetning til disposisjonsfond hvert år i økonomiplan. I tillegg ventes det årlig inntekt fra havbruksfondet framover, og det er vedtatt at fylkeskommunene skal ta utbytte fra Nordlandskraft fra og med 2021 som kan settes av på fond. Størrelse på disse inntektene er ikke kjent, men fylkesrådet forutsetter det utgjør noen titalls millioner årlig. I tabellen under er det skissert en mulig utvikling av inntekt og bruk av disposisjonsfond som strekker seg over to økonomiplanperioder, og som tar hensyn til et mer langsiktig investeringsbehov.

Tabell 6.6: Skisse utvikling i frie, ubundne disposisjonsfond. Tall i 1000 kr.

Utvikling disposisjonsfond	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Inngående balanse *)	-429 700	-103 147	-86 641	-79 829	-104 364	-89 364	-74 364	-59 364
Netto avsetning økonomiplan **)	-63 447	-73 494	-83 188	-14 535	-15 000	-15 000	-15 000	-15 000
Havbruksfond	-25 000	-25 000	-25 000	-25 000	-25 000	-25 000	-25 000	-25 000
Utbytte Nordlandskraft	-5 000	-5 000	-5 000	-5 000	-5 000	-5 000	-5 000	-5 000
Digitalisering	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Grønt skifte	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000
Samfunnsutviklingsfond					40 000	40 000	40 000	40 000
Egenkapitalfond investering	400 000	100 000	100 000	-	-	-	-	-
Utgående balanse frie fond	-103 147	-86 641	-79 829	-104 364	-89 364	-74 364	-59 364	-44 364

*) Inngående balanse 2021 er saldo per mai.

**) Tall for 2021-2024 er fra vedtatt økonomiplan, mens fra 2025 er det lagt inn et estimat. For 2021 er tallet korrigert for allerede overførte midler fra disposisjonsfond på 59,75 mill. kr.

Ved å følge oppsettet over, etableres et investeringsfond på 600 mill. kr. Av dette planlegges 400 mill. kr disponert ved rullering av økonomiplan.

7. Oppsummering

Oppsummert viser grunnlaget for perspektivmeldingen en utvikling hvor fylkeskommunens inntekter i perioden fremover reduseres som følge av nedgang i folketallet. Denne nedgangen i inntekter er markant og har konsekvenser for fylkeskommunens økonomi mht både tjenesteproduksjonen og investeringer.

Samtidig har Nordland fylkeskommune ambisiøse målsettinger på vegne av nordlandssamfunnet nedfelt i "Planstrategi for samarbeid og grønn omstilling 2021-2024". I de fylkeskommunale planene er det signalisert store behov for investeringer særskilt innenfor områdene "Det grønne skiftet", videregående skoler og fylkesveger. Dette vil være investeringer som er planlagt i perioden frem mot 2030, en periode med lavere inntekter, og fylkesrådet ser allerede nå udekte finansieringsbehov på nær 800 mill. kr i perioden.

8. Føringer for kommende økonomiplan 2022-2025

Rådet foreslår følgende føringer for økonomiplanperioden:

A) Som tidligere nevnt er det tre hovedområder som vil være økonomisk krevende for fylkeskommunen å håndtere; Det grønne skiftet, bygging av nye videregående skoler og fylkesveger (regional transportplan). Skal disse investeringene håndteres innenfor en kortere periode vil det ikke være mulig uten å utfordre de økonomiske måltallene som er vedtatt av fylkestinget. Det er derfor nødvendig å stille strengere krav om prioritering av fondsmidler i perioden fremover, og at fylkeskommunen blir mer målrettet i bruken av eksisterende midler.

Derfor foreslår rådet at fylkeskommunen prioriterer tilgjengelige fondsmidler innenfor områdene:

- Investeringsfond,
- Det grønne skiftet, og
- Midler for å opprettholde Samfunnsutviklingsfondet.

B) Økonomiske måltall opprettholdes, jfr. vedtak i fylkestingssak150/2020 – Økonomiplan 2021-2024 og Budsjett 2021 - for å opprettholde fylkeskommunens økonomiske handlefrihet

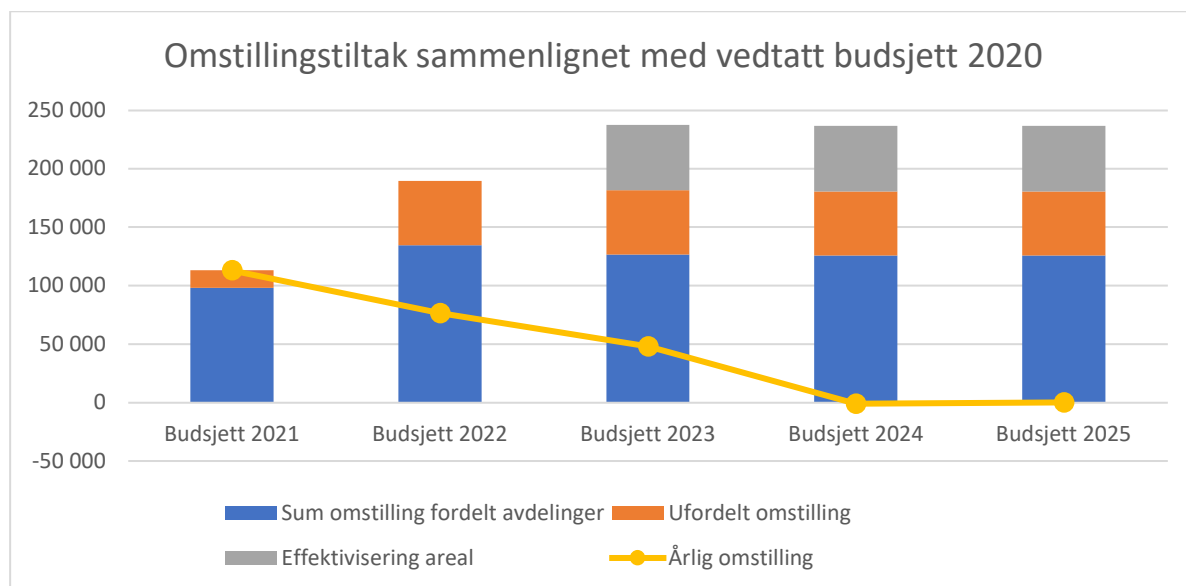
C) Kravene til omstilling og effektivisering opprettholdes

D) Eventuelle ekstra tildelinger i statsbudsjettet skal ikke fordeles ut til den enkelte avdeling, men gå til å håndtere øvrig usikkerhet og investeringer

Fylkeskommunen skal fortsette å ha god kontroll på egen økonomi og det er iverksatt betydelige tiltak for å redusere driftskostnadene til et lavere inntektsnivå. Basert på kommuneproposisjonen er det ingen signaler om at kommende statsbudsjett vil gi fylkeskommunen økt handlingsrom. Som beskrevet tidligere i perspektivmeldingen, inneholder proposisjonen tvert imot flere usikre elementer som kan medføre omfordeling og lavere inntekter til Nordland fylkeskommune. Det foreslås derfor at omstillingskravene vedtatt i gjeldende økonomiplan videreføres.

Grafen under viser hvilke salderinger som allerede er fordelt til avdelingene og hvilke omstillingstiltak som gjenstår å fordele i kommende økonomiplanperiode. Tiltakene i 2025 er tilsvarende som tiltakene i 2024.

Figur 8.1: Omstillingstiltak vedtatt i gjeldende økonomiplan



I vedtatt budsjett 2021 har avdelingene omstillingskrav på til sammen 98 mill. kr. I tillegg er det budsjettert et ufordelt kutt på 15 mill. kr som i tertialrapport 1 foreslås fordelt til avdelingene basert på andel netto driftsbudsjett. I 2022 øker omstillingskravene som er fordelt til avdelingene med 36 mill. kr, samt at den ufordelte salderingen øker med 40 mill. kr. Fra 2023 ligger det inne en forventet besparelse på effektivisering areal på 56 mill. kr.

Samlet reduksjon i driftsrammene til avdelingene utgjør nesten 240 mill. kr i kommende økonomiplanperiode sammenlignet med vedtatt budsjett 2020. Som grafen over illustrerer, vil den årlige salderingen reduseres gradvis frem mot 2023. Det er foreløpig ikke lagt inn nye omstillingskrav fra budsjettår 2024. Hvorvidt det vil være nødvendig med ytterligere reduksjoner i driftsrammene til avdelingene utover det som allerede er fordelt, vil bli nærmere vurdert i forbindelse med fremleggelse av statsbudsjettet i oktober.

8.1 Fordeling av omstillingsutfordringer

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige, jf. kommunelovens § 14-4 tredje ledd. I tillegg skal all bruk av midler i årsbudsjettet ha dekning i årets tilgang på midler, jf. § 14-10 første ledd. Ufordelt omstilling og effektiviseringskrav i gjeldende økonomiplan må derfor fordeles og konkretiseres for at innsparingstiltakene i årsbudsjett 2022 ikke skal bryte balansekravet i kommuneloven.

Den ufordelte omstillingsutfordringen i 2021 er foreslått fordelt til avdelingene etter andel netto driftsramme. Dersom samme prinsipp legges til grunn for fordeling av gjenstående saldering i 2022 på 40 mill. kr, vil fordelingen mellom avdelingene være som illustrert i tabellen under:

Tabell 8.8.1: Forslag til fordelt omstillingskrav per avdeling. Tall i 1000 kr.

Fordeling ufordelt omstillingskrav	2021*	2022*	Sum fordeling saldering
Fylkestingets kontor	-177	-461	-637
Fylkesrådsleders kontor	-110	-295	-405
Finans og organisasjon	-443	-1 183	-1 626
Utdanning og kompetanse	-6 104	-16 071	-22 175
Transport og infrastruktur	-6 989	-18 819	-25 808
Avdeling for samfunnsutvikling	-1 177	-3 172	-4 348
Sum omstilling fordelt avdelinger	-15 000	-40 000	-55 000

*) Omstillingskrav er fordelt etter andel netto driftsramme i henholdsvis 2021 og 2022

Kolonnen helt til høyre viser hvordan det ufordelte omstillingskravet på 55 mill. kr er fordelt i 2021 og 2022 etter andel netto driftsramme per avdeling. Som tabellen viser, er det avdelingene Transport og infrastruktur og Utdanning og kompetanse som får de største nedtrekkene. Denne salderingen kommer i tillegg til allerede vedtatte omstillingskrav i gjeldende økonomiplan.

Tabellen under oppsummerer samlet omstilling som fordelt til avdelingene og som legges til grunn for kommende økonomiplanperiode. Omstillingskravene er sammenlignet med vedtatt budsjett 2020.

Tabell 8.8.2: Omstillingskrav i kommende økonomiplanperiode. Tall i 1000 kr.

Omstillingskrav sammenlignet med 2020	Budsjett 2021	Budsjett 2022	Budsjett 2023	Budsjett 2024	Budsjett 2025
Fylkestingets kontor	-177	-2 351	-1 404	-457	-457
Fylkesrådsleders kontor	293	-277	-277	-277	-277
Finans og organisasjon	-1 943	-4 083	-4 083	-4 083	-4 083
Utdanning og kompetanse	-42 401	-91 572	-82 272	-82 272	-82 272
Transport og infrastruktur	-28 778	-47 097	-49 297	-49 297	-49 297
Avdeling for samfunnsutvikling	-40 048	-44 219	-44 219	-44 219	-44 219
Sum omstilling fordelt avdelinger	-113 054	-189 600	-181 553	-180 606	-180 606
Effektivisering areal	-	-	-56 000	-56 000	-56 000
Sum tiltak til økonomiplan 2022-2025	-113 054	-189 600	-237 553	-236 606	-236 606

Som tabellen viser, ligger det fremdeles et ufordelt omstillingskrav på 56 mill. kr fra budsjettår 2023. Tiltaket *effektivisering areal* er videreført fra økonomiplan 2020-2023, hvor det var beregnet at det planlagte investeringsnivået ville gi økte kostnader til renter og avdrag som må dekkes over driftsbudsjettet. Tiltaket var forutsatt dekt gjennom å redusere arealbehovet/kostnadene til drift av bygningsmassen.

8.2 Planrammer (drift) for økonomiplan 2022-2025

Det anbefales at gjeldende planrammer benyttes til rullering av økonomiplanen og at rammene for 2025 legges tilsvarende som for 2024, bare justert for valg i 2025 og budsjettet bruk av disposisjonsfond til arkiv-jobb innenfor avdeling for samfunnsutvikling.

Som vedtatt økonomiplan legger til grunn, videreføres et samlet netto budsjettansvar. De foreløpige planrammene for kommende økonomiplanperiode presentert i tabellen under er basert på vedtatt økonomiplan 2021-2024, men justert for forslag til fordeling av ufordelt saldering etter netto driftsrammer, jf. tabell 7.1. I tillegg er planrammene til avdelingene oppdatert med helårsvirkningen av lønnsendring for 2020, som på grunn av sent lønnsoppgjør ikke var innarbeidet per desember 2020.

Tabell 8.8.3: Planrammer drift 2022-2025. Tall i 1000 kr.

Fordeling netto driftsrammer	Budsjett 2021	Budsjett 2022	Budsjett 2023	Budsjett 2024	Budsjett 2025
Fylkestinget kontor	53 944	51 770	52 717	51 770	52 717
Fylkesrådsleders kontor	33 687	33 118	33 118	33 118	33 118
Finans og organisasjon	135 422	133 282	133 282	133 282	133 282
Utdanning og kompetanse	1 867 224	1 810 053	1 819 353	1 819 353	1 819 353
Transport og infrastruktur	2 132 435	2 114 116	2 111 916	2 111 916	2 111 916
Avdeling for samfunnsutvikling	359 977	357 305	357 055	357 055	353 055
Fellesutgifter *)	139 565	143 235	78 235	78 235	78 235
Sum bevilgning drift	4 722 253	4 642 877	4 585 674	4 584 727	4 581 674
Herav:					
Netto bruk av bundne driftsfond	-2 708	-	-	-	-
Netto bruk av disposisjonsfond**)	-68 853	-49 750	-49 000	-49 000	-45 000
Korrigert sum bevilgninger drift	4 793 814	4 692 627	4 634 674	4 633 727	4 626 674

*) Effektiviseringskravet som ikke er fordelt i vedtatt økonomiplan 2021-2024 er foreløpig lagt på fellesutgifter fra og med budsjett 2023.

**) Bruk av disposisjonsfond i 2025 gjelder videreføring av samfunnsutviklingsfond på 40 mill. kr i avdeling for samfunnsutvikling, og 5 mill. kr til digitalisering ved avdeling for finans og organisasjon

8.3 Foreløpige planrammer (investeringer) for økonomiplan 2022-2025

Det vises til kapittel 6.3 om investeringsstrategi, og forutsetningene som ligger til grunn over en åtteårsperiode. Finansieringsplan til og med 2024 er vedtatt i gjeldende økonomiplan, men for kommende planperiode vil det være manglende finansiering i 2025. Dette vil avhenge av fondsstrategi framover, og må konkretiseres ved rullering av økonomiplan.

Tabellen under viser foreløpige planrammer for investering i kommende periode. For at investeringsnivået skal være i henhold til nøkkeltall og et låneopptak på 350 mill. kr, er undervisningsbygg og -utstyr er redusert med 247 mill. kr i 2025 i forhold til skissen presentert under kapittel 6.3.

Tabell 8.8.4: Foreløpig planrammer investeringer

Investeringsplan	Budsjett 2021	Budsjett 2022	Budsjett 2023	Budsjett 2024	Budsjett 2025
Bygg og eiendom					
Felles investeringsprosjekter	41 000	45 000	39 000	36 000	40 250
Undervisningsbygg og -utstyr	206 000	251 000	336 000	381 000	203 000
Tannklinikker og -utstyr	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Bussdepot og ladeinfrastruktur	195 000	40 600	-	-	-
Veg					
Strekingsvise prosjekter	114 000	298 000	363 000	161 000	234 000
Mindre utbedringstiltak og ferjeleier	412 000	418 000	220 000	200 000	312 500
Gang- og sykkelveger, trafikkssikkerhet og miljø	72 000	60 000	48 000	36 000	54 000
Mobilitet					
Investering fartøy	72 000	-	-	-	-
Reis digital plattform	12 000	7 000	-	-	-
Sum investeringer	1 129 000	1 124 600	1 011 000	819 000	848 750