

Plan for oppretting av den økonomiske ubalansen i kommuneøkonomien

Rapport fra administrativ arbeidsgruppe med representanter fra KS, Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet

Innholdsfortegnelse:

1. Sammendrag og tilrådinger	3
2. Innledning	5
3. Hvorfor er økonomisk balanse i kommunesektoren viktig?	6
4. Sentrale premisser for en flerårig opptrappingsplan.	7
4.1 Ettårsprinsippet.....	7
4.2 Prinsippet om rammestyring	7
5. Netto driftsresultat	8
5.1 Hva forteller netto driftsresultat?	8
5.2 Korrigert netto driftsresultat	10
5.3 Hva bør størrelsen på netto driftsresultat være?	11
5.4 Netto driftsresultat og ”konsernregnskap”	11
5.5 Nettodriftsresultat og føring av pensjonskostnader	12
5.6 Utviklingen i netto driftsresultat for kommunesektoren	12
6. Ordinært vedlikehold	12
6.1 Innledning.....	12
6.2 Størrelsen på ordinært vedlikehold.....	13
6.3 Konsekvenser av manglende vedlikehold.....	15
6.4 Årsaker til manglende vedlikehold	15
6.5 Sammenheng mellom størrelsen på vedlikehold og netto driftsresultat ...	16
7. Ekstraordinært vedlikehold	17
7.1 Innledning.....	17
7.2 Størrelsen på etterslepet	17
7.3 Skille mellom ordinært og ekstraordinært vedlikehold.....	19
7.4 Tiltak for reduksjon av vedlikeholdsetterslep.....	20
8. Anvendelsen av netto driftsresultat	21
8.1 Innledning.....	21
8.2 Størrelsen på netto driftsresultat.....	21
8.3 Anvendelse av netto driftsresultat.....	21
9. Hvordan hindre at økonomisk ubalanse oppstår	23
9.1 Finansiering av nye reformer	23
9.2 Statlige handlingsplaner for utbygging av tjenestetilbud	23
9.3 Demografisk utvikling	24
9.4 Kommunenes rolle.....	25
10. Særmerknad fra KS	26

1. Sammendrag og tilrådinger

Regjeringen varslet i statsbudsjettet 2006 at den vil gjennomføre en flerårig opptrappingsplan for å rette opp den økonomiske ubalansen i kommunesektoren. På konsultasjonsmøtet mellom staten og KS 28. oktober 2005 var det enighet om å nedsette en administrativ arbeidsgruppe med oppgave å utrede hva som skal til for å få økonomisk balanse i sektoren.

Arbeidsgruppa vil understreke at den viktigste begrunnelsen for økonomisk balanse er at dette over tid vil bidra til et best mulig kommunalt tjenestetilbud.

Arbeidsgruppa legger til grunn at *netto driftsresultat* er den beste tilgjengelige indikatoren på økonomisk balanse i kommunesektoren. Arbeidsgruppa viser til at Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har anbefalt at netto driftsresultat over tid bør ligge på om lag 3 prosent av driftsinntektene for kommunesektoren totalt. Dette gir kommunesektoren anledning til å sette av midler til egenfinansiering av investeringer, som kompenserer for kapitalslit i sektoren.

Dersom netto driftsresultat over tid er lavere enn et nivå som tilsvarer økonomisk balanse, vil det kunne føre til at kommunene ikke får avsatt tilstrekkelige midler til egenfinansiering av framtidige investeringer. Dersom investeringene i sin helhet må lånefinansieres, vil økningen i gjeldsbelastningen over tid medføre en svekkelse av kommuneøkonomien som igjen vil føre til et dårligere tjenestetilbud. Investeringsnivået vil dessuten kunne bli lavere enn det som er ønskelig for å opprettholde standarden på tjenestetilbudet.

Arbeidsgruppa har drøftet betydningen av vedlikeholdet av den kommunale bygningsmassen for balansen i kommuneøkonomien. Arbeidsgruppa finner det sannsynlig at nivået på det løpende vedlikeholdet er for lavt. Arbeidsgruppa har imidlertid ikke vurdert på hvilket nivå et normert vedlikehold bør ligge. Eiendomsforvaltningsutvalget anslo at vedlikeholdet bør ligge 60-100 prosent høyere enn i dag. Kombinert med en forutsetning om at kommunesektoren i dag bruker vel 1,5 mrd. kroner på vedlikehold, innebærer dette at kommunesektoren bør øke utgiftene til vedlikeholdet med i størrelsesorden 0,9-1,5 mrd. kroner. Det er imidlertid betydelige usikkerhet knyttet til de konkrete tallanslagene.

Arbeidsgruppa vil peke på at et forsvarlig vedlikehold vil være lønnsomt over tid. Manglende prioritering av vedlikehold vil på kort sikt isolert sett kunne styrke netto driftsresultat. Over tid vil imidlertid manglende vedlikehold medføre høyere kostnader enn det som vil være tilfellet med et forsvarlig løpende vedlikehold. Mens manglende vedlikehold på kort sikt vil kunne styrke

netto driftsresultat, vil det over tid ha motsatt effekt, nemlig en svekkelse av netto driftsresultat.

Arbeidsgruppa viser til tiltak for bedre forvaltning av den kommunale bygningsmassen som er foreslått i Kommuneproposisjonen 2006, og som er basert på Eiendomsforvaltningsutvalgets utredning:

- Bruk av "intern" husleie i kommuner og fylkeskommuner
- Etablering av arena for benchmarking på både prosess og resultater. Det tas sikte på å avsette midler til et prosjekt hvor en knytter til seg et kompetansemiljø for å sikre en høy kvalitet på gjennomføringen.
- Tilpasning av eksisterende regnskapsstandard til NS 3454 (Norsk standard om livssyklus kostnader for byggverk)
- Krav om registrering og rapportering av bygningsareal og tilstand på den kommunale, den fylkeskommunale og kirkelige bygningsmassen i KOSTRA
- I tillegg skal forsknings- og utviklingsprogram for eiendomsforvaltning sees i sammenheng med en helhetlig forsknings- og utviklingspolitikk. Det er også prioritert en styrking av kurstilbud og etterutdanning med 5 mill. kroner i statsbudsjettet for 2006.

Arbeidsgruppa tilrår at det vurderes å utvikle normtall for løpende vedlikehold i kommunesektoren. I denne sammenheng bør det vurderes å lage en felles veileder for normert vedlikehold i kommunesektoren.

Arbeidsgruppa viser til at det er stor usikkerhet knyttet til undersøkelser av tilstanden på den kommunale bygningsmassen og størrelsen på etterslepet på vedlikeholdet. Det er grunn til å tro at det er et betydelig behov for ekstraordinært vedlikehold for å hente inn etterslepet. Arbeidsgruppa vil peke på at handlingsplanen for eldreomsorgen og rentekompensasjonsordningen for skolebygg har bidratt til bedre standard på bygningsmassen. Sistnevnte ordning løper etter planen til 2009. Det er videre etablert en tilsvarende ordning for kirker.

Arbeidsgruppa vil peke på at en viktig forutsetning for å redusere vedlikeholdsetterslepet i kommunesektoren, er å hindre at nytt etterslep oppstår. Dette krever at nivået på det løpende vedlikeholdet økes til et forsvarlig nivå.

Arbeidsgruppa antar at en vesentlig del av etterslepet vil være knyttet til eldre bygningsmasse som etter hvert må erstattes av ny bygningsmasse, enten ved nybygg eller gjennom betydelig rehabilitering. En sentral forutsetning for innhenting av etterslepet er at den finansielle situasjonen i kommunesektoren er god nok til å sikre et tilstrekkelig høyt nivå på kommunenes egenfinansiering av investeringene.

Arbeidsgruppa vil peke på at netto driftsresultat er klart styrket fra og med 2004. Foreløpige tall for 2005 tyder på et netto driftsresultat på opp mot 4 prosent. For første gang siden 1997 har sektoren et netto driftsresultat som er høyere enn 3 prosent. Akkumulert underskudd i kommunesektoren var i størrelsesorden 2,4 mrd. kr per 31.12.2004, men det er grunn til å tro at det vil bli betydelig redusert i løpet av 2005/2006. Arbeidsgruppa legger derfor til grunn at en vesentlig del av netto driftsresultat vil kunne settes av til egenfinansiering av investeringer i 2006 og i årene framover. Et tilstrekkelig høyt netto driftsresultat over tid vil kunne frigjøre betydelige midler til egenfinansiering av investeringer i kommunesektoren.

Arbeidsgruppa peker på enkelte andre forhold som krever oppmerksomhet for å unngå at ny ubalanse oppstår:

- Merutgifter i forbindelse med statlige initierte reformer som skal gjennomføres av kommunesektoren må kompenseres.
- Ved vurdering av ev. nye statlige handlingsplaner for styrking av tjenestetilbudet på enkeltsektorer, bør det vurderes eksplisitt om de kan medføre økonomisk ubalanse i kommunesektoren på sikt.
- Det er naturlig å vurdere betydningen av demografiske endringer ved fastsettelse av kommunesektorens inntektsrammer.

Kommunene har i første rekke følgende virkemidler for å hindre ny ubalanse:

- Effektiviseringsarbeid og utviklingsarbeid av egen tjenesteproduksjon
- God økonomistyring
- Tilpasning av tjenestetilbudet til inntektene
- Prioritering av tiltak som bidrar til langsiktig handlefrihet – som eksempelvis riktig nivå på vedlikehold av kommunale bygninger og kommunal infrastruktur

2. Innledning

Av statsbudsjettet for 2006 framgår det at regjeringen vil gjennomføre en flerårig opptrappingsplan for å rette opp den økonomiske ubalansen i kommunesektoren (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006), pkt. 3.3.5).

I referatet fra konsultasjonsmøtet 28. oktober mellom staten og KS står det under pkt 3:

Partene var enige om å nedsette en administrativ arbeidsgruppe som får i oppgave å utrede hva som skal til for å få økonomisk balanse i sektoren. Det skal redegjøres for hva staten og kommunesektoren kan bidra med. Spørsmålet om hvor store de løpende vedlikeholdsutgiftene skal være, oversendes Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) til vurdering. Saken tas opp igjen på det første konsultasjonsmøtet i 2006.

Arbeidsgruppa ble nedsatt 6. desember 2005, og har bestått av representanter fra KS, Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet.

3. Hvorfor er økonomisk balanse i kommunesektoren viktig?

Kommunesektoren har ansvaret for sentrale velferdstjenester som barnehager, skole, helse- og sosialtjenester og pleie- og omsorgstjenester.

Kommunesektoren har også et viktig ansvar for bl.a. tekniske tjenester, kultur og samferdsel. For å utføre disse oppgavene disponerer kommunesektoren en inntektsramme i 2006 på om lag 240 mrd. kroner. Dette tilsvarer om lag 17 prosent av BNP for fastlands-Norge. Om lag 20 prosent av landets sysselsatte arbeider innenfor kommunesektoren.

Det er lang tradisjon for at Stortinget fastsetter målsettinger for kommunesektorens inntektsrammer i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Stortinget vedtar skattøren for kommuner og fylkeskommuner, som regulerer hvor stor del av skatteinntektene fra personer som tilfaller kommunesektoren. Videre bevilger Stortinget rammetilskudd og øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Gebyrinntekter (brukerbetaling for visse kommunale tjenester) inngår også i inntektsrammen.

Kommuner og fylkeskommuner har relativt begrensede muligheter til å påvirke sine inntekter. De vedtatte skattørene er maksimalsatser som alle kommuner og fylkeskommuner benytter. Eiendomsskatt er en frivillig skatt for kommunene, hvor lovverket regulerer i hvilket omfang den enkelte kommune kan benytte seg av denne inntektskilden. Kommunene har også en viss fleksibilitet med hensyn til satser for gebyrer/brukerbetaling, men ikke ut over selvkost.

Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for å tilpasse sin ressursbruk og tjenesteyting til de fastsatte inntektsrammene, gitt gjeldende lover og regelverk, herunder kommunelovens krav om balanse mellom inntekter og utgifter. Dette styringsforholdet innebærer at staten har et særlig ansvar for at det er samsvar mellom de oppgaver som kommunesektoren pålegges og de ressurser som er tilgjengelig. Kommunene på sin side må foreta nødvendige prioriteringer mellom de ulike oppgavene på bakgrunn av den fastsatte inntektsrammen. Kommunene må også utnytte ressursene effektivt.

På kommunesektorens ansvarsområder er det forventninger fra innbyggerne om stabilt og forutsigbart tjenestetilbud, med høy dekningsgrad og god kvalitet. Økonomisk balanse over tid er én viktig forutsetning for at kommunene skal kunne levere et tilfredsstillende tjenestetilbud. I motsatt fall vil kommunene kunne få vanskeligheter med å avsette tilstrekkelige midler til egenfinansiering av framtidige investeringer. Dersom investeringene i sin helhet må lånefinansieres, vil økningen i gjeldsbelastningen medføre en svekkelse av

kommuneøkonomien som igjen vil føre til et dårligere tjenestetilbud. Investeringsnivået vil dessuten kunne bli lavere enn ønskelig, med de konsekvenser dette over tid vil få for tjenestetilbudet.

Det er bred faglig enighet om at *netto driftsresultat* er den beste indikatoren på økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på om lag 3 prosent av driftsinntektene.

Arbeidsgruppa vil understreke at den viktigste begrunnelsen for økonomisk balanse er at dette over tid vil bidra til et best mulig kommunalt tjenestetilbud.

4. Sentrale premisser for en flerårig opptrappingsplan.

Arbeidsgruppa legger til grunn følgende premisser for en flerårig opptrappingsplan:

4.1 Ettårsprinsippet

Statsbudsjettet vedtas for ett år av gangen. Spørsmålet om flerårige budsjetter ble drøftet av Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet for 2004. Flertallet mente da at det ikke burde åpnes for flerårige budsjettvedtak på utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder, ettersom resultatet av en slik adgang vil kunne bli økt press fra enkeltgrupper og en innsnevring av handlingsrommet. I tillegg vil mulighetene til makroøkonomisk styring kunne svekkes, og derved også muligheten til å legge til rette for en helhetlig finanspolitikk som er tilpasset den aktuelle situasjonen i den enkelte budsjettperiode og som generelt er robust og opprettholdbar.

Regjeringen kan, hvis den ønsker det, komme med signaler om flerårige satsinger. Dette må imidlertid avveies mot andre hensyn, f.eks at det vil kunne føre til økt press fra enkeltgrupper om handlingsplaner på andre områder, og at det vil føre til en innsnevring av regjeringens handlingsrom.

Merknad fra KS:

Staten har planer på enkeltområder som Nasjonal transportplan som går over flere år, men hvor det likevel er årsbudsjettene som bevilgningsmessig er bindende. Etter KS' oppfatning er det gode grunner til også å ha en flerårig økonomisk plan for kommunene, og viser til merknad avslutningsvis.

(KS merknad slutt)

4.2 Prinsippet om rammestyring

Arbeidsgruppa legger til grunn gjeldende styringsforhold mellom staten og kommunesektoren på det økonomiske området. Stortinget fastsetter

inntektsmålsettinger for kommunesektoren i de årlige statsbudsjett. Kommunesektoren må på sin side foreta prioriteringer av sine aktiviteter innenfor de gitte inntektsrammene. Med denne arbeidsdelingen har staten et særlig ansvar for å sikre størst mulig samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og inntekter. Den enkelte kommune har på sin side et selvstendig ansvar for å tilpasse utgiftene til de gjeldende økonomiske rammer. Dette innebærer bl.a at kommunene skal gi et best mulig tjenestetilbud for sine innbyggere med de gitte økonomiske rammer, bruke midlene på en effektiv måte og ha god kontroll med utgiftene. Spørsmålet om økonomisk balanse for kommunesektoren er derfor et felles ansvar for stat og kommune.

5. Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er et viktig resultatbegrepet som brukes for å beskrive kommunesektorens økonomiske situasjon. TBU betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for mål på økonomisk balanse i kommunesektoren.

Definisjon av nettodriftsresultat er:

Driftsinntekter - driftsutgifter
= Brutto driftsresultat
- netto renteutgifter
- netto avdrag

= Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er differansen mellom kommunenes driftsinntekter og driftsutgifter (utenom avskrivninger), fratrukket avdrag og netto renteutgifter. Kommuner og fylkeskommuner har som hovedregel ikke anledning til å budsjettere med negativt netto driftsresultat. Løpende utgifter skal ikke være større enn løpende inntekter, og man må ha et netto driftsresultat som minimum er tilstrekkelig til å foreta pliktige avsetninger.

5.1 Hva forteller netto driftsresultat?

Netto driftsresultat angir hvilken netto avsetning og/eller hvilke overføringer til investeringsbudsjettet som en kommune (eller kommunesektoren) foretar for det aktuelle år. Hovedbegrunnelsen for at kommunene bør ha et positivt netto driftsresultat over tid er at man muliggjør en viss driftsfinansiering av investeringene – som kompensasjon for at deler av kapitalslitet ikke fremkommer i driftsregnskapet (avdrag < kapitalslit).

Netto driftsresultat gir en indikasjon på hvor stor handlefrihet kommunene og fylkeskommunene har. På kort sikt innebærer et tilfredsstillende netto driftsresultat at en kommune kan takle negative endringer i rammebetingelsene

- som for eksempel temporær skattesvikt – uten å måtte foreta umiddelbare kutt i tilbudet til befolkningen. På lang sikt innebærer et tilfredsstillende netto driftsresultat at kommunen har anledning til å gjenanskaffe nødvendig realkapital, uten at et en stadig større andel av kommunens driftsinntekter anvendes på renter og avdrag.

Tilsvarende innebærer et lavt netto driftsresultat at kommunens tjenestetilbud må kuttes selv ved temporær inntektssvikt. Slike nedjusteringer i tjenestetilbudet vil ofte ha en noe "tilfeldig" karakter, ved at det ofte vil være tjenestetilbud som det er praktisk og juridisk mulig å kutte på kort sikt som blir svekket - og ikke nødvendigvis de politisk lavest prioriterte tjenestetilbudene. Det kan eksempelvis være bindinger som leiekontrakter, kontraktbundne tjenestekjøp mv. som begrenser mulighetene for reduksjon på enkelte av kommunens tjenesteområder.

Kommunene har ikke anledning til å budsjettere med regnskapsunderskudd, det vil si negativt netto driftsresultat som ikke har budsjettmessig inndekning gjennom tidligere års fondsavsetninger. Dersom kommunene opplever lavere inntektsvekst og/eller høyere utgiftsvekst enn budsjettert, vil også netto driftsresultat bli lavere enn budsjettert. Kommuner som opplever regnskapsunderskudd må normalt dekke dette inn igjen i løpet av 2 år.

Kommuner som over tid har negativt netto driftsresultat og ikke dekker inn akkumulert underskudd innen gitte tidsgrenser, kan komme i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Kommunene som står i ROBEK-registeret får redusert sin beslutningsmyndighet ved at en rekke kommunale vedtak må godkjennes av staten.

Kommunelovens krav om at løpende utgifter ikke skal være større enn løpende inntekter og at man må ha et netto driftsresultat som minimum er tilstrekkelig til å foreta pliktige avsetninger, samt bestemmelsene om inndekning av tidligere års regnskapsmessig underskudd, kan ses på som en operasjonalisering av formuesbevaringsprinsippet. Det er allmenn enighet om at netto driftsresultat lik null ikke er en tilstrekkelig betingelse for å bevare formuen (med mindre formuen er lik null). Spørsmålet er hvor stort netto driftsresultatet må være for at det skal være tilstrekkelig til å foreta pliktige avsetninger.

Formuesbevaringsprinsippet kan imidlertid tolkes på flere måter. For eksempel kan det være spørsmål om formuesbevaring skal bevares i nominelle eller reelle termer, det vil si om formuesbevaring inkluderer en inflasjonsjustering av formuen. Her er det rimelig å legge til grunn formuesbevaring etter reelle termer. Et annet spørsmål er om formuesbevaringen er absolutt eller relativ. Absolutt formuesbevaring innebærer at realverdien av kommunens samlede formue ikke skal avta over tid. Samlet formue består av netto finansielle fordringer pluss verdien av realkapitalen. Med relativ formuesbevaring menes at

forholdstallet mellom formue og inntekter ikke skal falle, det vil si at formuen skal vokse/avta i takt med inntektene.

Valg av formuesbevaringsprinsipp påvirker kravet til netto driftsresultat. Når kommunesektoren vokser, vil relativ formuesbevaring sette krav til høyere netto driftsresultater enn absolutt formuesbevaring. Relativ formuesbevaring innebærer at formuen øker i takt med inntektene/aktiviteten. Dermed kan kommunens egenfinansieringsandel med hensyn til investeringsutgiftene opprettholdes over tid. Absolutt formuesbevaring innebærer at investeringene i økende grad kan lånefinansieres, i og med at det ikke er noe krav om at formuen skal øke selv om inntektene øker.

5.2 Korrigert netto driftsresultat

TBU har introdusert begrepet korrigert netto driftsresultat. Korrigert netto driftsresultat framkommer ved å trekke fra avskrivninger i stedet for avdrag. Dermed vil man få en entydig sammenheng mellom absolutt formuesbevaring og et krav om at korrigert netto driftsresultat skal være minst lik null.

Forskjellen mellom korrigert og ordinært netto driftsresultat er lik forskjellen mellom avskrivninger og avdrag. Dette resultatet er imidlertid avhengig av avskrivningsprinsipp, hvor mye av investeringene som er lånefinansiert og avdragsprofilen på lånene.

Når det gjelder avskrivningsmetode, kan det skilles mellom kalkulatoriske og finansielle avskrivninger. Forskjellen mellom finansielle og kalkulatoriske avskrivninger er at finansielle avskrivninger benytter nominelle kostnader på anskaffelsestidspunktet, mens kalkulatoriske avskrivninger verdsetter realkapitalen etter gjenanskaffelseskostnad eller markedspris. Finansielle avskrivninger tar dermed ikke hensyn til at kapitalverdiene blir påvirket av inflasjon, og det vil derfor være nødvendig å avsette mer enn det som avskrives for at det skal være mulig å gjenanskaffe nedslitt kapital. Bruk av finansielle avskrivninger tilsvarer en situasjon der realkapitalen er 100 prosent lånefinansiert og lånene avdras parallelt med avskrivningene. I KOSTRA er det brukt finansiell avskrivningsmetode. Dersom korrigert netto driftsresultat bygger på finansielle avskrivninger, for eksempel fra KOSTRA, må derfor også korrigert netto driftsresultat være større enn null for å kunne ivareta hensynet til formuesbevaring.

I og med at kommunesektorens realkapital bare delvis er lånefinansiert, vil dette isolert sett tilsi at avdragene er lavere enn avskrivningene. Motsatt vil kortere avdragstid på lånene enn avskrivningstid på realkapitalen isolert sett tilsi at avdragene blir høyere enn avskrivningene. Beregningene til TBU tyder på at effekten av at realkapitalen bare er delvis lånefinansiert samt at avskrivningene

bygger på gjenanskaffelseskost mens avdragene baseres på anskaffelseskost, dominerer over effekten av kortere avdragstid.

Når det gjelder avskrivningsmetodene, skilles det også mellom lineær og geometrisk avskrivningsfunksjon. Lineære avskrivninger innebærer at en investering avskrives med like store andeler årlig. Hvis for eksempel avskrivningsperioden for skolebygg er satt til 40 år, vil kapitalutgiftene eksklusiv renter for en skole til 40 mill. kroner være på 1 mill. kroner per år. Avskrivningene i KOSTRA er lineære.

Geometriske avskrivninger gjøres ved at en bestemt andel av kapitalen avskrives årlig. Når avskrivningsperioden settes til 40 år, tilsvarer dette en årlig avskrivning på 5 prosent. Det vil si at en investering på 40 mill. kroner vil ha en avskrivning det første året på 5 prosent av 40 mill. kroner, det vil si 2 mill. kroner. Det andre året avskrives 5 prosent av gjenværende 38 mill. kroner og så videre. Avskrivningene er høyest de første årene og avtar gradvis.

5.3 Hva bør størrelsen på netto driftsresultat være?

Som nevnt i pkt. 5.1 er det allmenn enighet om at netto driftsresultat lik null ikke er tilstrekkelig for å bevare kommunesektorens formue. TBU har foretatt beregninger for å antyde hvilket nivå netto driftsresultat bør ligge på for at formuen skal bevares, og har i den forbindelse introdusert begrepet korrigert netto driftsresultat (jf. pkt. 5.2). På bakgrunn at disse beregningene har utvalget anslått at netto driftsresultat over tid bør utgjøre om lag 3 prosent av inntektene for at kommunesektorens formue skal opprettholdes. Det må understrekes at denne anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og over tid. For den enkelte kommune kan det være årlige svingninger i netto driftsresultat uten at det er problematisk. Hvorvidt netto driftsresultat på 3 prosent for en kommune er for lavt eller for høyt i forhold til formuesbevaringsprinsippet vil bl.a. avhenge av hvordan investeringene er finansiert.

5.4 Netto driftsresultat og ”konsernregnskap”

Statistisk sentralbyrå (SSB) har fra regnskapsåret 2004 introdusert i KOSTRA begrepet ”Konsernregnskap” for kommuner og fylkeskommuner. Her inkluderes i tillegg til kommunekassen også kommunale foretak (KF) og kommunenes andel av interkommunale selskaper (IKS). Det må anses som et økende behov å få fram konsernregnskap for kommunene på bakgrunn av at en rekke kommuner organiserer større deler av sin virksomhet i KF og IKS.

Ved beregning av netto driftsresultat for en kommune summeres beregnet netto driftsresultat i kommunekassen, KFene og IKSene og det foretas eliminering av alle betalingsstrømmer mellom kommunekassen, KFene og IKSene. Feilkilder vil særlig være knyttet til om elimineringene fanger opp alle

betalingsstrømmene mellom KFene og IKSene, samt håndteringen av KFer som fører regnskap etter regnskapslovens – og ikke kommunelovens – bestemmelser. Føringerne kan gi svært store avvik – eksempelvis har Oslo kommune som konsern iht. KOSTRA et netto driftsresultat på 1,8 mrd. kroner i 2004, mens Oslo kommune selv angir samme størrelse til 0,4 mrd. kroner. Kvalitetssikring av konsernregnskapstallene bør derfor gjennomføres før disse tallene anvendes i vurderingen av kommunesektorens økonomiske situasjon.

5.5 Netto driftsresultat og føring av pensjonskostnader

I 2002 ble det innført en ny regel for føring av pensjon i kommuneregnskapet. Bakgrunnen var den særlige økningen i kommunenes pensjonspremier i 2001-2002. For å håndtere svingninger i premiene, ble det etablert en ordning med å jevne ut pensjonsutgiftene i regnskapet gjennom resultatføring av såkalte premieavvik, i tillegg til den ordinære regnskapsføringen av pensjonspremiene. Premieavviket er differansen mellom den betalbare pensjonspremien og en regnskapsmessig beregnet pensjonskostnad. Endringen medfører at det er de regnskapsmessige beregnede pensjonskostnadene og ikke pensjonspremien som gir resultat effekt i kommuneregnskapene. Når pensjonskostnadene er lavere enn pensjonspremiene, får man et positivt premieavvik som isolert sett styrker driftsresultatet. Effekten blir motsatt hvis pensjonskostnadene er høyere enn pensjonspremien.

I perioden 2002-2004 har kommunene kunne inntektsføre et positivt premieavvik, som isolert sett har styrket netto driftsresultat. For regnskapsåret 2005 vil premieavviket nærme seg null.

5.6 Utviklingen i netto driftsresultat for kommunesektoren

På 1990-tallet hadde kommunesektoren gjennomgående netto driftsresultat på 3 prosent eller høyere fram til 1997. Netto driftsresultat var på et relativt lavt nivå i perioden 1999-2003, om lag 1 prosent av inntektene. De svake driftsresultatene i 2002 og 2003 hadde blant annet sammenheng med skatteinngang og pensjonskostnader.

I 2004 og 2005 er netto driftsresultat blitt vesentlig forbedret. I 2005 anslås netto driftsresultat å utgjøre 3,9 prosent av inntektene. Forbedringen av netto driftsresultat har sammenheng med at inntektsveksten de to siste årene har vært høyere enn i de foregående årene. Aktivitetsveksten har dessuten vært betydelig lavere enn inntektsveksten i disse årene.

6. Ordinært vedlikehold

6.1 Innledning

Eiendomsforvaltningsutvalget leverte sin innstilling NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* i november 2004. Utvalgets arbeid var knyttet til manglende vedlikehold av den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen. I utredningen stilles det blant annet opp mål og kriterier for god eiendomsforvaltning i kommunesektoren. Dette er mål og kriterier som kommunesektoren kan ta i bruk umiddelbart og kan virke som verktøy for eiendomsforvaltere i kommunesektoren.

Per i dag finnes det ikke gode og robuste kilder for informasjon om (fylkes) kommunal eiendomsforvaltning. Det finnes likevel informasjonskilder, både gjennom særskilte undersøkelser og KOSTRA. De særskilte undersøkelsene gir noe forskjellige indikasjoner, noe som kan knyttes til formålet med undersøkelsene. Arbeidsgruppa erkjenner at tallene er beheftet med betydelig usikkerhet. På grunn av denne usikkerheten, er det vanlig å oppgi størrelser i intervaller. Det er likevel en erkjennelse både fra staten og kommunene at kommunesektoren i dag prioriterer for lite til løpende vedlikehold, og at tidligere manglende prioriteringer til årlig vedlikeholdet har resultert i et vedlikeholdsetterslep.

For å få et noe bedre erfaringsgrunnlag, har KRD engasjert Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE) for å gi en oversikt over hva kommunesektoren bruker på ordinært vedlikehold og ekstraordinært vedlikehold. FOBE er bedt om at det legges til grunn et utvalg som er tilstrekkelig til å gi analysene signifikant betydning. Dette er en analyse som foretas med utgangspunkt i regnskapet til kommunene, og som kan danne et godt grunnlag for å danne seg et mer objektivt bilde av kommunenes utgifter knyttet til ordinært og ekstraordinært vedlikehold. Rapporten vil foreligge i begynnelsen av mars 2006, og arbeidsgruppa har ikke kunnet legge dette til grunn.

Eiendomsforvaltningsutvalget la til grunn at kommunesektoren disponerer 30 mill. kvadratmeter bygningsmasse.

6.2 Størrelsen på ordinært vedlikehold

For å få et inntrykk av hva størrelsen på vedlikeholdet i kommunesektoren er, tar arbeidsgruppa utgangspunkt i de undersøkelsene som Eiendomsforvaltningsutvalget la til grunn i sin utredning og holder dette opp mot normtall i bransjen.

FOBE gjennomførte i perioden 1997-2000 en større undersøkelse som ble gitt ut i 2000 ("Nøkkeltall for kommunale bygninger"). Dette var en undersøkelse som omfattet kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) for bygningsmassen i 114 kommuner. Disse størrelsene ble oppdatert i forbindelse

med en annen FOBE rapport (omtalt nedenfor). Rapporten viser at vedlikeholdskostnadene er ca. 53 kroner per kvadratmeter for skolebygg, og for den øvrige bygningsmassen (utenom kommunale boliger) 57 kroner per kvadratmeter.

På oppdrag fra KS gjennomført FOBE en undersøkelse som omfattet 20 kommuner i Nord-Trøndelag. Rapporten er fra januar 2004. Det ble i undersøkelsen foretatt tilstandsanalyse av skolebyggene i hver av kommunene som deltok. Regnskapstallene inkluderer utgifter knyttet til alle kommunenes bygninger, unntatt kommunale boliger. Rapporten konkluderte med at gjennomsnittlig vedlikeholdskostnader for disse kommunene var 47 kroner per kvadratmeter.

En rapport utarbeidet av ECON og Multiconsult (2001) viser, basert på tilsvarende fra 31 kommuner, at kommunene hadde vedlikeholdsutgifter på vel 46 kroner per kvadratmeter i 1999. Dersom en fremskriver dette med prisveksten til 2004 får en at de aktuelle kommunene i undersøkelsen brukte ca. 58 kroner per kvadratmeter (i 2004-kroner). Hvis en legger til grunn et totalareal på 30 mill. kvadratmeter, vil en finne at kommunesektoren bruker i overkant av 1,5 mrd. kroner på ordinært vedlikehold.

KOSTRA-tallene har åpenbare svakheter og gir bare i begrenset grad nøkkeltall som kan understøtte undersøkelsene. Det har sammenheng med at KOSTRA kun inneholder regnskapstall, og at disse ikke er sammenholdt med arealet som omfattes (det er ikke krav til rapportering av areal). I tillegg omfatter KOSTRA-tallene kommunesektoren hvor eiendomsenheterne er organisert på tradisjonelt vis og ikke som for eksempel foretak eller selskaper i ulike varianter. Derfor vet en ikke hvor mange kvadratmeter vedlikeholdskostnadene i KOSTRA omfatter.

Når en ser på ordinært vedlikehold (som inkluderer lønn vedlikehold, vedlikehold og byggetjenester, materialer til vedlikehold), viser KOSTRA-tall for 2004 at kommunene (inkludert Oslo kommune) brukte vel 917 mill. kroner til dette formålet. De største kommunene i landet har organisert sin eiendomsforvaltning i foretak. I tillegg er det ikke tall for fylkeskommunal eiendomsforvaltning. Med utgangspunkt i tallet over og de kostnadene som ikke er rapportert, er det likevel ikke usannsynlig at de totale kostnadene til ordinært vedlikehold for kommunesektoren ligger på rundt 1,5 mrd. kroner, noe som støtter konklusjonen over. Likevel er det grunn til å ta forbehold mot KOSTRA-tallene på dette området.

Norsk Nettverk for Næringseiendom (NfN) er en gruppe større norske private og offentlige bedrifter som har det til felles at de benytter mesteparten av sin eiendomsmasse i egen næringsvirksomhet. Formålet er å "bidra til en aktiv utveksling av kunnskap og erfaringer om forvaltning, bruk og utvikling av næringseiendom mellom medlemmene, samt mellom medlemmene og

relevante nettverk, organisasjoner og forskningsmiljøer”. Nettverket har erfaringstall som oppdateres med ujevne mellomrom.

Eiendomsforvaltningsutvalget la til grunn erfaringstall fra NfN som anslo gjennomsnittlige vedlikeholdskostnader for nettverksbedriftene i 2001 og 2002 til 86-88 kroner per kvadratmeter. Siden vedlikeholdsbehovet varierer med utgangspunkt i flere faktorer, snakker en i litt grovere termer om at et normert vedlikehold bør ligge mellom 80 og 100 kroner per kvadratmeter. Arbeidsgruppa har ikke vurdert på hvilket nivå et normert vedlikehold bør ligge.

Eiendomsforvaltningsutvalget sammenholdt kostnader på vel 50 kroner per kvadratmeter fra ovennevnte undersøkelser opp mot ovennevnte normtall, og fikk et avvik på ca. 37 kroner per kvadratmeter. Det er blant annet på denne bakgrunnen at Eiendomsforvaltningsutvalget har kommet fram til sine anslag om at vedlikeholdet burde ligge 60-100 prosent høyere enn i dag.

Dersom en skal legge til grunn Eiendomsforvaltningsutvalgets utredning med et totalareal på 30 mill. kvadratmeter, får en at kommunesektoren i dag bruker vel 1,5 mrd. kroner på ordinært vedlikehold. Dersom en antar at vedlikeholdet burde ligge 60-100 prosent høyere enn i dag, vil kommunesektorens måtte øke utgiftene til vedlikehold med 0,9-1,5 mrd. kroner. Skal en oppdatere tallene til dagens priser, vil en måtte ta hensyn til hvordan inntektsuviklingen har påvirket kommunenes vedlikehold og oppjustere tall for normert vedlikehold de siste årene.

6.3 Konsekvenser av manglende vedlikehold

Konsekvensene av et for lavt nivå på vedlikeholdet er at (1) levealderen for bygningene forkortes og (2) brukerne av bygningene opplever et dårlig fysisk innemiljø. Eiendomsforvaltningen skjer i denne typen tilfeller på en lite kostnadseffektiv måte. De totale, årlige kostnadene over en bygnings levetid vil være lavere om kommunene velger et jevnt, planmessig og verdibevarende vedlikehold, fremfor å nedprioritere vedlikeholdet på kort sikt.

6.4 Årsaker til manglende vedlikehold

Eiendomsforvaltningsutvalget har ikke kunnet påvise at nivået på kommunenes frie inntekter kan forklare variasjonene i vedlikeholdsinnsett eller bygningsmassens tilstand. Det er imidlertid en positiv sammenheng mellom netto driftsresultat og vedlikeholdsinnsett. Det er derfor en viss mulighet for at den svekkede økonomiske balansen de senere år kan ha bidratt til lavere vedlikeholdsaktivitet.

Årsaken til den manglende prioriteringen av vedlikehold er sammensatt. Blant annet kan det synes som om politikere i prioriteringen mellom kortsiktige

driftstiltak og langsiktige forebyggende tiltak ved den årlige budsjettbehandlingen ikke sikrer at de langsiktige tiltakene blir prioritert i tilstrekkelig grad. I tillegg må man kunne anta at manglende systemer for planmessig vedlikehold og manglende bruk av nøkkeltall innenfor eiendomsforvaltningen fører til lavt kunnskapsnivå og lite fokus på eiendomsforvaltning blant kommuneledelse og politikere. Det er også en underliggende antakelse i de fleste rapporter at de midlene som faktisk er satt av, heller ikke blir optimalt utnyttet.

6.5 Sammenheng mellom størrelsen på vedlikehold og netto driftsresultat

Det vil over tid ikke være noen klar sammenheng mellom størrelsen på vedlikehold og netto driftsresultat. Det vil over tid ikke være økonomisk lønnsomt å ha et nivå på vedlikehold som genererer vedlikeholdsetterslep. Det betyr blant annet at et vedvarende lavt nivå på vedlikehold over tid ikke vil ha noen positiv effekt på størrelsen på netto driftsresultat. På kort sikt vil imidlertid en økning eller reduksjon i vedlikeholdet kunne påvirke størrelsen på netto driftsresultat. Et riktig nivå på vedlikeholdet vil gi lavere årlige kostnader over livsløpet til bygningen, mens et for lavt nivå vil gi lavere kostnader på kort sikt, men høyere samlede kostnader over livsløpet til bygningen.

Arbeidsgruppa vil peke på at dersom en kommune har en sunn økonomi/finansiell balanse i utgangspunktet, trenger ikke kommunen å vektlegge forholdet til netto driftsresultat ved fastsettelse av størrelsen på vedlikehold. Det som for kommunen vil være riktig, er å fastsette en størrelse på vedlikeholdet som er økonomisk regningssvarende over tid.

Tiltak fra Eiendomsforvaltningsutvalgets utredning:

Arbeidsgruppa viser til de tiltak som er foreslått i kommuneproposisjonen for 2006 og som er basert på Eiendomsforvaltningsutvalgets utredning:

- Bruk av "intern" husleie i kommuner og fylkeskommuner
- Etablering av arena for benchmarking på både prosess og resultater. Det tas sikte på å avsette midler til et prosjekt hvor en knytter til seg et kompetansemiljø for å sikre en høy kvalitet på gjennomføringen.
- Tilpasning av eksisterende regnskapsstandard til NS 3454 (Norsk standard om livssyklus-kostnader for byggverk)
- Krav om registrering og rapportering av bygningsareal og tilstand på den kommunale, den fylkeskommunale og kirkelige bygningsmassen i KOSTRA
- I tillegg skal forsknings- og utviklingsprogram for eiendomsforvaltning sees i sammenheng med en helhetlig forsknings- og utviklingspolitikk. Det er også prioritert en styrking av kurstilbud og etterutdanning med 5 mill. kroner i statsbudsjettet for 2006.

Arbeidsgruppas tilrådning:

Arbeidsgruppa tilrår at det vurderes å utvikle normtall for vedlikehold i kommunesektoren. Det vurderes om dette kan gjøres ved å lage en felles veileder for fastsetting av normert vedlikehold i kommunene.

7. Ekstraordinært vedlikehold

7.1 Innledning

Vedlikeholdsetterslep er den kostnaden det tar å bringe en bygning fra den nåværende tilstanden opp til det tilstandsnivået som er balanseført (anskaffelseskost minus avskrivninger) på et gitt tidspunkt.

7.2 Størrelsen på etterslepet

Det er knyttet stor usikkerhet til størrelsen på etterslep i kommunesektoren. Noen undersøkelser tar utgangspunkt i tilstanden på bygninger på et gitt tidspunkt og holder dette opp mot tilstanden som ny. Arbeidsgruppa legger til grunn vedlikeholdsetterslep som er knyttet til manglende ordinært vedlikehold. Eiendomsforvaltningsutvalget har lagt til grunn undersøkelsen, som på oppdrag fra KS, er gjennomført av FOBE fra 2004.

Undersøkelsen av etterslepet er foretatt av en skole i hver av de 20 deltakende kommunene i Nord-Trøndelag. Skolene er bygg fra alle tiårene fra 1960-tallet til og med 1990-tallet. De byggene som er undersøkt er representative for kommunenes øvrige bygg med tanke på bygningsmessig tilstand. På denne bakgrunnen viser FOBEs beregninger et etterslep på ca. 1 200 kroner per kvadratmeter. Dette fordeler seg med om lag 900 kroner per kvadratmeter som er knyttet til etterslep som skyldes følgeskader på grunn av for lavt vedlikehold, mens om lag 300 kroner per kvadratmeter er knyttet til nye offentlige krav til bygningene. Undersøkelsen omfatter nybygg som er tilkommet etter 1990-tallet. Stipuleringen av den totale bygningsmassen omfatter også nyere bygninger.

Eiendomsforvaltningsutvalget foretok undersøkelse av bygningsmassen i kommunesektoren. Denne viser at det er kommunenes helsebygg (sykehjem, omsorgsboliger) som er i best stand. Dernest følger kommunenes skolebygninger, mens kommunenes øvrige bygninger og kirkene i undersøkelsen var i den dårligste standen. Fylkeskommunenes bygninger var i bedre stand enn kommunenes. Undersøkelsen ble gjort i forhold til bygningenes funksjonalitet, bygningsmessige tilstand, inneklima, og tilgjengelighet.

FOBEs rapport fra 2004 inkluderer både (1) etterslep i form av følgeskader på grunn av for lavt løpende vedlikehold og (2) etterslep som følge av

oppgraderingsbehov til nye krav. Det siste momentet skyldes i liten grad for lavt vedlikehold, men representerer en påkostning som skal føres i investeringsregnskapet.

Eiendomsforvaltningsutvalget trakk bl.a. frem FOBE-rapporten, som anslo oppgraderingsbehovet til å være 1 200 kroner per kvadratmeter (uten mva.). Med forutsetning et samlet areal på 30 mill. kvadratmeter, anslo utvalget oppgraderingsbehovet til 36 mrd. kroner (ekskl. mva.).

De nyeste bygningene som er 0-10 år gamle eller nylig påkostet, har trolig en bedre tilstand enn det som undersøkelsene omfattet, men inngår likevel i arealet på 30 mill. kvadratmeter. Derfor er det grunn til å tro at en del av arealet ikke genererer vedlikeholdsetterslep.

I tillegg er det de siste årene blitt bevilget betydelige midler til vedlikehold og påkostning av kommunesektorens bygningsmasse. I handlingsplanen for eldreomsorgen har det blitt bevilget 32 mrd. kroner til investeringer. I rentekompensasjonsordningen for skolebygg er investeringsrammen for perioden 2002-2006 oppe i 13 mrd. kroner. For kirkebygg er det for 2006 innfaset rentekompensasjon for investeringsramme på 1 milliard kroner

Videre er det noe usikkert i hvor stor grad rentekompensasjonsordningen for skolebygg har slått inn i de undersøkelsene som FOBE har foretatt. Det er grunn til å tro at tilskuddsordningen til skolebygg og tilskudd knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg isolert sett har bidratt til et redusert vedlikeholdsetterslep de senere årene. I motsatt retning virker at løpende vedlikehold har ligget på et for lavt nivå også i årene etter at FOBE undersøkelsen ble gjennomført.

Undersøkelser av størrelsen på vedlikeholdsetterslepet i kommunesektoren er beheftet med betydelig usikkerhet, også de som ligger til grunn for arbeidsgruppas vurderinger. Dette har sammenheng med at vi ikke har løpende informasjon om kommunesektorens eiendomsforvaltning. Innenfor et felt hvor dataene varierer så vidt mye, vil de valgte forutsetninger og konklusjoner inneha svakheter. På denne bakgrunn mener arbeidsgruppa at det er et betydelig etterslep, men at dette er vanskelig å tallfeste.

KS merknad:

Eiendomsforvaltningsutvalget gjennomførte ikke egne undersøkelser av størrelsen på vedlikeholdsnivået, men viser til tidligere gjennomførte undersøkelser hvor tilstanden på bygningsmassen er vurdert. De ulike undersøkelsene bygger på ulike forutsetninger og beregningsmåter hvilket gir noe ulike estimater fra 40 mrd. opp til 120 mrd. kroner for oppgradering og vedlikehold. Felles for alle undersøkelsene er at de indikerer et betydelig vedlikeholdsetterslep i kommunal bygningsmasse.

KS merknad slutt.

7.3 Skille mellom ordinært og ekstraordinært vedlikehold

Det vises blant annet til Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) som er en uavhengig, ideell forening som skal fremme og utvikle god kommunal regnskapsskikk. Hovedoppgaven for foreningen er å utarbeide og utgi standarder for god kommunal regnskapsskikk i henhold til økonomireglene i kommuneloven, samt å fortolke prinsipielle spørsmål i tilknytning til avgitte standarder. GKRS har blant annet publisert foreløpig standard nummer 4 (KRS 4) som avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

Vedlikeholdsutgifter skal utgiftsføres i driftsregnskapet. Påkostninger skal utgiftsføres i investeringsregnskapet og aktiveres i balanseregnskapet. Som vedlikehold av bygninger regnes tiltak for å holde en bygning i stand, med en standard tilsvarende da bygningen stod ferdig som nybygg.

Tiltak som fører bygningen til en annen stand eller bedre standard enn den har vært i tidligere, regnes som påkostning (dvs. investering). Ved klassifisering av en utgift som påkostning skal det derfor vurderes hvorvidt utgiften setter eiendelen i en annen stand enn tidligere og bidrar til å øke eller endre eiendelens funksjonalitet og kapasitet. Det bør også vurderes om utgiften øker eiendelens økonomiske levetid i forhold til fastsatt økonomisk levetid (avskrivningstider).

For å kunne klassifisere en utgift som påkostning må utgiften i tillegg være vesentlig. En påkostning på en eiendel skal derfor alltid være på minimum kr 100.000 før den kan behandles som en investeringsutgift. De øvrige utgifter skal klassifiseres som vedlikehold og skal føres i driftsregnskapet.

Ved rehabilitering av en eiendel, kan utgiften etter en konkret vurdering klassifiseres som påkostning såfremt det fremkommer at dette ikke er utsatt vedlikehold, ved at dagens krav til tekniske løsninger og funksjonalitet er ivaretatt. Rehabilitering som gir eiendelen en betydelig lenger økonomisk levetid skal alltid klassifiseres som påkostning. Dersom vesentlige deler av eiendelen skiftes ut og eiendelen er utgått på levetid (fullt avskrevet), kan hele eller deler etter en konkret vurdering anses som investering.

Som vedlikehold regnes avskrivbare eiendeler som har begrenset økonomisk levetid. I deler av den økonomiske levetiden kan det være nødvendig å gjennomføre løpende vedlikehold for å holde eiendelen i tilfredsstillende stand. Slikt løpende vedlikehold skal alltid klassifiseres som driftutgifter. Som vedlikehold anses utgifter som påløper for å holde eiendelen i samme standard tilsvarende som den var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt.

Samme standard er utskifting av vinduer på en bygning fra for eksempel 1960 - 1970, hvor det skiftes fra inner- og ytterglass til vinduer av dagens standard. Begge disse vinduskvalitetene anses for å være vanlig standard på den tiden de ble satt inn for eksempel for 30 år siden eller i dag. Samme standard vil derfor ha en høyere kvalitet pga kvalitetsutviklingen i tiden, uten at økningen i kvaliteten tilsier at utgiften skal klassifiseres som en investering.

Hvor stor del av etterslepet som kan lånefinansieres må vurderes i det konkrete tilfellet. Lånefinansiering vil bl.a. være aktuelt hvis det er snakk om en påkostning som gir eiendelen en økt levetid eller hvor eiendelen er fullt ut avskrevet. For eksempel vil en skole bygget i 1966 økonomisk sett være regnskapsmessig avskrevet.

7.4 Tiltak for reduksjon av vedlikeholdsetterslep

Den eldste bygningsmassen med vedlikeholdsetterslep vil gradvis bli erstattet av ny bygningsmasse eller bli totalt rehabilitert. Dersom bygningsmassen er avskrevet økonomisk (etter for eksempel 40 år for grunnskolebygg) eller rehabilitering betyr en betydelig utvidelse av levetiden, er dette utgifter som skal føres investeringsregnskapet og finansieres med egne midler eller låneopptak.

Dersom en øker det ordinære vedlikeholdet, vil dette være løpende driftsutgifter som skal finansieres med løpende driftsinntekter.

Arbeidsgruppa vil peke på at en viktig forutsetning for å redusere vedlikeholdsetterslepet i sektoren, er å hindre at nytt etterslep oppstår. Arbeidsgruppa viser her til omtalen i pkt. 6 om vedlikehold. Arbeidsgruppa vil videre peke på at en bedring i sektorens finansielle situasjon – definert gjennom netto driftsresultat – vil legge et grunnlag for økte investeringer i sektoren. Arbeidsgruppa antar at en vesentlig del av etterslepet vil være knyttet til eldre bygningsmasse som etter hvert vil kunne bli erstattet av ny bygningsmasse ved nybygg eller gjennom betydelig rehabilitering.

Arbeidsgruppa antar også at størrelsen på vedlikeholdsetterslepet tilsier at det vil være behov for ekstraordinær vedlikehold knyttet til etterslepet (utskifting av vinduer mm.). Det at manglende ordinært vedlikehold har resultert i et akkumulert vedlikeholdsbehov, medfører ikke automatisk at disse utgiftene skal føres i investeringsregnskapet. Dette er utgifter som fortsatt skal føres i driftsbudsjettet. Arbeidsgruppa vil peke på at en kommunes mulighet for å finansiere ekstraordinære vedlikeholdsutgifter krever at den finansielle situasjonen for kommunen i utgangspunktet er god.

Oppsummering:

For å redusere og fjerne vedlikeholdsetterslepet, er det i første rekke en forutsetning at det ordinære vedlikeholdet i kommunesektoren prioriteres, og at vedlikeholdet fremover ligger på et tilstrekkelig nivå, som i neste omgang ikke vil bidra til å generere nytt etterslep.

Videre forutsettes det at den finansielle situasjonen i kommunesektoren er god nok til å sikre et tilstrekkelig høyt nivå på investeringene, samtidig som lånebehovet gradvis reduseres. Dette betyr at eldre bygningsmasse gradvis kan erstattes med ny.

8. Anvendelsen av netto driftsresultat

8.1 Innledning

Det vises til pkt. 5 for omtale og definisjon av netto driftsresultat. I henhold til kommunelovens § 46 skal det budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. En kommune uten akkumulert underskudd vil dermed i all hovedsak kunne benytte et positivt netto driftsresultat til egenfinansieringer av investeringer nå eller i fremtiden.

8.2 Størrelsen på netto driftsresultat

KS sin budsjettundersøkelse for regnskapet for 2005 viser et netto driftsresultat på 3,9 prosent. Sammenholdt med kommunesektorens samlede inntekter på omtrent 240 mrd. kr. for, vil netto driftsresultat for 2005 beløpe seg til vel 9 mrd. kroner. KS sin budsjettundersøkelse er vanligvis en god indikasjon på resultatet i kommunesektoren. SSB publiserer foreløpige tall for 2005 den 15. mars 2006. Dette vil gi en ytterligere indikasjon for størrelsen på netto driftsresultat. Tallene fra SSB publiseres også på konsernnivå.

Arbeidsgruppa ser det som viktig at det arbeides videre med konsolideringen av data til et aggregert nivå slik at dette gir et best mulig uttrykk for kommunesektorens samlede resultater.

8.3 Anvendelse av netto driftsresultat

I henhold til forskriften knyttet til kommunelovens § 48 (om årsregnskapet og årsberetningen) kan netto driftsresultat disponeres til:

- Til dekning av tidligere års regnskapsmessige merforbruk
- Netto avsetninger
- Overført til investeringsregnskapet
- (Ev. over-/underskudd)

Når det gjelder dekning av akkumulert underskudd (dekning av tidligere års regnskapsmessige merforbruk), viser de økonomiske oversiktene i KOSTRA at regnskapsmessig merforbruk i balansen per 31.12.2004 er på ca 2,4 mrd. kroner. I all hovedsak er det kommunene som står for dette. Det er her korrigert for kommuner og fylkeskommuner som både er ført opp med både mer- og mindreforbruk. Tallet er også her beheftet med noe usikkerhet.

Det er grunn til å tro at etter hvert som kommunesektoren får dekket inn tidligere års underskudd som følge av regnskapsresultatene i 2005 og inntektsveksten i 2006, vil kommunesektoren bruke en stadig mindre andel av netto driftsresultat til dekning av tidligere års regnskapsmessige merforbruk. Vi kan i denne sammenhengen forutsette at akkumulerte underskudd går mot null på landsbasis.

Videre er netto avsetninger den delen av netto driftsresultat som kan settes av til bruk (investering eller drift) for fremtiden. Med et stabilt nivå på netto driftsresultat på tre prosent, vil det i liten eller ingen grad være behov for å benytte disse avsetningene i driftsregnskapet. På denne måten kan den delen av netto driftsresultat som er avsatt på fond i all hovedsak benyttes til egenfinansieringer av investeringer.

Kommunesektoren plikter å avsette løpende driftsinntekter til bundne driftsfond, der andre bestemmer bruken av midlene. Dette kan være aktuelt ved øremerkede tilskudd som skal gå til et bestemt formål. Dette er i liten grad aktuelt siden det er få tilskudd fra statens side som har slike bindinger.

Kommunene har over tid ikke anledning til å ta inn mer i inntekter enn det kommunene har i kostnader på VAR-sektoren. Dersom kommuner gjør dette enkelte år, er de pliktige til å sette det av på bundne fond. KOSTRA-tallene for kommunene utenom Oslo viser at netto avsetninger for 2004 er på 0,4 mrd. kroner. I den grad kommuner er pliktig å avsette midler til bundne fond på VAR-sektoren, er det fordi gebyrene (og dermed inntektene) er for høye et gitt år. Hvis en skal justere på dette, blir inntektene litt lavere og det vil gi lite utslag på størrelsen for netto driftsresultat.

Kommunene kan hvert år budsjettere med en andel av netto driftsresultat som en overføring til investeringsregnskapet med den hensikten at det skal være egenfinansiering av årets investeringer. Med et stabilt netto driftsresultat på 3 prosent skulle det ligge til rette for en høy grad egenfinansieringer av investeringer.

For 2006 og fremover vil kommunesektoren i stor grad ha frihet til benytte store deler av netto driftsresultat til avsetninger for egenfinansiering av fremtidige investeringer eller egenfinansiering av årets investeringer. Med et netto driftsresultat på 3 prosent, vil dette utgjøre et beløp på 7 mrd. kroner.

Noe av kommunesektorens inntekter er fortsatt bundet opp til å dekke tidligere års underskudd eller avsetninger til bundne fond i de tilfeller andre bestemmer bruken.

Nivået på brutto investeringer i kommunesektoren har de siste 2 årene ligget på om lag 27 mrd. kr. En styrking av netto driftsresultat vil kunne bidra til et noe høyere investeringsnivå fremover uten at dette bidrar til høyere gjeldsbelastning i sektoren. Dette vil bidra til at vedlikeholdsetterslepet kan innhentes og reduseres noe raskere enn det ellers ville blitt gjort.

9. Hvordan hindre at økonomisk ubalanse oppstår

Arbeidsgruppa vil i det følgende peke på enkelte forhold som bør ha oppmerksomhet for å hindre at ubalanse i kommuneøkonomien oppstår.

9.1 Finansiering av nye reformer

Arbeidsgruppa viser til bestemmelser om konsekvensutredninger i Utredningsinstruksen (gitt ved kgl. res. 24. juni 2005). Instruksen gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt proposisjoner og meldinger til Stortinget. Instruksen gjelder for det utredningsarbeid som utføres i eller på oppdrag for departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter.

Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen skal sikre at alle relevante og vesentlige konsekvenser er utredet, og at berørte instanser trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.

Arbeidsgruppa viser til regjeringens budsjettproposisjon for 2006 (pkt.3.3.5), der det framgår at regjeringen ønsker en mer forpliktende konsultasjonsordning mellom staten og kommunesektoren, slik at de totale ressursene innenfor offentlig sektor kan utnyttes bedre. Dette innebærer bl.a at KS trekkes inn i arbeidet med konsekvensutredning av nye reformer. Et viktig ledd i dette arbeidet er beregning av økonomiske konsekvenser for kommunesektoren av nye tiltak. Når nye oppgaver legges til kommunene eller det vedtas nye regler som påfører kommunene økte utgifter, skal det gis kompensasjon for merutgiftene ved at inntektsrammene for kommunesektoren økes tilsvarende. Tilsvarende skal inntektsrammene reduseres dersom kommunene avlastes for oppgaver, eller nytt regelverk medfører innsparinger for kommunene. Manglende oppfølging av disse prinsippene vil skape uklarhet i ansvarsfordelingen mellom stat og kommunesektor. Det vil også kunne generere økonomisk ubalanse i kommunesektoren.

9.2 Statlige handlingsplaner for utbygging av tjenestetilbud

Det siste tiåret har vært preget av flere statlige handlingsplaner for oppbygging av det kommunale tjenestetilbudet. To eksempler er handlingsplanen innen eldreomsorgen og handlingsplanen innen psykiatrien. Begge har vært finansiert ved øremerkede midler. Gjennomføring av disse planene har ført til et bedre tjenestetilbud på disse områdene. Det er imidlertid ikke opplagt at disse planene og valg av virkemidler har vært nødvendige forutsetninger for den forbedringen av tjenestetilbudet som vi nå ser. Konsekvenser for andre kommunale sektorer og den generelle økonomiske situasjon i den enkelte kommune må også tas med i vurderingen.

ECON Analyse har foretatt en vurdering av hvordan statlige handlingsplaner har påvirket den økonomiske balansen i kommunesektoren. I rapporten "Finansielle ubalanser i kommunene" skriver ECON at de mange statlige satsingene (bl. a. innen eldreomsorgen, psykiatrien og skolen) indirekte har bidratt til å svekke kommuneøkonomien. Grunnen er at disse satsingene ble gjennomført blant annet ved prisvridende tilskudd til investeringer og drift, samtidig som tilskuddene bare var tilgjengelige en begrenset periode. Til sammen ga dette sterke insentiver til å investere. I årene 1991-1996, hvor slike satsinger var av relativt liten betydning, var investeringene lavere i kommuner med dårlig økonomi enn i kommuner med god økonomi. I denne perioden var egenfinansieringsgraden ved disse investeringene høy. I perioden 1997-2003, hvor de fleste og største statlige satsingene fant sted, var investeringene i prosent av inntektene like høye i kommuner med dårlig økonomi som i kommuner med god økonomi. Ifølge ECON kan dette tyde på at en del kommuner med svak økonomi har investert mer enn det økonomien ga grunnlag for på lengre sikt. Intervjuene som ECON foretok i enkelte kommuner tyder på at man kan ha opplevd et sterkt press for å investere. Kunnskapen om hvilke økonomiske forpliktelser kommunen påtok seg, har etter ECONs oppfatning nok også vært mangelfull i en del kommuner. Når de statlige satsingene hadde som mål å heve standarden der den var lavest, noe den ofte var i lavinntektskommuner, innebar disse satsingene at en del kommuner investerte over evne.

Arbeidsgruppa vil peke på at statlige handlingsplaner i noen tilfeller vil kunne generere økonomisk ubalanse på sikt. Arbeidsgruppa tilrår derfor at dette forholdet vurderes eksplisitt ved utforming av ev. nye handlingsplaner.

9.3 Demografisk utvikling

Store deler av kommunesektorens tjenestetilbud er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen. Utgiftene påvirkes dermed blant annet av den demografiske utviklingen.

TBU foretar årlig beregninger av de isolerte mer- ev. mindreutgifter for kommunesektoren som kan knyttes til den demografiske utviklingen. For 2006 er merutgiftene anslått til i størrelsesorden 1,8 mrd. kr. De årlige merutgiftene har over noen år vært fallende, og antas å komme ned mot 0 i 2009-2010. Deretter antas de å øke igjen. Utvalget presiserer at beregningene av mer- og mindreutgifter for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes mer som grove anslag enn som eksakte svar.

Ved uendret inntektsramme vil dekningsgradene og/eller kvaliteten på tjenestetilbudet gå ned dersom befolkningstallet i de aktuelle aldersgruppene øker. Motsatt vil det gi rom for økt dekningsgrad og/eller høyere kvalitet dersom befolkningstallet i de aktuelle aldersgruppene går ned.

Arbeidsgruppa vil peke på at det vil være naturlig å vurdere betydningen av demografiske endringer ved fastsettelse av kommunesektorens inntektsrammer.

9.4 Kommunenes rolle

Den enkelte kommune har innenfor gitte rammebetingelser ansvar for tjenestetilbudet, vedlikeholdet og den finansielle balansen i egen kommune. Riktig nivå på vedlikehold og finansiell balanse er virkemidler for å oppnå et best mulig tjenestetilbud over tid. Kommunestyrene har innbyggerne i kommunen som sine primære oppdragsgivere.

Kommunene har i første rekke følgende virkemidler for å hindre ny ubalanse:

- Effektiviseringsarbeid og utviklingsarbeid av egen tjenesteproduksjon
- God økonomistyring
- Tilpasning av tjenestetilbudet til inntektene
- Prioritering av tiltak som bidrar til langsiktig handlefrihet – som eksempelvis riktig nivå på vedlikehold av kommunale bygninger og kommunal infrastruktur

Arbeidet med omstilling og effektivisering i kommunesektoren er viktig og må gis høy prioritet også i årene fremover. Det foregår i kommunesektoren et kontinuerlig arbeid for økt effektivisering og utvikling av tjenesteproduksjonen. Som eksempel kan nevnes effektiviseringsnettverkene – hvor flertallet av kommunene deltar/eller har deltatt.

God økonomistyring og respekt i den kommunale organisasjonen for kommunens vedtatte budsjettammer er en viktig forutsetning for å hindre økonomisk ubalanse. Det er også en forutsetning for at vedtatte lokalpolitiske prioriteringer faktisk iverksettes.

Kommunene må videre tilpasse tjenestetilbudet til sine økonomiske rammer. Dette kan for enkelte kommuner innebære at man må gjennomføre kutt i tjenestetilbudet.

Det er viktig at kommunene prioriterer langsiktighet. Utvikling av veiledende normer for vedlikehold kan være et hjelpemiddel for kommunene, i å oppnå et nivå på vedlikehold som bidrar til bedre kommunale tjenester over tid.

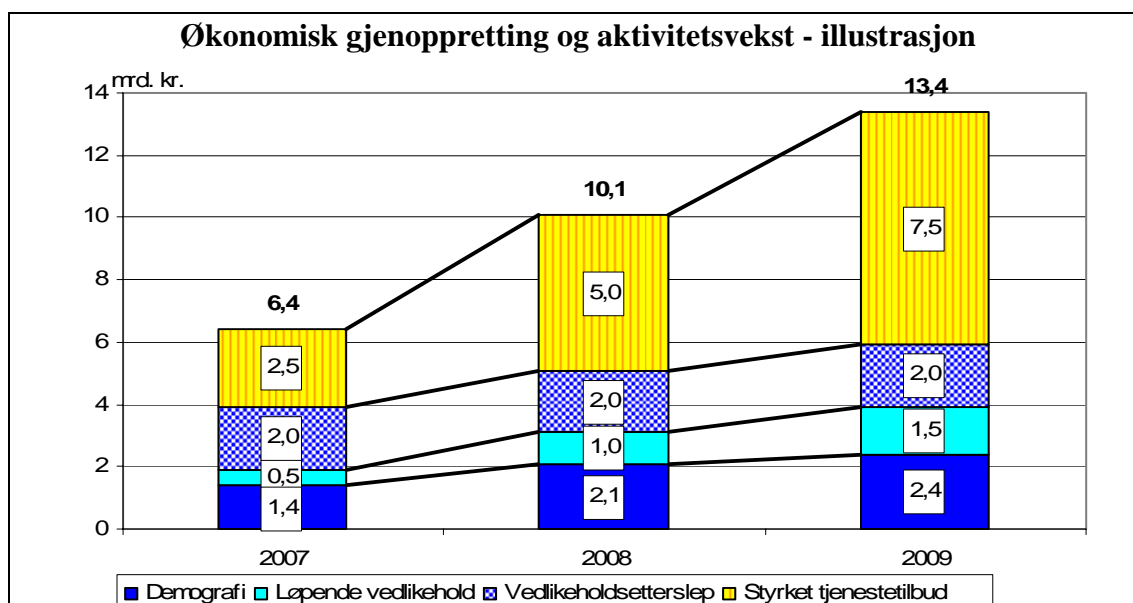
10. Særmerknad fra KS

Merknad fra KS:

En flerårig økonomisk plan, vil kunne gi betydelige gevinster for så vel kommunesektoren som staten. Forutsigbarhet er viktig for kommunene. Økonomiske signaler om inntektsvekst over flere år vil kunne gi kommunene et bedre grunnlag for å utvikle tjenestetilbudet til beste for innbyggerne. Hensynet til langsiktighet og gode lokalpolitiske prosesser vil kunne ivaretas på en bedre måte.

Innenfor rammen av en flerårig økonomisk plan vil samtidig satsinger, som Regjering og Storting ønsker gjennomført, kunne realiseres på en effektiv og god måte. Hvis man eksempelvis skal styrke pleie- og omsorg med 10 000 årsverk, skjer det mest effektivt ved at kommunene ivaretar dette som et flerårig prosjekt: tar inn lærlinger, lager rekrutteringsplaner og gjennomfører andre tiltak man ser som nødvendige i egen kommune. I forhold til statlig detaljstyring vil satsing gjennom en flerårig økonomisk plan være ubyråkratisk og bidra til større fleksibilitet og bedre tilpasning til lokale forhold.

Vi vil vise til en illustrasjon på hvordan en flerårig økonomisk opptrappingsplan kan ivareta hensyn til demografi, behov for vedlikeholdssatsing og satsing på tjenesteområdene:



Demografi:

Virkning av befolkningsvekst (pr aldersgrupper) er lagt inn. Demografipresset er størst i begynnelsen av perioden. Tallene er justert i henhold til TBU notat til 1. konsultasjonsmøte.

Løpende vedlikehold:

Her er det lagt til grunn behov for 1,5 mrd. i økt løpende vedlikehold for å nå et samfunnsøkonomisk riktig nivå. Rent illustrasjonsmessig er det her forutsatt et opptrapping med 0,5 mrd. i 2007, som årlig økes til 1 mrd. kroner i 2008 og 1,5 mrd. kroner fra og med 2008. Kan kobles til at det utarbeides en veileder for normert vedlikehold. Dette betyr i så fall at man også i 2007 skyver på nødvendig vedlikehold.

Vedlikeholdsetterslep:

Her har KS vist til behov for 2 mrd. årlig for å dekke inn vedlikeholdsetterslep på 40 mrd. kroner over 20 år. Rent illustrasjonsmessig er det lagt inn en 2 mrd. fra 2007.

Styrket tjenestetilbud:

Her er det ambisjonene til regjeringen som i stor grad er førende. Forutsetter her at satsingene finansieres over frie inntekter. Illustrasjonsmessig er det lagt inn 2,5 mrd. for 2007, 5 mrd. kroner fra 2008 og 7,5 mrd. kroner fra 2009.

Samlet økonomisk vekst i dette eksemplet:

Økningen i henhold til illustrasjonen over blir på 6,4 mrd. i 2007, ytterligere 3,7 mrd. i 2008 og 3,3 mrd. i 2009.

Dersom regjeringen ønsker en flerårig økonomisk plan – slik man har varslet i Soria Moria – bør man drøfte omfanget og innfasing av en slik flerårig satsing med KS.

(KS-merknad slutt)