



Utgiftsbehov kommunale veger

- regnskapsstudie

Av

Einar Bowitz

Lars Håkonsen

Kjetil Lie

Ailin Aastvedt



Telemarksforsking-Bø

i samarbeid med

econ

DER MARKED OG POLITIKK MØTES

TF-notat nr 8/2007

14. august 2007

© Telemarksforsking-Bø 2007
TF-notat nr. 8/2007
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 130

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Fax: 35 06 15 01
www.telemarksforsking.no

FORORD

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ønsker å få nærmere avklart om det teknisk lar seg gjøre å etablere gode kriterier for å fange opp variasjon i utgiftsbehovet til kommunale vegger. ECON, i samarbeid med Telemarksforskning-Bø, har blitt engasjert av departementet til å gjennomføre en slik studie. Det overordnede formålet med oppdraget er å frembringe et best mulig beslutningsgrunnlag for å ta stilling til om utgifter til kommunale vegger kan og bør tas inn i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Oppdraget kan sies å ha to delmål; nemlig å finne frem til et mest mulig presist mål for kommunenes utgifter til kommunal veg, samt avdekke mulige objektive faktorer som påvirker den enkelte kommunes utgiftsbehov forbundet med kommunalt vegansvar.

Prosjektet/utredningen er delt inn i ulike trinn. Det som rapporteres i dette notatet, er trinn 1. Vi har her forsøkt å kartlegge hvordan vegutgifter blir regnskapsført i et gitt utvalg kommuner, med sikte på å belyse noen nærmere angitte problemstillinger. Et av ”problemområdene” gjelder parkeringsordninger. Utgifter til parkeringsordninger bør trekkes ut av indikatoren for utgiftsbehov siden en slik tjeneste i prinsippet skal være selvfinansierende. En annen problemstilling gjelder utgifter til drift versus investering. Utgiftsbehovet i inntektssystemsammenheng knyttes til drift, slik at investeringsutgifter holdes utenom. Vi har derfor forsøkt å sjekke ut blant utvalgte kommunene om det som er ført som investeringsutgifter på vegsektoren, i realiteten er det ifølge gjeldende regelverk (kommunal regnskapsstandard).

Vi har tatt utgangspunkt i regnskapsdata for 15 utvalgte kommuner. Vi har studert kilder som KOSTRA, regnskapsutskrifter, budsjettdata og årsmelding. Det er ellers gjennomført intervjuer med aktuelle personer i kommunene – både blant ansatte i tekniske tjenester og i økonomi-/regnskapsavdelingen.

Telemarksforskning-Bø, som underleverandør til ECON, har i det vesentlige stått for denne delen av oppdraget. Ved Telemarksforskning-Bø er det spesielt Ailin Aastvedt som har vært i kontakt med kommunene og stått for analyser av regnskapsdataene. Med dette foreligger en kortfattet rapportering fra regnskapsstudien i trinn 1. 29. juni ble et sluttutkast til rapportering fra studien presentert for og drøftet i et møte med oppdragsgiver.

Oslo / Bø i Telemark, medio august 2007

Einar Bowitz
prosjektleder ECON

Kjetil Lie
prosjektansvarlig Tf-Bø

INNHALDSFORTEGNELSE

0 SAMMENDRAG	7
1 INNLEDNING	13
2 PARKERINGSORDNINGER	17
2.1 NÆRMERE OM DIFFERANSEN MELLOM BRUTTO OG NETTO DRIFTSUTGIFTER	19
2.2 FORHOLD MELLOM UTGIFTER OG INNTEKTER KNYTTET TIL PARKERING	26
3 AVHENGIG VARIABELS STABILITET MELLOM ÅR	28
4 FORDELING AV UTGIFTER VED FELLESPROSJEKT	31
5 UTGIFTER TIL DRIFT VERSUS INVESTERING	33
VEDLEGG	36

0 SAMMENDRAG

Bakgrunn

Kommunenes utgifter til kommunale veger har til nå vært holdt utenfor utgiftsutjevningen i inntektssystemet, men det vurderes nå om disse utgiftene bør innlemmes i denne utjevningsordningen. I statistiske analyser av kommunenes utgiftsbehov til ulike formål, benyttes ofte brutto driftsutgifter per innbygger som avhengig variabel. Det er imidlertid forhold som tyder på at brutto driftsutgifter til kommunale veger er beheftet med en del problemer.

Problemstilling

I fase 1 av utredningsprosjektet gjennomføres en regnskapsanalyse, inkludert intervjuer, i et utvalg kommuner angående praksis ved føring av regnskapene. Hensikten med denne fasen er å avklare om det med hjelp av tilgjengelige data er mulig å etablere en avhengig variabel for kommunenes vegutgifter, eller om det må innhentes ytterligere informasjon fra kommunene for å etablere en avhengig variabel som indikator for kommunenes relevante utgifter til kommunale vegformål. Denne variabelen skal måle kostnadsbelastningen som det kommunale vegansvaret medfører i den enkelte kommune. Det er særlig fire problemstillinger som skal analyseres:

- Betydningen av parkeringsordninger
 - Slike ordninger skal i prinsippet være selvfinansierende, og utgifter i slike ordninger skal således ikke være med i en avhengig variabel for kommunale driftsutgifter til vegformål.
- Stabilitet i avhengig variabel over tid
 - Det skal undersøkes om vegutgifter varierer mer enn andre kommunale utgifter, noe som i så fall kan gjøre det problematisk å basere statistiske analyser på data fra ett enkelt år.
- Fordeling av utgift ved fellesprosjekter
 - Det er ofte vanskelig å avgjøre fordelingen av utgifter i prosjekter som involverer både veg og vann- og avløpssektoren (VA-sektoren)
- Hvordan er praksis med hensyn til å føre utgifter til (re-)asfaltering som drift eller investering?

Første fase i prosjektet skal ende opp med en *anbefaling* om eksisterende data for kommunale vegutgifter, eventuelt justert ved hjelp av offentlig tilgjengelig statistikk, kan benyttes til å analysere betydningen av objektive og for kommunene påvirkelige faktorer, og utgiftsbehovet knyttet til kommunale veger.

Konklusjoner

Parkering

9 av de 15 kommunene i utvalget har avgiftsfinansiert kommunal parkering. Blant de utvalgte kommunene kan det se ut som om netto driftsutgifter i prosent av brutto driftsutgifter vanligvis vil ligge mellom 40 og 50 % for de som har kommunal parkeringsordning, og

over 80 % for de som ikke har kommunal parkeringsordning. Det tilsier at kommunal parkeringsordning er en viktig kilde til differansen mellom brutto og netto driftsutgifter. Det er imidlertid også andre forhold som også kan forklare et slikt avvik. Liten differanse mellom brutto og netto driftsutgifter (på KOSTRA-funksjon 333 "kommunale veier; nyanlegg, drift og vedlikehold") tilsier ikke nødvendigvis at kommunen *ikke* har kommunal parkeringsordning. Det kan også skyldes at parkering er organisert i eget selskap eller at parkering er ført på funksjon 334 ("kommunale veier; miljø- og trafikksikkerhetstiltak").

Videre viser kartleggingen at svært stor differanse mellom brutto og netto driftsutgifter ikke nødvendigvis skyldes parkeringsordning. For Trondheim, som én av utvalgskommunene, skyldes den store differansen en annen vesentlig inntekt – nemlig piggdekkavgift. Vi konkluderer imidlertid med at den vesentligste årsaken til differanse mellom netto og brutto driftsutgifter på "veg-funksjonene" 333 og 334, utvilsomt er kommunal parkering.

Kommunene kan imidlertid også ha andre inntekter enn piggdekkavgift som medfører differanse mellom brutto og netto driftsutgifter. Eksempler er inntekter fra brøyting og feiing for andre (på privat, statlig eller andre kommuners veg), prosjektmidler til trafikksikkerhetstiltak og vedlikeholdsavtale riksveg.

Alle kommunene med parkeringsordninger i utvalget har til dels betydelige overskudd i sine parkeringsordninger. Vi har her mottatt spesifiserte opplysninger fra seks av de ni utvalgskommunene som har avgiftsfinansiert parkering.

Stabilitet over tid

Et sentralt spørsmål i prosjektet er hvorvidt kommunenes utgifter til kommunale veger er mindre stabile over tid (mellom år) enn andre tjenesteområder som per i dag ligger inne i utgiftsutjevningen. Dette temaet er sentralt å få kartlagt fordi en fram til nå har benyttet utgifter fra kun et enkelt år når en har gjennomført de estimeringene som ligger til grunn for kostnadsnøkklene. Konklusjonen fra de beregningene som vi har gjort, er at kommunale veger *ikke* peker seg ut som en sektor som har større variasjon fra år til år enn enkelte andre sektorer som allerede ligger inne i utgiftsutjevningen. Det er dermed ikke et åpenbart behov for å benytte data fra flere år som avhengig variabel i beregningene som leder fram til kostnadsnøkler dersom kommunale veger skal omfattes av utgiftsutjevningen. Hvis en skal vurdere å benytte data fra flere år, synes behovet å være like stort for tjenesteområdene sosial og barnevern.

Det er mye mulig at det kan være fordelaktig å gå over til å benytte data fra flere årganger når en oppdaterer kostnadsnøkklene, siden alle de mindre tjenesteområdene viser seg å ha betydelig mindre stabilitet fra år til år enn områder som pleie og omsorg, helse og administrasjon.

Fellesprosjekt vei/vann og avløp

Det kan tenkes at en del vedlikehold og/eller investering i kommunal veg, gjennomføres innenfor rammen av et fellesprosjekt med for eksempel VA-sektoren. Vi har undersøkt nærmere om det er vanlig med slike fellesprosjekter, og hvordan utgifter til fellesprosjekt fordeles mellom funksjoner i regnskapet. Undersøkelsen viser at de fleste kommuner har fellesprosjekter med VA. Det er bare én kommune som oppgir at veger aldri oppgraderes i forbindelse med utskifting av vann- og avløpsrør. Praksisen for fordeling av utgifter mellom funksjonene er imidlertid noe ulik.

Noen kommuner fører alltid alle utgiftene på vann og avløp. Vi har ikke fått kartlagt nærmere hvilken innvirkning fordeling av driftsutgifter ville fått for driftsutgiftene for veger i de kommunene som ikke fordeler disse utgiftene. Vi kan tenke oss at i noen tilfeller skulle deler av prosjektet vært ført som vedlikehold på veg, mens i andre tilfeller skulle deler av prosjektet vært ført som investeringsutgifter på veg. Å foreta en slik vurdering ville krevd en nærmere kartlegging av enkeltprosjektene. Basert på det som er innrapportert fra utvalgskommunene er det grunn til å tro at noen kommuner systematisk underrapporterer utgifter til vedlikehold av veger og investering i veger. Det er bare underrapportering av vedlikehold som vil få konsekvenser for datagrunnlaget for en avhengig variabel.

Reasfaltering – føres det som driftsutgift eller investeringsutgift?

En annen problemstilling har naturlig nok vært driftsutgifter versus investeringsutgifter. Utgiftsbehovet i inntektssystemsammenheng knyttes til drift, slik at investeringsutgifter holdes utenom. Vi har derfor forsøkt å sjekke ut blant utvalgskommunene om det som er registrert som investeringsutgifter på vegsektoren, er riktig regnskapsført som investering ifølge gjeldende regelverk (kommunal regnskapsstandard). I intervjuer med kommunene prøvde vi å kartlegge hvilke kriterier som legges til grunn for å skille mellom drifts- og investeringsutgifter. Vi knyttet dette mot konkrete investeringsprosjekter som kommunene hadde hatt de siste årene. Formålet med kartleggingen var å avdekke feil bruk av konto-klasse (drift versus investering), og hvilken betydning dette kan ha for kvaliteten på en avhengig variabel.

Kartleggingen blant utvalgskommunene viser at føringspraksisen når det gjelder skillet mellom drift og investering, ikke er ensartet. Det er en tendens til at kommuner fører utgifter som klart skulle ha vært registrert som driftsutgifter, i investeringsregnskapet – men det er vanskelig å si noe om hvor stort omfanget av dette er. Vi finner imidlertid også tilfeller hvor kommuner har ført investeringsutgifter i driftsregnskapet. Mulighetene til å framskaffe detaljerte data på kommunenivå for å justere eksisterende regnskapsdata (KOSTRA), synes små. For det første har ikke kommunene i sine interne regnskaper klargjorte data for hvor stor andel av (re-)asfalteringsutgiftene som er ført i hhv. drift og investering. Videre er regnskapsreglene åpne for en relativ vid tolkning når det gjelder hvorvidt (re-)asfalteringsutgifter faktisk kan føres som investering eller om de skal føres som driftsutgifter.

Anbefalinger

I utgangspunktet skal den avhengige variabelen måle kommunenes brutto driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) til relevante vegformål. Her ønsker vi å fjerne utgifter til selvkosttjenester.

Tabellen nedenfor lister opp ulike faktorer omtalt i rapporten, som medfører avvik mellom brutto og netto driftsutgifter, og om de medfører behov for å korrigere brutto driftsutgifter på selvkosttjenester.

Faktor	Gir avvik mellom brutto og netto driftsutgifter	Behov for å korrigere brutto driftsutgifter?
Salgsinntekter for leveranser til Statens Vegvesen	JA	Ved selvkostprising kan vi trekke salgsinntektene fra brutto driftsutgifter
Parkeringsordning	JA	Ved selvkostprising trekker vi salgsinntektene fra brutto driftsutgifter. Ved overskudd må vi trekke fra salgsinntektene og legge til overskuddet (dvs. trekke fra utgiftene i ordningen). Ved organisering av parkering i eksternt selskap er de ikke med i brutto driftsutgifter, og ingen korreksjon trengs
Brøyting/feiing for private, staten og fylkeskommunen	JA	Ved selvkostprising kan vi trekke salgsinntektene fra brutto driftsutgifter. Evt. trekke fra utgifter
Utleie av fortausareal	JA	Nei
Inntekt fra gravetillatelser kommunal vei	JA	Nei
Reasfalteringsutgifter som feilaktig er ført i investeringsregnskapet	NEI	Ja, men tvilsomt om kommunen kan oppgi gode tall.
Driftsutgifter på fellesprosjekter vei/VA	NEI	Ja. Kan kommunen oppgi tall?
Tilskudd til trafiksikkerhetstiltak	JA	Nei, hvis slike tilskudd brukes til å finansiere tiltak innenfor "normal" aktivitet til kommunal veisektor. Hvis de går til aktiviteter som for de fleste kommunene ikke er vanlig å inkludere i kommunale veier, kan det argumenteres for at man bør korrigere (redusere) brutto driftsutgifter.

Vi ser det nå som ønskelig og aktuelt å gjennomføre en undersøkelse som i utgangspunktet omfatter alle landets kommuner. Det synes problematisk å få oppgitt gode tall for asfalteringsutgifter som er feilaktig ført i investeringsregnskapet. Tilsvarende synes det vanskelig å få innhentet pålitelige tall (anslag) for feilaktig eller manglende fordeling av fellesprosjekter med VA-sektoren. Derimot bør kommunene kunne oppgi tall for utgifter til parkeringsordninger og andre tjenester som det vil være naturlig å oppfatte som selvkostområder (leveranser til stat, private og andre kommuner). På den måten bør vi i alle fall kunne få definert en avhengig variabel hvor selvkostområdene på ”vegfunksjonene” er luket bort.

1 INNLEDNING

Vi har oppfattet denne fasen av utredningsprosjektet å bestå av en *regnskapsstudie*. I dette ligger bl.a. at vi skal kartlegge hvilke driftsutgifter og driftsinntekter relatert til vegsektoren som føres i kommuneregnskapet. Formålet – slik vi oppfatter det, er å kunne få en bedre pekepinn på om det ut fra regnskapsdata (KOSTRA) lar seg gjøre å etablere et godt data-grunnlag for en relevant indikator for utgiftsbehovet knyttet til kommunale veier. Vi skal derfor forsøke å drøfte og utlede en ”rensket” utgiftsstørrelse (avhengig variabel) for kommunenes utgiftsbehov til drift av kommunale veier. Oppdraget er en oppfølging av en forstudie fra Norsk kommunaltekniske forening (NKF) og Asfaltteknisk institutt (ATI).¹

Som lagt til grunn i oppdragsbeskrivelsen fra KRD, skal denne studien i første omgang gjøres blant et utvalg kommuner. I lys av funnene fra trinn 1 må det så tas stilling til om kartleggingen og analysen skal utvides til å omfatte i utgangspunktet alle landets kommuner.

Utgifter (og inntekter) til vegformål skal i henhold til kontoplanen i KOSTRA, henføres til funksjonene 333 og 334.² Vi har derfor konsentrert regnskapsstudien om hva som føres på disse to KOSTRA-funksjonene. Det er tatt utgangspunkt i regnskapsdata for 15 utvalgte kommuner. Vi har studert kilder som KOSTRA, regnskapsutskrifter, budsjettdata og årsmelding. Det er ellers gjennomført intervjuer med aktuelle personer i kommunene for nærmere å kunne vurdere kvalitet og innhold i regnskapsdataene. Intervjuene er gjennomført både blant ansatte i tekniske tjenester og i økonomi-/regnskapsavdelingen.

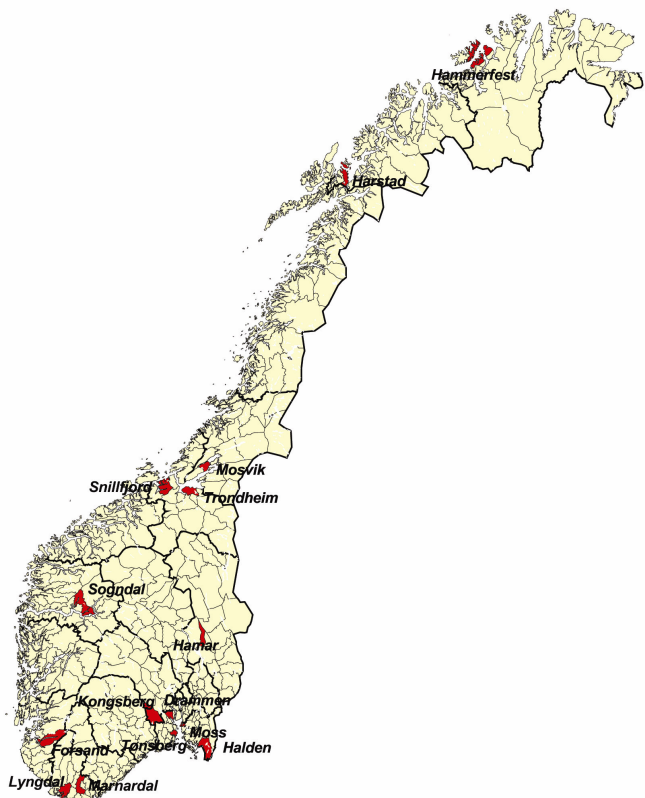
Ved intervjuene har vi bl.a. fått nærmere informasjon om hvilke kriterier og prinsipper som i praksis legges til grunn for å skille mellom driftsutgifter og investeringsutgifter. Det er også innhentet bestemte regnskapsdata direkte fra kommunene; f. eks knyttet til parkeringsordninger.

Utvalget på 15 kommuner har bestått av både små og store kommuner. I utvalget ønsket vi spesielt å ha med noen kommuner som har en relativ stor differanse mellom brutto og netto driftsutgifter på de aktuelle funksjonene. Kommunestørrelse (antall innbyggere), geografi, forholdet mellom investerings- og driftsutgifter på ”vegfunksjonene” og differanse mellom kommune- og konserntall er andre utvalgsriterier som ble lagt til grunn. Videre dekker de utvalgte kommunene også en stor variasjon i selve nivået på utgiftene til vegformål per innbygger.

¹ NKF og ATI, Kartlegging av kommunenes ressursbruk på kommunale veier (2006)

² Funksjon 333 heter Kommunale veier; nyanlegg, drift og vedlikehold. Funksjon 334 har navnet Kommunale veier; miljø- og trafikksikkerhetstiltak.

De utvalgte kommunene er:



Kommune	Innb. 1.1.07
Halden	27 835
Moss	28 633
Hamar	27 909
Kongsberg	23 644
Tønsberg	37 493
Sande (Vestf.)	7 827
Marnardal	2 147
Lyngdal	7 368
Forsand	1 103
Sogndal	6 822
Trondheim	161 730
Snillfjord	1 021
Mosvik	874
Harstad	23 261
Hammerfest	9 391

Værøy var med i det opprinnelige utvalget, men ble senere utelatt fordi tallene viste seg å inneholde såpass mye feilrapportering på funksjon at de ikke kunne brukes for videre analyse. Vi valgte å erstatte denne kommunen med Marnardal.

	snt bto dr utg pr innb 333	snt nto dr utg pr innb 333	333 nto drift i % av bto drift	snt bto inv utg pr innb 333	bto utg til inv. i % av utg til bto drift 333	snt bto dr utg pr innb 334	snt nto dr utg pr innb 334	nto drift i % av bto drift 334	snt bto inv utg pr innb 334	bto utg til inv i % av bto utg til drift 334	Kommunal vei og gate. meter pr innb 2006	bto dr.innt 1000 kr per innb 2006
0101 Halden	387,9	180,2	46,5	507,8	130,9	0,1	0,1	100,0	120,6	103 904,1	6,8	44,3
0104 Moss	581,9	235,9	40,5	74,4	12,8	203,1	197,8	97,4	35,3	17,4	5,0	45,9
0403 Hamar	351,3	-5,1	-1,4	327,8	93,3	210,0	197,2	93,9	41,0	19,5	5,7	47,8
0604 Kongsberg	928,8	755,0	81,3	480,7	51,8	13,6	13,6	100,0	30,7	225,5	6,7	46,3
0704 Tønsberg	298,6	272,9	91,4	621,9	208,2	226,0	52,9	23,4	269,4	119,2	4,6	47,3
0713 Sande (Vestf.)	397,2	393,0	98,9	779,0	196,1	169,9	163,0	95,9	111,3	65,5	7,2	42,7
1021 Marnardal	1 643,8	1 443,9	87,8	362,2	22,0	452,2	296,6	65,6	85,6	18,9	29,3	60,7
1032 Lyngdal	595,5	590,3	99,1	228,0	38,3	129,6	12,9	10,0	106,0	81,8	21,7	43,2
1129 Forsand	1 450,5	1 428,0	98,4	2 385,6	164,5	0,0	0,0	ikke def ³	0,0	ikke def	29,9	100,0
1420 Sogndal	1 240,0	497,7	40,1	774,9	62,5	0,0	0,0	ikke def	21,0	ikke def	15,1	48,3
1601 Trondheim	456,6	-17,9	-3,9	167,2	36,6	320,3	204,2	63,7	113,1	35,3	4,3	47,0
1613 Snillfjord	1 027,3	1 018,0	99,1	936,1	91,1	46,8	-9,6	-20,6	8,9	19,0	39,2	70,9
1723 Mosvik	1 419,9	1 127,6	79,4	404,3	28,5	9,4	9,4	100,0	156,3	1 655,6	52,6	68,9
1901 Harstad	501,2	422,6	84,3	144,7	28,9	352,3	-71,6	-20,3	390,5	110,8	8,7	49,6
2004 Hammerfest	1 569,5	737,0	47,0	1 270,3	80,9	157,6	157,1	99,6	182,7	115,9	12,2	73,3
Gjennomsnitt landet	854,7	781,8	90,7	385,4	51,4	76,7	68,0	71,8	97,8	2 145,1	16,5	58,2

Tabell 1 Nøkkeltall utvalgs kommunene, gjennomsnitt 2002 – 2006, i 2006-kroner⁴. Kilde: KOSTRA

³ Nevner er null

⁴ Vi har benyttet prisindeks for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester (jf vedlegg 6 i TBU-rapport, april 2007)

Tabell 1 viser nøkkeltall knyttet til veg for de utvalgte kommunene. Variasjonene når det gjelder forholdet mellom brutto og netto utgifter er stor, fra Trondheim og Hamar som har større inntekter enn utgifter på funksjon 333, til Lyngdal, Snillfjord, Sande og Forsand hvor forskjellene mellom brutto og netto driftsutgifter er minimal. Den samme spredningen ser vi på funksjon 334. Også andre nøkkeltall har stor variasjon. Utgifter til investering i % av brutto driftsutgifter på 333 er 13 % i Moss, mens tilsvarende tall er 208 % i Tønsberg. Tallene vil bli nærmere analysert og kommentert senere i notatet.

I tilbudsinnbydelsen er det pekt på fire problemstillinger knyttet til etablering av en avhengig variabel:

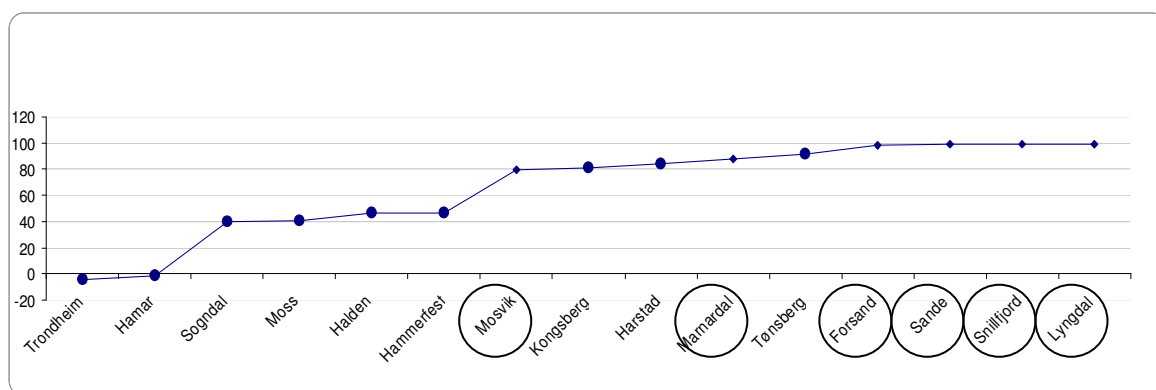
- 1) Parkeringsordninger
- 2) Avhengig variabels stabilitet mellom år
- 3) Fordeling av utgifter ved fellesprosjekt
- 4) Utgifter til drift versus investering

Disse temaene blir nærmere kommentert i hver sine avsnitt nedenfor.

2 PARKERINGSORDNINGER

Kommunale parkeringsordninger kan finansieres gjennom avgifter. Ikke alle kommuner har avgiftsfinansiert kommunal parkering. Av de utvalgte kommunene er det 9 kommuner som har avgiftsfinansiert kommunal parkering. Kommunene som ikke har kommunal parkeringsordning, er Mosvik, Marnardal, Forsand, Sande i Vestfold, Snillfjord og Lyngdal.

For å belyse nærmere om liten differanse mellom brutto og netto driftsutgifter indikerer at kommunen ikke har kommunal parkeringsordning kan vi se på forholdet mellom brutto og netto driftsutgifter og om kommunen har avgiftsfinansiert parkering.



Figur 1 Netto driftsutgifter i prosent av brutto driftsutgifter funksjon 333, gj.snitt 2002-2006, i 2006-kroner. Kilde: KOSTRA

I figuren er kommuner som ikke har inntekter på parkering, markert. Disse kommunene befinner seg i hovedsak lengst til høyre i figuren, dvs. blant de kommunene som har minst differanse mellom brutto og netto driftsutgifter.

Bildet er imidlertid ikke entydig. Også Tønsberg, Kongsberg og Harstad har relativ liten forskjell mellom brutto og netto driftsutgifter. For Tønsberg kan dette forklares med at kommunal parkering er organisert i et eget aksjeselskap. Tallene som er rapportert på funksjon 333, er derfor ikke inkludert kommunal parkering. Aksjeselskap vil verken inngå i kommune- eller konserntallene i KOSTRA. Tønsberg har likevel noen inntekter knyttet til parkering i kommuneregnskapet. Dette er inntekter fra utleie av parkeringsareal til Tønsberg Parkering AS. Disse inntektene er imidlertid ført på funksjon 334, og påvirker derfor ikke differansen mellom brutto og netto driftsutgifter for funksjon 333.

Også for Harstad kan tallene forklares. Harstad fører parkering på 334. Som tabell 1 viste, er Harstad, sammen med Snillfjord, de eneste kommunene i utvalget som har høyere inntekter enn utgifter på denne funksjonen. I tabell 5 nedenfor viser vi at inntekter fra parkering for Kongsberg utgjør en liten andel av brutto driftsutgifter på funksjon 333. Dette kan være forklaringen på hvorfor Kongsberg har såpass liten differanse, selv om de har kommunal parkeringsordning.

Organisering av parkering i egen virksomhet medfører at inntekter og utgifter ikke inngår i kommunetallene rapportert i KOSTRA⁵. Dette ser vi tydelig for Tønsberg der parkeringsordningen er organisert som AS. Trondheim har også organisert parkering i et eget selskap, men dette er et kommunalt foretak; Trondheim Parkering KF. Konserntallene i KOSTRA vil inneholde kommunale foretak, mens kommunetallene ikke vil inneholde tall for disse foretakene. Her har vi benyttet kommunetall.

For de øvrige utvalgs kommunene inngår parkering i avdeling for tekniske tjenester i kommunens ordinære organisasjon.

Trondheim kommune har større inntekter enn utgifter på funksjon 333 (netto driftsutgifter utgjør -3,9 % av brutto driftsutgifter). Det er ikke utelukkende inntekter fra parkering som forklarer differansen mellom brutto og netto driftsutgifter. Trondheim oppgir at de har betydelige inntekter knyttet til piggdekkavgift, og at inntektene her er større enn utgiftene. Piggdekkavgift kan ses på som en form for skattlegging, og det vil være svært lite utgifter knyttet til denne type inntekter. Både parkerings- og piggdekkavgiften blir inntektsført i Trondheim Parkering KF, og slår derfor ikke direkte ut i tallene for Trondheim kommune. Selskapet ble imidlertid ikke opprettet før i mai 2003, og dette slår ut på gjennomsnittstallene vi benytter her. Inntektene fra parkering i Trondheim kommune sitt regnskap er omtrent halvert etter opprettelsen av selskapet Trondheim Parkering KF. Inntektene fra parkering er fremdeles betydelige, men nå i form av art 880 overføringer fra foretak og bedrifter i egen kommune som fører særregnskap.

Hamar skiller seg også ut fra de øvrige kommunene ved at inntektene er høyere enn utgiftene på funksjon 333. Dette kan sannsynligvis forklares med at Hamar har svært god fortjeneste på parkering, samtidig som parkering utgjør en stor andel av funksjonen. Dette analyserer og kommenterer vi nærmere i avsnitt 2.2 nedenfor.

Blant de utvalgte kommunene kan det se ut som om netto driftsutgifter i prosent av brutto driftsutgifter vanligvis vil ligge mellom 40 og 50 % for de som har kommunal parkeringsordning, og over 80 % for de som ikke har kommunal parkeringsordning. Det er imidlertid flere forhold som kan medføre avvik fra dette.

Vi kan oppsummere med at det ikke nødvendigvis er slik at liten differanse mellom brutto og netto driftsutgifter tilsier at kommunen ikke har kommunal parkeringsordning. Liten differanse mellom brutto og netto driftsutgifter kan også skyldes at parkering er organisert i eget selskap, eller at parkering er ført på funksjon 334. Videre viser kartleggingen at svært stor differanse mellom brutto og netto driftsutgifter ikke nødvendigvis skyldes parkeringsordning. For Trondheim skyldes den store differansen også en annen vesentlig inntekt, nemlig piggdekkavgift.

⁵ Kan inngå som inntekter i art 880 og 890 som er overføring fra foretak/selskap.

Et utvalg på 15 kommuner er ikke tilstrekkelig for å kunne trekke noen sikre konklusjoner på hvilke inntekter som kan være knyttet til kommunale veger. I andre kommuner kan det selvfølgelig også være andre forhold som medfører stor differanse mellom brutto og netto driftsutgifter.

2.1 Nærmere om differansen mellom brutto og netto driftsutgifter

For å få en bedre oversikt over forskjellen mellom brutto og netto driftsutgifter på sektor-nivå, samt vurdere hvor mye parkeringsordninger har å si, har vi skilt ut samtlige KOSTRA-arter som utgjør forskjellen mellom brutto og netto driftsutgifter. Tallene er basert på fullstendig disaggregerte KOSTRA-tall som dekker samtlige arter og funksjoner. Dette datamaterialet dekker i skrivende stund årgangene t.o.m. 2005, slik at vi i motsetning til de øvrige tallene benyttet i notatet ikke får med 2006-årgangen. Dette betyr trolig svært lite for resultatene når det gjelder gjennomsnittlig artsfordeling, da disse ser ut til å være relativt stabile over år.

Tallene som presenteres i tabellen nedenfor, er beregnet ved å inflatere alle regnskapstall til faste 2005-priser ved hjelp av den kommunale kostnadsdeflatoren. Deretter er tallene per art for 2002-2005 summert, og til slutt dividert på det summerte avviket mellom brutto og netto driftsutgifter for 2002-2005. Tallene i tabellene nedenfor viser derfor hvor mange prosent den enkelte KOSTRA-arten i gjennomsnitt utgjør av totaldifferansen mellom brutto og netto driftsutgifter (dvs. driftsinntektene) for perioden 2002-2005.

Vi starter med å gi en oversikt over de artene der inntekter fra parkeringsordninger i hovedsak blir ført. Inntekter fra tilleggsavgift og feilparkering skal føres på 620 Annet salg av varer og tjenester, gebyrer og lignende utenfor avgiftsområdet. Ordinær parkeringsavgift (automat) skal føres på 650 Annet avgiftspliktig salg av varer og tjenester. Følgende tabell viser artene fra og med 620 til og med 650.

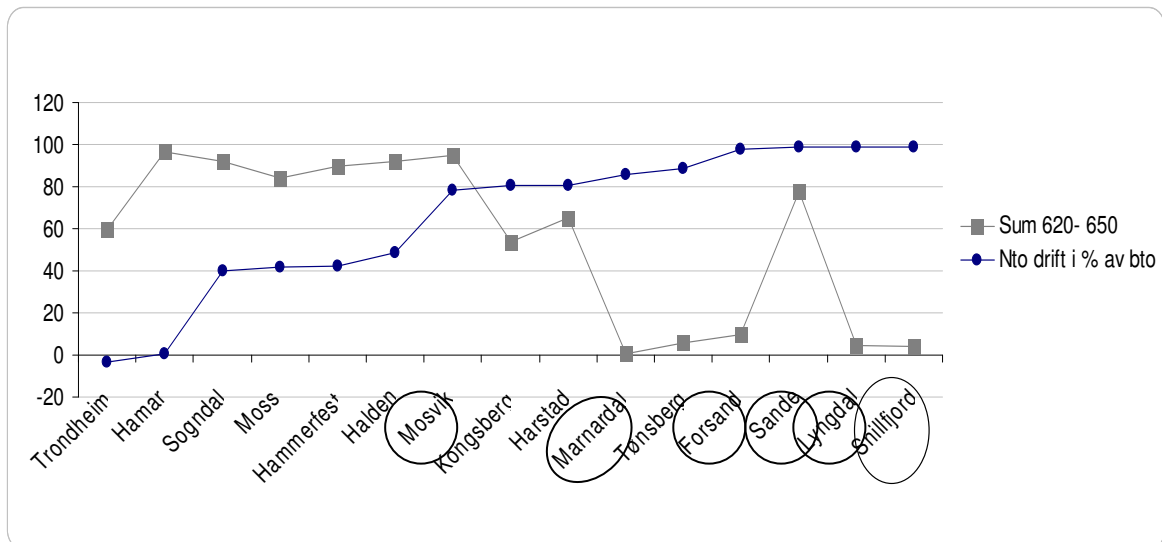
Tabell 2 %-vis fordeling på art 620-650 av den totale forskjellen mellom brutto og netto driftsutgifter, gjennomsnitt 2002-2005, i 2005-kroner⁶. Kilde: KOSTRA

	A620	A630	A640	A650		
	Annet salg utenfor avgiftsomr.	Husleieinntekter, festeavg. ol	Avg.pl. gebyrer	Annet avg.pl. salg	Sum 620-650	Nto drift i % av bto
Trondheim	17,1	0,6	0,0	41,7	59,3	-3,2
Hamar	26,3	0,0	0,0	70,4	96,7	0,4
Sogndal	13,8	0,2	0,0	77,7	91,8	39,9
Moss	14,6	2,2	0,0	67,0	83,8	41,7
Hammerfest	26,3	4,9	43,9	14,6	89,8	42,5
Halden	16,1	1,9	0,0	73,9	91,9	48,4
Mosvik	7,2	0,6	0,0	87,0	94,8	78,2
Kongsberg	14,0	2,0	0,0	37,8	53,8	80,8
Harstad	27,0	0,0	0,0	38,4	65,4	80,8
Marnardal	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	85,8
Tønsberg	4,6	1,2	0,0	0,0	5,7	88,8
Forsand	0,0	2,0	0,0	7,6	9,6	98,0
Sande	77,5	0,0	0,0	0,0	77,5	98,7
Lyngdal	4,8	0,0	0,0	0,0	4,8	98,9
Snillfjord	0,0	0,0	0,0	4,0	4,0	99,0

Tabellen er sortert etter netto driftsutgifter i % av brutto driftsutgifter (gjennomsnitt 2002-2005). For kommunene øverst i tabellen vil differansen utgjøre større kronebeløp, mens differansen for kommunene nederst i tabellen vil utgjøre beskjedne beløp. For Trondheim utgjorde sum 620-650 over 52 mill. kr, mens for Snillfjord var tilsvarende tall kr 525 000.

Utgangspunktet her er at det er sannsynlig at artene 620-650 forklarer en stor andel av differansen mellom brutto og netto driftsutgifter for kommuner som har parkeringsordning. Vi kan illustrere denne sammenhengen i en figur som vist nedenfor.

⁶ Ved omregningen til 2005-kroner er benyttet en prisindeks (kostnadsdeflatoren) for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester.



Figur 2 Andel av differanse mellom brutto og netto driftsutgifter på funksjon 333 som skyldes art 620-650. Gjennomsnitt 2002-2005, i 2005-kroner. Kilde: KOSTRA

For Marnardal, Forsand, Lyngdal og Snillfjord er sammenhengen slik som forventet. De har ikke parkeringsordning, og har lite inntekter på artene 620-650. Sande kommune har heller ikke kommunal parkeringsordning, men likevel utgjør 620-650 artene 78 % av differansen mellom brutto og netto. Vi har ikke fått noen forklaring fra kommunen på hva dette kan skyldes, men av grunnlagsmaterialet ser vi at det høye gjennomsnittstallet skyldes en inntektsføring på om lag kr 100 000 i 2002. De øvrige årene har kommunen så godt som ingen inntekter på disse artene.

Mosvik kommune har ikke kommunal parkeringsordning, men inntektene fra 620-650 utgjør 95 % av differansen mellom brutto og netto driftsutgifter. Det er viktig å huske på at den totale differansen her er liten, og at kronebeløpet derfor ikke er vesentlig. Gjennomsnittsinntekten for de fire årene er 235 000 kr på art 650. Informanten i kommunen oppgir at dette er inntekter fra brøyting for private.

Trondheim, Tønsberg og Harstad har heller ikke direkte inntekter fra parkering som er inntektsført i kommuneregnskapet på funksjon 333. Trondheim og Tønsberg har organisert parkering i egne foretak, og Harstad og Tønsberg fører parkering på funksjon 334. For Trondheim utgjør likevel artene 620-650 59 % av differansen. Dette skyldes, som før nevnt, at Trondheim Parkering KF først ble etablert i 2003. Tønsberg kommer ut som forventet, med en liten andel inntekter fra artene 620-650. Harstad har imidlertid en større andel inntekter fra disse artene, hele 65 % av differansen skyldes disse artene. Informanten i kommunen oppgir at dette skyldes inntekter fra brøyting for private.

For kommunene som har inntekter fra kommunal parkering på funksjon 333 i kommuneregnskapet, utgjør artene 620-650 en stor andel av differansen mellom brutto og netto driftsutgifter. Unntaket her er Kongsberg, hvor 620-650 bare forklarer 54 % av differansen.

Kongsberg har også veldig liten differanse mellom brutto og netto driftsutgifter i forhold til de øvrige kommunene som har parkeringsordning. Dette tyder på at omfanget av parkering har mindre vekt i forhold til omfanget av funksjon 333 enn i de øvrige kommunene. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i avsnitt 2.2.

Hammerfest har ca 1 mill. kr i året for salg av tjenester til statens vegvesen for vedlikehold av riksvei. Ellers er det ingen andre kommuner med parkeringsordning som oppgir at de har større inntekter utenom parkering på artene 620-650.

Også andre arter forklarer i noen tilfeller differansen mellom brutto og netto driftsutgifter på funksjon 333. Dette er presentert i tabellen nedenfor.

Tabell 3 %-vis fordeling på øvrige arter av den totale forskjellen mellom brutto og netto driftsutgifter gjennomsnitt 2002-2005, i 2005-kroner. Kilde: KOSTRA

	A690	A700	A710	A730	A770	A790	A880		
	Fordelte utgifter	Ref. fra staten	Sykelønns-refusjon	Ref. fra fylket	Ref. fra andre	Intern salg	Overføring fra foretak som fører særregnskap	Øvrige arter	Nto drift i % av bto
Trondheim	0,0	0,1	0,5	0,0	0,1	12,2	27,7	0,1	-3,2
Hamar	0,0	-0,1	3,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4
Sogndal	0,0	5,1	0,0	0,0	0,6	0,4	0,0	2,2	39,9
Moss	0,0	0,0	1,0	0,0	15,2	0,0	0,0	0,0	41,7
Hammerfest	0,0	4,7	2,2	0,3	0,8	2,1	0,0	0,2	42,5
Halden	4,2	0,0	2,6	0,9	0,3	0,1	0,0	0,0	48,4
Mosvik	0,2	0,0	4,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	78,2
Harstad	3,3	0,0	0,8	0,9	1,2	28,5	0,0	0,0	80,8
Kongsberg	13,7	0,0	7,2	8,2	17,1	0,0	0,0	0,0	80,8
Marnardal	0,0	0,0	3,5	92,5	1,1	0,0	0,0	2,2	85,8
Tønsberg	5,0	80,2	4,5	0,0	0,0	0,5	0,0	4,0	88,8
Forsand	0,0	12,9	3,9	69,7	0,0	0,0	0,0	3,9	98,1
Sande	3,3	0,0	0,0	0,0	19,2	0,0	0,0	0,0	98,7
Lyngdal	0,0	0,0	61,7	0,0	33,4	0,0	0,0	0,0	98,9
Snillfjord	0,0	0,0	23,6	0,0	66,8	0,0	0,0	5,7	99,0

Tabellen er sortert etter netto driftsutgifter i % av brutto driftsutgifter (gjennomsnitt 2002-2005). For de kommunene som er øverst i tabellen vil differanse utgjøre større kronebeløp⁷, mens differansen for de kommunene som er nederst i tabellen vil utgjøre beskjedne beløp.

For kommunene Halden, Hamar, Sogndal og Mosvik er den prosentvise andelen på alle de øvrige artene liten.

⁷ Trondheim kommune fikk f.eks overført i gjennomsnitt 24,5 mill. kr pr år fra Trondheim Parkering KF.

Det er bare Kongsberg som har en andel over 10 % som skyldes fordelte utgifter. Inntektsarten benyttes ved fordeling av utgifter fra fellestjenester/interne serviceenheter som husleie og vedlikehold. Dette kan for eksempel være brøyting for andre kommunale enheter, men vi har ikke nærmere kjennskap til hva som er fordelt i Kongsberg. Tønsberg har over 80 % på inntektsarten refusjon fra staten. Tønsberg opplyser at dette gjelder vedlikehold av riksveg for Statens Vegvesen.

Både i Marnardal og Forsand kan en vesentlig del av differansen forklares med refusjoner fra fylket. Vi har ikke nærmere kjennskap til hva dette skyldes i Marnardal. Informanten i Forsand opplyser at de mottar tilskudd til kommunale veier. Uansett er differansen mellom brutto og netto driftsutgifter beskjeden i begge kommunene, både i % og kroner.

I flere kommuner forklarer refusjon fra andre mer enn 10 % av differansen mellom brutto og netto driftsutgifter. Fra Moss kommune får vi opplyst at de leier ut fortau til for eksempel kaféer. Moss kommune har også inntekter fra gravetillatelser/graving i kommunal vei. Også andre kommuner oppgir at de har (refusjons-)inntekter fra graving.

Internsalg utgjør over 10 % i Trondheim og Harstad. Dette er inntekter fra salg av varer eller tjenester til andre kommunale enheter. Det er bare Trondheim som kan forklare en vesentlig andel av differansen med art 880 "Overføring fra foretak og bedrifter i egen kommune som fører særregnskap". Dette er overføring fra Trondheim Parkering KF.

Hittil har vi bare sett på funksjon 333, men den samme analysen kan gjennomføres for funksjon 334. Ikke alle kommunene benytter funksjon 334. Vi presenterer bare for de kommunene som fører på denne funksjonen.

Tabell 4 %-vis fordeling på arter av den totale forskjellen mellom brutto og netto driftsutgifter, funksjon 334, gjennomsnitt 2002-2005, i 2005-kroner.

Kilde: KOSTRA

	A620	A640	A650	A700	A710	A730	A750	A770	A790	A850	A880		
	Annet salg utenfor avg.omr.	Avg.pl. gebyrer	Annet avg.pl. salg	Ref. fra staten	Sykelønn-refusjon	Ref. fra fylket	Ref. fra kommuner	Ref. fra andre	Internsalg	Overf. fra kommuner	Overføring fra foretak	Øvrige arter	Nto drift i % av bto drift
Snillfjord	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-104,6
Harstad	13,6	38,9	41,6	0,2	0,8	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0	-28,4
Lyngdal	0,1	0,0	10,6	33,6	8,7	17,5	20,8	8,4	0,3	0,0	0,0	0,0	7,6
Tønsberg	0,3	0,0	0,0	4,6	0,0	0,0	1,0	1,3	0,0	0,0	91,6	1,2	17,8
Trondheim	68,1	0,0	14,8	0,8	0,3	0,0	0,0	0,1	15,9	0,0	0,0	0,0	62,2
Marnardal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	83,9	2,7	13,4	0,0	0,0	72,5
Sande	2,3	0,0	0,0	13,1	0,0	0,0	0,0	84,6	0,0	0,0	0,0	0,0	95,2
Hamar	22,6	0,0	0,0	6,5	0,0	0,0	0,0	40,7	30,3	0,0	0,0	0,0	95,9
Moss	0,0	0,0	0,0	0,0	45,6	0,0	0,0	54,4	0,0	0,0	0,0	0,0	97,4

Snillfjord har størst differanse mellom brutto og netto driftsutgifter på funksjon 334. Inntektene stammer i sin helhet fra refusjon fra staten, og gjelder trafikksikkerhetstiltak. Også Harstad har betydelige inntekter på funksjon 334. Harstad fører parkeringsinntekter på 334, og har derfor en stor andel av differansen relatert til artene 620-650. Lyngdal har mottatt betydelige midler både fra staten, fylket og andre kommuner knyttet til trafikksikkerhetstiltaket "Nullvisjon-prosjektet". Nullvisjonen er en visjon om et transportsystem som ikke krever liv eller varig skade. Prosjektet er et samarbeid mellom Statens vegvesen, fylkeskommunen og Farsund og Lyngdal kommuner, hvor prosjektleder er ansatt i Lyngdal kommune. Prosjektet gikk med overskudd de tre første årene i prosjektperioden. Overskuddet ble avsatt til fond og brukt til å utvide prosjektperioden.

I flere av kommunene kan en stor andel av differansen forklares med refusjoner fra andre. Dette gjelder imidlertid de kommunene som har liten differanse mellom brutto og netto driftsutgifter. Marnardal oppgir brøyting private veger som en inntektskilde. Ellers har vi ikke nærmere kjennskap til hva denne inntektsposten kan knytte seg til. Tønsberg har vesentlige inntekter på funksjonen knyttet til overføring fra Tønsberg Parkering AS.

Art 620 Annet salg av varer og tjenester, gebyrer og lignende utenfor avgiftsområdet forklarer en vesentlig del av differansen mellom brutto og netto driftsutgifter for Trondheim, men også for Hamar og Harstad utgjør denne arten over 10 % av differansen på funksjon 334. Hamar oppgir å ha inntekter på funksjonen fra brøyting/feiing av veger både for private, Statens Vegvesen og andre kommuner. Harstad oppgir å ha mottatt prosjektmidler fra fylkeskommunen for trafikksikkerhetstiltak.⁸

Oppsummering

Den vesentligste årsaken til differanse mellom brutto og netto driftsutgifter på funksjon 333 og 334 er uten tvil kommunal parkering. Kommunene kan imidlertid også ha andre inntekter som medfører differanse mellom brutto og netto driftsutgifter:

- ✓ Piggdekkavgift
- ✓ Brøyting/feiing for andre (på privat, statlig eller andre kommuners veg)
- ✓ Prosjekter trafikksikkerhetstiltak
- ✓ Vedlikeholdsavtale riksveg

⁸ Vi har undersøkt litt nærmere det som gjelder slike trafikksikringsmidler. Basert på det som synes å være praksis i alle fall i Buskerud, Vestfold og Telemark, består disse midlene av to pottes; én som kan kalles for tilskudd til trafikksikkerhetstiltak og én som kalles tilskudd til trafikksikkerhetstiltak i nærmiljøet. Den første (og vesentlig største) potten er myntet på kommunene, mens privatpersoner, foreninger, o.l er målgruppen for den andre. Begge pottene ligger inne i fylkeskommunens budsjett, som en del av fylkesveg-budsjettet. For begge tilskuddsordningene gjelder krav til 40 % egenandel hos tilskuddsmottaker (der også verdifastsetting av dugnadsarbeid vil inngå i grunnlaget). I praksis vil det variere om tilhørende kommunale utgifter ved utløsning av tilskudd til trafikksikkerhetstiltak, blir å føre i drift eller investering. Det er kanskje grunn til å tro at det vil være en overvekt på investeringsutgifter.

2.2 Forhold mellom utgifter og inntekter knyttet til parkering

Oppdragsgiver ønsket også å få kartlagt om det var mulig å si noe om forholdet mellom inntekter og utgifter knyttet til parkeringsordninger. Alle kommunene har overskudd, og til dels betydelig overskudd på parkeringsordningen.

Av de ni kommunene som har avgiftsfinansiert parkering, har vi mottatt spesifiserte opplysninger fra seks kommuner. Nedenfor presenteres regnskapstall for parkeringsvirksomheten. Vi gjør oppmerksom på at tallene er innhentet fra kommunene, og vi har ikke mottatt spesifisering på art fra alle kommunene. Vi tar derfor forbehold om at tallene ikke nødvendigvis er helt sammenlignbare.

Tabell 5 Regnskapstall parkering gj.snitt for 2004-2006⁹, i 2006-kroner.

Kilde: direkte rapportering fra kommunene

	Resultatgrad ¹⁰ parkering	Inntekter parkering i % av br utg 333	Utgifter parkering i % av br utg 333	Overskudd parkering i % av br utg 333	Brutto drift-utg 333 2004-06 i tusen kr
Sogndal	37,5	52,3	32,6	19,7	8 662
Hammerfest	42,7	33,0	18,8	14,2	14 768
Kongsberg	48,9	11,5	5,9	5,6	20 465
Halden	62,6	44,8	16,8	28,0	13 176
Hamar	74,3	110,1	28,3	81,8	9 530
Tønsberg	100,0	49,0	0,0	49,0	10 883

Resultatgraden varierer sterkt mellom kommunene – fra 37,5 i Sogndal til 100 % i Tønsberg. Tønsberg har bare inntekter i kommuneregnskapet knyttet til parkering, og har derfor resultatgrad lik 100. Dette skyldes at parkering er organisert i eget selskap. Inntektene på avdeling parkering er utleie av parkeringsareal til parkeringsselskapet (art 880). For den enkelte kommune kan resultatgraden variere en del mellom år. Eksempelvis varierer resultatgraden for Hamar fra 62 % til 75 % i de aktuelle årene. Med et utvalg på bare seks kommuner vil det være vanskelig å si noe nærmere om det generelle forholdet mellom inntekter og utgifter knyttet til parkering. Vi konstaterer imidlertid at parkering går med overskudd i alle de seks utvalgte kommunene.

Ved å se på overskudd fra parkering i prosent av driftsutgifter på funksjon 333 kan vi si noe om hvor stor andel av differansen mellom brutto og netto driftsutgifter som skyldes parkering. Hamar har større inntekter fra parkering enn totale utgifter på 333. Dette henger godt sammen med at Hamar er den eneste av disse kommunene hvor netto driftsutgifter i prosent av brutto driftsutgifter er negativ. Overskuddet fra parkering i Kongsberg utgjør en liten andel (5,6 %) av totale brutto driftsutgifter på funksjon 333. Det henger godt sammen

⁹ For Halden har vi bare 2006-tall

¹⁰ Resultatgrad = Resultat/inntekter i %

med at Kongsberg har liten differanse mellom brutto og netto driftsutgifter, selv om kommunen har parkeringsordning.

3 AVHENGIG VARIABELS STABILITET MELLOM ÅR

Et av punktene som oppdragsgiver ønsker å få kartlagt, er hvorvidt kommunenes utgifter til kommunale veier er mindre stabile over tid (mellom år) enn andre tjenesteområder som per i dag ligger inne i utgiftsutjevningen. Dette temaet er sentralt å få kartlagt fordi en fram til nå har benyttet utgifter fra kun et enkelt år når en har gjennomført de estimeringene som ligger til grunn for kostnadsnøkklene. Dette fordi en har antatt at det er relativt små endringer i driftsutgiftene fra det ene året til det neste for de ”tunge velferdstjenestene” som i dag er dekket av utgiftsutjevningen. Dersom graden av stabilitet over tid er lavere for et utgiftsområde som kommunale veger, tilsier dette at det kan være behov for å benytte gjennomsnittsverdier for flere år som avhengig variabel i analysene.

Vi har studert dette temaet ved å samle inn tilsvarende data som de som ligger til grunn for nåværende utgiftsutjevningens beregninger. Den avhengige variabelen er da brutto driftsutgifter fratrukket avskrivninger for en rekke KOSTRA-funksjoner som grupperes til tjenesteområder. Følgende tabell viser hvilke tjenesteområder og funksjoner vi har lagt til grunn i beregningene.¹¹

Tabell 6 Tjenesteområder og KOSTRA-funksjoner. Kilde: KOSTRA

Tjenesteområde	KOSTRA-funksjoner
Administrasjon	100, 120, 130
Helse	232, 233, 241
Pleie og omsorg	234, 253, 254, 261
Sosialhjelp	242, 243, 281
Barnevern	244, 251, 252
Kommunale veger	333, 334

Framgangsmåten for å vurdere grad av stabilitet over tid har vært som følger. Først har vi hentet inn brutto driftsutgifter minus avskrivninger fra KOSTRA for hver kommune og hvert av årene f.o.m. 2002 t.o.m. 2006. Dernest har vi benyttet den kommunale kostnadsdeflatoren for å regne om alle utgiftsbeløp i faste 2006-kroner. Endelig har vi delt på antall innbyggere i hver kommune for å komme fram til utgiftstall per innbygger i faste 2006-priser for årene 2002-2006.

Basert på disse tallene har vi så beregnet standardavviket for årene 2002-2006 for hver kommune og hvert tjenesteområde. Vi beregner så gjennomsnittet av disse standardavvikene per tjenesteområde. Videre har vi også beregnet gjennomsnittsnivået på utgiftene per innbygger for hvert tjenesteområde. Vi kommer da fram til følgende tabell.¹²

¹¹ Kilde for sammenheng mellom tjenesteområder og KOSTRA-funksjoner: Vedlegg 6 Dokumentasjon av analyser – kommunene i NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring (Borge-utvalget). For tjenesteområdet Administrasjon har vi her lagt til grunn det såkalte ”smale utgiftsbegrepet” definert av Borge-utvalget.

¹² En del kommuner har blitt fjernet fra tallmaterialet. Dette gjelder kommuner som har blitt slått sammen i perioden 2002-2006, samt enkelte andre kommuner som manglet data for flere år. Kommuner som mangler data for kun ett av årene er med i tallgrunnlaget for de gjennomsnittsverdiene som er blitt beregnet.

Tabell 7 Variabilitet målt ved standardavvik i % av gjennomsnittlig utgiftsnivå

Tjenesteområde	Gjennomsnittlig utgiftsnivå per innbygger i 2006-priser (kroner)	Gjennomsnittlig standardavvik (kroner)	Standardavvik i % av gjennomsnittlig utgiftsnivå per innbygger
Administrasjon	4 943	441,0	8,92
Helse	2 524	206,2	8,17
Pleie og omsorg	14 370	738,7	5,14
Sosialhjelp	1 339	189,6	14,15
Barnevern	891	163,5	18,35
Kommunale veger	812	125,2	15,41

De seks tjenesteområdene varierer betydelig i størrelse, fra over kr 14 000 per innbygger for pleie- og omsorg til 8-900 kroner per innbygger for kommunale veger og barnevern. Standardavviket er et mål som er uttrykt i kroner. Det rene standardavviket blir dermed lite sammenlignbart på tvers av tjenestesektorer som varierer sterkt i størrelse. Det blir dermed lite meningsfylt å si at ”utgiftene til kommunale veger varierer lite over tid i forhold til pleie og omsorg fordi standardavviket for kommunale veger kun er på 125 kroner mens det er 739 kroner for pleie og omsorg”. Ved å beregne standardavviket for hver tjenestesektor i prosent av det gjennomsnittlige utgiftsnivået, får vi derimot tall som er sammenlignbare på tvers av sektorer, jf. den siste kolonnen i tabellen.

Vi har gjort tilsvarende beregninger for kommuner med innbyggertall lavere enn 3.000.

Tabell 8 Variabilitet målt ved standardavvik i % av gjennomsnittlig utgiftsnivå, kommuner med innbyggertall mindre enn 3000 (per 1.1.06).

Tjenesteområde	Gjennomsnittlig utgiftsnivå per innbygger i 2006-priser (kroner)	Gjennomsnittlig standardavvik (kroner)	Standardavvik i % av gjennomsnittlig utgiftsnivå per innbygger
Administrasjon	7 288	585,1	8,03
Helse	3 513	319,2	9,09
Pleie og omsorg	17 516	1013,1	5,78
Sosialhjelp	1 190	230,3	19,36
Barnevern	833	225,9	27,13
Kommunale veger	1 112	187,0	16,82

Resultatene fra disse variabilitetsberegningene er relativt klare: De tre første tjenesteområdene i tabellen skiller seg ut ved å variere relativt lite over tid. Dette gjelder administrasjon, helse og pleie og omsorg, der den sistnevnte er den mest stabile blant disse. De tre siste sektorene – sosialhjelp, barnevern og kommunale veger – er alle preget av å være betydelig mindre i omfang enn de tre første, samt av å ha større variabilitet fra år til år. Grovt sett kan vi si at standardavviket for de tre siste sektorene er om lag dobbelt så stort

som for de tre første.¹³ Blant de tre mindre stabile sektorene peker barnevern seg ut som den minst stabile, med et standardavvik på over 18 % av gjennomsnittlig utgiftsnivå. Sosialhjelp og kommunale veger ligger på hhv ca 14 og 15 %.

Konklusjonen fra disse beregningene er at kommunale veger *ikke* peker seg ut som en sektor som har større variasjon fra år til år enn enkelte andre sektorer som allerede ligger inne i utgiftsutjevningen. Det er dermed ikke et åpenbart behov for å benytte data fra flere år som avhengig variabel i beregningene som leder fram til kostnadsnøkler dersom kommunale veger skal omfattes av utgiftsutjevningen. Hvis en skal vurdere å benytte data fra flere år, er behovet like stort for tjenesteområdene sosial og barnevern. Det er mye mulig at det kan være fordelaktig å gå over til å benytte data fra flere årganger når en oppdaterer kostnadsnøkler, siden alle de mindre tjenesteområdene viser seg å ha betydelig mindre stabilitet fra år til år enn områder som pleie og omsorg, helse og administrasjon.

¹³ Basert på tall for alle kommunene, jf tabell 7.

4 FORDELING AV UTGIFTER VED FELLESPROSJEKT

Det kan tenkes at en del vedlikehold og/eller investering i kommunal veg, gjennomføres innenfor rammen av et fellesprosjekt med for eksempel VA-sektoren (vann og avløp). Vi har undersøkt nærmere om slike fellesprosjekt er vanlig, og hvordan slike prosjekt fordeles mellom funksjoner i regnskapet. Undersøkelsen er foretatt ved intervju av ansatte i de utvalgte kommunene. Kartleggingen forsøker å avdekke om det er benyttet andre funksjoner enn 333 eller 334 når disse skulle vært benyttet.

Er det utført fellesprosjekter (vedlikehold eller investering) sammen med VA-sektoren de siste fem årene?

10 av 15 kommunene oppgir at de har hatt ulike typer fellesprosjekt med VA-sektoren de siste fem årene. To av kommunene som svarer nei på dette spørsmålet, oppgir at de ikke identifiserer fellesprosjekt med VA-sektoren. Disse kommunene kan også ha fellesprosjekter, men alle utgiftene blir uansett belastet VA-sektoren.

Hvis ja, hvordan fordeles utgiftene mellom funksjonene?

3 av kommunene som oppgir at de har fellesprosjekter med VA-sektoren, foretar ingen fordeling mellom VA og veger. Én av disse kommunene oppgir at praksisen skal endres fra 2007, mens en annen oppgir at alt belastes VA fordi dette er et selvkostområde og at dette da lønner seg for kommunen. Vi viser også til at to av kommunene som oppga at de ikke hadde fellesprosjekt, heller ikke hadde foretatt noen vurdering av om det forelå fellesprosjekt.

Undersøkelsen viser at de fleste kommuner har fellesprosjekter med VA. Det er bare én kommune som oppgir at veger aldri oppgraderes i forbindelse med utskifting av vann- og avløpsrør. Praksisen for fordeling av utgifter mellom funksjonene er imidlertid noe ulik. Noen kommuner fører alltid alle utgiftene på vann og avløp. Dette begrunnes enten med at dette er et selvkostområde eller at det blir gjort for "enkelhetens" skyld. Vi har ikke kartlagt nærmere hvilken innvirkning fordeling av driftsutgifter ville fått for driftsutgiftene for veger i de kommunene som ikke fordeler disse utgiftene. Vi kan tenke oss at i noen tilfeller skulle deler av prosjektet vært ført som vedlikehold på veg, mens i andre tilfeller skulle deler av prosjektet vært ført som investering på veg. Å foreta en slik vurdering ville krevd en nærmere kartlegging av enkeltprosjektene.

Vi har ikke kjennskap til at det finnes retningslinjer for hvordan denne fordelingen skal skje. Dette tilsier at kommunene kan legge ulike kriterier til grunn for fordeling. De fleste som foretar en fordeling, legger til grunn at alle utgifter som er nødvendige som følge av VA-prosjektet, belastes VA. Utgifter utover dette kan være relatert til forbedring av veg, oppretting av svinger, legging av asfalt over flere kilometer veg enn strengt nødvendig, o.l.

Oppsummering

Basert på utvalgskommunene er det grunn til å tro at noen kommuner systematisk underreporterer utgifter til vedlikehold av veger og investering i veger. Det er bare underreportering av vedlikehold som vil få konsekvenser for datagrunnlaget for en avhengig variabel.

5 UTGIFTER TIL DRIFT VERSUS INVESTERING

I kommuneregnskapet skal vedlikehold føres i driftsregnskapet, mens påkostning skal føres i investeringsregnskapet. Skillet mellom investering og driftsregnskapet er ikke alltid like lett å fastsette. Foreløpig kommunal regnskapsstandard (KRS) nr 4 om Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet gir nærmere retningslinjer på området. Av standarden framgår følgende om vegger:

Utgifter kan klassifiseres som påkostning i forbindelse med rehabilitering av en kommunal veg, der bærelaget styrkes og/eller gis økt vegbredde, kurver rettes ut mv. og hvor det legges nytt toppdekke.

Vanligvis regnes reasfaltering som vedlikehold, men her kan det være grensetilfeller. Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) ga nylig en uttalelse¹⁴ om utbedring og vedlikehold av vegger hvor de presiserer at vedlikehold er utgifter som påløper for å holde eiendelen i samme stand som den var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt. Samme stand må ses i forhold til standarden på anskaffelsestidspunktet. Dersom veien fikk ”vanlig” standard på anskaffelsestidspunktet, er det ”vanlig” standard *i dag* som er samme stand, selv om dette innebærer en vesentlig forbedring av vegen. Dette trekker i retning av at jo lenger det er siden vegen var nyasfaltert, jo større er sannsynligheten for at utgiften er vedlikehold. Dersom veien er i en slik forfatning at hele eller store deler av den må erstattes på nytt, trekker dette i retning av påkostning (investering). I slike tilfeller vil man anse utgiftene til rehabilitering som anskaffelse av en ny veg. Dette innebærer at ved rehabilitering kan hele eller deler av utgiftene anses som påkostning (investering). Samtidig framgår det av regnskapsstandarden at utsatt vedlikehold ikke skal medføre at utgiften kan tas i investeringsregnskapet. KRS-en presiserer at rehabilitering som gir eiendelen en betydelig lengre økonomisk levetid, alltid skal anses som påkostning. Dette må sannsynligvis tolkes i forhold til opprinnelig økonomisk levetid for eiendelen, og ikke i forhold til restlevetid ved rehabiliteringen.

Reglene for skillet mellom vedlikehold og påkostning (drift versus investering) er vanskelige, og kan til dels oppfattes som motstridene. Det har også kommet mange innvendinger fra kommunene mot KRS nr 4 og Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) sin tolkning av standarden gjennom uttalelser. Etter hva vi er kjent med skal endringer i standarden vurderes på neste møte i fagkomitéen i GKRS (i august).

Når reglene er såpass uklare, kan vi ikke forvente at reglene tolkes likt i alle kommuner. I intervjuer med kommunene prøvde vi å kartlegge hvilke kriterier som legges til grunn for skillet mellom drifts- og investeringsregnskapet. Vi knyttet dette mot konkrete investeringsprosjekter som kommunene hadde hatt de siste årene. Formålet med denne kartlegging var å avdekke feil bruk av kontoklasse (drift/investering), og hvilken betydning dette kan ha for kvaliteten av en avhengig variabel.

¹⁴ Brev fra GKRS til Crusher International AS av 11. mai 2007

Er reasfaltering ført i investerings- eller driftsregnskapet?

Her er fordelingen ganske lik mellom de kommunene som alltid fører reasfaltering i drift, og de som fører i investering eller fører noe i drift og noe i investering. 6 av de 15 kommunene fører alltid reasfaltering i drift. 7 av kommunene fører noe eller all reasfaltering i investeringsregnskapet. Mosvik og Snillfjord har ikke utført reasfaltering de siste årene.

Vi spurte også informantene om annen type vedlikehold knyttet til vegger kunne ha blitt ført i investeringsregnskapet. Bare to av kommunene svarte bekreftende på dette spørsmålet. Våre undersøkelser indikerer at dette utgjør svært beskjedne beløp. Som vi nevnte ovenfor, kan vi ikke uten videre konkludere med at all reasfaltering burde vært ført i drift. Flere informanter svarer at skillet mellom drift og investering gjennomføres i samråd med revisor. Dette indikerer at det er foretatt en vurdering og at skillet er satt etter beste skjønn. Det er bare tre kommuner som fører all reasfaltering i investering. Uten at vi har gått nærmere inn i enkeltprosjekter, er det grunn til å tro at disse tre kommunene har regnskapsført for lite utgifter i driftsregnskapet. Én av informantene begrunner føringen i investeringsregnskapet med at *”reasfaltering er på investering fordi vegene her er så nedbrutt, de er ikke blitt reasfaltert på 15 til 20 år”*.

Manglende vedlikehold av vegger over flere år kan isolert sett trekke i retning av at større deler av utgiftene blir å anse som vedlikehold (tilbakeføring til opprinnelig standard). Argumentasjonen som informanten fremfører kan altså trekke i motsatt retning; nemlig utgiftsføring i driftsregnskapet. Dette gjelder bare så lenge vegen ikke er så nedslitt at full rehabilitering må gjennomføres, ved at dekket fjernes helt og erstattes av nytt. I dette tilfellet kan det være snakk om investeringsutgift.

Vi finner også andre mulige feilkilder når det gjelder skillet mellom drift og investering. I én av kommunene har klare investeringsutgifter blitt ført i drift. Dette gjelder lovpålagt utskifting av PCB-holdig gatebelysning. Pålegg om utskifting skal alltid føres i investeringsregnskapet, noe de øvrige kommunene i undersøkelsen har gjort. Utskifting av PCB-holdig gatebelysning har vært en vesentlig investering i de fleste kommunene de siste årene. I en annen kommune er det flere indikasjoner på at investeringsutgifter kan ha blitt ført i drift.

Én av kommunene har ført utgifter på andres eiendom i investeringsregnskapet. Etter KRS nr 4 er det bare investering på egen eiendom som kan føres i investeringsregnskapet. Utgiftene skulle derfor vært ført i driftsregnskapet.

Vi har også sett nærmere på om det er noen sammenheng mellom føringspraksisen i kommunene og forholdet mellom drifts- og investeringsutgifter på ”veg-funksjonene”.

Tabell 9 Investeringsutgifter gj.snitt for 2002-2006, i 2006-kroner. Kilde: KOSTRA

	bto inv utg pr innb 333	bto utg til inv. i % av utg til bto drift 333	bto inv utg pr innb 334	bto utg til inv i % av bto utg til drift 334
Halden	508	131	121	103 904
Moss	74	13	35	17
Hamar	328	93	41	19
Kongsberg	481	52	31	225
Tønsberg	622	208	269	119
Sande	779	196	111	65
Marnardal	362	22	86	19
Lyngdal	228	38	106	82
Forsand	2 386	164	0	ikke def ¹⁵
Sogndal	775	62	21	ikke def
Trondheim	167	37	113	35
Snillfjord	936	91	9	19
Mosvik	404	28	156	1 656
Harstad	145	29	390	111
Hammerfest	1 270	81	183	116
Gjennomsnitt landet	385	51	98	2 145

Tabellen viser at det er stor spredning i utgifter til investering pr innbygger, særlig på funksjon 333. Også hvis vi ser på utgifter til investering i % av utgifter til drift på aktuell funksjon (kolonne 2), er variasjonen stor mellom kommunene – fra Moss hvor utgiftene til investeringer i % av driftsutgiftene er 13 % på funksjon 333, til Tønsberg hvor samme forholdstall er 208 %. Vi har forsøkt å se disse tallene i sammenheng med de svarene informantene har gitt mht. skillet mellom drift og investering. Vi har ikke her funnet noen systematisk sammenheng, i dette begrensede utvalget. Det kunne være grunn til å tro at kommuner som oppgir at de fører vedlikehold i investering, også ville ha høy andel investeringsutgifter i forhold til driftsutgifter. Omvendt kunne vi forventet at kommuner som alltid fører reasfaltering og annet vedlikehold i drift, hadde lav andel investeringsutgifter i forhold til driftsutgifter. Vi kan ikke finne noen slik sammenheng. Dette kan ha sammenheng med at utvalget er begrenset, men det kan også ha sammenheng med at denne type utgifter ikke utgjør en vesentlig andel av de totale drifts- og investeringsutgiftene på vegger.

Oppsummering

Føringspraksisen når det gjelder skillet mellom drift og investering er ikke ensartet. Vi kan konkludere med at en del av de utvalgte kommunene fører driftsutgifter på veg i investeringsregnskapet, men det er vanskelig å si noe om hvor stort omfanget av dette er. Vi finner også tilfeller hvor kommuner har ført investeringsutgifter i driftsregnskapet.

¹⁵ Nevner er null

VEDLEGG

Utgiftsbegreper som benyttes i KOSTRA

Brutto driftsutgifter

Brutto driftsutgifter viser de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv.

Består av kontoklasse 1. Artene (010-480) + 590 – (690, 710, 729, 790).

Netto driftsutgifter

Netto driftsutgifter viser driftsutgifter inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene er trukket fra.

Består av kontoklasse 1. Artene (010-048) + 590 – [(artene 600-895) – art 728].

Brutto investeringsutgifter

Brutto investeringsutgifter viser de samlede investeringsutgiftene korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. Indikatoren viser dermed prioritering av nybygging, større utviklingstiltak mv. for det aktuelle tjenesteområdet.

Består av kontoklasse 0. Artene (010-500)- (690-790).