



Innst. S. nr. 188

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument nr. 8:18 (2008–2009)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Oddvar Hallset Reiakvam, Ib Thomsen og Jørund Rytman om å utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven."

Forslagsstillerne ønsker å bruke den kompetansen og effektiviteten som finnes i privat sektor innenfor det offentlige, og dette kan bare gjøres gjennom en markedsorientert politikk med virkemidler som stykkpris, konkurranseutsetting, fritt brukervalg og utfordringsrett. Disse velprøvde effektiviseringsvirkemidlene forutsetter imidlertid at prisene man regner seg frem til i kommunal og privat sektor er sammenlignbare, noe som er svært vanskelig å gjennomføre i praksis når kommuner og fylkeskommuner fører regnskap etter andre prinsipper enn virksomheter i privat sektor.

Forslagsstillerne tror fraværet av periodiseringer med resultatmessige konsekvenser i norske kommuner bidrar til lav prioritering av vedlikehold av egen bygningsmasse.

Forslagsstillerne mener dessuten at det vil være en stor fordel hvis kommunene får normale balanse-

oppstillinger slik at kommunen til enhver tid har oversikt over eiendeler, egenkapital og gjeld.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Inger Løite, Arild Stokkan-Grande og Tom Strømstad Olsen, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Bent Høie og Torbjørn Røe Isaksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Anna Ceselie Brustad Moe, og fra Venstre, Vera Lysklætt, viser til at Representantforslag nr. 18 (2008–2009) foreslår å utrede konsekvensene av å gjøre kommunene og fylkeskommunene regnskapspliktige etter regnskapsloven. Komiteen viser til svarbrevet fra kommunal- og regionalministeren datert 16. desember 2008 som er vedlagt innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at forslagsstillerne mener effektivisering av offentlig sektor skal skje gjennom en markedsorientert politikk med virkemidler som stykkpris, konkurranseutsetting, fritt brukervalg og utfordringsrett. Flertallet er sterkt uenig med forslagsstillerne i at markedskreftene er best egnet til å gi innbyggerne i kommunene gode velferdstilbud. Flertallet mener den internasjonale finanskrisen blant annet har vist at det er nødvendig med mindre markedsorientert politikk, ikke mer, slik forslagsstillerne fra Fremskrittspartiet tar til orde for.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at det finansielle budsjett- og regnskapssystemet som benyttes i dag har bakgrunn i at formålet med kommunal virksomhet ikke er å oppnå et økonomisk resultat. Systemet skal ta utgangspunkt i og være tilpasset kommunal sektors karakter og egenart.

Dette flertallet vil peke på at de grunnleggende prinsippene i regnskapsloven er utformet med sikte på å måle om bedriften gir eierne et økonomisk resultat. Formålet med kommunal virksomhet og bedriftenes virksomhet er således ulik når det gjelder økonomisk resultat.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener dagens finansielle budsjett- og regnskapssystemer fungerer på en god måte, og at dagens regler er godt egnet til å ivareta kommunenes og fylkeskommunenes formål og hensynet til en sunn økonomiforvaltning.

Flertallet vil på denne bakgrunn ikke bifalle forslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til bakgrunns teksten i representantforslaget og forslaget som sådan. Det er sterke indikasjoner på at man ved dagens lovgivning ikke har gode forutsetninger for å se kostnadene ved slitasje og elde i kommunale budsjetter og regnskaper. Dette medfører at man ikke har tilstrekkelig sammenligningsgrunnlag for å kunne vurdere offentlig drift opp imot andre måter å organisere kommunal tjenesteproduksjon eller andre eierskapsmodeller av produksjonsenhetene. Disse medlemmer finner dette svært betenkelig da dette over tid sannsynligvis rammer innbyggerne i kommunene og fylkeskommunene gjennom merkostnader og dårligere tjenestetilbud. Ved dagens system påføres kommunene unødige merkostnader på grunn av at kostnader som vedlikehold og avskrivninger ikke føres over regulær drift med mindre man faktisk foretar bevilgningen. Disse medlemmer vil minne om at forslaget ikke er et forslag om å foreta en lovendring, men å utrede konsekvensene av en mulig lovendring. Disse medlemmer er av den

oppfatning at kunnskap og innsikt er gode komponenter i enhver beslutningsprosess. Disse medlemmer er overrasket over at flertallet er imot å utrede noe som de beste grunner taler for vil kunne medføre en bedre økonomistyring og mer forsvarlig ressursbruk i kommunal og fylkeskommunal sektor, og derved takker nei til mer kunnskap og innsikt før beslutninger blir fattet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven."

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at kommunal sektor og private selskaper periodiserer kostnader ulikt, som blant annet innebærer at kommunal sektor ikke har avskrivninger med resultatmessige konsekvenser, og at man dermed ikke får synliggjort kostnadene ved dårlig vedlikehold av kommunale bygg og kommunal infrastruktur. Disse medlemmer er enig i at dette bør gjøres på en mer hensiktsmessig og fornuftig måte enn i dag.

Disse medlemmer viser til brevet fra departementet der forskjellene i regnskapsformen til henholdsvis et privat selskap og en kommune vektlegges. Departementet mener blant annet at prinsippene for et resultatorientert regnskap etter regnskapsloven ikke kan benyttes i kommunal sektor uten modifikasjoner som er basert på formålet med kommunal virksomhet.

Disse medlemmer mener det bør utredes ulike måter å sikre at grunnlaget for konkurranseutsetting i kommunal sektor forbedres og at det gjennom økonomisystemet/organiseringen sikres bedre vedlikehold. Disse medlemmer vil imidlertid ikke konkludere nå med at den rette måten er å bruke regnskapsformen fra private selskaper, men vil imøsete en utredning som kan belyse dette bedre.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Stortinget ber Regjeringen utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre slikt

Amundsen, Oddvar Hallset Reiakvam, Ib Thomsen og Jørund Rytman om å utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven – bifalles ikke.

vedtak:

Dokument nr. 8:18 (2008–2009) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 31. mars 2009

Tore Hagebakken

leder

Tom Strømstad Olsen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 16. desember 2008

Dok. 8:18 (2008-2009) – Forslag fra Per-Willy Amundsen, Oddvar Hallset Reiakvam, Ib Thomsen og Jørund Rytman – Utrede konsekvensene av å gjøre kommunene og fylkeskommunene regnskapspliktige etter regnskapsloven

Jeg viser til brev av 5. desember 2008.

I brevet bes det om at departementet vurderer forslaget i Dokument nr. 8:18 (2008–2009) om å utrede konsekvensene av å gjøre kommunene og fylkeskommunene regnskapspliktige etter regnskapsloven.

Det er viktig at kommunelovens regler om budsjett og regnskap legger grunnlag for en sunn og god økonomiforvaltning i kommunene og fylkeskommunene. Det finansielle budsjett- og regnskapssystemet som benyttes i dag har bakgrunn i at formålet med kommunal virksomhet ikke er å oppnå et økonomisk resultat, og at årsbudsjettet er det sentrale styringsinstrumentet i kommuner og fylkeskommuner. I dagens regelverk er det lagt stor vekt på at systemet skal ta utgangspunkt i og være tilpasset kommunal sektors karakter og egenart.

Reglene om regnskapsføring finnes i kommuneloven og i forskrift med hjemmel i kommuneloven. Reglene krever at kommunene og fylkeskommunene skal utarbeide et årsregnskap, bestående av et driftsregnskap, et investeringsregnskap og et balanseregnskap, samt utfyllende opplysninger i noter.

Et resultatorientert regnskap etter regnskapsloven har fokus på årets økonomiske resultat og endringer i egenkapital. Dette har bakgrunn i bedrifters økonomiske formål. De grunnleggende prinsippene i regnskapsloven er utformet med sikte på å måle om bedriften gir eierne et økonomisk resultat. Disse prinsippene kan etter departementets vurdering ikke benyttes i kommunal sektor uten modifiseringer som er basert på formålet med kommunal virksomhet. Departementet vil derfor peke på at dersom kommuneregnskapet skal utformes med utgangspunkt i regnskapslovens prinsipper, vil det være behov for å foreta tilpasninger i retning av dagens system for å kunne ivareta viktige hensyn i kommunal sektor.

Regnskapssystemet i kommunal sektor har utgangspunkt i at formålet med kommunal virksomhet er å yte velferdstjenester, og at kommunestyret og fylkestinget i årsbudsjettet tar stilling til hvordan midlene (inntektene) en har til disposisjon i året skal fordeles og prioriteres på ulike tjenesteområder eller avsettes til senere år. Til forskjell fra det resultatorienterte regnskapet har derfor det kommunale regnskapssystemet et fokus på tilgang og bruk av finansi-

elle midler, hvor regnskapet skal vise årlig tilgang på og bruk av midler. I dette ligger det at resultatbegrepet netto driftsresultat er knyttet til utviklingen i finansiell stilling, og ikke til endringer egenkapitalen.

Selv om resultatbegrepet og periodiseringen i kommuneregnskapet i prinsippet er forskjellig fra et resultatorientert regnskap, er det etter departementets vurdering mange likheter med tanke på hvilken informasjon regnskapet totalt sett gir.

Balanseregnskapet skal på samme måte som etter regnskapsloven gi en oppstilling over eiendeler, gjeld og egenkapital. Herunder vil balanseregnskapet vise bokført verdi av bygninger, anlegg og andre varige driftsmidler etter årets avskrivninger og eventuelle nedskrivninger. Videre vil balanseregnskapet vise størrelsen på egenkapitalen ved utgangen av året, etter årets avsetninger og bruk av egenkapital.

Den mest sentrale forskjellen i praksis er at det er låneavdrag og ikke årlige avskrivninger som inngår i resultatbegrepet (netto driftsresultat) i kommuneregnskapet. Reglene pålegger imidlertid kommunene og fylkeskommunene å beregne årlige avskrivninger, og synliggjøre disse i oppstillingen av driftsregnskapet (uten resultateffekt). Kapitalslitet, som er en vesentlig del av kostnadene ved tjenesteproduksjonen, vises således i driftsregnskapet, og påvirker også egenkapitalen i balanseregnskapet. Det er videre et krav at avskrivningene skal rapporteres i KOSTRA, og her vises på de ulike tjenesteområdene.

Kravet om at avskrivninger skal beregnes og vises i regnskapet innebærer slik departementet ser det, at man har eliminert den viktigste forskjellen mellom kommuneregnskapet og et resultatorientert regnskap når det gjelder regnskapets informasjon om kostnadene ved kommunale og fylkeskommunale tjenester.

Dette har gitt bedre mulighet for å sammenligne regnskapstall i kommuneregnskapet med kostnadene for en privat virksomhet. Departementet vil peke på at i en eventuell anbudssituasjon vil sammenligningen av anbud uansett ikke kunne baseres på regnskapstall alene.

En konsekvens av at avskrivninger ikke har resultateffekt, er at det ikke sikres at det settes av midler (egenkapital) til å reinvestere i bygninger. God økonomiforvaltning vil ofte kreve at det foretas avsetninger til investeringer. Det ligger imidlertid til grunn for gjeldende regler at slike avsetninger ikke skal være regelstyrt, men at spørsmålet om avsetninger og finansiering av investeringer er en lokal poli-

tisk vurdering som må foretas etter lokale behov og prioriteringer. Driftsregnskapet viser i dag hvor mye midler den enkelte kommune og fylkeskommune avsetter til bruk i senere år.

God eiendomsforvaltning og et løpende vedlikehold er viktig for en sunn økonomiforvaltning og tjenester med god kvalitet. Eiendomsforvaltning og vedlikehold er primært et spørsmål om god lokal styring, planlegging og prioriteringer. Departementets vurdering er at valg av regnskapssystem ikke vil ha noen innvirkning på omfanget av vedlikeholdet i kommunal sektor.

Departementets vurdering er videre at verken dagens kommuneregnskap eller et resultatorientert regnskap i seg selv vil forhindre at kommuner og fylkeskommuner beslutter å utsette vedlikehold av eiendom og at det således oppstår et vedlikeholdsetterlep. Departementet legger til grunn at den enkelte kommune og fylkeskommune, uavhengig av regnskapssystem, årlig må bevilge penger til vedlikehold, og at ingen regnskapssystemer i seg selv vil sikre at det bevilges nok. Bevilgninger til vedlikehold vil måtte komme i tillegg til eventuelle bevilgninger til avsetninger og investeringer.

Både i dagens kommuneregnskap og i et resultatorientert regnskap skal årets vedlikehold resultatføres. Et utsatt eller manglende vedlikehold vil kunne være aktuelt å omtale i en note til årsregnskapet eller i årsberetningen. Å utsette vedlikehold vil både i dagens system og i et resultatorientert system gi et bedre økonomisk handlingsrom på kort sikt. I begge systemer kan det dermed ligge et incentiv til på kort sikt å utsette vedlikehold. Dette tilsier at det ikke er grunn til å tro at et resultatorientert regnskapssystem vil være et målrettet tiltak for et bedre vedlikehold i kommunal sektor.

Departementet vil peke på at utfordringene med god eiendomsforvaltning er en generell problemstilling i offentlig sektor, herunder også i helseforetakene, som fører regnskap etter regnskapsloven. Så langt departementet forstår, er utsatt vedlikehold

også en problemstilling i sykehussektoren, hvor man følger regnskapsloven. Det vises i denne sammenheng til Riksrevisjonens omtale av vedlikehold av sykehusbygg i Dokument nr. 1 (2007–2008) Helse- og omsorgsdepartementet.

Departementet er enig i at det er viktig å utforme systemer som bidrar til at vedlikeholdsetterslepet reduseres og til at vedlikehold ikke utsettes. Som nevnt vil en primær forutsetning for dette være at kommuner og fylkeskommuner setter større fokus på eiendomsforvaltning lokalt, både i form av eiendomsstrategier, vedlikeholdsplaner og prioriteringer i budsjettet.

Departementet vil vise til arbeidet som pågår med å forbedre informasjonen i KOSTRA om utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale og fylkeskommunale bygg. Departementet forventer at bedre nøkkeltall i KOSTRA vil bidra til økt fokus i kommunesektoren på eiendomsforvaltning og vedlikehold. Departementet vil også vise til at det er utarbeidet en veileder om bruk av internhusleie i kommuner og fylkeskommuner. Internhusleie kan for kommuner og fylkeskommuner være et virkemiddel for å sette fokus på og oppnå bedre eiendomsforvaltning.

På bakgrunn av dette anser jeg det ikke som hensiktsmessig å innføre regnskapslovens prinsipper i kommunal sektor av hensyn til behovet for vedlikehold av kommunale og fylkeskommunale bygg.

Departementet vil vise til at ingen regnskapssystemer kan sikre en sunn økonomiforvaltning alene. En sunn økonomiforvaltning vil i siste instans bero på den enkelte kommunes og fylkeskommunes disposisjoner.

Det er departementets vurdering at dagens finansielle budsjett- og regnskapssystem fungerer på en god måte, og at dagens regler er godt egnet til å ivareta kommunenes og fylkeskommunenes formål og hensynet til en sunn økonomiforvaltning. Departementet anser at det derfor ikke er behov for å utrede spørsmålet om regnskapsplikt etter regnskapsloven nærmere.

