

Kommunale investeringer og kapitalkostnader

Hvordan kompenseres kapitalkostnader som følge av befolkningsendringer?



Problemstillinger

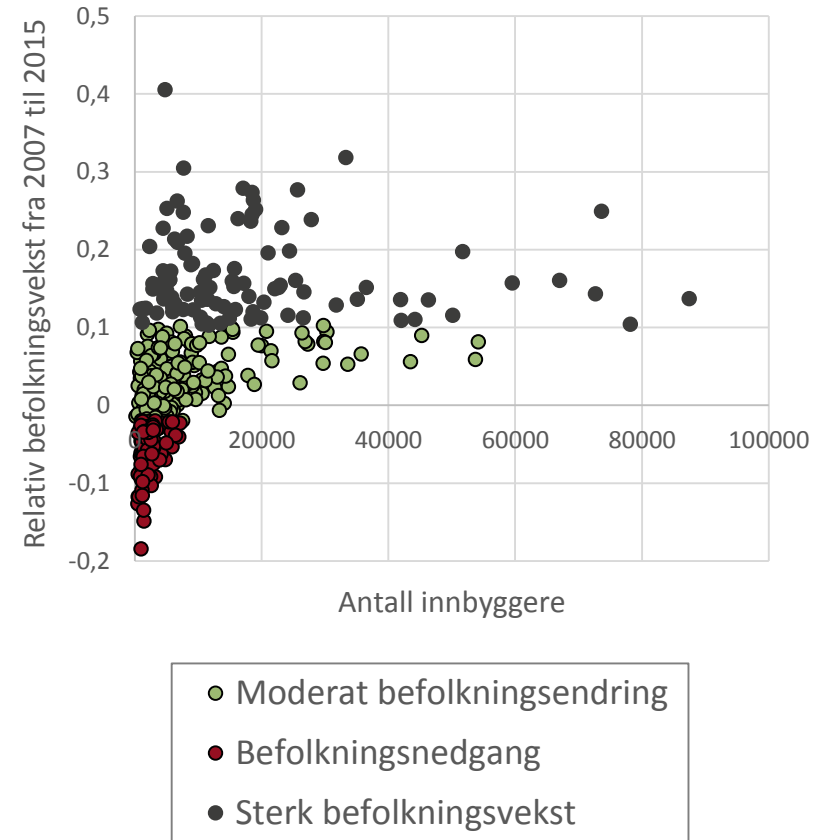
1. Hvilke investeringskostnader og påfølgende finansieringskostnader utløses av befolkningsendringer for kommunesektoren, sett under ett?
2. I hvilken grad fanges disse kostnadene opp av den metoden som i dag benyttes for å beregne demografikostnadene?
3. I den grad investeringskostnadene ved befolkningsendringer ikke fanges opp, hvordan kan metoden endres slik at kostnadene fanges opp i beregning av demografikostnadene?
4. Og hva med inntektssystemet, blir investeringskostnader ved befolkningsendringer hensyntatt tilstrekkelig i dagens metode ved kriterier og nøkler for utgiftsutjevningen?
5. Hvordan og hvilke kriterier og nøkler må eventuelt legges til grunn for å hensynta investeringskostnader ved befolkningsendringer i inntektssystemet?
6. Hvordan kan inntektssystemet ivareta målet om å bidra til likeverdig tjenestetilbud for kommuner og fylkeskommuner ved å inkludere investeringskostnader ved befolkningsendringer?

Prosjektdesign

- Trinn 1. Analyser av sammenheng mellom befolkningsendring og investeringsutgifter
- Trinn 2. Analyser av sammenheng mellom investeringsutgifter og kapitalkostnader
- Trinn 3. Gitt de sammenhenger som blir etablert gjennom trinn 1 og 2, er målet med trinn 3 å vurdere om kapitalkostnader som følge av befolkningsendringer fanges opp i hhv. demografikostnadsberegningen og i inntektssystemets omfordelingsmekanismer.

Befolkningsendringer og investeringer

- Kun små kommuner har befolkningsreduksjon.
- Det er små forskjeller i investering pr. innbygger i kommuner med ulik befolkningsvekst.
- Stor befolkningsvekst medfører økte investeringer, men også en større befolkning å fordele kostnadene på.
- Fraflyttingskommuner har høye investeringer pr. innbygger, men dette kan forklares med kommunestørrelse og smådriftsulemper.
- Vekstkommuner investerer i barnehager og skoler, fraflyttingskommuner investerer i pleie og omsorg.



Kapitalkostnader

- **Kapitalkostnader** består av avskrivning og en kalkulatorisk rentekostnad.
- **KOSTRA:**
 - Avskrivninger i KOSTRA er:
 - Ikke prisjustert
 - Basert på brutto investeringsutgift
 - Mangelfulle på grunn av nedskrivninger
 - Renteutgiftene i KOSTRA måler kun renter på lånefinansierte investeringer og er ikke tilgjengelige på sektornivå.
- **Perpetual Inventory Method** beregner kapitalkostnader på bakgrunn av historiske investeringsutgifter.
 - Investeringsregnskap sydd sammen fra 1972 til 2015
 - Formål: Å sammenligne betydningen av ulike definisjoner av avskrivninger og kapitalkostnader

Demografikostnadsberegningen

- Kommunale avskrivninger inngår i tallgrunnlaget for demografikostnadene, men utgjør kun 2,9 % av beløpet.
 - Et godt mål på kapitalkostnader mangler.
 - Kapitalintensive sektorer er utelatt.
- En mulig løsning er å erstatte avskrivningene med en prognose for investeringer.
 - Løsningen synliggjør ressursbehovet for kommunesektoren.
 - Investeringene kan dekkes av overføringer eller forutsettes lånefinansiert.
 - En slik løsning avviker fra prinsippene i dagens modell.
 - Spørsmål som gjenstår:
 - Hvilke tjenestesektorer skal inngå?
 - Hvilke proporsjonalitetsfaktorer skal man legge til grunn?
 - Hvordan bør beregningen tilpasses dagens vektning av aldersgrupper?

Kostnadsnøklerne i inntektssystemet

- Kapitalkostnadene er utelatt både fra beløpet som omfordeles og fra beregningene som ligger til grunn for kostnadsnøklerne.
 - Årsaken er usikker kvalitet på avskrivningene (NOU 2005:18).
- I praksis betyr det at den delen av rammetilskuddet som dekker investeringer fordeles med likt beløp pr. innbygger.
- Viktigste forklaringsfaktor for variasjon i kapitalkostnader er kommunal inntekt. Dagens kriterier i kostnadsnøklerne forklarer lite, og befolkningsvekst fremstår heller ikke som et aktuelt nytt kriterium.
- Variasjonen i kapitalkostnader er liten sammenlignet med variasjonen i driftsutgiftene.
- Det fremstår ikke som viktig å finne en modell for å omfordele ressurser på bakgrunn av variasjon i kapitalkostnader.

Oppsummering

- Både demografikostnadsberegningen og inntektssystemet bør ideelt sett kompensere for kapitalkostnader.
- Kapitalkostnadene kan se ut til å være undervurdert i demografikostnadsberegningen og er ikke inkludert i inntektssystemets kostnadsnøkkel.
- Problemet er at det mangler et godt mål på kommunale kapitalkostnader.

- Konklusjoner:
 - For demografikostnadsberegningene skisseres en mulig løsning hvor avskrivningene erstattes med en prognose for investeringer.
 - Det fremstår ikke som viktig å finne en modell for å omfordele ressurser på bakgrunn av variasjon i kapitalkostnader.