

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Vår ref: Deres ref.
12/01702-9

Oslo 16.05.2013

KS Bedrifts svar på høring til «Nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester»

Mange av landets kommunalt eide bedrifter er berørt av selvkost for kommunale betalingstjenester, da disse utfører slike tjenester på vegne av sine eierkommuner. Det gjelder særlig avfallsbedrifter, vann- og avløpsbedrifter og bedrifter som utfører brann- og redningstjenester (feiervesenet). Slike kommunalt eide bedrifter er organisert i KS Bedrift, og har i fellesskap kommet til noen momenter å understreke i forbindelse med høringen.

Målet med retningslinjene er å bidra til en ensartet praksis på selvkostområdene. Dagens regelverk har likevel vært for upresist og gjenstand for ulike tolkninger og ulik praktisering på en del områder. Dermed er det skapt unødig usikkerhet omkring beregningen av selvkost. I enkelte tilfeller fører dagens regelverk til at faktiske kostnader ikke dekkes. En ny gjennomgang og presisering av problemstillinger hilses derfor velkommen.

I det videre følger kommentarer til temaer som KS Bedrifts medlemmer anser vesentlige for på enkleste og mest effektive måte å oppfylle prinsippet om at brukerne av dagens tjenester skal betale det disse tjenestene koster. Gode retningslinjer er også viktig for å unngå kryss-subsidiering og for opprettholdelse av rettferdig konkurranse.

Våre hovedpunkter er:

- 1. Bedrifter som er underlagt selvkostregimet må fortsatt kunne føre regnskap etter regnskapsloven som grunnlag for selvkostregnskapet*
- 2. Selskapene må kunne få større ansvar for beregning av selvkost når kommunene har mindre grad av kostnader*
- 3. Renten må søke å reflektere faktiske kostnader*
- 4. Kostpris ved kjøp av tomt må inkluderes i avskrivningsgrunnlaget for selvkost*
- 5. Byggelånsrenter må behandles som «direkte kostnader» og tas med det år investeringen faktisk inngår i avskrivningsgrunnlaget*

1. Bedrifter som er underlagt selvkostregimet må fortsatt kunne føre regnskap etter regnskapsloven som grunnlag for selvkostregnskapet

De fleste av våre bedrifter følger regnskapsloven, og ikke kommunelovens regnskapsprinsipper. Et årsregnskap er ikke det samme som et selvkostregnskap og dermed skal det i utgangspunktet ikke være motsetninger mellom det å kunne føre årsregnskap etter regnskapsloven og det å føre et selvkostregnskap etter retningslinjer i veileder. Når det gjelder avskrivninger, som utkastet omtaler

konkret, er det viktig å understreke at behovet for justeringer må være minimale. Effektivitets- og enkelthetshensyn ligger til grunn for ønsket, og et viktig poeng er at vi ikke må få regler som gjør at vi likevel må drifte to anleggsregistre.

Ulike regler for avskrivningstider kan i verste fall føre til at selskapene må føre doble regnskap og doble anleggsregistre - som vil innebære unødig mye ekstraarbeid. Avvik mellom beregningsmåter i selvkostregnskapet og i ordinært regnskap etter regnskapsloven vil da i praksis bety at selskaper ikke kan følge regnskapsloven. Det ville vært uheldig, men med en praktisk tilnærming ved å bruke metoden selskapet selv bruker i eget årsregnskap, som det skisseres i veilederen, vil det i realiteten medføre små forskjeller fra dagens selvkostberegning.

2. Selskapene må kunne få større ansvar for beregning av selvkost når kommunene har mindre grad av kostnader

De selvkostregulerte tjenestene er såpass krevende at det er umulig å forutse alle driftsrelaterte kostnader som oppstår i løpet av et år. Det er derfor viktig at bedriftene våre har muligheten til å fremføre et overskudd/underskudd, på linje med kommunenes selvkostfond, og at disse midlene kan komme abonnentene til gode i et 3-5 års perspektiv, slik man har det i kommunene i dag. Dette er en pragmatisk måte å holde prisene for tjenestene stabile på, og man unngår mange praktiske problemer.

Gjennom opprettelse av interkommunale selskaper flytter kommunene deler av den kommunale virksomheten inn i en mer hensiktsmessig organisasjonsform for å dra nytte av stordriftsfordeler og for å kunne bruke arealer og andre ressurser på en mer effektiv og miljømessig måte. Fra sentralt hold blir også kommunene oppfordret til regionalt samarbeid. Ved at IKS'ene ikke har muligheten til å framføre overskudd på lik linje med kommunene, oppstår praktiske problemer og ekstraarbeid for både selskap og kommuner. Det er helt unødvendig å flytte penger frem og tilbake mellom selskap og kommune, og følgelig vanskelig å se begrunnelsen for at denne delen av selvkostregelverket ikke skal gjelde selskaper. Ansvar for utførelse av tjenesten er da overført selskapet gjennom selskapsavtaler, og med det følger også økonomisk ansvar. Selvkostfondet og den økonomiske planleggingen utgjør en naturlig del av denne helheten. Gjennom selskapsavtalen kan kommunene i realiteten legge inn hvilke føringer de måtte ønske, for ytterligere å understreke styring og kontroll med selskapet.

Utfordringer i dag kan illustreres med det interkommunale selskapet IVAR, der dagens praksis innebærer at man skal sende avregning til 12 kommuner for hhv. vann, avløp og renovasjon. I tillegg til ekstraarbeid for både kommuner og selskap vil dette også kunne medføre likviditetsproblemer for selskapet ved eventuelt underskudd. Det neste er da at man må be de samme kommunene om tilførsel av nødvendig likviditet. Det er ikke bare vann, avløp og avfallsområdene som melder om slike problemstillinger, da liknende problemstillinger også meldes fra feiervesenet.

Slik vi leser utkast til veileder, er det teksten på s. 42 (kap.8.1), første avsnitt, som legger begrensninger på muligheten for at selvkostfond kan ligge i eksternt selskap i tilfeller hvor kommunen har indirekte og direkte kostnader i egen regi.

Vi foreslår følgende ny tekst fra første avsnitt, andre setning s. 42 (endringer er streket under):

«Når en kommune kjøper selvkostområdets selvkosttjeneste av et selskap, men har vesentlige indirekte og eventuelt direkte kostnader også i egen regi, bør selvkostfondet håndteres i kommunens kalkyle og regnskap. Utførende selskap avregner kostnadene på kommunen/kommunene, og har således ikke selvkostfond. Når kommuner har satt bort hele gebyrtjenesten til et selskap, både direkte og indirekte tjenester, vil det være selskapet som har selvkostfond. Når kommuner har mindre grad av indirekte og eventuelt direkte kostnader i egen regi kan selvkostfond være i selskapet. Kommunene vil i disse tilfellene ikke ha selvkostfond, men bør gi opplysninger om etterkalkylen i noter til regnskapet.»

3. Renten må søke å reflektere faktiske kostnader

I retningslinjene er det lagt opp til at man kan bruke en kalkylerente som skal reflektere de kapitalkostnadene kommunene har. I kapittel 7.1.2 beskrives 3-årig swaprente pluss $\frac{1}{2}$ prosentpoeng i stedet for knytningen mot rente tilsvarende 3-årig statsobligasjoner. Det hilses velkomment. Informasjon om swaprenten må imidlertid ligge lett tilgjengelig, slik at det ikke skapes usikkerhet om eksakt tall.

En kommune eller deres selskaper har alltid interesse av å holde kostnadene nede, og det gjelder ved alle typer innkjøp og investeringer, inklusive rentekostnader der det er aktuelt. For kommunene vil bruk av swaprente være en forenkling i forhold til om man må beregne de faktiske lånekostnader for hvert enkelt lån eller alternativkostnad for de investeringer som er direktefinansiert (reell rente).

For kommunens selskaper er situasjonen annerledes. Der er det hele mer oversiktlig ved at man har en begrenset mengde lån og investeringer, og at disse er på ett eller få selvkostområder. Som det påpekes i høringsutkastet, er også forurensningsloven klar på at det innenfor avfallsområdet er et lovpålagt krav om at selvkost skal danne grunnlaget for innbyggernes brukerbetaling. Kommunene, og følgelig deres selskaper, er altså pålagt å ha full kostnadsdekning. Bruk av faktiske regnskapsførte rentekostnader bør derfor angis som en alternativ metode til bruk av kalkulatoriske renter for de som har behov for dette til å faktisk oppfylle lovens krav. Med en slik praksis i selskapene, der det i større grad enn i kommuner er separate låneopptak, så vil man også oppnå effektivitets- og enkelhetshensyn ved at regnskap og selvkostregnskap i all hovedsak blir identiske.

KS Bedrift vil at det gis mulighet for at de kommunale selskapene som knyttes til selvkostområdet, som alternativ til swaprente, kan legge til grunn de faktiske lånekostnadene (reell rente).

En slik ordning åpner opp for at man kan inngå avtaler om rente uten å risikere at man ikke får dekket sine utgifter. Dette harmonerer også med brev fra Miljøverndepartementet til Norsk Vann, datert 29.11.2012 hvor det bl.a. fremgår følgende: "Dersom de reelle rentekostnadene påviselig er høyere enn det som følger av veilederens anviste metode er det derfor anledning til å legge de faktiske rentekostnadene til grunn. Kommunen må imidlertid alltid arbeide for å gjøre

renteutgiftene og gebyrene så lave som mulig, jf begrepet "nødvendige kostnader" i forurensningsforskriftens § 16-1."

4. Kostpris ved kjøp av tomt må inkluderes i avskrivningsgrunnlaget for selvkost

I høringsnotatets punkt 6.3.2 står det at kjøp av tomt som hovedregel trekkes fra anleggskost ved fastsettelsen av avskrivningsgrunnlaget.


En slik praksis skaper et problem likviditetsmessig ved at selskaper ikke får inn gebyrinntekter til betaling av avdrag på lån. En løsning vil selvsagt kunne være at eierkommunene betaler inn kjøpesummen for tomten, men det er også en tungvint løsning når tomtekjøp ikke er uvanlig i den daglige driften. Slik er det særlig i de større selskapene, og jo mer sentralt, desto større kostnader. Likviditetsmessig skaper dette utfordringer. Kjøp av tomt vil da kreve kommunestyrebehandling i alle eierkommunene. En slik løsning vil således være å skyve driftsmessige utfordringer over på kommunen. Ytterligere utfordringer oppstår dersom ett eller flere kommunestyre er uenige i tomtens beskaffenhet. I verste fall hindrer det utviklingen av de tjenester kommunene har opprettet selskapet for, hvilket igjen bidrar til dyrere tjenester.

KS Bedrift ber derfor om at avdragsbetaling på lån til tomtekjøp innen selvkostformålet kan dekkes inn over gebyrgrunnlaget ved at kostpris ved kjøp av tomt inkluderes i avskrivningsgrunnlaget for selvkost. Ved et eventuelt salg vil en gevinst bli tilbakeført selvkostområdet, slik det framgår av pkt. 6.8 i høringsnotatet.

5. Byggelånsrenter må behandles som «direkte kostnader» og tas med det år investeringen faktisk inngår i avskrivningsgrunnlaget

Dersom det er opprettet byggelån i forbindelse med en investering, bør faktiske byggelånsrenter behandles som en «direkte kostnad» det enkelte år. Rente bør først tas i bruk (beregnes) fra og med det år investeringen inngår i avskrivningsgrunnlaget. Dersom byggelån ikke opprettes, bør det være anledning til å bruke rente for den kostnaden hvor egne omløpsmidler er benyttet. Prinsippet om at finansieringsform ikke skal ha betydning for «beregnete kostnader» i kalkylen, bør da gjelde fra og med det første år for avskrivninger. Grunnlaget for å be om dette er begrunnet av samme hensyn som i punkter over; likviditetshensyn, dekning av reelle kostnader og lovpålagt kostnadsdekning.

Med hilsen
KS Bedrift


Bjørg Rydsaa
Direktør


Svein Kamfjord
Fagsjef