

Uttalelse til forslag til ny selvkostveiledning (forslag februar 2013)

I. Allmenne kommentarer

De nye retningslinjene synes i hovedsak å være en forbedret utgave av de forrige retningslinjene fra 2003. Denne utgaven er blitt forbedret gjennom mange figurer og eksempler.

Likevel savnes noe mer konkret og brukervennlig fremstilling for å kunne bruke dokumentet som et oppslagsverk, med flere konkrete eksempler og en oppsummering i punkter til de enkelte tema som belyses. Blant annet kunne direkte kostnader vært ytterligere spesifisert, samt hvilke konkrete selvkostområder veilederen gjelder for (for eksempel står det at: «Hvert selvkostområde har sitt eget selvkostfond»: Gjelder selvkostområde ett område/ansvar eller en bestemt funksjon?)

II. Kapitalkostnader – Avskrivningstider

Bakgrunn

Teksten i rammene nedenfor er hentet fra KRDs utkast fra februar 2013:

Kapittel 3. Innledende kommentarer

Retningslinjene for beregning av selvkost bygger på prinsippet om at brukerne av dagens tjenester skal betale det disse kostnadene koster, også omtalt som generasjonsprinsippet eller det finansielle ansvarsprinsipp. Det innebærer at en generasjon brukere ikke skal subsidiere neste generasjon, eller omvendt, men at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag skal dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenestene.

Kapittel 6. Selvkostkalkylen - kapitalkostnader

Retningslinjene for beregning av selvkost bygger på at dagens brukere verken skal subsidiere eller bli subsidiert av fremtidige abonnenter. Kommunens gebyrinntekter i året skal samsvare med kommunens selvkost i året. Utgangspunktet for en selvkostkalkyle er derfor at utgiften med en investering skal fordeles over den perioden som eiendelen er i bruk. På denne måten blir brukerbetalinger knyttet direkte opp mot bruken av eiendelen, slik at generasjonsprinsippet blir ivarettatt.

Punkt 6.3.1 Historiske kost

Varige driftsmidler synker i verdi som følge av slitasje og elde. Det er her altså snakk om ressurser som gradvis fortæres, opptil 40 – 50 år, og i visse tilfeller en enda lengre periode.

Punkt 6.4 Avskrivningsmetode

Med tidsriktighet menes at avskrivninger for det enkelte år gir et rimelig bilde av kapitalstillet (verdiforringelsen).

Punkt 6.5 Avskrivningsperiode

Utgangspunktet for selvkostberegningen er at (netto)utgiften ved en investering fordeles over den perioden som eiendelen er i bruk. På denne måten blir brukerbetalingene knyttet direkte opp mot bruken av eiendelen.

Lengden på avskrivningsperioden bestemmes ut fra hvor lang tid en antar det vil gå før anleggsmidlet må erstattes, dvs. nyinvesteringer bør foretas.

I kommunene vil valg av investerings- eller reinvesteringstidspunkt sjelden være basert på rene kost/nytte-vurderinger. Investeringer foretas like mye ut fra politiske prioriteringer.

Som en praktisk tilnærming kan kommunen / selskapet legge til grunn avskrivningsperiodene som er benyttet i deres respektive årsregnskaper. Det må påses at avskrivningsperiodene i selvkostkalkylene er i rimelig samsvar med brukstiden for anleggene, slik at generasjonsprinsippet ivaretas.

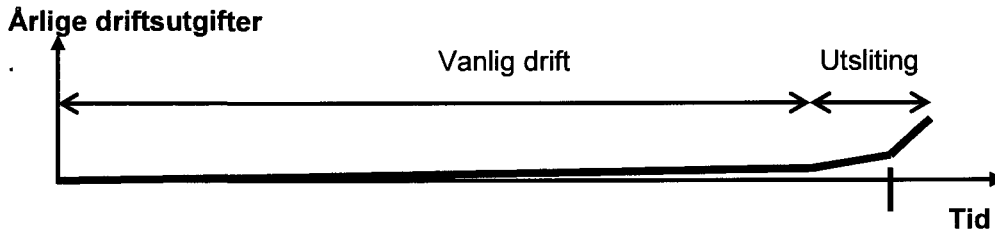
Kommentarer

Teknisk / økonomisk levetid for vann- og avløpsledninger

Mesteparten av investeringer i vannforsyning og avløp gjelder **ledninger**. Vann- og avløpsledninger bygges i dag for **minst 100 års levetid**. Bakgrunnen for dette er:

- Levetiden for vann- og avløpsledninger kan økes fra 50 år til minst 100 år ved å velge dyrere rør og bedre kvalitet på anleggsarbeidet. Denne kvalitetsforbedringen øker anleggskostnaden med **om lag 5 %**.
- Kvaliteten blir så høy at forventet, teknologisk utvikling ikke gjør det ulønnsomt å holde slike ledninger i drift i 100 år. Det er derfor lønnsomt å bygge ledningsnett med levetid på minst 100 år.
- Velges ledningskvalitet som kun gir 50 års levetid, vil VA-gebyrene bli **nesten dobbelt så høye som ved 100 års levetid**.

Av de land som det er naturlig å sammenligne seg med, er det ingen som satser på en teknisk/ økonomisk levetid kortere enn 100 år.



I perioden for vanlig drift er de årlige driftsutgiftene for vann- og avløpsledninger svært lave. Først i utslitingsfasen blir de årlige drifts- og vedlikeholdsutgiftene høye. Målet er at lengden på perioden for vanlig drift skal være så lang som 100 år. De fleste ledninger som legges i dag, vil nå dette målet. De eldste ledningene som i dag bidrar til dagens kapitalkostnader, er lagt i 1983 - altså ledninger i «sin beste alder».

Avskrivningstid

I dag brukes avskrivningstid 40 år på vann- og avløpsledninger (se forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner). I tillegg kommer et stort antall ledninger i boligfelt som bygges ut privat; som kommunene overtar vederlagsfritt.

Vann- og avløpstjenestene **produseres** ved hjelp av:

- Anlegg som er avskrevet
- Anlegg som er under avskrivning

En stor del av dagens vann- og avløpsnett er bygget etter 1970. Siden avskrivningstiden er kort i forhold til den teknisk/økonomiske levetiden, **vil andelen finansielt avskrevne anlegg øke raskt.**

Forholdet mellom generasjoner vann- og avløpsabonnenter kan derfor beskrives på følgende måte:

- Dagens generasjon mottar vann- og avløpsanlegg fra tidligere generasjoner.
- Dagen generasjon overleverer vann- og avløpsanlegg til de neste generasjoner.

Mellom generasjonene skjer det derfor **en kontinuerlig overføring av verdier og ansvar for drift og vedlikehold.** Ansvar for drift- og vedlikehold kan beskrives delvis ved hjelp av etterslepet i fornyelse av anleggene. Mange kommuner sliter i dag med etterslepet i fornyelse av ledninger som ble lagt i perioden 1950 – 1970, da kvaliteten på nyanlegg kunne være dårlig.

Fornyelsen av vann- og avløpsnett må sees på som en evig rekke av årlige investeringer. Om en velger avskrivningstid 40 år eller 20 år, så har den årlige avskrivning liten, direkte innvirkning på utgiften til den enkelte abonnent - **mesteparten av VA-tjenestene produseres uansett ved hjelp av anlegg som er finansielt avskrevet.**

Generasjonsprinsippet - slik det er beskrevet i utkastet til veileder - egner seg derfor ikke for vann- og avløpsvirksomheten.

Økningen av avskrivningstiden i 2003 fra 20 år til 40 år ga i starten lavere kapitalkostnader. Men halveringen av de årlige avdragene ga en langsommere nedbetaling av de enkelte anleggene. Siden fornyelse av vann- og avløpsledninger er en evig prosess med reinvesteringer hvert eneste år, har VA-virksomhetens gjeld (ikke avskrevet verdi) økt kraftig. For Skien har VA-gjelden økt fra **305 mill. kroner ved utgangen av 2003 til 707 mill. kroner ved utgangen av 2012**. Skal dagens fornyelsestakt på ledningsnettene kunne opprettholdes, vil veksten i VA-gjeld de nærmeste årene bli stadig raskere.

Den store gjeldsøkningen gjør VA-virksomheten sårbar for renteøkninger, og det kan føre til at fornyelsen av VA-ledninger går ned i perioder med høy rente. En slik nedgang bremser arbeidet med nødvendig forbedring av kvaliteten på ledningsnettene.

Gapet mellom en avskrivningstid på 40 år for ledninger og en teknisk/økonomisk levetid på 100 år, gjør «generasjonsprinsippet» - slik det er beskrevet i utkastet til veiledning - **ikke hensiktsmessig for vann- og avløpsvirksomhet**. Høydebasseng for vannforsyning er et annet eksempel. Her er avskrivningstiden 20 år. Skal drikkevannsforskriftens krav oppfylles, er det neppe mulig å bygge et høydebasseng med så kort, teknisk/økonomisk levetid som 20 år.

Det foreslås derfor at avskrivningstiden for vann- og avløpsledninger reduseres til 20 år, som var avskrivningstiden i mange år fram til og med 2002. 20 år gir en god utjevning av investeringstopper, samtidig som en unngår en stor vann- og avløpsgjeld.

III. Tomtekostnader

Bakgrunn

Teksten i rammen nedenfor er hentet fra KRDs utkast fra februar 2013:

Sammendrag / kapittel 6.3.2 fra drag i historisk anskaffelseskost:
Kjøp av tomt bør som hovedregel trekkes fra anleggskost ved fastsettelsen av avskrivningsgrunnlaget. Dersom bruken av tomteareal er av en slik karakter at den vil redusere tomtearealets økonomiske verdi, kan det gjennomføres avskrivninger stående til forringelsen. Det gjelder i første rekke avfallsdeponier, men også andre typer arealanvendelser kan være aktuelle. Det bør ikke gjøres fradrag for tomteutgifter ved beregning av kalkulatorisk rentekostnad.

Kommentarer:

For vann- og avløpsanlegg kjøp av tomt nødvendig for bygging av dammer, vannbehandlingsanlegg, pumpestasjoner, høydebasseng osv. I den seinere tid er sikring av areal til flomveger kommet med. Etter det kraftige utværet «Frida» 6. august 2012 (som rammet blant annet Nedre Eiker kommune sterkt).

Det er sjelden slike anlegg får en kortere brukstid enn 50 år. I Skien ble grunnen til viktige vannforsyningsanlegg ervervet i 1862 og i 1920, og disse anleggene har fortsatt en viktig rolle som

reservevannverk. Grunnen for dagens vannbehandlingsanlegg ble kjøpt i 1960, og det er vanskelig å se at dette anlegget vil bli flyttet på de første 50 år.

For typiske anlegg for vannforsyning og avløp er levetiden så lang at det er hensiktsmessig å la tomtekostnaden inngå i avskrivningsgrunnlaget.

IV. Overskudd / underskudd i selvkostkalkylen

IV-1. Vanlig håndtering av overskudd /underskudd

Bakgrunn

Teksten i rammen nedenfor er hentet fra KRDs utkast fra februar 2013:

7.1.1 Praktisering av selvkostprinsippet

Normalt vil oppstillingen av selvkostregnskapet vise at gebyrinntektene avviker noe fra beregnet selvkost (etterkalkylen). For å sikre at selvkostprinsippet ivaretas over tid, er det nødvendig å se gebyrinntekter og etterkalkylen i flere år i sammenheng, slik at det føres kontroll med at gebyrene samlet sett samsvarer med selvkost. Som regel vil det være rimelig å legge til grunn som en praktisk tilnærming at inntektene over noen år ikke skal overstige kostnadene for årene samlet. En slik tilnærming ivaretar også behovet for en nødvendig fleksibilitet med tanke på endringer på inntekts- og kostnadsiden, f.eks. som følge av investeringer (økt nivå på kapitalkostnadene).

Tilnærmingen legger til rette for at man kan sikte mot en viss stabilitet i nivået på gebyrene til tross for planlagte kostnadsvariasjoner mellom regnskapsår.

Slike hensyn vil mest hensiktsmessig ivaretas gjennom måten selvkostprinsippet praktiseres på, og ikke gjennom hvordan selvkost beregnes. En selvkostkalkyle beregner kun kostnader for igangsatte aktiviteter. Dersom kommunen planlegger å sette i gang økt aktivitet innenfor tjenesten de nærmeste årene, skal slike planlagte kostnader holdes utenfor gebyrgrunnlaget. Hvis det er ønskelig å øke gebyrene for å ta høyde for slike planlagte økte kostnader, kan dette skje med at beregningsperioden settes lenger enn ett år. Kommunen kan dermed framføre et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år. Med utgangspunkt i generasjonsprinsippet bør fremføring av overskudd holdes innenfor et 3 – 5 års perspektiv. I praksis vil dette måtte skje gjennom et selvkostfond (bundet driftsfond) dersom regnskapet skal være fullstendig.

Det anbefales at dette praktiseres slik at et overskudd (eller underskudd) i ett år tilbakeføres til (eller dekkes inn fra) abonnentene innen tre til fem år etter at overskuddet (eller underskuddet) i selvkostkalkylen oppstod. Dette innebærer at det overskudd i år t tilbakeføres senest i år $t+5$, fra år $t+1$ må det være tilbakeført senest i år $t+6$ og så videre. Tilsvarende dekkes et underskudd fra år t inn senest i år $t+5$ osv. I et tenkt tilfelle vil en kommune dermed kunne avsette overskudd til fond i inn til fem år på rad, men følgerlig måtte bruke av fond i påfølgende fem år. I et slikt tilfelle vil samlede gebyrinntekter samsvare med beregnet selvkost over 10-års-perioden.

Kommentarer

Ut fra Skien kommunes erfaring ser forslaget ut til å være brukbart i praksis. Ordningen med at f.eks. et overskudd fra år t må være tilbakeført seinest i år $t+5$, gir en klar beskrivelse av framgangsmåten. Men denne framgangsmåten må ikke brukes fullt ut:

Selvkostfondet må alltid kunne være så stort at fondet kan dekke en renteøkning på 1,0 prosentpoeng.

Dvs. at en kommune med vannforsyningsgjeld på 300 millioner kroner, må kunne ha et selvkostfond for vannforsyning på 3 millioner kroner - uansett regelen med år t og år $t+5$. En slik minimumsstørrelse på fondet gjør det lettere å håndtere helt vanlige endringer i selvkostgrunlaget.

IV-1. Håndtering av framtidforberedte anlegg

Bakgrunn

Teksten i rammen nedenfor er hentet fra KRDs utkast fra februar 2013:

7.1.1 Praktisering av selvkostprinsippet

I enkelte tilfeller kan det tenkes at det finansielle ansvarsprinsipp tilster at det kan vurderes å benytte en lengre periode for utligning av overskudd og underskudd enn 5 år. Et eksempel kan være en kommune som foretar en større utbygging av vann- og avløpsnett med overkapasitet for også å ta høyde for fremtidig utbygging av hytte- eller boligfelt, og der tilkøpling til nettet vil skje etappevis etter hvert som hytte- eller boligfeltene bygges ut. Dersom kapitalkostnaden til VA-nettet belastes fullt ut dagens abonnenter, kan det hevdes at eksisterende abonnenter også dekker kostnaden ved nye (fremtidige) abonenters bruk av anlegget. Når utgangspunktet er at gebyrene til dagens abonnenter skal stå i et rimelig forhold til deres nytte/bruk, kan dette trekke i retning av at kommunen har anledning til å dekke inn kostnadene over en lengre periode enn det som vil være rimelige innenfor en 3-5 års periode.

Kommentarer

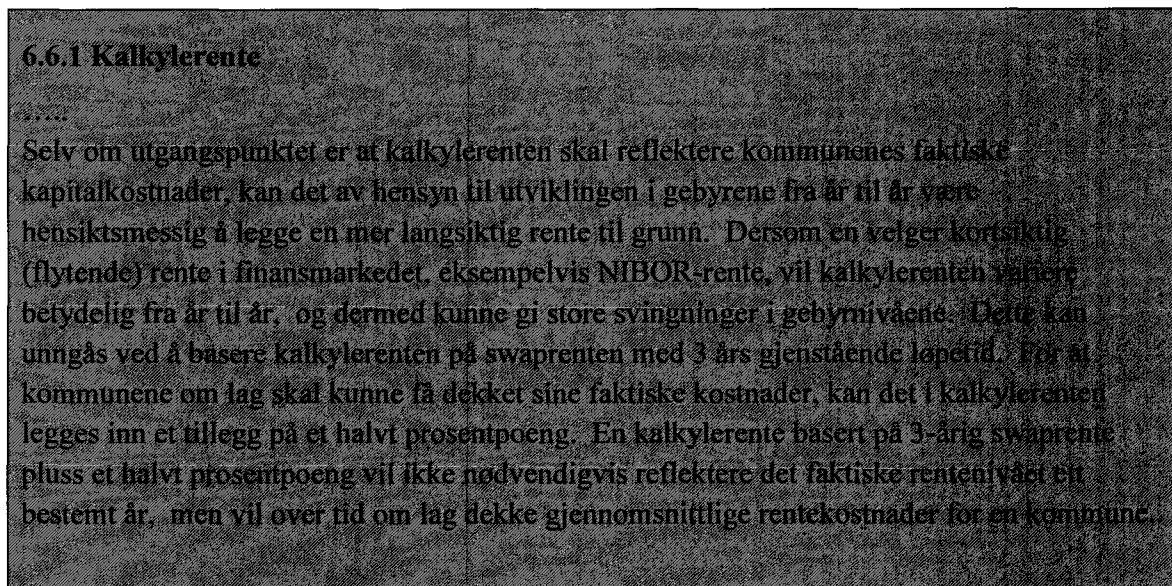
Skien kommune bygde for noen få år siden et vannverk for levering av ubehandlet vann til næringsformål. Dette vannverket er et eget gebyrområde. Et slikt vannverk må bygges med overkapasitet, og det er derfor riktig at dekning av en del av kapitalkostnadene kan skyves mer enn 5 år ut i tid.

Skien kommune støtter derfor teksten i forslaget til veiledning.

V. Kalkylerente

Bakgrunn

Teksten i rammen nedenfor er hentet fra KRDs utkast fra februar 2013:



Kommentarer

De nye retningslinjene foreslår bruk av 3-årig swaprente + ½ % poeng som kalkylerente.

Skien kommune har sett på kommunens årlige gjennomsnittsrente 10 år tilbake i tid, og sammenlignet denne med 3-årig swaprente + ½ % poeng. Vi har konkludert med at bruk av 3-årig swaprente kan være en rimelig tilfredsstillende kalkylerente.

I det siste ti årene har enkelte år vært betydelige endringer i swaprenten (fra 2006 til 2007: fra 4,2 til 5,6 %, og fra 2008 til 2009: fra 5,3 til 3,4 %). Så uansett valg av rente, må vi leve med stor grad av variasjoner i rentene.

Swaprenten bør imidlertid publiseres på samme måte som Norges bank publiserer statsobligasjonsrenter (løpende verdi, månedsmiddel og årsmiddel). KRД eller et annet statlig organ bør være ansvarlig for denne publiseringen, f.eks. ved hjelp av KRДs nettside.

VI. Behandling av nye investeringer

Bakgrunn

Teksten i rammen nedenfor er hentet fra KRDs utkast fra februar 2013:

6.6. Alternativkostnad (kalkulatorisk rentekostnad)

.....
Årets kalkulatoriske rentekostnad beregnes ut fra gjennomsnittlig verdi på netto anskaffelseskost etter avskrivninger, jf. tabell 4 og 5 nedenfor.

6.6.1 Kalkylerente

.....
Ved nyinvesteringer tas anleggsmidlet med i avskrivningsgrunnlaget senest fra og med året etter at bygget/anlegget er tatt i bruk.

Ved oppføring av bygninger og anlegg trekker kommuner gradvis på egne omløpsmidler eller på en byggelånskonto for å finansiere løpende utbetalinger i forbindelse med oppføringen. Gjennom slike trekk påføres kommunen en renteutgift eller et rentetap. Renteutgifter på byggelån føres i kommuneregnskapet som en del av anskaffelseskost for investeringen. Anleggskost inklusive renter i byggeperioden kan således inngå i avskrivningsgrunnlaget for årsregnskapet fra året etter at bygget/ anlegget er tatt i bruk. Velger derimot kommunen å finansiere investeringen med egne midler, inngår ikke rentetapet i anleggskost (avskrivningsgrunnlaget).

For å ivareta prinsippet om at finansieringsform ikke skal ha noen betydning for beregnede kostnader i selvkostkalkylen, må eventuelt henførte byggelånsrenter trekkes ut av anskaffelseskost i selvkostkalkylen, og i stedet henføres kalkulatorisk rentekostnad på gjennomsnittlig nye investeringer i året, uavhengig av om investeringen tas i bruk det året. Det innebærer at flerårige investeringer blir belastet med kalkulatorisk rentekostnad årlig i selvkostkalkylen.

Kommentarer

Hensikten med forslaget ovenfor er at det skal betales byggelånsrente i byggeåret **uavhengig** av finansieringsordning.

Skien kommune har for **selvkostområdene** praktisert følgende ordning:

1. For byggeåret beregnes en **kalkulatorisk byggelånsrente**
Rentekostnad = $0,5 \times \text{investering} \times \text{kalkylerente}$
Her er det forenklet forutsatt at investert beløp vokser jevnt over hele byggeåret.
Det er mulig å beregne den kalkulatoriske renten ut fra en særskilt forløp av investeringen.
Som kalkylerente brukes den vanlige «selvkostrenten» for byggeåret.
2. **Avskrivningsgrunnlaget** = investert beløp + byggelånsrente
3. Avskrivningen starter det første året etter byggeåret.
For dette året utgjør **kapitalkostnaden**:
Avskrivning + kalkulatorisk rente
Den kalkulatoriske byggelånsrenten beregnes ut fra avskrivningsgrunnlaget fratrukket det første årets avskrivning. Denne framgangsmåten forutsetter at avskrivningen skjer (avdraget betales) 1. januar i avskrivningsåret.

Eksempel:

Investert beløp: 1,000 mill. kroner

Avskrivningstid: 20 år

Kalkulasjonsrente byggeåret: 4 %

Kalkulasjonsrente 1. avskrivningsår: 3 %

Kalkulatorisk byggelånsrente i byggeåret: $0,5 \times 1,000 \times 0,04 = 0,020$ mill. kroner

Avskrivningsgrunnlag: $1,000 + 0,020 = 1,020$ mill. kroner

Årlig avskrivning: $1,020 \text{ mill. kroner} / 20 = 0,051$ mill. kroner

Rentekostnad første avskrivningsåret: $(1,020 - 0,051) \times 0,03 = 0,029$ mill. kroner

Kapitalkostnad det første avskrivningsåret: $0,051 + 0,029 = 0,080$ mill. kroner

Den årlige avskrivningen er å betrakte som et avdrag til kommunekassen. I eksempelet ovenfor er det en tydelig tidsforskjell mellom betalingen av avdraget og f. eks. gebyrinntektene dette året. **Kommunens kostnader ved denne tidsforskjellen mellom utgifter og inntekter kan en ta hensyn til i beregningen av kapitalkostnader, og det er en sak som KRD bør vurdere.**

Mange investeringsprosjekter går over to år, f.eks. i år N og år N+1. Skien starter avskrivningen av investeringen for år N i år N+1. Avskrivningen for investeringen i år N+1 starter i år N+2.

Denne ordningen er enkel, og byggelånsrente blir beregnet uansett finansieringsform.

Vi ber KRD vurdere om metoden beskrevet ovenfor tilfredsstillende kravet om at kommunenes kapitalkostnader skal beregnes uavhengig av finansieringsform.