

Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Oslo, 21. februar 2019

Høringssvar på forslag til ny budsjett- og regnskapsforskrift hjemlet i ny kommunelov

EnviDan Momentum AS (EDM) har med interesse lest departementets forslag til ny budsjett- og regnskapsforskrift til ny kommunelov. Vi er særlig glad for at skillet mellom drift og investering løftes opp og frem i ny forskrift siden dette skillet etter vår erfaring praktiseres ganske ulikt fra kommune til kommune. Praktiseringen av skillet er etter vårt syn vesentlig for kommunenes formuesbevarende evne.

I vårt høringssvar vil vi gjerne få kommentere enkelte mer tekniske bestemmelser i forskriftsutkastet, nærmere bestemt bestemmelsene i § 3-4 *Avskrivninger av anleggsmidler*. Avslutningsvis kommenterer vi fristen for regnskapsavleggelse opplyst om i departementets proposisjonsuttalelse til ny kommunelov.

Avskrivninger av anleggsmidler

Det fremgår av forslaget i kapittel 3 at avskrivningen av en eiendel skal være planmessig, men ikke nødvendigvis lineær, samt at det åpnes for dekomponering av større varige driftsmidler. Videre fremgår det at levetidene fra gjeldende regnskapsforskrift § 8 videreføres men nå som maksimale avskrivningstider etter en konkret vurdering av investeringstiltaket.

Avskrivningsprofil

EDM stiller spørsmål ved om det er en god ide å åpne for andre avskrivningsprofiler enn lineære avskrivninger. Det er to grunner til at vi stiller oss tvilende, under forutsetning av at vi har forstått departementets forslag:

- 1) Kommuners potensielle tilpasning til denne åpningen kan hule ut skillet mellom drift og investering ved at brorparten av avskrivningene skyves fremover i tid, men innenfor maksimaltiden. Tolket til det ekstreme kan avskrivningene for et nytt vannledningsanlegg være lik kr null i 39 år og avskrives i sin helhet i det 40. året. Dette vil også ha direkte konsekvenser for minimumsavdraget i lys av de nye reglene for dette.
- 2) Manglende fleksibilitet i dagens økonomisystemer til å håndtere et potensielt uendelig antall avskrivningsprofiler. Dagens lineære avskrivninger utgjør en bestemt andel av anskaffelseskostnad og er dermed enkel å beskrive matematisk. Dersom kommunen etter ny forskrift eksempelvis kan velge 0, $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$ og 0 som årlige avskrivningsrater for én IKT-anskaffelse og $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{4}$, 0, 0 og $\frac{1}{4}$ for en annen IKT-anskaffelse, så vil dette by på problemer for systemene som skal håndtere dette. Det vil trolig også bli vanskeligere for revisjonen og andre å få en god oversikt over fremtidige avskrivningskostnader.

Dekomponering

EDM stiller seg bak departementets forslag om å tillate dekomponering av anleggsmidler. Imidlertid skulle vi gjerne ha sett at gjennomsnittsbestemmelsen ble fjernet eller omformulert. Bestemmelsens ordlyd vil eksempelvis medføre at et renseanlegg som er planlagt plassert i en utsprengt fjellhall vil måtte avskrives over maksimalt 20 år. Dette selv om selve utsprengningen av fjellhallen (50 år?) utgjør størsteparten av investeringsutgiften. Dagens krav til bygninger, samfunnets hensyn til estetikk mv. fører ofte til at selve bygningskroppen, som gjerne har en langt lengre levetid enn det tekniske anlegget, utgjør store deler av totalkostnaden. Vi kjenner til flere, i utgangspunktet, rasjonelle VA-prosjekter som ikke er blitt realisert på bakgrunn av at dagens korte avskrivningstid for renseanlegg og vannbehandlingsanlegg vil føre til voldsomme gebyrer for dagens abonnenter. I et selvkostperspektiv, hvor generasjonsprinsippet vektlegges, er dette kanskje uheldig.

Kategorier av anleggsmidler

EDM har gjennom aktiv bistand ute i kommunene siden 2004 erfart at det kan oppstå tvil om det enkelte anleggsmidlets levetid, spesielt når det ikke er listet opp i gjeldende forskrift § 8. Vi hadde derfor visse forhåpninger til at den nye forskriften ville komme med en mer detaljert opplisting av anleggsmidler. Vi registrerer at departementet har gjort visse justeringer men at endringene som vi har imøtesett ikke er inkludert.

Det er særlig to forhold vi gjerne skulle ha sett belyst:

- 1) Mange kommuner har utført omfattende arbeid med å digitalisere sine arkiver, herunder byggesaksarkivene. Etter dagens regler bør dette klassifiseres som investering; varighet over 3 år og anskaffelseskostnad over kr 100.000. Problemet oppstår når kommunen skal velge avskrivningsperiode. «EDB-utstyr, kontormaskiner og lignende» synes å være eneste mulige kategorisering. Med tanke på at nytten av et digitalisert byggesaksarkiv er klart lengre enn fem år synes vi dette er ugunstig. Dette gjelder også sett opp mot generasjonsprinsippet i selvkost.
- 2) Det investeres årlig for 100-vis av millioner kroner i høydebasseng i landet. Høydebassengene er en betongkonstruksjon fylt med drikkevann som gir tilstrekkelig trykk og kapasitet i vannforsyningen. I noen kommuner er det nødvendig å pumpe vann fra vannkilden til bassenget, i andre kommuner er dette unødvendig siden vannkilden er høyere plassert i terrenget enn bassenget. Det naturlige ville vært å dekomponere anlegget i en konstruksjonsdel og en teknisk anleggsdel (pumper mv.). I gjeldende forskrift fremgår det ikke om høydebasseng skal avskrives over 20 år (tekniske anlegg VAR) eller 40 år (ledningsnett og lignende). Dagens regler tillater ikke dekomponering og forskriftsforslaget nevner heller ikke høydebasseng spesifikt, slik at det vil være umulig å anvende gjennomsnittsbestemmelsen i ny forskrift om dekomponering.

Vi registrerer for øvrig at § 3-2 i ny forskrift ikke inneholder en beløpsgrense som i gjeldende forskrift men at denne skal fremgå av god kommunal regnskapsskikk. Vi støtter at beløpsgrensen ikke forskriftsfestes med tanke på at kr 100.000 er relativt sett en mindre anskaffelse for eksempelvis Oslo kommune mens tilsvarende anskaffelse kan være vesentlig for en liten kommune.

Andre forhold

I dagens regnskapsforskrift fremgår det i § 10 at årsregnskapet skal være avlagt innen 15. februar året etter regnskapsåret. Det er ingen slik datoangivelse i det nye forskriftsforslaget. I proposisjonsuttalelsen til ny kommunelov foreslår imidlertid departementet at det lovfestes en frist for regnskapsavleggelse den 22. februar, altså én uke senere. På side 198 i proposisjonen fremholdes det at en senere frist, f.eks. 1. mars, ikke vil gi SSB tilstrekkelig tid til å kvalitetssikre og produsere data frem mot KOSTRA-publiseringsen 15. mars. Vi tillater oss å komme med noen synspunkter rundt dette.

Vår lange erfaring med «hands-on»-regnskapsarbeid ute hos kommunene fra 2. januar til 15. februar har etterlatt et klart inntrykk av at kommunenes regnskaps- og økonomiansvarlige, for å rekke rapporteringsfristen, blir tvunget til å levere regnskap som de vet inneholder mangler og feil. Generelt er vårt inntrykk at forståelsen av KOSTRA-veilederen er relativt god på økonomiledernivå men heller sjabber der kontering av inngående fakturaer mv. faktisk skjer, det vil si ned i organisasjonen. Den samme nedslående karakteristikken kan brukes om enhetslederens fordeling av lønn ut på funksjoner. Disse forholdene er kjent for enhver økonomisjef i kommune-Norge. Dette synes vi er svært uheldig gitt den store andelen kommunal- og fylkeskommunal sektor utgjør av fastlands-Norges økonomi. For øvrig så brukes KOSTRA-dataene, bl.a. av media, som om disse gir et tydelig og riktig bilde av ressursbruken i kommunene. Vår påstand er at feilrapporteringsgraden i KOSTRA er så stor at dataene er nærmest ubrukelige i sammenlignende studier på alt annet enn helt overordnede nivåer. Det er også tvilsomt om en så dårlig datakvalitet ville blitt godkjent i andre samfunnssektorer. Vi etterlyser i så måte en bedre kvalitetskontroll av innrapporterte data.

Det virker for oss underlig sett i lys av den IKT-revolusjonen som har skjedd, at SSB i løpet av 18 år med KOSTRA-erfaring ikke har et mer strømlinjeformet mottak av regnskapsstatistikk fra kommunene, herunder kvalitetssikring og publisering. SSBs behov for tre uker for å publisere foreløpige KOSTRA-tall veier altså tyngre enn at tallene som publiseres er riktige. De endelige KOSTRA-tallene publiseres for øvrig først 15. juni. EDM støtter de høringsinstanser som har foreslått 1. mars som frist.

EnviDan Momentum AS

EnviDan Momentum har over 15 års erfaring som rådgiver og programvareleverandør innen selvkostområdet og utarbeider selvkostkalkyler for alle kommunale betalingstjenester som er underlagt selvkostbestemmelser i særlov. Alle våre selvkostrådgivere har mastergrad i økonomi. Per februar 2019 har EnviDan Momentum rundt 280 kommuner som vi årlig bistår ved budsjett og etterkalkyle, hovedsakelig ved fysisk tilstedeværelse ute i kommunene.

Med vennlig hilsen

Ketil Endre Pedersen
Fagansvarlig selvkost
EnviDan Momentum AS