

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Januar 2021

Høringsnotat

Forslag om økt maksimal avskrivningstid for programvare i kommuneregnskapet – endringer i budsjett- og regnskapsforskriften § 3-4 første ledd andre punktum

Høringsfrist: 15. mai 2021

Innhold

1. Innledning.....	3
2. Gjeldende rett	3
3. Departementets vurderinger og forslag.....	4
4. Forslag til forskriftsendring	5

1. Innledning

Forskrift 7.6.2019 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. (heretter kalt budsjett- og regnskapsforskriften) ble fastsatt som følge av ny kommunelov.

Etter at forskriften ble fastsatt i 2019, har departementet blitt oppmerksom på at enkelte typer investeringer i IT-løsninger kan forventes å ha en brukstid som er vesentlig lengre enn dagens maksimale avskrivningsperiode på 5 år. Dette vil typisk gjelde større prosjekter hvor det utvikles løsninger spesielt tilpasset enkeltkommuner eller flere kommuner. Utviklingen av Helseplattformen og Akson kan trekkes frem som eksempler, men problemstillingen er generell og ikke begrenset til disse eksemplene.

Når levetiden på programvare kan være vesentlig lengre enn 5 år, er det behov for å tilpasse budsjett- og regnskapsforskriften til dette. Departementet foreslår at maksimal avskrivningstid for programvare økes til 15 år, fra og med inneværende regnskapsår (2021).

2. Gjeldende rett

Eiendeler som er vesentlige og til varig eie (anleggsmidler) som har begrenset utnyttbar levetid, skal avskrives over den utnyttbare levetiden til anleggsmidlet, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 3-4 første ledd første punktum.

Dette innebærer at det for hver anskaffelse av et anleggsmiddel må gjøres en konkret vurdering av forventet brukstid. Som utgangspunkt skal anleggsmidlet avskrives over denne perioden.

Avskrivningsperioden kan imidlertid ikke være lengre enn den maksimale avskrivningsperioden fastsatt i § 3-4 første ledd andre punktum bokstavene a) til e).

For programvare er maksimal avskrivningstid fastsatt til 5 år, jf. bokstav a).

Bestemmelsene innebærer at:

- hvis forventet utnyttbar levetid på programvaren er lik eller kortere enn 5 år, skal programvaren avskrives over forventet levetid
- hvis forventet utnyttbar levetid er lengre enn 5 år, skal programvaren likevel avskrives over 5 år, selv om forventet levetid er lengre.

Gjeldende rett bygger på at avskrivningstiden vurderes konkret for den enkelte eiendel slik at de årlige avskrivningene som utgangspunkt gjenspeiler investeringens levetid. Samtidig skal gjeldende rett, gjennom de maksimale avskrivningsperiodene, også bidra til at avdragstiden på lån ikke blir for lang, jf. kommuneloven § 14-18 hvor kravet til minimumsavdrag på lån skal beregnes ut fra avskrivningene i årsregnskapet.

3. Departementets vurderinger og forslag

Den maksimale avskrivningsperioden for programvare bør ta høyde for at enkelte typer programvare, hvor investeringskostnaden også kan være betydelig, har en vesentlig lengre forventet brukstid enn 5 år.

For slik programvare vil en økning av den maksimale avskrivningstiden gi rom for å sette avskrivningstiden lik den forventete utnyttbare levetiden til programvaren. Dette vil innebære lavere årlige avskrivninger. Avskrivningskostnadene i kommuneregnskapet blir da i bedre samsvar med forventet levetid, og ikke urealistisk høye. Dette vil også gi bedre sammenheng mellom forventet levetid og kravet til årlige minimumsavdrag på lån, slik dette skal beregnes etter kommuneloven § 14-18. Lengre levetid og lavere årlige avskrivninger vil isolert sett redusere minimumsavdraget.

Departementet har vurdert ulike alternativer for ny maksimal avskrivningstid. Den maksimale avskrivningstiden skal bidra til at avdragstiden på lån ikke skal bli for lang. Det følger av dette at den maksimale avskrivningstiden heller settes noe kortere enn lengre. Også den raske teknologiske utviklingen trekker i samme retning. I lys av dette framstår en maksimal avskrivningstid for programvare på 20 år som for lang. En maksimal avskrivningstid på 15 år synes å gi en bedre balanse mellom behovet for lengre avskrivningstider på særlig større utviklingsprosjekter, og hensynet til å begrense avdragstiden. Departementet har lagt dette til grunn i forslaget til endring av budsjett- og regnskapsforskriften § 3-4 første ledd, selv om det ikke kan utelukkes at programvare *kan* ha en forventet levetid noe utover 15 år.

Den raske teknologiske utviklingen og usikkerheten rundt faktisk levetid som dette medfører, kan trekke i retning av at maksimal avskrivningstid bare økes til 10 år. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter også på dette alternativet.

Ulike typer programvare kan ha varierende levetid, fra nokså få år til betydelig lengre. Departementet har derfor vurdert om en økning av den maksimale avskrivningstiden kun bør gjelde en bestemt kategori programvare hvor det er klart at levetiden er lang. Dette ville bety at det opprettes en ny avskrivningskategori med maksimal avskrivningstid på 15 år, samtidig som gjeldende avskrivningskategori med 5 år videreføres. Det kunne da være nærliggende å avgrense den nye avskrivningskategorien til "egenutviklet" programvare. Vi sikter her til programvare som er spesielt utviklet for og tilpasset kommunens eller fylkeskommunens behov med et betydelig innslag av "skreddersøm". Programvare som ikke regnes som "egenutviklet" ville med dette alternativet fortsatt være underlagt en magsgrense på 5 år. Det er imidlertid ulemper med dette alternativet. For det første vil det være usikkerhet om en egen avskrivningskategori med 15 år avgrenses på en hensiktsmessig måte. For eksempel kan det ikke utelukkes at også annen type programvare enn "egenutviklet" programvare kan ha lengre forventet levetid enn 5 år. For det andre vil en ny avskrivningskategori skape avgrensingsproblemer, der det oppstår juridisk spørsmål om den aktuelle programvaren tilhører den ene eller andre avskrivningskategorien. Selv om avgrensningene kan tydeliggjøres gjennom utviklingen av god kommunal regnskapsskikk, vil det likevel vil kunne oppstå vanskelige juridiske avgrensingsproblemer med denne reguleringsformen. Av disse grunnene velger departementet å ikke foreslå en slik løsning.

Forslaget om å øke maksimal avskrivningstid viderefører at det alltid må gjøres en konkret vurdering av forventet levetid for den enkelte anskaffelse. Forslaget åpner ikke for å sette avskrivningstider som er lengre enn den forventete levetiden. Forslaget gir altså ikke noen generell åpning for å ta i bruk (for) lange avskrivningstider på programvare, selv om maks grensen økes til 15 år. Forslaget åpner kun for å sette avskrivningstiden til mer enn 5 år (dagens maksimale avskrivningstid) og opp mot 15 år når dette er i tråd med den forventete levetiden.

4. Forslag til forskriftsendring

Budsjett- og regnskapsforskriften § 3-4 første ledd skal lyde (endringer i kursiv):

Anleggsmidler som har begrenset utnyttbar levetid, avskrives over den utnyttbare levetiden til anleggsmidlet. Avskrivningsperioden kan likevel ikke være lengre enn

- a) 5 år for IKT-utstyr ~~og programvare~~, kontormaskiner, og lignende
- b) 10 år for inventar og innredning, større utstyr, verktøy og maskiner, kjøretøy, og lignende
- c) *15 år for programvare*
- d) 20 år for brannbiler og andre større nyttekjøretøy, større anleggsmaskiner, båter og ferger, og lignende
- e) 40 år for barnehagelokaler, skolelokaler, idrettshaller og idrettsanlegg, boliger og lokaler til bofellesskap, veger og parkeringsplasser, terminalbygninger, kaier og kaianlegg, forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner, høydebasseng og ledningsnett, og lignende
- f) 50 år for administrasjonslokaler, institusjonslokaler, kulturbygg, lagerbygg, brannstasjoner, og lignende.