

Høringsnotat

—

Endringer i budsjett- og regnskapsforskriften for kommunene og fylkeskommunene mv. og selvkostforskriften

Forslag om økt maksimal avskrivningstid for ledningsnett mv. i kommuneregnskapet og
ny kalkylerente for beregning av selvkost mv.

Kommunal- og distriktsdepartementet, mai 2025

Høringsfrist: 3. september 2025

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Forslagene i høringsnotatet – sammendrag	3
1.2	Bakgrunn	4
2	Maksimal avskrivningstider for varige driftsmidler i kommuneregnskapet.....	6
2.1	Gjeldende rett	6
2.2	Vurderinger og forslag	8
2.2.1	Problembeskrivelse	8
2.2.2	Økt maksimal avskrivningstid – anbefalinger fra NTNU Samfunnsforskning	9
2.2.3	Økt maksimal avskrivningstid – departementets vurderinger og forslag	10
2.2.4	Virkningstidspunkt for økt maksimal avskrivningstid	12
2.2.5	Endring av levetid og avskrivninger (regnskapsføring av estimatendringer)	16
2.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	19
2.3.1	Konsekvenser for kommunenes avdrag på lån, gebyrinntekter og netto driftsresultat ...	19
2.3.2	Konsekvenser for gebyrnivået.....	20
2.3.3	Administrative konsekvenser	22
3	Kalkylerenten i selvkostberegningen	23
3.1	Gjeldende rett	23
3.2	Vurderinger og forslag	23
3.2.1	Problembeskrivelse	23
3.2.2	Vurderinger og forslag fra NTNU Samfunnsforskning.....	24
3.2.3	Departementets vurderinger og forslag	26
3.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	36
4	Framføringsperioden for overskudd og underskudd i selvkostregnskapet	37
4.1	Gjeldende rett	37
4.2	Vurderinger og forslag	38
4.2.1	Problembeskrivelse	38
4.2.2	Vurderinger og anbefalinger fra NTNU Samfunnsforskning.....	39
4.2.3	Departementets vurderinger og forslag	39
4.2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	42
5	Forslag til forskriftsendringer	43

1 Innledning

Kommunal- og distriktsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i reglene om maksimale avskrivningstider for ledningsnett og enkelte typer bygg i [forskrift 7. juni 2019 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.](#) (omtalt som budsjett- og regnskapsforskriften). Departementet foreslår at endringene skal gjelde fra og med budsjett- og regnskapsåret 2026.

Departementet legger også frem forslag om ny kalkylerente for beregning av selvkost i [forskrift 11. november 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer](#) (selvkostforskriften). Departementet foreslår at kalkylerenten skal endres, men tidspunktet for endringen må vurderes nærmere. Tidspunktet for iverksetting vurderes nærmere i lys av renteutviklingen og departementet vil komme tilbake til om iverksettingen skal skje fra og med budsjett- og regnskapsåret 2026 eller senere.

For å forenkle framstillingen, bruker departementet i høringsnotatet kommune som felles betegnelse for kommune og fylkeskommune, hvis ikke noe annet framgår av sammenhengen.

Høringsfristen er 3. september 2025.

1.1 Forslagene i høringsnotatet – sammendrag

I budsjett- og regnskapsforskriften foreslår departementet at den maksimale avskrivningstiden for ledningsnett (vann- og avløpsledninger) økes fra 40 til 80 år, og fra 40 til 50 år for enkelte bygg og anlegg (barnehagelokaler, skolelokaler, idrettshaller og idrettsanlegg, boliger og lokaler til bofellesskap). Bakgrunnen for forslaget er at dagens maksimale avskrivningstid på 40 år for ledningsnett og nevnte bygg og anlegg etter departementets vurdering framstår urimelig kort sammenlignet med faktiske levetider, også med tanke på beregningen av kommunenes minimumsavdrag på lån¹ og beregningen av selvkost. For øvrige kommunale og fylkeskommunale anleggsmidler har departementet ikke funnet grunnlag for å øke de maksimale avskrivningstidene. Etter departementets vurdering framstår de maksimale avskrivningstidene utover de som foreslås økt, å være i rimelig samsvar med forventete levetider, også hensyntatt et forsiktighetsprinsipp og at avdragstiden på lån ikke bør være for lang.

Departementet foreslår videre at kommunene skal revurdere avskrivningsplanene for alle investeringer i ledningsnett foretatt i 2025 og tidligere. Det vil i praksis si å gjøre konkrete vurderinger av utnyttbar levetid for det enkelte ledningsnett som i dag avskrives over 40 år og forlenge avskrivningstiden opp til maksimalt 80 år. Forslaget har administrative konsekvenser for kommunene som nevnt, men departementet har lagt mest vekt på at dette isolert sett vil trekke ned nivået på dagens gebyrer og gjenspeile at ledningsnett har betydelig lengre levetid enn gjeldende avskrivningstider. Av samme grunn foreslår

¹ [Forskrift 27. september 2024 nr. 2348 om minimumsavdrag på lån for kommuner fylkeskommuner, mv.](#)

departementet at kommunene også skal revurdere avskrivningsplanene for alle investeringer i forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner og høydebasseng foretatt i 2019 og tidligere. Det vil si å gjøre vurderinger av utnyttbar levetid for nevnte anleggsmidler som i dag avskrives over 20 år og forlenge avskrivningstiden opp til maksimalt 40 år. Også dette vil isolert sett trekke ned nivået på dagens gebyrer. Over tid vil effekten av lavere avskrivninger motvirkes av totalt sett høyere rentekostnader, noe som isolert øker årets selvkost og gebyrene over tid.

Det vil imidlertid være en mer omfattende jobb å revurdere avskrivningstiden også for alle barnehagelokaler, skolelokaler, idrettshaller og idrettsanlegg, boliger og lokaler til bofellesskap. Nyten av en slik gjennomgang framstår begrenset og har heller ikke nevneverdig betydning for beregning av selvkost og gebyrer. Økningen i maksimal avskrivningstid til 50 år for slike bygg og anlegg vil derfor bare gjelde for nye investeringer fra 2026.

I selvkostforskriften foreslår departementet at kalkylerenten endres fra 5-årig swaprente pluss $\frac{1}{2}$ prosentpoeng til 3-måneders NIBOR pluss 0,6 prosentpoeng. Bakgrunnen for forslaget er at dagens kalkylerente typisk vil avvike (mer eller mindre) fra de løpende rentebetingelsene som kommunene faktisk står overfor på sine lån og innskudd, noe som innebærer en renterisiko som kan medføre en finansiell belastning for kommuneøkonomien. Departementets forslag bygger på at en NIBOR-basert kalkylerente i stor grad reduserer denne risikoen, samtidig som gebyrnivået i større grad vil samsvare med kommunenes løpende rentebetingelser. Siden dagens kalkylerente ligger på et noe lavere nivå enn den foreslåtte nye kalkylerenten, vil en endring i dag isolert sett bety en viss økning i selvkost og gebyrnivået. Departementet foreslår derfor å avvente og eventuelt utsette innføringen av ny kalkylerente, og vil komme tilbake til tidspunktet for dette etter at det er gjort nærmere vurderinger i lys av renteutviklingen.

Departementet foreslår at fremføringsperioden for over- og underskudd i selvkostregnskapet beholdes uendret på fem år. Dette ivaretar behovet for å kunne holde gebyrutviklingen forutsigbar, jevn og stabil, uten at dagens kostnader veltes over på senere brukere/generasjoner.

1.2 Bakgrunn

Reglene for avskrivninger i kommuneregnskapet har stor betydning både for kommuneøkonomien og for gebyrene på et tjenesteområde som er underlagt selvkostprinsippet, for eksempel vann- og avløpssektoren. I korte trekk og noe forenklet, er sammenhengen at avskrivningstiden for investeringer har betydning for hvor lang nedbetalingsbetalingstiden for investeringene er. Nærmere bestemt har avskrivningstiden betydning både for løpetiden på kommunens nedbetaling av lån og for hvor lang tid kommunens utlegg til investeringene på selvkostområdet blir nedbetalt av innbyggerne gjennom gebyrene. Avskrivningstiden bør derfor gjenspeile levetiden på investeringen, slik at nedbetalingstiden hverken blir for kort eller lang.

Også kalkylerenten for beregning av selvkost har stor betydning for kommuneøkonomien og gebyrene. I korte trekk har kalkylerenten betydning for nivået på selvkost og gebyrene,

men også for hvilken renterisiko kommunene må håndtere når det er avvik mellom kalkylerenten og det faktiske rentebetingelsene som kommunene har på sine lån. Kalkylerenten og dermed gebyrene bør over tid gjenspeile de faktiske rentebetingelsene til kommunene. I tillegg bør renterisikoen for kommunene ikke være for stor.

Videre er reglene for fremføring av over- og underskudd av i selvkostregnskapet viktige for muligheten til å kunne oppnå en jevn og forutsigbar gebyrutvikling, slik at ikke årlige variasjoner i selvkost eller gebyrinntekter må slå ut i årlige svingninger i gebyrnivået.

Departementet har vurdert om det er behov for å justere reglene avskrivningstider, kalkylerenten og fremføringsperioden for over- og underskudd i selvkostregnskapet, både ut fra kommunaløkonomiske hensyn og med hensyn til selvkost, gebyrnivået og utviklingen i gebyrene. For å få et bredere grunnlag for vurderingene, lyste departementet i mars 2024 ut et oppdrag om utredning av faktiske levetider på ulike typer kommunale investeringer, kalkylerenten og fremføringsperioden. I mai 2024 ble oppdraget tildelt NTNU Samfunnsforskning, i samarbeid med BDO og SINTEF. NTNU Samfunnsforskning sin rapport (SØF-rapport nr. 06/24) ble levert og publisert på departementets nettsider i desember 2024, se [Selvkost i kommunene – avskrivningstid, kalkylerente og framføringsperiode - regjeringen.no](#). I dette høringsnotatet gjøres det kort rede for vurderingene og forslagene i rapporten under de punktene hvor dette er aktuelt.

Departementet gjør dessuten oppmerksom på at Stortinget i februar 2025 behandlet representantforslag (Dokument 8:21 S (2024-2025)) om lavere vann- og avløpsgebyrer, se sak [Dokument 8:21 S \(2024-2025\)](#). Stortinget vedtok å be regjeringen forlenge maksimal avskrivningstid på renseanlegg, pumpestasjoner, høydebasseng og ledningsnett i forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. til 80 år i tråd med SØF-rapport nr. 06/24 Selvkost i kommunene - avskrivningstid, kalkylerente og framføringsperiode. Stortinget vedtok også å be regjeringen revidere forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften) med mål om å forlenge perioden for når fremtidig overskudd må tilbakeføres eller underskudd kan fremføres.

2 Maksimale avskrivningstider for varige driftsmidler i kommuneregnskapet

2.1 Gjeldende rett

Avskrivninger i kommuneregnskapet

Forskrift 7. juni 2019 nr. 714 om økonomiplan årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv (budsjett- og regnskapsforskriften) § 3-4 første ledd fastsetter at anleggsmidler som har begrenset utnyttbar levetid skal avskrives over den utnyttbare levetiden til anleggsmidlet. Avskrivningstidene kan likevel ikke være lengre enn:

- a. 5 år for IKT-utstyr, 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 og høydebasseng og ledningsnett, og lignende
- f. 50 år for administrasjonslokaler, institusjonslokaler, kulturbygg, lagerbygg, brannstasjoner, og lignende.

Bestemmelsen innebærer at avskrivningstiden i kommuneregnskapet skal vurderes konkret og fastsettes individuelt for hver eiendel ut fra eiendelens egenskaper, og ikke følge en fast felles sjablong. Samtidig kan avskrivningstiden ikke settes lengre enn maksimal avskrivningstid. Dette innebærer for eksempel at hvis levetiden for en ny skole etter en konkret vurdering forventes å være 30 år, er det denne som skal benyttes for avskrivningene, og ikke den maksimale avskrivningstiden på 40 år. Hvis levetiden for en ny skole vurderes å være 50 år, skal avskrivningstiden likevel settes til 40 år, som altså er den øvre grensen for avskrivning av skolebygg.

En eventuell økning i maksimal avskrivningstid medfører ikke automatisk at avskrivningstiden for en bestemt eiendel forlenges tilsvarende. Dersom avskrivningstiden for en bestemt eiendel skal forlenges, må det først gjøres en ny konkret vurdering av eiendelens utnyttbare levetid som tilsier at levetiden er lengre enn avskrivningsplanen, før avskrivningstiden eventuelt forlenges.

Dagens regler med individuell vurdering av levetiden gjelder kun for investeringer foretatt i regnskapsåret 2020 og senere. Investeringer foretatt i 2019 har derimot avskrivningsplaner som følger de faste sjablongene som var fastsatt i tidligere [forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning \(for kommuner og](#)

[fylkeskommuner](#)) § 8 andre ledd. For eksempel skulle alle skolebygg avskrives over 40 år. Investeringene som er foretatt til og med regnskapsåret 2019 følger altså disse påbegynte sjablonmessige avskrivningene.

Avskrivningstiden har betydning for kommunenes krav til minimumsavdrag på lån. Kommunens avdrag skal samlet være minst lik størrelsen på kommunens avskrivninger i regnskapsåret, justert for forholdet mellom lånegjelden og de avskrivbare anleggsmidlene, jf. kommuneloven § 14-18 og [forskrift 27. september nr. 2348 om minimumsavdrag på lån for kommuner, fylkeskommuner, mv.](#) For eksempel vil lengre avskrivningstid medføre lavere avskrivningskostnader og isolert sett redusere kravet til minste årlige avdrag. De maksimale avskrivningstidene i budsjett- og regnskapsforskriften § 3-4 første ledd er fastsatt ut fra hensynet til at avdragstiden for kommunenes låneopptak ikke skal bli for lang.

Avskrivningstidene som er lagt til grunn i kommuneregnskapet har også betydning for beregningen av selvkost når kommunen benytter de regnskapsmessige avskrivningstidene i selvkostkalkylen, se neste avsnitt.

Avskrivninger ved beregning av selvkost

Beregningen av samlet selvkost, som legger den øvre rammen for kommunens samlede gebyrinntekter fra en tjeneste, er regulert av selvkostforskriften. Hvordan avskrivninger skal beregnes i selvkost er regulert i forskriften § 5 tredje ledd, som åpner for to alternativer. Kommunene kan selv velge hvilket alternativ som benyttes.

Det ene alternativet ved beregning av selvkost tar utgangspunktet i at avskrivningene skal foretas planmessig over den utnyttbare levetiden til det varige driftsmidlet, jf. § 5 tredje ledd første punktum. Avskrivningstiden skal altså fastsettes ut fra en konkret vurdering av forventet brukstid, på samme måte som i kommunenes årsregnskap. Til forskjell fra avskrivningene i kommuneregnskapet, er ikke avskrivningene i selvkost etter dette alternativet underlagt en maksimal avskrivningstid. For eksempel skal ledningsnett med en forventet levetid på 80 år etter dette alternativet avskrives over 80 år i selvkostberegningen, selv om slike avskrives over 40 år i kommuneregnskapet.

Praktisering av dette alternativet innebærer at kommunen må operere med to sett av avskrivningsplaner med ulik avskrivningstid, én avskrivningstid for kommuneregnskapet og én avskrivningstid for beregningen av selvkost. Bruk av alternativet innebærer at det isolert sett oppstår en differanse mellom gebyrinntektene (basert på lengre avskrivningstid) og minste avdrag på lån (basert på inntil maksimal avskrivningstid), som (midlertidig) må finansieres av kommunen med andre frie inntekter.

Det andre alternativet ved beregning av selvkost er at den utnyttbare levetiden settes lik avskrivningstiden i kommunens årsregnskap. For eksempel kan en kommune legge til grunn at avskrivningen av ledningsnett ved beregning av selvkost fastsettes med utgangspunkt i avskrivningstidene i kommuneregnskapet (avskrivninger over 40 år). Som NTNU Samfunnsforskning bekrefter i sin rapport, benytter de aller fleste kommunene dette alternativet.

2.2 Vurderinger og forslag

2.2.1 Problembeskrivelse

Departementet viser til at dagens maksimale avskrivningstider i kommuneregnskapet i all hovedsak bygger på avskrivningssjablongene i den tidligere regnskapsforskriften. For eksempel tilsvarer dagens øvre grense på 40 år for skolebygg, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 3-4 første ledd, den tidligere sjablongen på 40 år, jf. forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) § 8 andre ledd.

Ved fastsettelsen av den nye budsjett- og regnskapsforskriften i 2019 hadde departementet ikke faglig grunnlag for å gjøre særlige endringer i de maksimale avskrivningstidene sammenlignet med de tidligere sjablongene. I høringsrunden til den nye forskriften (jf. [høringsnotat 19.12.2018](#)) mottok departementet kun et fåtall innspill til de maksimale avskrivningstidene. Det ble derfor bare foretatt enkelte justeringer. Blant disse var at maksimal avskrivningstid for forbrenningsanlegg, renseanlegg og pumpestasjoner ble økt og satt til 40 i stedet for 20 år. For ledningsnett ble maksimal avskrivningstid beholdt på 40 år, selv om den faktiske levetiden i praksis kan være betydelig lengre. Bakgrunnen for dette var hensynet til at avdragstiden på lån ikke blir for lang.

Fra ulike hold har det i etterkant særlig blitt pekt på at en maksimal avskrivningstid på 40 år for ledningsnett er urimelig kort, og da gjerne med henvisning til at dette medfører unødige høye vann- og avløpsgebyrer når avskrivningstidene i kommuneregnskapet legges til grunn for beregningen av selvkost, og at dette heller ikke er i godt samsvar med et generasjonsprinsipp i den forstand at dagens brukere ikke skal finansiere fremtidige generasjoners bruk. Det er også pekt på at dersom avskrivningstidene i selvkostkalkylen skal baseres på levetider utover det som ligger til grunn for avskrivningene i kommuneregnskapet, vil det isolert sett bidra til at nivået på selvkost og gebyrene på kort sikt blir lavere enn kravet til minste årlige avdrag på lån.² Dette kan skape en differanse i kommuneregnskapet som kommunen i så fall må finansiere over budsjettet med andre frie inntekter. Departementet viser videre til at de maksimale avskrivningstidene generelt, for alle typer eiendeler og ikke bare for ledningsnett, også har betydning for størrelsen på kommunenes minimumsavdrag på lån.

De maksimale avskrivningstidene i kommuneregnskapet har ikke vært evaluert tidligere i sin fulle bredde, i lys av disse problemstillingene. Departementet har derfor bedt NTNU Samfunnsforskning om å gjøre en vurdering av faktiske levetider på ulike typer kommunale anleggsmidler, sett opp mot de maksimale avskrivningstidene i budsjett- og regnskapsforskriften. Målet har vært å avdekke om det er anleggsmidler med forventet levetid som er betydelig lengre enn den maksimale avskrivningstiden. I rapporten peker NTNU Samfunnsforskning på at det særlig for enkelte typer bygg og vann- og

² Det vil også oppstå differanser mellom nivå på gebyrinntektene og låneavdragene når en kommune prioriterer å betale mer avdrag på lån enn minimumsavdraget.

avløpsledninger i dag er maksimale avskrivningstider som avviker betydelig fra forventet levetid.

I det følgende redegjøres det kort for vurderingene og anbefalingene i rapporten. Dette danner bakteppet for departementets vurderinger av om den maksimale avskrivningstiden i kommuneregnskapet bør økes for noen typer eiendeler, deriblant ledningsnett.

2.2.2 Økt maksimal avskrivningstid – anbefalinger fra NTNU Samfunnsforskning

NTNU Samfunnsforskning har vurdert om det er kategorier av anleggsmidler som har urimelig lav maksimal avskrivningstid i kommuneregnskapet sammenlignet med forventet levetid. Kartleggingen har omhandlet alle typer anleggsmidler i en kommune, og har ikke vært avgrenset til kun å gjelde selvkostområdene.

Kartleggingen viser at det for de fleste anleggsmidlene er rimelig samsvar mellom forventet levetid og maksimal avskrivningstid. Forventet levetid for anleggsmidler i kategoriene a³, kategori b⁴, kategori c⁵ og kategori d⁶, samsvarer i hovedsak rimelig godt med maksimal avskrivningstid i forskriften. NTNU Samfunnsforskning foreslår ingen endringer i maksimal avskrivningstid for anleggsmidler innenfor disse kategoriene.

Kartleggingen viser at det er enkelte typer anleggsmidler som sannsynligvis har en til dels betydelig høyere forventet levetid enn maksimal avskrivningstid i budsjett- og regnskapsforskriften. NTNU Samfunnsforskning peker på at det særlig er bygg og vann- og avløpsledninger som er særlig relevant å vurdere om burde ha en høyere maksimal avskrivningstid.

Kartleggingen indikerer at flere relevante kommunale bygg har en forventet levetid som ligger over dagens maksimale avskrivningstid. Medianen for forventet levetid for anleggsmidlene som inngår i kategori e⁷ og kategori f⁸, er for begge kategoriene 60 år. Basert på dette, kan det i følge NTNU Samfunnsforskning være hensiktsmessig å samle byggene i disse kategoriene til én kategori med felles maksimal avskrivningstid. NTNU Samfunnsforskning peker samtidig på at man også må vurdere om usikkerhet rundt fremtidig levetid taler for å opprettholde dagens maksimale avskrivningstider. NTNU Samfunnsforskning mener at en konservativ løsning kan være å samle alle bygg i en kategori med 50 års avskrivningstid.

³ IKT-utstyr, kontormaskiner, og lignende

⁴ inventar og innredning, større utstyr, verktøy og maskiner, kjøretøy, og lignende

⁵ programvare

⁶ brannbiler og andre større nyttekjøretøy, større anleggsmaskiner, båter og ferger, og lignende

⁷ 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

⁸ administrasjonslokaler, institusjonslokaler, kulturbygg, lagerbygg, brannstasjoner, og lignende

For vann- og avløpsledninger og kummer/kumanlegg peker rapporten på at den forventede levetiden er mellom 80 og 120 år avhengig av materialtype. Dette er betydelig lengre enn den maksimale avskrivningstiden på 40 år. NTNU Samfunnsforskning skisserer at maksimal avskrivningstid økes til 80-100 år. NTNU Samfunnsforskning skriver at økt usikkerhet ved lengre avskrivningstid tilsier at det kan være fornuftig å legge til grunn et konservativt levetidsanslag for maksimal avskrivningstid. Ved lengre avskrivningstid stilles det også økte krav til kommunene om å gjøre aktive vurderinger av usikkerheten når man velger avskrivningstid.

Rapporten peker videre på at pumpestasjoner, høydebasseng og renseanlegg har en forventet levetid på ca. 50 år, men komponenter i disse anleggene har kortere levetid.

NTNU Samfunnsforskning har estimert effektene av endret avskrivningstid på minimumsavdraget og selvkost. Dette omtales i punkt 2.3.

2.2.3 Økt maksimal avskrivningstid – departementets vurderinger og forslag

Departementet har som utgangspunkt at det bør være et rimelig samsvar mellom forventet levetid og avskrivningstid i kommunenes årsregnskap. Dette er en forutsetning for at nivået på de årlige avskrivningskostnadene i kommuneregnskapet skal gi et godt uttrykk for det årlige kapitalslitet. Samtidig skal de maksimale avskrivningstidene i budsjett- og regnskapsforskriften bidra til at avdragstiden på lån ikke blir for lang. Departementet vil i tillegg peke på at maksimale avskrivningstider ivaretar at det er usikkerhet om faktiske fremtidige levetider, særlig for investeringer som i utgangspunktet har lang forventet levetid der usikkerheten er størst. For eksempel kan befolkningsvekst, ny teknologi og nye krav som følger av for eksempel revidert avløpsdirektiv, medføre at det vil være behov for oppgraderinger og investeringer før et anlegg eller et ledningsnett har nådd sin tekniske levetid. Det trekkes i retning av at avskrivningstidene holdes litt konservative.

Som kartleggingen fra NTNU Samfunnsforskning viser, er det for de fleste anleggsmidlene rimelig samsvar mellom forventet levetid og maksimal avskrivningstid i budsjett- og regnskapsforskriften. Dette tilsier etter departementets vurdering at dagens avskrivningsregler i hovedsak legger til rette for at avskrivningene i kommuneregnskapet kan gjenspeile forventet utnyttbar levetid på investeringene. Dette taler for at det ikke er tunge grunner til å gjøre større justeringer eller endringer i kategoriene av anleggsmidler og maksimale avskrivningstider, bortsett fra for noen typer anleggsmidler.

Som kartleggingen fra NTNU Samfunnsforskning også viser, har enkelte typer bygg (bygg som i dag har maksimal avskrivningstid på 40 år) og vann- og avløpsledninger inklusive kummer og kumanlegg (heretter omtalt som ledningsnett) dels betydelig høyere forventet levetid enn maksimal avskrivningstid i budsjett- og regnskapsforskriften. Departementets vurdering er at forskjellene her er såpass store at dette taler for å øke maksimal avskrivningstid for de aktuelle typene bygg og ledningsnett. Departementet er enig i rapportens anbefaling om å øke maksimale avskrivningstider for slike eiendeler, slik at avskrivningstidene i kommuneregnskapet i større grad kan tilsvare faktisk levetid. Departementet legger vekt på at dette bidrar til at avskrivningskostnadene i kommuneregnskapet bedre gjenspeiler brukstid og årlig kapitalslit. Dette bidrar også til at

kravet til minste årlige avdrag på lån bedre gjenspeiler den faktiske levetiden, noe som altså gir bedre samsvar mellom lengste mulige avdragstid på lån og levetiden på investeringene.

Departementet viser videre til at en økning av de maksimale avskrivningstidene for ledningsnett også innebærer fordeler for beregningen av selvkost. Forslaget legger til rette for at (alle) kommunene tar hensyn til lange levetider på ledningsnettet i beregningen av selvkost, ved å benytte de regnskapsmessige avskrivningstidene fra kommuneregnskapet i selvkostkalkylen. Dette bidrar til at samlet selvkost/gebyrgrunnlaget, og de årlige gebyrene, bedre gjenspeiler den faktiske levetiden på investeringene. At kommunene ikke trenger å operere med egne avskrivningstider i selvkostkalkylen for å ivareta dette, kan være en viss praktisk forenkling for kommunene.

Departementet vil også peke på at med de samme avskrivningstidene i kommuneregnskapet og i selvkostberegningen, bidrar man til å redusere avvik mellom størrelsen på kravet til minste årlige avdrag (ev. det kommunen betaler i avdrag dersom kommunen har lagt seg på minimumsavdrag) og kommunens selvkost/gebyrgrunnlag. Med andre ord vil like avskrivningstider bak kommunenes låneavdrag og gebyrinntektene bidra til at kommunene unngår å måtte finansiere midlertidige forskjeller mellom avdrag og gebyrinntekter med bruk av frie inntekter.

Lengre levetider gir isolert sett lavere årlige avskrivningskostnader, men da i en tilsvarende lengre periode til investeringen er ferdig avskrevet. Departementet minner om at over tid vil effekten av lavere avskrivninger motvirkes av totalt sett høyere rentekostnader. Lavere avskrivninger vil isolert redusere kravet til minste årlige avdrag. Dersom en kommune forlenger avdragstiden på lån tilsvarende for å oppnå lavere årlige avdrag, vil motsatsen over tid være høyere renteutgifter på kommunens gjeld. Lavere avskrivninger vil på kort sikt redusere årets selvkost og den øvre rammen for gebyrene. Når avskrivningene som ligger til grunn for gebyrene dras lengre ut i tid, vil motsatsen bli totalt sett høyere rentekostnader over levetiden, noe som isolert øker årets selvkost og gebyrene over tid.

Spørsmålet videre er hva ny maksimal avskrivningstid skal være for bygg og ledningsnett som i dag har maksimal avskrivningstid på 40 år. Departementets vurdering er at det også for disse eiendelene bør legges til grunn at den maksimale avskrivningstiden skal støtte opp under at avdragstiden på lån ikke blir for lang, på samme måte som for øvrige eiendeler. Departementet mener at også usikkerheten om lengden på levetiden bør tas hensyn til. Desto lengre avskrivningstiden settes, jo større vil usikkerheten være for at det inntreffer forhold som forkorter levetiden. Det er flere forhold som påvirker levetidsanslagene, hvor også løpende vedlikehold er en forutsetning for å sikre at investeringen holder den forventede levetiden. Departementet vil også peke på at fremtidige behov eller krav kan endres, noe som kan føre til at anleggsmiddelet må nedskrives før maksimal avskrivningstid er nådd. NTNU Samfunnsforskning trekker frem endring i standarder og klimaendringer, samt endringer i bosettingsmønster som de største usikkerhetsfaktorene. Dette taler etter departementets vurdering for at maksimal

avskrivningstid ikke økes for mye, for å begrense risikoen for at anleggsmidler må nedskrives ved endringer i fremtidig behov.

Departementet foreslår ut fra dette at de maksimale avskrivningstidene endres fra og med budsjett- og regnskapsåret 2026 i tråd med de konservative anslagene i rapporten fra NTNU Samfunnsforskning. Departementet foreslår at maksimal avskrivningstid for ledningsnett (vann- og avløpsledninger inklusive kummer og kumanlegg) økes fra 40 år til 80 år, se forslaget til forskriftsendring romertall I § 3-4 første ledd andre punktum ny bokstav g. Maksimal avskrivningstid for bygg som i dag har maksimalt 40 år (barnehagelokaler, skolelokaler, idrettshaller og idrettsanlegg, boliger og lokaler til bofellesskap), økes til 50 år. Dette innebærer at bygg samles i en felles kategori med avskrivningstid på 50 år, se forslaget til forskriftsendring romertall I § 3-4 første ledd andre punktum bokstav f. Med dette forslaget er departementets vurdering at maksimal avskrivningstid kommer nærmere forventet levetid, samtidig som det tas høyde for at det er usikkerhet knyttet til levetiden og at avdragstiden på lån ikke skal bli for lang.

Departementet har for øvrig også vurdert om maksimal avskrivningstid for forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner og høydebasseng bør økes, selv om NTNU Samfunnsforskning ikke peker spesielt på et behov for dette. Departementet foreslår å ikke endre dagens maksimale avskrivningstid for slike anlegg. Dagens maksimale avskrivningstid på 40 år gir etter departementets vurdering fortsatt et rimelig samsvar med forventete levetider dersom man tar hensyn til risiko og legger et forsiktighetsprinsipp til grunn ved vurdering av levetider.

2.2.4 Virkningstidspunkt for økt maksimal avskrivningstid

Problemstillinger

Departementet foreslår at de maksimale avskrivningstidene for ledningsnett, barnehagelokaler, skolelokaler, idrettshaller og idrettsanlegg, boliger og lokaler til bofellesskap skal økes fra og med regnskapsåret 2026, jf. punkt 2.2.3. Spørsmålet videre er om økningene i maksimale avskrivningstider bare skal gjelde for investeringer i ledningsnett og nevnte bygg og anlegg som foretas i 2026 og senere, eller om økningene også skal ha virkning for slike investeringer som er foretatt i 2025 og tidligere.

Gitt at økningene også skal ha virkning for tidligere investeringer, er spørsmålet deretter hvilken metode som skal benyttes for endring av avskrivningsplanene (regnskapsføring av estimatendringer). Regnskapsføring av estimatendringer omtales i punkt 2.2.5.

Bakgrunn

Når departementet nå foreslår økte maksimale avskrivningstider for ledningsnett (vann- og avløpsledninger inklusive kummer og kumanlegg) og enkelte typer bygg og anlegg som nevnt foran, er det spørsmål om disse endringene (på samme måte som i 2020) bare skal gjelde for nye investeringer som foretas fra og med 2026, eller om også avskrivningsplanene for tidligere investeringer skal justeres. Spørsmålet må blant annet vurderes i lys av tidligere regelendringer.

Departementet viser til at avskrivningsreglene ble endret med ny budsjett- og regnskapsforskrift fra regnskapsåret 2020, uten at avskrivningene for investeringer foretatt i 2019 og tidligere skulle endres. Investeringer fra 2019 og tidligere følger i dag den opprinnelige avskrivningsplanen. For eksempel skulle alle skoler avskrives over 40 år, jf. punkt 2.1. Investeringene som er foretatt til og med regnskapsåret 2019 følger altså de påbegynte sjablonmessige avskrivningene.

Denne løsningen, der nye avskrivningsregler kun kom til anvendelse på nye investeringer (i 2020 og senere), må ses på bakgrunn av at ordningen med faste sjablonger ble erstattet med krav om at avskrivninger skal skje over den utnyttbare levetiden til eiendelen basert på en individuell og konkret vurdering for hver eiendel ut fra eiendelens egenskaper (innenfor maksimale avskrivningstider), jf. punkt 2.1. Departementet la til grunn at en fullstendig gjennomgang av levetidene og avskrivningsplanene for alle gamle investeringer basert på individuelle vurderinger ut fra nytt regelverk er ressurskrevende, og departementet antok at en slik fullstendig gjennomgang neppe stod i forhold til nytten. Ved innføringen av de nye avskrivningsreglene i 2020 la departementet derfor til grunn at de nye avskrivningsreglene bare skulle gjelde for nye investeringer (investeringer som foretas fra og med regnskapsåret 2020), mens eksisterende eiendeler (investeringer foretatt til og med regnskapsåret 2019) fortsatt skal følge påbegynte sjablonmessige avskrivninger. Dessuten ville en slik gjennomgang i 2020 i hovedsak i praksis medføre at avskrivningstiden eventuelt skulle settes kortere enn gjeldende avskrivningsplaner. Og en gjennomgang ville også bare kunne medføre lengre avskrivningstider for enkelte typer eiendeler, det vil si de som fikk maksimal avskrivningstid i nytt regelverk som var lengre en sjablongene i tidligere regler. Disse momentene er også relevante for spørsmålet nå om økte maksimale avskrivningstider for ledningsnett mv. bare skal gjelde nye eller også tidligere investeringer.

Departementet minner om at reglene i budsjett- og regnskapsforskriften § 3-4 innebærer at en økning i maksimal avskrivningstid for bestemte typer eiendeler ikke automatisk medfører at avskrivningstiden forlenges tilsvarende for disse eiendelene, jf. kravet om individuell og konkret vurdering. Dersom avskrivningsreglene i dagens forskrift, herunder økte maksimale avskrivningstider for ledningsnett mv., også skal gjelde for tidligere investeringer, innebærer det at levetiden for disse investeringene først må revurderes, og da konkret og individuelt for den enkelte investering i tråd med forskriften § 3-4 første ledd. Det er kun dersom denne konkrete vurderingen gir grunnlag for å øke avskrivningstiden at avskrivningstiden skal forlenges, inntil det maksimale. I visse tilfeller vil en konkret vurdering dessuten kunne tilsi at avskrivningstiden skal kortes ned i stedet for forlenges.

For eksempel er det ikke gitt at en økning i maksimal avskrivningstid til 50 år for skolebygg skal medføre en forlenget avskrivningstid på 10 år. Eksempelvis kan man i praktiske tilfeller tenke seg at forventet levetid for en gitt skolebygning fra 2000-tallet etter en konkret vurdering i dag vurderes til å være 30 år. Dette illustrerer at å pålegge kommunene å revurdere avskrivningsplanene for tidligere investeringer kan slå begge veier. Departementet antar at dette særlig vil gjelde for bygninger. For ledningsnett, der

maksimal avskrivningstid foreslås økt med 40 år, antar departementet derimot at revurdering av levetiden og avskrivningsplanene i hovedsak, eller i alle fall for en større del, vil resultere i en lengre forventet levetid og forlenget avskrivningstid sammenlignet med dagens avskrivningstider.

Vurderinger og forslag

Et sentralt formål bak forslagene i dette høringsnotatet er nå at kommunene skal kunne benytte de samme avskrivningstidene som er brukt i kommuneregnskapet for å beregne selvkost. Et annet hensyn er at selvkost og det samlede gebyrnivået i den enkelte kommune skal gjenspeile at enkelte eiendeler, og da særlig ledningsnett, har betydelig lengre levetider enn det som ligger til grunn for dagens regnskaper og selvkost.

Dersom økte maksimale avskrivningstider i kommuneregnskapet bare skal gjelde for nye investeringer foretatt fra og med 2026, vil effekten av «lange levetider» bare gradvis bli implementert i kommuneregnskapet og selvkostkalkylen, og først få full effekt på kravet til minste årlige avdrag og selvkost når alle investeringene i 2025 og tidligere er ferdig avskrevet. På kort sikt vil effekten bli marginal, og kun være knyttet til nye investeringer fra 2026. Departementet viser til at effekten av lengre avskrivningstider for ledningsnett har en størrelse av økonomisk betydning, både for minimumsavdraget og selvkost/gebyrgrunnlaget, jf. punkt 2.3 om økonomiske konsekvenser. Ut fra et generasjonsperspektiv taler dette etter departementets vurdering for at «lange levetider» bør få effekt på kort sikt.

Departementets forslag er ut fra dette at økte maksimale avskrivningstider for ledningsnett fra og med regnskapsåret 2026 også skal gjelde for alle tidligere investeringer i ledningsnett (vann- og avløpsledninger inklusive kummer og kumanlegg). Forslaget innebærer at kommunene må revurdere avskrivningsplanene for alle investeringer i ledningsnett foretatt i 2025 og tidligere (ledningsnett som i dag avskrives over 40 år). Det vil i praksis si å gjøre individuelle konkrete vurderinger av hva som er utnyttbar levetid for det enkelte varige driftsmiddel i tråd med forskriften § 3-4 første ledd. Dersom denne vurderingen tilsier at levetiden er lengre (ev. kortere) enn dagens avskrivningstid i kommunens årsregnskap, skal det fastsettes en ny avskrivningsplan basert på den nye levetiden, innenfor rammen av maksimal avskrivningstid på 80 år, se forslaget til forskriftsendring romertall I ny § 3-4a andre ledd.

Eksempel: Et ledningsnett avskrives i dag over 40 år. Etter en konkret vurdering er forventet utnyttbar levetid 60 og ikke 40 år. Det skal da fastsettes en ny avskrivningsplan basert på 60 år samlet avskrivningstid. Dersom den konkrete vurderingen er forventet utnyttbar levetid på 100 og ikke 40 år, skal det fastsettes en ny avskrivningsplan basert på 80 år (maksimal avskrivningstid).

Hvordan den nye avskrivningsplanen («profilen») skal fastsettes og innarbeides i kommunens årsregnskap (håndtering av estimatendringer) omtales i punkt 2.2.5.

Departementet viser videre til at forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner og høydebasseng ved regelendringene i 2020 fikk maksimale avskrivningstider som var

høyere enn de tidligere sjablongene (40 år mot 20 år), uten at avskrivningsplanene skulle forlenges. For slike investeringer foretatt før 2020, er det lagt til grunn at avskrivningene fortsatt følger sjablongen på 20 år, jf. omtalen av regelendringene foran. Når de maksimale avskrivningstidene nå gjennomgås med beregningen av selvkost som bakteppe, synes det for departementet rimelig at avskrivningsplanene også for forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner og høydebasseng revurderes, på samme måte som for ledningsnett. Dette vil bidra til at avskrivningsgrunnlaget på selvkostområdet blir mer helhetlig oppdatert. Departementet har ikke grunnlag for å anslå effekten av dette, men antar at en forlenging av levetiden med inntil 20 år for slike investeringer i flere tilfeller har noe mer enn en marginal betydning for nivået på avskrivningene, minimumsavdraget og selvkost/gebyrgrunnlaget.

Departementets forslag er ut fra dette at kommunene må revurdere avskrivningsplanene for alle investeringer i forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner og høydebasseng foretatt i 2019 og tidligere (anlegg som i dag avskrives over 20 år). Investeringer foretatt i perioden 2020 til 2025 følger allerede reglene med maksimal avskrivningstid på 40 år. Det vil i praksis si å gjøre individuelle konkrete vurderinger av hva som er utnyttbar levetid for det enkelte varige driftsmiddel i tråd med forskriften § 3-4 første ledd, på samme måte som for ledningsnett. Dersom denne vurderingen tilsier at levetiden er lengre (ev. kortere) enn dagens avskrivningstid i årsregnskapet, skal det fastsettes en ny avskrivningsplan basert på den nye levetiden, innenfor rammen av maksimal avskrivningstid på 40 år, se forslaget til forskriftsendring romertall I ny § 3-4a første ledd.

Forslaget innebærer at alle andre eiendeler som ikke er nevnt foran, og som er fra 2019 eller tidligere, fortsatt skal følge påbegynte sjablonmessige avskrivninger i tråd med tidligere regler i regnskapsforskriften av 2000 § 8. Departementet legger fortsatt vekt på at en fullstendig gjennomgang av avskrivningsplanene til alle eiendelene ut fra en individuell vurdering, vil være ressurskrevende for kommunene, samtidig som nytten framstår uklar. Denne vurderingen gjelder også de typer bygg og anlegg (barnehagelokaler, skolelokaler, idrettshaller og idrettsanlegg, boliger og lokaler til bofellesskap) som etter forslaget i dette høringsnotatet får økt maksimal avskrivningstid fra 40 til 50 år. En individuell revurdering av avskrivningsplanene for slike bygg vil gjelde et stort antall bygninger inklusive etterfølgende påkostninger, og dermed være en omfattende jobb for mange kommuner. Som nevnt foran vil en individuell revurdering av avskrivningsplanene for slike bygg også kunne slå begge veier. Departementet foreslår derfor at kommunene heller ikke nå skal pålegges en slik jobb. For å unngå ulik praksis og at avskrivningsgrunnlaget mellom kommunene blir mer ulikt, er departementets vurdering at det heller ikke åpnes for frivillig gjennomgang av avskrivningsplanene.

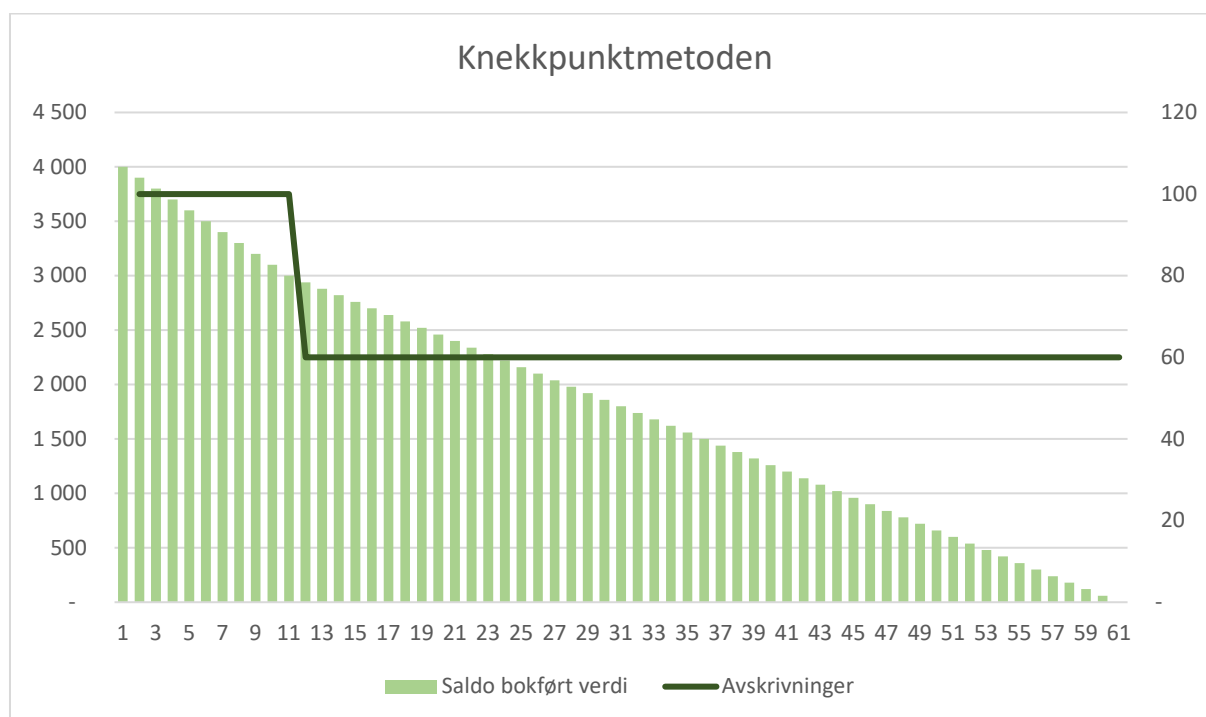
2.2.5 Endring av levetid og avskrivninger (regnskapsføring av estimatendringer)

Knekkpunktmetoden

Når en ny vurdering av levetiden til en eiendel tilsier at avskrivningstiden i årsregnskapet skal forlenges (eller kortes ned), er spørsmålet hvordan denne estimatendringen skal håndteres i kommunens årsregnskap.

Departementets forslag er at når det gjelder endringene av avskrivningsplanene til ledningsnett og renseanlegg mv. som nevnt foran i punkt 2.2.4, skal kommunene benytte den såkalte «knekkpunktmetoden», se forslaget til forskriftsendring romertall I § 3-4 nytt tredje ledd. Metoden innebærer at bokført verdi på eiendelen som skal få lengre eller kortere avskrivningstid, beholdes uendret i balanseregnskapet i kommunens årsregnskap. Det vil si at det er bokført verdi («ukorrigert») som avskrives over lengre tid (eller kortere) i tråd med ny vurdering av utnyttbar levetid, innenfor maksimal avskrivningstid. Ved lengre avskrivningstid reduseres det årlige avskrivningsbeløpet, og ved kortere avskrivningstid økes det årlige avskrivningsbeløpet.

Eksempel 1: En investering med anskaffelseskost 4 000 avskrives over 40 år, årlig avskrivningsbeløp er 100. Etter 10 år skal avskrivningstiden forlenges med 20 år fra 40 til 60 år. Knekkpunktmetoden innebærer da at resterende bokført verdi på 3 000 skal avskrives over 50 år, med et årlig avskrivningsbeløp på 60. Se illustrasjon av metoden i figur 2.1.

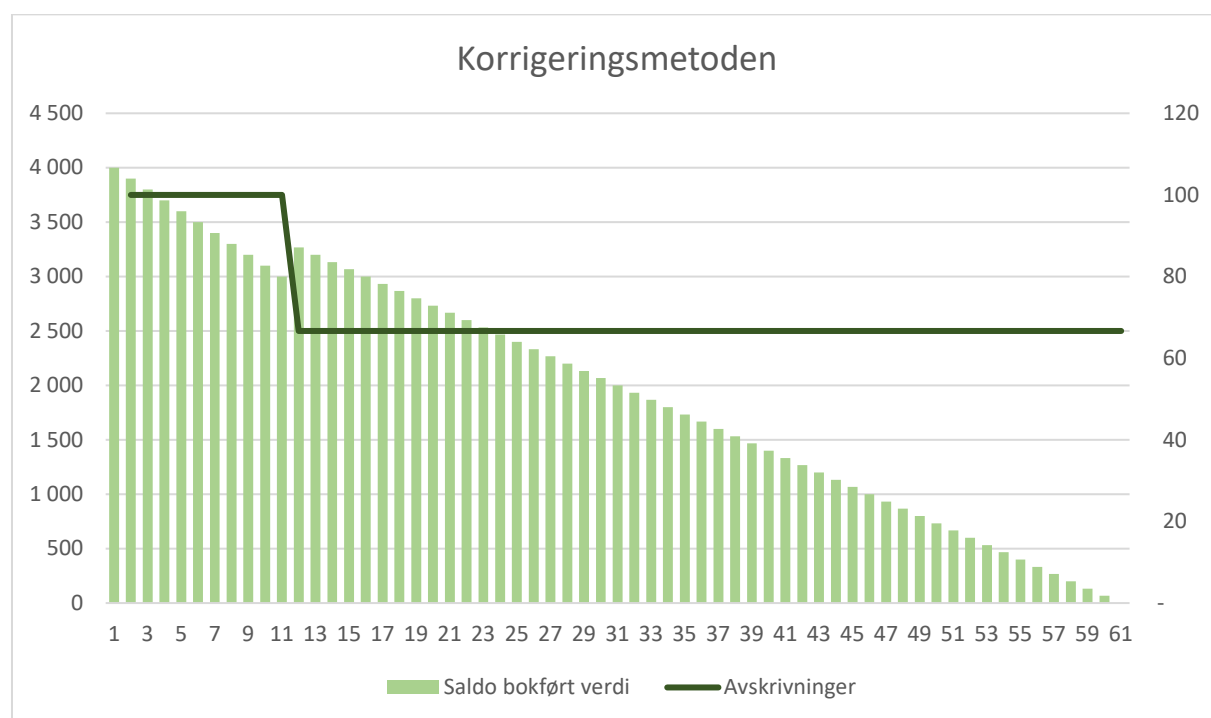


Figur 2.1 Knekkpunktmetoden

Departementet har også vurdert om den såkalte «korrigeringsmetoden» skal benyttes. Metoden innebærer at på det tidspunktet avskrivningstiden skal forlenges (eller kortes ned), må bokført verdi på eiendelen først korrigeres. Ny (korrigert) bokført verdi settes da til det verdien i dag ville ha vært dersom investeringen hadde blitt avskrevet over den nye lengre (eller kortere) avskrivningstiden allerede fra anskaffelsestidspunktet. Dersom ny levetid er lengre enn opprinnelig avskrivningstid, korrigeres bokført verdi opp. Dersom ny levetid er kortere enn opprinnelig, korrigeres bokført verdi ned. Etter denne korrigeringen (engangseffekt på avskrivningsgrunnlaget) foretas avskrivningene ut fra korrigert bokført verdi over ny gjenværende levetid.⁹ Også denne metoden innebærer at lengre avskrivningstid reduser det årlige avskrivningsbeløpet, og ved kortere avskrivningstid økes det årlige avskrivningsbeløpet. Reduksjonen eller økningen i avskrivningsbeløpet vil for øvrig være lavere enn ved knekkpunktmetoden.

Eksempel 2: En investering med anskaffelseskost 4 000 avskrives over 40 år, årlig avskrivningsbeløp er 100. Etter 10 år skal avskrivningstiden forlenges med 20 år fra 40 til 60 år. Korrigeringsmetoden innebærer at resterende bokført verdi først korrigeres opp fra 3 000 til 3 333, som da skal avskrives over 50 år med et årlig avskrivningsbeløp på 67. Se illustrasjon av metoden i figur 2.2.

Eksempel 1 og 2 er sammenstilt i tabell 2.1.



Figur 2.2 Korrigeringsmetoden

⁹ Dette tilsvarer avskrivninger basert på at investeringen hadde blitt avskrevet over den nye lengre (eller kortere) avskrivningstiden allerede fra anskaffelsestidspunktet.

Tabell 2.1 Knekkpunktmetoden og korrigeringsmetoden

	Knekkpunkt	Korrigering
Anskaffelseskost	4 000	4 000
Avskrivninger år 1 til 10	100	100
Avskrivninger år 10 til 60	60	67
Bokført verdi år 10	3 000	3 333
Korrigering bokført verdi år 10	-	333

Departementets forslag bygger på at knekkpunktmetoden er den enkleste å implementere og kontrollere, siden det ikke er nødvendig å estimere ny bokført verdi. Departementet legger også vekt på at metoden ivaretar at avskrivningene skjer over ny levetid, og at den ikke innebærer engangseffekter som må håndteres spesielt i kommuneregnskapet og beregningen av selvkost. Departementet viser også til at knekkpunktmetoden er omtalt som foretrukket i metode i veiledningen til selvkostforskriften § 5, se [veilederen s. 15 flg.](#)

Enkelte problemstillinger

Departementet viser til at etter forslaget skal kommunene revurdere avskrivningsplanene for alle investeringer i ledningsnett foretatt i 2025 og tidligere og alle investeringer i forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner og høydebasseng foretatt i 2019 og tidligere, jf. punkt 2.2.4. Eventuelle endringer i avskrivningsplanene skal baseres på individuelle konkrete vurderinger av hva som er utnyttbar levetid for det enkelte varige driftsmiddel i tråd med forskriften § 3-4 første ledd. Dette forutsetter at kommunene identifiserer og avgrenser de enkelte varige driftsmidlene som eventuelt skal få forlenget (eller kortere) avskrivningstid. Departementet har lagt til grunn for forslaget at dette vil være mulig å gjennomføre, men antar at det her kan oppstå praktiske problemstillinger som kommunene i så fall må håndtere i tråd med god kommunal regnskapsskikk, jf. kommuneloven § 14-6. Departementet ser det som mest hensiktsmessig at budsjett- og regnskapsforskriften ikke detaljregulerer alle potensielle praktiske problemstillinger, men at slike løses innenfor rammen av god kommunal regnskapsskikk.

Departementet viser til at i de tilfellene der resterende bokført verdi er relativ lav og/eller forlengningen av avskrivningstiden er betydelig, vil knekkpunktmetoden kunne medføre at nye årlige avskrivningsbeløp blir relativt lave. Dette kan reise spørsmål om endringer av avskrivningstiden for enkelte varige driftsmidler kan anses som uvesentlig, og om det i så fall kan være rom for unntak fra plikten til å foreta endringer i avskrivningsplanene. Departementet foreslår ikke noe unntak fra denne plikten for «uvesentlige tilfeller», men legger til grunn at problemstillingene og et eventuelt behov for tilpasninger kan løses innenfor rammen av god kommunal regnskapsskikk.

2.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

2.3.1 Konsekvenser for kommunenes minimumsavdrag, avdrag på lån, gebyrinntekter og netto driftsresultat

En økning i maksimal avskrivningstid med påfølgende økte avskrivningstider som omtalt i punkt 2.2.2 til 2.2.5, vil isolert sett redusere nivået på de årlige avskrivningene i kommunens årsregnskap for 2026. Lavere avskrivninger reduserer isolert sett kravet til kommunens minste årlige avdrag på lån. En reduksjon i kommunens betalte avdrag som følge av et lavere krav, bidrar isolert til en styrking av kommunens netto driftsresultat på kort sikt. En økning i avskrivningstider for bygg og ledningsnett kan derfor isolert sett styrke kommunenes netto driftsresultat, så sant kommunen velger å redusere avdragene som følge av endringen i minimumsavdraget.

På den ene siden medfører altså lengre avskrivningstid lavere minimumsavdrag fra og med 2026. På den andre siden vil lavere avskrivninger i selvkostkalkylen redusere nivået på kommunens selvkost og gebyrgrunnlag og dermed nivået på gebyrinntektene fra 2026. Effekten vil avhenge av hvordan kommunen faktisk tilpasser seg nye minimumsavdrag, men om en legger til grunn at avdragene endres tilsvarende som endringen i minimumsavdraget, er departementets vurdering at effektene av lavere avdrag og lavere gebyrinntekter grovt sett utligner hverandre. Lengre avskrivningstid på ledningsnett og forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner og høydebasseng fra 2026 gir dermed isolert sett lavere gebyrer for innbyggerne og om lag uendret økonomisk handlingsrom for kommunene.

Departementets vurdering er at det i hovedsak kun vil være lengre avskrivningstid på de kommunale byggene som ikke hører inn under selvkost, slik som barnehager og skoler, som isolert sett vil kunne påvirke handlingsrommet for kommunene gjennom lavere lånevdrag. Departementet foreslår å øke maksimal avskrivningstid for bygg som i dag har 40 års avskrivningstid til 50 år. Dette vil imidlertid kun gjelde for investeringer som foretas fra og med 2026. Den økonomiske effekten på kort sikt vil derfor være marginal da endringen kun gjelder for nye bygg og ikke eksisterende bygg. Effekten av lengre avskrivningstid på nye bygg får først effekt etter hvert som nye bygg ferdigstilles. I praksis innebærer det at effekten som denne endringen vil ha på kommunenes minimumsavdrag, vil fases inn over tid. Samtidig vil effekten av økte renter også fases inn over tid.

Over tid vil effekten av lengre avskrivningstider på minimumsavdragene eller på avskrivningene i selvkost være nøytral; det er til syvende og sist et spørsmål om hvor mange år den samme investeringsutgiften skal dekkes inn over når minimumsavdraget eller selvkost beregnes. Med lengre avdrags- eller avskrivningstid vil de tilhørende renteutgiftene bli høyere. Et lavere nivå på årlige avdrag (lengre avdragstid) vil over tid medføre økte samlede rentekostnader på kommunens lån. Lengre avskrivningstider i selvkostkalkylen vil på sin side over tid medføre økte kalkulatoriske rentekostnader i selvkost, noe som isolert øker gebyrgrunnlaget/gebyrinntektene/gebyrene.

2.3.2 Konsekvenser for gebyrnivået

En økning i maksimal avskrivningstid med påfølgende økte avskrivningstider som omtalt i punkt 2.2.2 til 2.2.5 vil isolert sett redusere nivået på de årlige avskrivningene i kommunens årsregnskap for 2026. Dette vil i sin tur gi lavere avskrivninger i selvkostkalkylen, noe som isolert sett reduserer nivået på kommunens selvkost og gebyrgrunnlag tilsvarende.

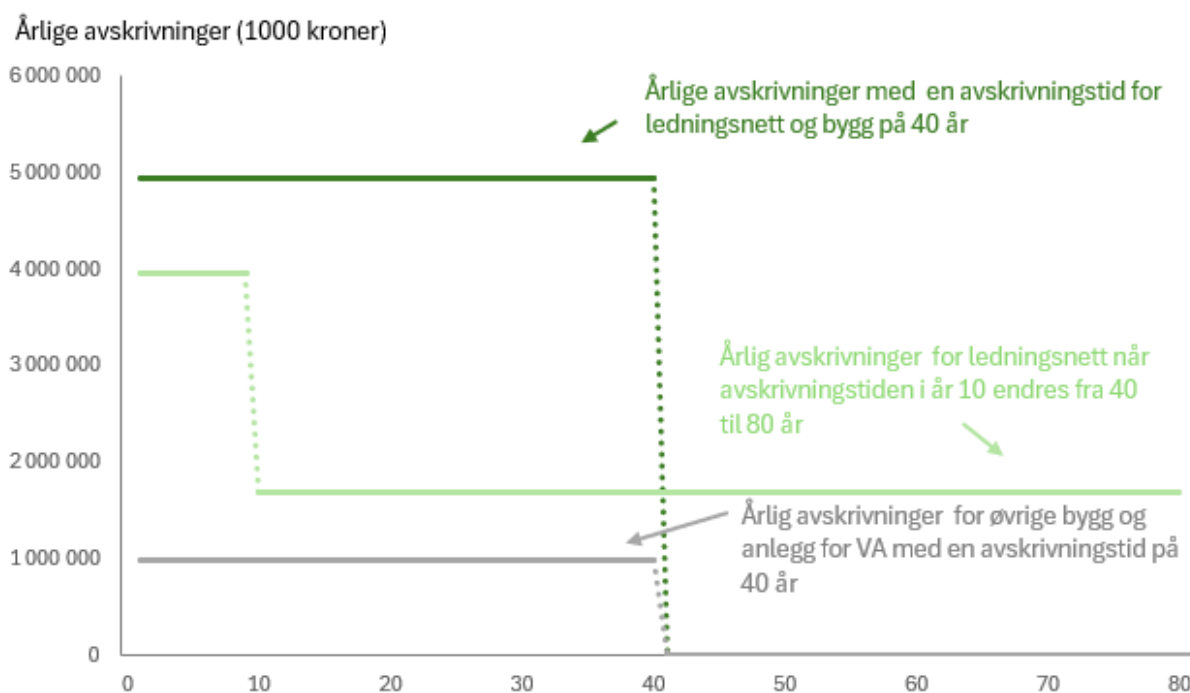
Det vil i all hovedsak være endringer i avskrivningstider på ledningsnett og forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner og høydebasseng som reduserer gebyrgrunnlaget.

NTNU Samfunnsforskning har gjort simuleringer av hvordan gebyrgrunnlaget endres med endret avskrivningstid. Simuleringene er gjort med utgangspunkt i data fra 17 utvalgte kommuner med en gjennomsnittsbefolkning på 36 600 innbyggere. Simuleringene viser at kommunenes gebyrgrunnlag i 2023 kunne vært 5,45 prosent lavere dersom alle kommunens anleggsmidler innen selvkostområdet vann med maksimal avskrivningstid på 40 år, var avskrevet over 100 år i stedet. Dette ville for selvkostområdet vann gitt et gebyrgrunnlag som var 123,8 kroner lavere per tilknyttet innbygger (eks. merverdiavgift). Departementet antar at reduksjonen vil kunne være i samme størrelsesorden for selvkostområdet avløp. I så fall vil samlet reduksjon i gebyrgrunnlaget da være ca. 250 kroner per tilknyttet innbygger (eks. mva.).

Departementet har også bedt NTNU Samfunnsforskning simulere endringene i gebyrer ved å endre maksimal avskrivningstid for ledningsnett fra 40 år til 80 år. Med 80 års avskrivningstid oppgir NTNU Samfunnsforskning at gebyrgrunnlaget reduseres per tilknyttet innbygger med 106,9 kroner for selvkostområdet vann. For vann og avløp samlet gir det en antatt reduksjon i gebyrgrunnlaget på ca. 214 kroner per tilknyttet innbygger (eks. mva.).

Simuleringene til NTNU Samfunnsforskning baseres på lengre avskrivningstid (henholdsvis 100 og 80) fra anskaffelsestidspunktet, og ikke knekkpunktmetoden som omtalt i punkt 2.2.5. Dette trekker i retning av at simuleringene til NTNU Samfunnsforskning kan undervurdere effekten noe.

Departementet har gjort et grovt estimat basert på KOSTRA-tall for 2024 for kommunene samlet og noen enkle (og usikre) forutsetninger. Estimatet forutsetter at dagens ledningsnett har en bokført verdi på ca. 120 milliarder kroner og at det er om lag 4,7 mill. innbyggere tilknyttet kommunal vannforsyning. Videre er det forutsatt at dagens bokførte ledningsnett har en gjennomsnittlig alder på 10 år. Det vil si at det gjenstår 30 års avskrivningstid med dagens avskrivningsregler og 70 år dersom avskrivningstiden settes til 80 år.



Figur 2.3 Illustrasjon på effekten på årlige avskrivninger av å endre avskrivningstiden på ledningsnett fra 40 til 80 år

I figur 2.3 utgjør årlige avskrivninger samlet ca. 5 mrd. kroner årlig med 40 år avskrivningstid for både ledningsnett og bygg og anlegg innen vann og avløp (pumpestasjoner, renseanlegg og høydebasseng). Dette tilsvarer summen av avskrivningene på ledningsnettet og avskrivningene på andre bygg og anlegg (henholdsvis lysegrønn og grå linje) på starttidspunktet. I år 10 økes så avskrivningstiden for ledningsnett fra 40 til 80 år. Avskrivningene for ledningsnett reduseres med det fra ca. 4 mrd. til 1,7 mrd. kroner årlig. Avskrivningene på øvrige bygg og anlegg innenfor vann og avløp er uendret. Totalt reduseres årlige avskrivninger med ca. 2,3 mrd. kroner årlig. I dette talleksemplet er det sett bort fra at også pumpestasjoner, renseanlegg og høydebasseng som er anskaffet før 2020, kan få revurderte avskrivningsplaner med forslaget i dette høringsnotatet. Det vil i så fall redusere de årlige avskrivningene de første årene ytterligere.

Departementets estimat indikerer at gebyrene for vann og avløp vil bli redusert med ca. 480 kroner per tilknyttet innbygger (eks. mva.) det første året nye avskrivningstider på 80 år tas i bruk. Det vil være store variasjoner mellom kommuner avhengig av hvor mye kommunene har i bokført restverdi på sine bygg og anlegg innen vann- og avløpssektoren. Noen kommuner kan ha ferdig avskrevet store deler av sine anlegg, mens andre kommuner kan ha store beløp som følge av store investeringer de senere årene. Departementet understreker at estimatet kun er ment for å illustrere størrelsen på effektene av lengre avskrivningstider. Estimaten er grovt og usikkert, og vil endre seg dersom andre forutsetninger for estimatet legges til grunn.

Ulike beregningsmetoder og forutsetninger illustrerer ulike effekter

Det er viktig å understreke at departementet og NTNU Samfunnsforskning har beregnet effekten på kommunale gebyrer med ulike metoder og forutsetninger som illustrerer ulike effekter av endret avskrivningstid. For det første benytter departementet KOSTRA-tall for 2024 for alle landets kommuner, mens NTNU Samfunnsforskning bruker tall for 17 utvalgte kommuner. Departementet estimerer endringene i gebyrer det første året endringen i avskrivningstid iverksettes etter knekkpunktmetoden. NTNU Samfunnsforskning viser effekten i 2023 dersom endret avskrivningstid hadde vært innført ved anskaffelsestidspunktet. Departementet har ikke med effekten av økte renter da man har beregnet effekten første året ny avskrivningstid iverksettes, det vil si før renteeffekten har begynt å virke. NTNU Samfunnsforskning har beregnet effekten av både økte renter og reduserte avskrivninger da man forutsetter at endringen var innført ved anskaffelse av anleggsmidlene, det vil si tilbake i tid. Da slår også effekten av økte renter inn.

Litt forenklet kan man si at departementets beregning viser effekten på gebyrene første året lengre avskrivningstider iverksettes. NTNU Samfunnsforskning viser effekten på dagens gebyrer dersom alle eksisterende anleggsmidler hadde vært avskrevet med lengre avskrivningstider den gangen de ble anskaffet.

Fremover i tid vil lavere avskrivningstakt gi økte kalkulatoriske renter. Denne effekten øker gradvis år for år og bidrar dermed til gradvis å motsvare reduksjonen som lavere avskrivninger gir.

2.3.3 Administrative konsekvenser

Departementet foreslår at endrede maksimale avskrivningstider skal gjelde fra og med budsjett- og regnskapsåret 2026, herunder en plikt til å revurdere avskrivningsplanene for alle investeringer i ledningsnett foretatt i 2025 og tidligere og alle investeringer i forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner og høydebasseng foretatt i 2019 og tidligere. Revurdering av avskrivningsplanene vil medføre noe administrativt arbeid for kommunene. Forslaget innebærer at kommunene må starte arbeidet med å revurdere avskrivningsplanene høsten 2025, slik at dette kan ligge til grunn for årsbudsjettet for 2026 og komme med i selvkostberegningen (budsjettkalkylen) for 2026.

Departementet foreslår at endrede avskrivningstider for bygg kun skal gjelde nye bygg. Kommunene må derfor ikke revurdere avskrivningsplanene for eksisterende bygg. Dette medfører dermed ingen administrative konsekvenser.

3 Kalkylerenten i selvkostberegningen

3.1 Gjeldende rett

Ved beregning av selvkost, skal kapitalkostnadene beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede (kalkulatoriske) rentekostnader, jf. kommuneloven § 15-1 tredje ledd bokstav b. Etter forskrift 11. november 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften) § 5 fjerde ledd skal rentekostnadene beregnes ut fra årets gjennomsnittlige restverdi på de varige driftsmidlene og kalkylerenten. Kalkylerenten er satt til årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente med et tillegg på $\frac{1}{2}$ prosentpoeng. Kalkylerenten er ment å reflektere rentekostnaden på lånefinansierte anleggsmidler og bortfall av renteinntekt på egenkapitalfinansierte anleggsmidler over tid.

Bestemmelsene innebærer altså at kapitalkostnadene må beregnes ut fra avskrivningene og kalkulatoriske rentekostnader, og ikke ut fra avdrag og renter på eventuell lånefinansiering av investeringen. Sammen med avskrivningene skal de kalkulatoriske rentekostnadene sikre at kommunen kompenseres for utlegg den har hatt til investeringer og for den kapitalen som har blitt bundet opp ved disse anskaffelsene, uavhengig av om investeringen har blitt finansiert ved lån eller egenkapital. Størrelsen på kapitalkostnadene i selvkost skal altså være uavhengig av hvordan investeringene er finansiert.

3.2 Vurderinger og forslag

3.2.1 Problembeskrivelse

Departementet viser til at dagens kalkylerente (gjennomsnittlig 5-årig swaprente) er ment å reflektere kommunens rentekostnad på lånefinansierte anleggsmidler samt bortfall av renteinntekt på egenkapitalfinansierte anleggsmidler over tid. At kalkylerenten er 5-årig har skullet bidra til mer forutsigbarhet og mindre svingninger i gebyrnivået for innbyggerne, gjennom at mer stabile kalkulatoriske rentekostnader legges inn i selvkostkalkylen. En 5-årig rente vil imidlertid normalt ikke reflektere det faktiske rentenivået som kommunene står overfor det enkelte år.

Utviklingen har vist at kalkylerenten har avveket fra de faktiske rentene som kommunene har stått ovenfor. Det skyldes først og fremst at forventningene til rentenivået de neste fem årene, som ligger til grunn for den femårige swaprenten, avviker fra de kortere rentene, som typisk legges til grunn for prisingen av kommunenes lån, men også at kredittmarginene for kommunene kan endre seg over tid. I flere år lå kalkylerenten over kommunenes lånerenter. Dette var til gunst for kommunene ved at kalkylerenten som ble lagt til grunn for beregning av selvkost og satte rammen for gebyrinntektene, var høyere enn rentenivået som kommunene i praksis sto overfor. De to siste årene har dette bildet snudd, og de korte rentene har ligget over de lange. Det innebærer en finansiell belastning for kommunene. Dette illustrerer at gjeldende kalkylerente, som baserer seg på en 5-årig swaprente, innebærer en renterisiko/finansiell risiko for kommunene. Det er riktignok

mulig å sikre seg mot denne type risiko, men de finansielle instrumentene for dette er kompliserte, strukturerte produkter. For gebyrbetalene sin del har situasjonen vært gebyrer basert på en kalkylerente som har vært høyere enn rentenivået som kommunene i praksis sto overfor, mens de par siste årene har gebyrene vært basert på en kalkylerente lavere enn kommunenes faktiske rente.

En annen problemstilling er at 5-årig swap ikke er en «offisiell» rente som er lett tilgjengelig og kan leses direkte ut av de åpent tilgjengelige rentestatistikkene fra Statistisk sentralbyrå eller Norske Finansielle Referanser AS (NoRe).

På denne bakgrunn har departementet bedt NTNU Samfunnsforskning om å vurdere kalkylerenten for beregning selvkost. I det følgende redegjøres det kort for vurderingene og anbefalingene i rapporten. Dette danner bakteppet for departementets vurderinger og forslag om ny kalkylerente for beregning av selvkost.

3.2.2 Vurderinger og forslag fra NTNU Samfunnsforskning

NTNU Samfunnsforskning har sett på den historiske utviklingen i kalkylerenten (referanserenten 5-årig swaprente¹⁰ pluss en kredittmargin/et risikopåslag på ½ prosentpoeng) kontra kommunenes vanligste rentevilkår på innlån og innskudd (typisk 3-måneders NIBOR pluss en margin¹¹). Siden 2014 har kalkylerenten stort sett ligget over de vanligste kommunale lånerentene, med flytende margin, men de to siste årene har kalkylerenten ligget under de vanligste kommunale lånerentene som følge av høyere rentenivå og forventninger om fallende renter framover. Risikopåslaget på dagens kalkylerente har over de siste ti årene vært på samme nivå som kredittmarginene i kredittmarkedene, men svingninger i kredittmarginene og ulik prising av kommuner i obligasjonsmarkedet medfører ifølge NTNU Samfunnsforskning at spesielt ROBEK-kommuner risikerer ikke å få dekket de faktiske lånekostnadene ved dagens modell.

Gjeldende kalkylerente, som tar utgangspunkt i 5-årig swaprente, er en lengre og mer stabil rente enn referanserenten som normalt ligger til grunn for prisingene av kommunenes innlån og innskudd, typisk 3-måneders NIBOR. Rentene svinger derfor ulikt over tid, slik undersøkelsen til NTNU Samfunnsforskning også viser. Dette innebærer altså at dagens kalkylerente i enkelte år kan være høyere enn kommunenes faktiske renter, og i andre år lavere.

¹⁰ En swaprente er det en part betaler en annen part for å bytte flytende rente mot en fast rente over en periode, og tilsvarer markedets forventninger til pengemarkedsrenten for den gjeldende perioden, i dette tilfellet de neste fem årene.

¹¹ NIBOR (Norwegian Interbank Offered Rate) er den renten som norske banker krever av hverandre for lån med kort løpetid (for 3-måneders NIBOR er løpetiden tre måneder), og tilsvarer markedets forventninger til pengemarkedsrenten på kort sikt. 3-måneders NIBOR brukes ofte som referanserente i finansielle kontrakter og lån.

NTNU Samfunnsforskning har videre vurdert alternative kalkylerenter for selvkost. Det er ingen fasit på hva som er korrekt nivå på en kalkylerente. En teoretisk definisjon av hva kalkylerenten skal kompensere kan bygge på ulike forutsetninger, og historisk er det benyttet ulike definisjoner. I rapporten er det drøftet ulike måter å avlede de kalkulatoriske kostnadene på, også en modell hvor alternativavkastning på egenkapital er vektet inn (WACC¹²). Ettersom kommunene ikke har innskutt egenkapital som eiere stiller avkastningskrav til, og alternativavkastningen for kommuner vil være å bruke ressursene på annen kommunal tjenesteproduksjon, er vurderingen til NTNU Samfunnsforskning at egenkapitalavkastning ikke er relevant for kommunal selvkost. Det tilsier at de kalkulatoriske rentekostnadene bør beregnes ut fra rentenivået som kommunene faktisk står overfor.

Vurderingen til NTNU Samfunnsforskning er at gjeldende kalkylerente gir kommunene en unødvendig finansiell risiko ettersom referanserenten avviker fra den vanligste referanserenten kommunene har på sine lån og innskudd. NTNU Samfunnsforskning skisserer at et alternativ kan være å benytte en referanserente i selvkostberegningene som legger seg tettere på denne, typisk 3-måneders NIBOR med et påslag. Etter deres vurdering bør kredittmarginen med en slik kalkylerente være på 60 basispunkter for å dekke alle kommunenes kostnader, også for selskap som driver selvkosttjenester med kommunal garanti på sine lån. Kredittmarginen kan også vurderes å heves ytterligere for å ta høyde for svingninger og risikoer som ikke er priset inn i kredittmarginene i dagens marked, og de nevner operasjonell risiko og refinansieringsrisiko som eksempler på dette.

NTNU Samfunnsforskning anbefaler imidlertid å legge den enkelte kommunes faktiske rentenivå på lån til grunn for kalkylerenten i selvkostberegningen, med noen korrigeringer for særskilte lån som ikke finansierer investeringer på selvkostområdet, som for eksempel Husbanken-lån. De begrunner dette med at kommunenes renteutgifter varierer ut fra hvor de finansierer seg, samt at de står overfor ulike risikopåslag i finansmarkedet, og at dagens modell dermed ikke virker dynamisk nok til å fange opp strukturelle endringer som følger av eksempelvis endrede kapital- og egenkapitalavkastningskrav hos långiverne og nye låneprodukter (for eksempel såkalte grønne lån). Å legge til grunn faktiske renter vil løpende fange opp endringer som skjer i markedet, enten det skyldes markedsmessige endringer, regulatoriske krav eller avkastningskrav. Det vises i rapporten også til at deres anbefaling ligner på det som gjøres i Danmark og Sverige.

Kommunens gjeldsportefølje består normalt av en rekke lån med ulike vilkår og rentebetingelser, herunder også «samlelån» som er tatt opp for å finansiere flere formål. Kommunens faktiske rentenivå som er relevant for selvkostkalkylen kan derfor ikke avleses direkte ut fra betingelsene på gjeldsporteføljen og eventuelle rentesikringsavtaler eller renteutgiftene i kommuneregnskapet. NTNU Samfunnsforskning angir ikke konkret hvordan faktisk rente skal identifiseres til bruk i selvkostkalkylen, men skisserer en

¹² Den veide gjennomsnittlige kapitalkostnaden (WACC) illustrerer prisen som et selskap forventes å betale i gjennomsnitt til alle sine verdipapirinnnehavere for å finansiere sine eiendeler, hvor pris for hver kapitaltype (gjeld, egenkapital osv.) er vektet proporsjonalt.

modell hvor den enkelte kommunens lån deles opp i flere porteføljer og underporteføljer, der det henføres konkrete lånerenter til den enkelte portefølje som så gir grunnlag for å fastsette kommunens kalkylerente.

3.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til dagens kalkylerente på gjennomsnittlig 5-årig swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng, som etter departementets vurdering har flere svakheter. Den innebærer en implisitt renterisiko for kommunene ved at den ikke samsvarer med referanserentene som kommunene har på sine innskudd og lån, samtidig som denne risikoen er komplisert å sikre seg mot ved hjelp av renteinstrumenter. I tillegg er renten mindre tilgjengelig enn for eksempel 3-måneders NIBOR, som publiseres på nettsidene til Norske Finansielle Referanser AS (NoRe). Dette gir grunn til å vurdere en annen kalkylerente for beregningen av selvkost.

Departementet har som utgangspunkt at kommunene skal få dekket sine utlegg og kapitalen som er bundet opp ved anskaffelsene, uavhengig av om de er finansiert med lån eller egenkapital. De kalkulatoriske rentekostnadene i selvkost skal altså både dekke lånerenter og en alternativkostnad ved bruk av egenkapital (tapt avkastning). Samtidig skal dette være den øvre rammen, slik at gebyrnivået over tid også gjenspeiler de rentene som kommunene står overfor.

Departementet deler vurderingene til NTNU Samfunnsforskning om at siden kommunene ikke har innskutt egenkapital og alternativavkastningen vil være å bruke ressursene på annen kommunal tjenesteproduksjon, er det fortsatt naturlig å knytte kalkylerenten opp mot en gjeldsrente. Dette kan i teorien gjøres ved å benytte en klart definert kalkylerente som er felles for alle kommuner, slik som i dag, eller ved at hver kommune beregner og fastsetter sin kalkylerente ut fra de rentebetingelsene de selv har på sine lån.

Departementet omtaler først disse to alternativene, og hvordan de eventuelt innrettes, og vurderer dem opp mot hverandre til slutt.

Felles kalkylerente for alle kommunene

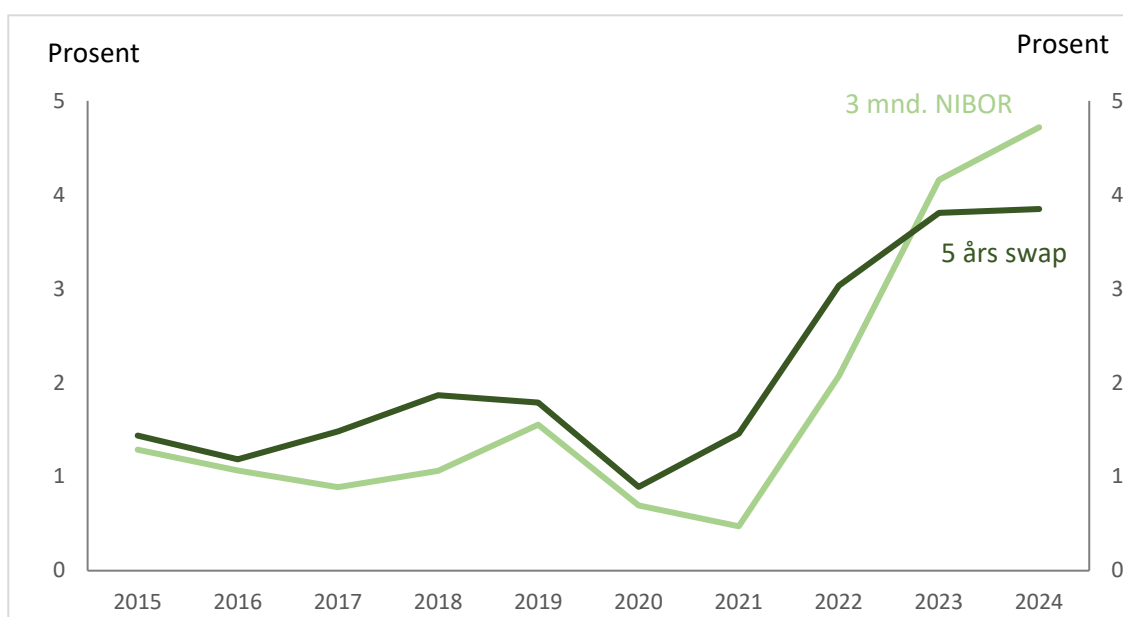
Hva skal være referanserenten?

Å legge til grunn en nærmere angitt referanserente med et påslag, slik som dagens forskrift gjør, er en enkel og transparent måte å regulere kalkylerenten i selvkostberegningen på. En felles og fast kalkylerente er enkel for kommunene å praktisere og forholde seg til, og det er enkelt å kontrollere at kommunen har benyttet korrekt rente i selvkostkalkylen.

En felles og fast kalkylerente vil innebære at det alltid vil være noe avvik mot rentene som kommunene faktisk står overfor på sine innskudd og lån. Dette innebærer en viss finansiell risiko for kommunene, men risikoen begrenses betydelig dersom referanserenten knytter seg nærmere renten som normalt er grunnlag for prising av kommunenes lån. Kredittmarginene i markedet varierer, både mellom kommuner og over tid, og dette bidrar

også til at en felles kalkylerente vil avvike noe fra rentenivået som den enkelte kommune står overfor.

Gjeldende referanserente på 5-årig swaprente (en rente forutsatt 5 års løpetid) er en lengre og normalt mer stabil rente enn hva som normalt ligger til grunn for kommunenes innskudd og lån. Sistnevnte vil typisk være 3-måneders NIBOR, og figur 3.1 viser utviklingen i 5-årig swaprente og 3-måneders NIBOR. Figuren illustrerer at 5-årig swaprente har svingt noe mindre i perioden som inngår i figuren, men at også renteforventningene som ligger til grunn for denne, kan endre seg relativt raskt. Heller ikke en 5-årig swaprente er nødvendigvis en veldig stabil rente så lenge det er snittet gjennom året som legges til grunn. Den lå lenge over de vanligste kommunale lånerentene, noe kommunene tjente på, mens bildet har snudd de to siste årene.



Figur 3.1 3-måneders NIBOR og 5 års swaprente. 2014-2024.

Kilde: Kommunalbanken (hentet fra rapport 06/24 fra NTNU Samfunnsforskning og oppdatert med 2024-tall)

En slik stabil rente bidrar til en mer stabil utvikling i kalkulatoriske rentekostnader og beregnet selvkost fra år til år, og derigjennom mer stabile gebyrer. Ved at referanserenten avviker fra rentene som kommunene står overfor, innebærer denne som nevnt en finansiell risiko for kommunene. Ettersom renten er framoverskuende, er det i tillegg en risiko for at utviklingen også over tid vil kunne avvike fra kommunenes rentebetingelser, selv om historikken så langt indikerer at avvikene har vært midlertidige. Det er riktignok mulig for kommunene å sikre seg mot denne risikoen ved hjelp av for eksempel et finansielt derivat som CMS (Constant Maturity Swap), men disse produktene er relativt kompliserte, ikke enkelt tilgjengelige og gjør i teorien finansieringen dyrere over tid.

Alternativet til dagens 5-årige rente er etter departementets vurdering å benytte en kortere referanserente i selvkostberegningene som ligger tettere på referanserenten kommunene

har på sine lån og innskudd, slik som 3-måneders NIBOR (en rente forutsatt 3-måneders løpetid). Ved å bruke 3-måneders NIBOR som referanserente i selvkostberegningen, vil koblingen til kommunenes faktiske rentebetingelser som nevnt bli tydeligere. En slik kortere rente vil medføre at de kalkulatoriske rentekostnadene i selvkostberegningen vil svinge mer i takt med renteutgiftene i kommunenes regnskaper og redusere risikoen for differanser som belaster kommuneregnskapet eller gebyrene. Løsningen vil imidlertid gi større svingninger i årlig beregnet selvkost, som igjen kan gi større svingninger i gebyrnivået for innbyggerne. I hvilken grad dette medfører variasjoner i gebyrnivået fra år til år, vil imidlertid avhenge av hvor lang periode kommunen velger å jevne ut overskudd og underskudd i selvkostregnskapet. Fremføringsperioden for over- og underskudd omtales i punkt 4.

I motsetning til en 5-årig swaprente publiseres 3-måneders NIBOR daglig på Norske Finansielle Referansers nettsider, og den er en rente hvor det kan være lettere for kommunene å følge utviklingen.

Departementet legger vekt på at 3-måneders NIBOR er en rente som er nærmere kommunenes faktiske rentebetingelser og at den er en rente som er lettere å observere. Ut fra dette er departementets vurdering at en 3-måneders NIBOR vil være bedre egnet som referanserente enn gjeldende 5-årig swaprente.

Påslaget på renten må settes til et nivå som over tid samsvarer godt med lånekostnadene (kredittmarginen) som kommunene står overfor, men vil ikke kunne ta fullt ut høyde for at kommunene til en viss grad står overfor ulike rentebetingelser. Noen kommuner kan risikere å ikke få dekket sine kostnader mens andre vil kunne tjene på en slik løsning, også ved et «korrekt» fastsatt påslag. Variasjonene i kredittmarginen mellom norske kommuner er likevel relativt små, slik at utslagene av dette vil være relativt beskjedne.

Påslaget/kredittmarginen omtales nærmere nedenfor.

Hva skal påslaget på referanserenten være?

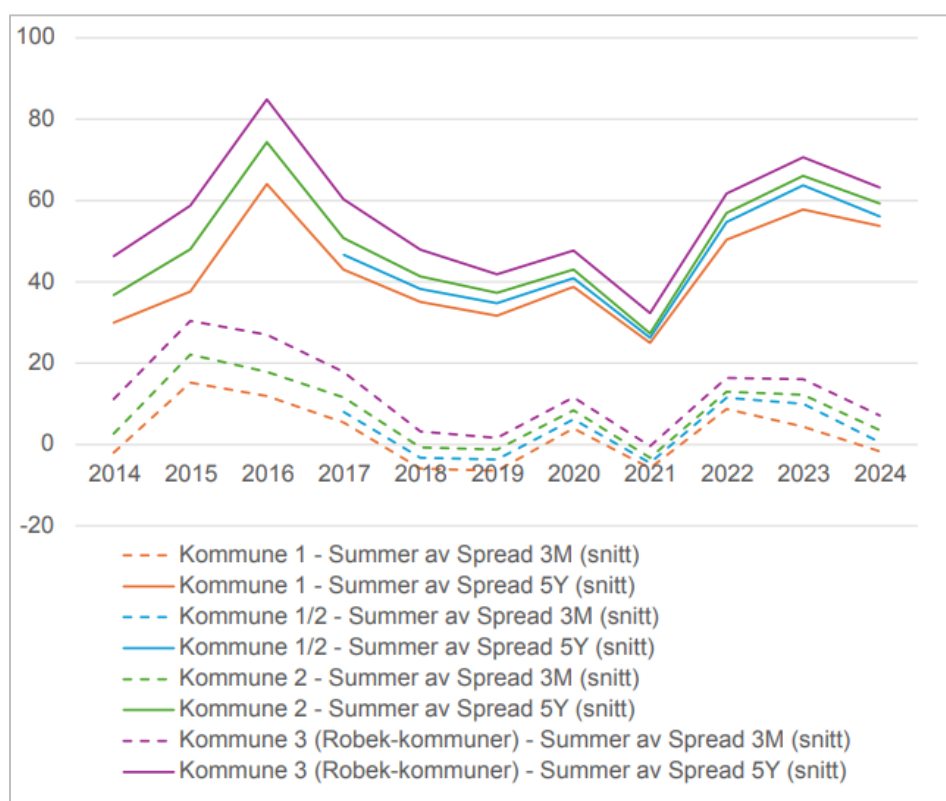
Kredittmarginene som kommunene står overfor i lånemarkedet vil variere over tid og med løpetiden på lånene, i tillegg til at ulike kommuner kan prises ulikt i kapitalmarkedet.

Figur 3.2 og 3.3 viser kredittmarginene målt i forhold til 3-måneders NIBOR for lån med henholdsvis 3 måneder og 5 år i kapitalmarkedet, samt Kommunalbankens prising av lån.

Figuren illustrerer at kredittmarginene er lavere for lån med kortere løpetid og at det også er variasjoner mellom ulike kommuner, selv om de kommunevise forskjellene er relativt små.

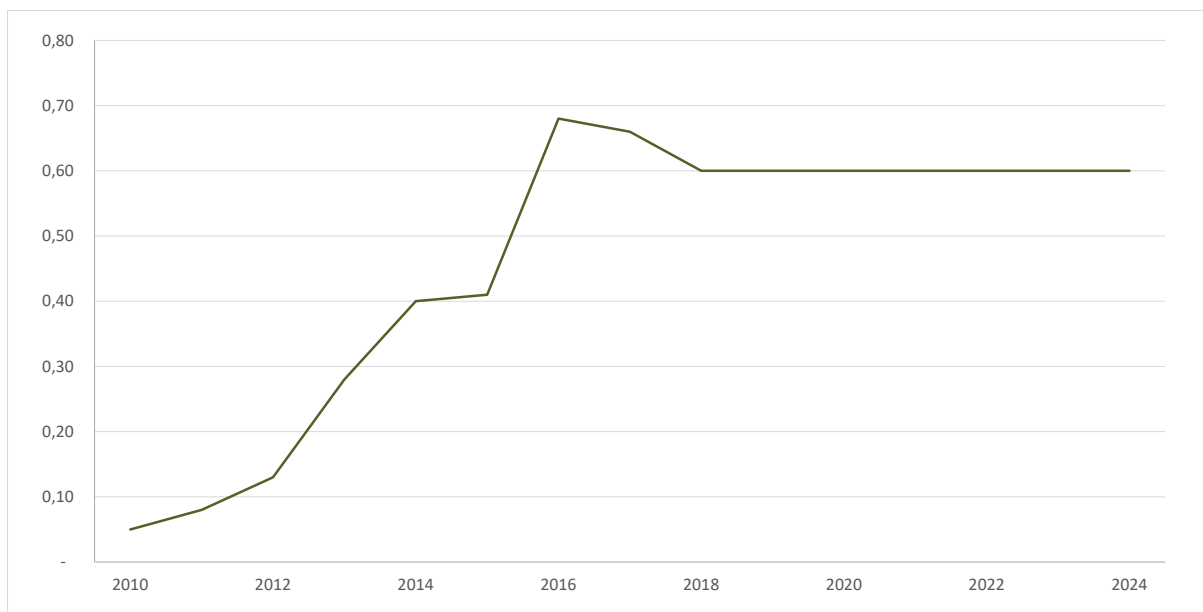
Ved at koblingen til kommunenes faktiske rentebetingelser blir tettere ved å benytte 3-måneders NIBOR som referanserente, vil eventuelle skift i markedet som innebærer økte kredittmarginer kunne innebære ønske om å justere kredittmarginen i selvkostforskriften. Ved varige skift i kredittmarginen vil det kunne være aktuelt å revidere påslaget, men som utgangspunkt må det påregnes at kommunenes rentebetingelser vil kunne ligge både over og under i lengre perioder.

Figur 3.2 viser kredittmarginene for kommunenes i kapitalmarkedet, oppgitt som basispunkter i forhold til 3-måneders NIBOR. Figur 3.2 viser kredittmarginene for kommunene i kapitalmarkedet, oppgitt som basispunkter i forhold til 3-måneders NIBOR. Marginene er oppgitt for fire ulike kommunegrupper, henholdsvis Oslo (kommune 1), Stavanger og Trondheim (kommune 1/2), ROBEK-kommuner (kommune 3) og øvrige (kommune 2) for sertifikatlån med tre måneders løpetid og obligasjonslån med fem års løpetid. Figuren viser at lån med kort løpetid har vesentlig lavere marginer, noe som er forventet i et normalt marked, hvor kredittrisikoen øker med løpetiden. Kredittmarginene varierer også etter kommunegrupper, men er jevnt over relativt små. I snitt har forskjellene på 10-14 basispunkter mellom de største kommunene og ROBEK-kommunene i den aktuelle perioden, og forskjellene har også blitt mindre gjennom perioden. For lån i Kommunalbanken har kredittmarginen de siste årene ligget på 60 basispunkter, jf. figur 3.3. Kredittmarginene varierer over tid, og ligger på et høyere nivå enn da gjeldende kalkylerente og påslag ble innført 2014, i forbindelse med det som den gang var nye retningslinjer for beregning av selvkost.



Figur 3.2 Kredittmarginer for kommunale lån i kapitalmarkedet med 3-måneders og 5 års løpetid. 2014-oktober 2024.

Kilde: Nordic Bond Pricing, figur hentet fra rapport 06/24 fra NTNU Samfunnsforskning



Figur 3.3 Kredittmarginene i Kommunalbanken. 2014-oktober 2024.

Kilde: Kommunalbanken, figur hentet fra rapport 06/24 fra NTNU Samfunnsforskning

I teorien kan det tenkes en løsning hvor påslaget fastsettes ved å vekte kredittmarginene på ulike lånekilder. Departementet har imidlertid ikke vurdert dette nærmere, da alternativet i så fall heller vil være å legge til grunn faktisk rentenivå, som er drøftet senere i høringsnotatet. En felles kalkylerente bør derfor etter departementets vurdering ta utgangspunkt i et fast påslag, som også kan stå seg over tid.

En kalkylerente skal bidra til at kommunene kompenseres for kostnaden ved å investere i varige driftsmidler på selvkostområdet. Investeringene innenfor selvkostområdene vil i all hovedsak være bygg og anlegg med relativt lang levetid. Det tilsier at også påslaget tar utgangspunkt i prisen på langsiktig finansiering. Dersom kommuner finansierer langsiktige investeringer med kortsiktig finansiering påtar kommunen seg en økt finansieringsrisiko som også bør reflekteres i kalkylerenten. Et påslag med utgangspunkt i prisen på langsiktig finansiering vil derfor også reflektere prisen på finansiering med kortsiktige lån dersom også finansieringsrisikoen hensyntas.

De siste årene har kredittmarginene ligget i størrelsesorden 60 basispunkter for lån i Kommunalbanken og for obligasjonslån med fem års løpetid. Departementets vurdering er at det er rimelig å legge dette til grunn for påslaget i kalkylerenten. Påslaget samsvarer godt med lånekostnadene som kommunene står overfor i dagens marked og med hva rentene på kommunale lån med lengre løpetid har vært de siste ti årene.

Rentene som kommunene faktisk står overfor, vil kunne avvike fra en kalkylerente med et fast påslag, og de vil kunne ligge både på over- og undersiden, slik figur 3.2 og 3.3 illustrerer. I tillegg vil den enkelte kommunes rentebetingelser også kunne variere ut fra den enkelte kommunes situasjon, innlånspraksis og finansieringskilder, omfang av grønne lån og så videre. Generelt er kredittmarginen mellom norske kommuner for samme type lån relativt små, slik at utslagene av dette vil være relativt beskjedne, men kommuner som finansierer seg rimeligere enn kredittmarginen, for eksempel som følge av bedre

rentebetingelser på lange lån eller kortere finansiering med lavere kredittmarginer, vil kunne oppfattes å få et overskudd, og motsatt.

Faktisk (kommunevis) porteføljerente

Hvilke lån skal være grunnlag for fastsettelse av kalkylerenten?

Kommunenes gjeldsportefølje består normalt av en rekke lån med ulike vilkår og rentebetingelser, herunder også «samlelån» som er tatt opp for å finansiere flere formål. I enkelte tilfeller kan et enkelt lån være knyttet til et spesifikt investeringsprosjekt, for eksempel såkalte «grønne lån». Men i stor grad vil ikke kommunenes lån kunne knyttes spesielt til bestemte prosjekter og heller ikke til de ulike selvkostområdene fullt ut. Dette må ses på bakgrunn av at i investeringsbudsjettet og -regnskapet til kommunene vil investeringene ha felles finansiering. Kommunelovens regler om låneopptak legger også opp til porteføljefinansiering, slik at det ikke må tas opp ett avgrenset lån til hvert enkelt investeringsprosjekt. Kommunene vil ofte ta opp ett lån til flere investeringer, og den kan refinansiere flere lån med ett nytt låneopptak. Dersom avslutningen av årsregnskapet skulle vise at et prosjekt ble dyrere enn budsjettet og et annet tilsvarende rimeligere, vil ikke det påvirke den samlede finanseringen (bruk av lån vil være uendret). Dersom et lån ikke blir benyttet i sin helhet i løpet av budsjettåret, vil det dessuten kunne brukes til å finansiere andre nye investeringsprosjekter i påfølgende år. Såkalte «grønne lån» vil også være en del av den samlede finanseringen, selv om lånet som sådan er tatt opp og prissatt for en konkret investering. For de kapitaltunge tjenestene som reguleres av selvkost, slik som avløp og renovasjon, kan det være noe større innslag av investeringer som kvalifiserer til grønne lån enn innenfor kommunens øvrige tjenester. Kommunenes investeringer er likevel altså porteføljefinansiert, uten at spesifikk lånefinansiering knyttes til alle enkelte eiendeler eller de enkelte tjenesteområdene. Dette innebærer at en kommunes faktiske rentenivå som er relevant for selvkostkalkylen, som oftest ikke kan avleses direkte ut fra betingelsene på gjeldsporteføljen og eventuelle rentesikringsavtaler (eks. rentebytteavtaler) eller renteutgiftene i kommuneregnskapet. For å kunne fastsette en faktisk rente som skal kunne benyttes som kalkylerente ved beregningen av selvkost, må det altså først avklares hvilken del av kommunens gjeldsportefølje som skal være grunnlaget for å avlede kalkylerenten.

For interkommunale selskaper (IKS) gjelder de samme prinsippene, men for IKS-er som driver selvkosttjenester innen eksempelvis vann, avløp og renovasjon, vil det i praksis kunne være enklere å avgrense låneporteføljen og henvise lånene til investeringer innenfor og utenfor selvkostområdet.

Departementet legger til grunn at investeringsbudsjettet og -regnskapet er porteføljefinansiert, og at kommunene skal kunne ta opp «samlelån» til flere investeringer. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å innføre nye krav der kommunene må etablere egne gjeldsporteføljer for selvkostområdene og eventuelt også knytte hele eller deler av rentesikringsavtaler til en slik portefølje. En slik løsning vil ikke samsvare med prinsippet om porteføljefinansiering og framstår som mer administrativt

krevende. Departementets vurdering er at med en løsning der kommunen skal fastsette kalkylerenten ut fra faktiske rentebetingelser på egen gjeldsportefølje, må dette basere seg på kommunens samlede gjeldsportefølje, eksklusive innlån til videreutlån. Nærmere bestemt ser departementet for seg at gjeldsporteføljen i så fall avgrenses på samme måte som i [forskrift 27.9.2024 nr. 2348 om minimumsavdrag på lån for kommuner mv. § 3-4](#).

En slik løsning vil si at grunnlaget for avlesning av faktisk rente til bruk i selvkostkalkylen, i utgangspunktet er det samme som grunnlaget for beregning av kommunens minste krav til avdrag på lån. Med denne løsningen kan eventuelle rentesikringsavtaler knyttes til porteføljen som sådan, uten behov for å dele dette opp. Departementets vurdering er at dersom kalkylerenten i selvkost skal baseres på faktisk rente på gjeldsporteføljen, vil dette være den enkleste administrative løsningen og en løsning som det vil være enklere å kontrollere.

Departementet antar at rentebetingelsene på kommunens samlede gjeldsportefølje uansett ikke vil avvike vesentlig fra rentebetingelsene på en eventuelt konstruert gjeldsportefølje knyttet til selvkostområdene.

Dersom faktisk rente på kommunens gjeldsportefølje skal legges til grunn for å fastsette kommunens kalkylerente, må det også reguleres hvordan gjennomsnittrenten for året skal avledes. Dette kan være ut fra et snitt av rentene på kommunens lån og rentebytteavtaler på ett eller flere tidspunkter gjennom året. I gjeldende regelverk for beregning av selvkost skal rentekostnadene beregnes ut fra årets gjennomsnittlige restverdi på de varige driftsmidlene, som er et snittet av verdien per 1.1. og 31.12. det aktuelle året. For å oppnå konsistens bør da også en eventuell faktisk rente basere seg på et snitt gjennom året. Det vil innebære at det beregnes et vektet snitt av avlest rente på kommunens gjeldsportefølje per 1.1., og tilsvarende et vektet snitt per 31.12. Deretter tas det et uvektet gjennomsnitt av disse.

Fordeler og ulemper med bruk av kommunens faktiske porteføljerente

En modell der kalkylerenten til den enkelte kommune baseres på et gjennomsnitt av kommunens faktiske rentebetingelser vil i stor grad redusere dagens finansielle risiko som skyldes avvik mellom kalkylerenten og faktiske rentebetingelser, ettersom det blir nært samsvar mellom den enkelte kommunes betingelser på egne lån og innskudd og kalkylerenten. Den enkelte kommunes kalkylerente vil da variere med de faktiske vilkårene som den enkelte kommune har.

Kommuner som har gode rentevilkår får en noe lavere kalkylerente, og kommuner med dårligere vilkår vil få en noe høyere kalkylerente. I en slik modell vil altså gebyrbetalerne i kommuner med de beste kredittvilkårene nyte godt av det. NTNU Samfunnsforskning viser i sine analyser til at kommuner som er registrert i ROBEK, har en noe høyere rentesats enn kommuner som ikke er i ROBEK. Dette betyr i så fall at en modell med faktisk rente vil kunne innebære at innbyggerne i ROBEK-kommuner får noe høyere gebyrer som følge av dårligere kredittvilkår (høyere kalkylerenter).

Kalkylerenten vil også følge markedsendringene som den enkelte kommune står overfor, enten det skyldes svingninger i kredittmarginene, nye låneprodukter eller annet.

Kommuner som har liten grad av rentebinding vil få en kalkylerente som varierer mer fra år til år, med tilhørende mer variasjon i selvkost og eventuelt også gebyrene. Dersom kommunen i større grad har lån med fast rente, vil dette komme med i beregningen av den gjennomsnittlige renten. En høyere andel fastrente vil da gi en mer stabil kalkylerente for kommunen, og følgelig mindre variasjon i selvkost og gebyrene.

Modellen åpner altså for at kommunene selv kan gjøre gebyrutviklingen mer stabil gjennom kalkylerenten ved økt bruk av fastrente. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om det er rimelig at kommunens innretning i gjeldsforvaltningen ikke bare avgjør hva som er renten på den lånefinansierte delen, men også definerer hva som er alternativkostnaden på den egenkapitalfinansierte delen i selvkostberegningen.

En ulempe med å bruke faktisk porteføljerente som grunnlag for å fastsette kalkylerenten, vil som nevnt være at den enkelte kommune selv må beregne porteføljerenten. Dette krever mer administrasjon sammenlignet med å bruke en felles kalkylerente som er offentlig tilgjengelig. Løsningen vil kreve et mer utfyllende regelverk, for å kunne regulere entydig hvordan renten skal avledes. Dersom regelverket ikke blir utfyllende og detaljert nok, vil det kunne bli behov for noe mer skjønn i hvilke renter som kommunen legger til grunn i sine beregninger, og det kan vanskeliggjøre kontrollen med at selvkost er korrekt beregnet.

Departementets samlede vurderinger og forslag

For de selvkostområdene som er kapitalintensive tjenester, typisk vann, avløp og renovasjon, vil kalkylerenten ha stor betydning for selvkostberegningen. Departementet legger til grunn at kalkylerenten som skal benyttes i selvkostberegningen over tid må gjenspeile de rentebetingelsene som kommunene står overfor i markedet, både av hensyn til at kommunene skal få dekket sine utlegg og av hensyn til at gebyrnivået også samsvarer med kommunenes rentebetingelser (gebyrene skal ikke være høyere enn selvkost).

Dagens kalkylerente på gjennomsnittlig 5-årig swaprente med et tillegg på $\frac{1}{2}$ prosentpoeng, har etter departementets vurdering svakheter ved at den innebærer en implisitt renterisiko, det vil si at den typisk vil avvike (mer eller mindre) fra de rentebetingelsene som kommunene faktisk står overfor de enkelte år. Dette er en risiko som for kommunene kan være komplisert å sikre seg mot. En fremoverskuende rente som 5-årig swaprente vil også innebære risiko for at utviklingen over tid vil kunne gi avvik fra kommunenes faktiske rentebetingelser, selv om historikken så langt indikerer at avvikene har vært midlertidige. På sikt forventes lange renter i snitt å ligge over kortere renter som følge av at investorer/långiverne vil kreve terminpremie for å binde kapitalen over lengre tid. Departementet nevner også at swaprente er mindre tilgjengelig enn for eksempel 3-måneders NIBOR, som publiseres på nettsidene til Norske Finansielle Referanser AS (NoRe). Disse ulempene trekker i retning av at dagens kalkylerente erstattes med en rente som er nærmere de rentebetingelsene som kommunene står overfor i markedet.

Avhengig av hvilken kalkylerente de kalkulatoriske rentekostnadene skal beregnes ut fra, vil de uansett kunne svinge i større eller mindre grad fra år til år. En «lengre» kalkylerente

(en rente som er basert på lån med lengre løpetider, slik som for eksempel dagens 5-årige swaprente) vil bidra til mer stabile kalkulatoriske rentekostnader og dermed mer stabile gebyrer over tid, men vil som nevnt i mindre grad følge utviklingen i renteutgiftene i kommunenes regnskaper. Og motsatt vil «en kortere» kalkylerente innebære at de kalkulatoriske rentekostnadene varierer mer over tid, men svinge mer i takt med renteutgiftene i kommuneregnskapet, og de vil i teorien i større grad gjenspeile kostnaden ved selvkosttjenesten det enkelte år. Etter departementets vurdering bør hensynet til stabile gebyrer heller vurderes i forbindelse med framføringsperioden for underskudd og overskudd, jf. omtalen i punkt 4, mens selve selvkostberegningen i størst mulig grad bør gjenspeile rentekostnadene det enkelte år.

Departementet har på denne bakgrunn vurdert to alternativer som ligger nærmere kommunenes faktiske rentebetingelser, både en kalkylerente basert på 3-måneders NIBOR og en kalkylerente som er basert på kommunens egne rentebetingelser.

Å legge til grunn kommunens faktiske rentenivå ved beregningen av de kalkulatoriske rentekostnadene vil gi best samsvar mellom selvkost og rentenivået som den enkelte kommune står overfor. Departementet vil imidlertid minne om at rentekostnadene som legges inn i selvkostberegningen, aldri vil samsvare fullt ut med de faktiske renteutgiftene som kommunen betaler på sine lån, heller ikke når renten som legges til grunn i selvkost fastsettes med utgangspunkt i kommunens egen gjeldsportefølje. Det skyldes at gjennom selvkost kompenseres kommunen også for bundet kapital for den egenfinansierte delen. Det vil alltid være et kalkulatorisk element i større eller mindre grad i selvkostberegningene. I tillegg til at selvkost også skal kompensere for den egenfinansierte delen av investeringene, skal avskrivningsgrunnlaget, som rentekostnadene i selvkost beregnes ut fra, basere seg på et snitt for året og byggelånsrenter skal ikke inngå i restverdien, jf. selvkostforskriften § 5 andre og fjerde ledd. Også dette bidrar alltid til noe avvik mellom faktiske renter og kalkylerenten i selvkost.

Departementets vurdering i dette høringsnotatet er at en kalkylerente basert på 3-måneders NIBOR er den mest hensiktsmessige løsningen. Departementet legger da vekt på at dette er et mer entydig alternativ som framstår som enklere å regulere, etterleve og kontrollere, og som i mindre grad åpner for tilpasninger og rettslig tvil. Samtidig vil det langt på vei følge utviklingen i rentenivået som kommunene står overfor og legge til rette for at kommunene kompenseres for kapitalen som er bundet opp gjennom investeringene i selvkost, gitt at påslaget er satt til et hensiktsmessig nivå. Samtidig vil gebyrnivået også samsvare med kommunenes løpende rentebetingelser. Sammenlignet med dagens kalkylerente, vil altså en kalkylerente basert på 3-måneders NIBOR langt på vei ta bort ulempene (renterisikoen) som ligger i dagens 5-årige swaprente.

Departementet viser videre til at påslaget på referanserenten skal kompensere kommunen for rentekostnader og alternativkostnaden ved å binde opp kapital i bygg og anlegg. Departementet foreslår et felles påslag som gjelder for alle kommuner. En lik margin for alle vil i alle tilfeller innebære at kommuner som finansierer seg rimeligere, vil kunne oppfattes å få en mindre gevinst, og motsatt. Departementet viser imidlertid til at selv om

det vil kunne være kommunevise forskjeller i kredittmarginene i kapitalmarkedet, er disse er relativt små, og de har minket gjennom de siste ti årene.

I vurderingen av nivået på påslaget har departementet sett hen til kredittmarginene i dagens marked og over tid. Et for høyt påslag vil innebære at beregnet selvkost overstiger kommunenes kostnader ved å produsere tjenesten, og et for lavt påslag innebærer at gebyrene ikke dekker kommunens kostnader ved å produsere tjenestene. Departementet foreslår å sette påslaget til 0,6 prosentpoeng. Kredittmarginene vil variere over tid, og kommunene må påregne at kredittmarginen på deres lån kan være både over og under dette påslaget i perioder. Dette er en renterisiko som kommunene må håndtere, men den vil etter departementets vurdering være begrenset og uansett lavere enn hva som følger av gjeldende kalkylerente. Ved større, varige avvik vil departementet kunne vurdere å endre forskriften, men utgangspunktet vil være at påslaget skal kunne stå seg over tid.

På bakgrunn av dette foreslår departementet at kalkylerenten fastsettes til 3-måneders NIBOR med tillegg av 0,6 prosentpoeng, se forslaget til forskriftsendring romertall II. Som nevnt foran vil en slik «kortere» kalkylerente innebære at de kalkulatoriske rentekostnadene varierer mer mellom år og over tid, og dermed gi større årlige variasjoner i beregnet selvkost. Etter departementets vurdering bør hensynet til stabile gebyrer heller ivaretas gjennom framføring av overskudd og underskudd i de årlige selvkostregnskapene, mens selve selvkostberegningen i størst mulig grad bør gjenspeile rentekostnadene det enkelte år. Framføring av overskudd og underskudd omtales i punkt 4.

Siden dagens kalkylerente (primo mai 2025) ligger på et noe lavere nivå enn den foreslåtte nye kalkylerenten, vil en endring i dag isolert sett bety en viss økning selvkost og gebyrnivået. Departementet foreslår derfor å avvente og eventuelt utsette innføringen av ny kalkylerente, og vil komme tilbake til tidspunktet for dette etter at det er gjort nærmere vurderinger i lys av renteutviklingen.

3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

For øyeblikket er rentekurven fallende, og de korte rentene ligger over de lange. Den 2. mai 2025 var 3-måneders NIBOR 4,59 pst. og 5-årig swaprente var 3,87 pst.

På kort sikt vil derfor en eventuell overgang til en høyere referanserente fra 5-årig swaprenten til 3-måneders NIBOR innebære at nivået på beregnet selvkost øker fra 2025 til 2026. Hvor mye dette slår ut, vil avhenge av differansen mellom de to rentene, som igjen kan variere mye.

Restverdien av anleggsmidlene som lå til grunn for avskrivningene i selvkost innen de store selvkosttjenestene vann, avløp og renovasjon, var i 2024 på 148 mrd. kroner.

Trekvart prosentpoeng høyere rente innebærer dermed grovt anslått at beregnet selvkost/gebyrgrunnlaget vil øke med om lag 1 100 mill. kroner for vann, avløp og renovasjon samlet. Det tilsvarer om lag 230 kroner per tilknyttet innbygger (eks. mva.).

Samtidig foreslås det å endre påslaget på referanserenten fra 0,5 prosentpoeng til 0,6 prosentpoeng når referanserenten endres fra 5-årig swaprente til 3-måneders NIBOR. En økning på 10 basispunkter tilsvarer isolert sett om lag 150 mill. kroner.

Samlet sett forventes det med dagens rentenivå at beregnet selvkost på kort sikt eventuelt vil øke med om lag 1 250 mill. kroner ved å endre kalkylerenten fra 5-årig swaprente pluss 0,5 prosentpoeng til 3-måneders NIBOR pluss 0,6 prosentpoeng, basert på markedsrentene per 2. mai 2025. Det tilsvarer om lag 260 kroner per tilknyttet innbygger (eks. mva.). Departementet foreslår imidlertid å avvente og eventuelt utsette innføringen av ny kalkylerente. Departementet vil som nevnt komme tilbake til tidspunktet for når denne endringen i selvkostforskriften vil tre i kraft.

På lengre sikt forventes imidlertid lange renter i snitt å ligge over kortere renter som følge av at investorer/långiverne vil kreve terminpremie for å binde kapitalen over lengre tid. Siden 2014 har 5-årig swaprente i snitt ligget rundt 0,3 prosentpoeng over 3-måneders NIBOR. Over tid forventes derfor endringen til 3-måneders NIBOR å gi lavere selvkost som følge av at den foreslåtte kalkylerenten over tid forventes å ligge under gjeldende. Om siste tiårsperiode legges til grunn, ville den ha vært om lag 0,2 prosentpoeng lavere, tilsvarende om lag 300 mill. kroner årlig, eller rundt 60 kroner per tilknyttet innbygger.

En endring fra dagens felles kalkylerente til en ny felles kalkylerente har ingen særlige administrative konsekvenser annet enn at ny rente må legges inn i kalkylene.

4 Framføringsperioden for overskudd og underskudd i selvkostregnskapet

4.1 Gjeldende rett

Normalt vil årets samlede gebyrinntekter avvike fra årets samlede selvkost (årets gebyrgrunnlag) slik at selvkostregnskapet avsluttes med et overskudd eller underskudd. Selvkostforskriften § 8 regulerer hvordan overskudd og underskudd i selvkostregnskapet skal håndteres. Bestemmelsen innebærer at et overskudd skal føres tilbake til selvkostområdet og ikke kan benyttes til andre formål utenfor selvkostområdet, mens et underskudd skal dekkes inn (med mindre kommunen velger å subsidiere tjenesten med bruk av frie midler på områder der full kostnadsdekning ikke er lovpålagt).

Selvkostforskriften § 8 andre ledd slår fast at hvis differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et overskudd, skal overskuddet dekke inn et underskudd fra tidligere år eller – dersom det ikke er underskudd å dekke inn – avsettes til et selvkostfond i selvkostregnskapet (tilsvarende beløp settes av til bundet driftsfond i kommunens årsregnskap). Et overskudd som er avsatt til selvkostfondet, skal tilbakeføres ved å finansiere et fremtidig underskudd senest i det femte året etter at overskuddet oppsto.

Tilsvarende angir § 8 tredje ledd at et underskudd skal dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet. Hvis det ikke er tilgjengelige midler på fondet, skal underskuddet fremføres til inndekning i et senere år. Et underskudd som er fremført, skal dekkes inn av et fremtidig overskudd senest i det femte året etter at underskuddet oppsto.

Bestemmelsene innebærer altså at et overskudd eller underskudd skal utlignes mot et underskudd eller overskudd senest innen fem år. Dette skal ivareta flere hensyn.

For det første skal bestemmelsen sikre at de samlede gebyrinntektene og samlet selvkost samsvarer over perioden. Kommunen skal på den ene siden få dekket sine utlegg over perioden. På den andre siden skal brukerne ikke dekke mer enn selvkost over perioden. Kostnadene ved tjenestene skal dekkes av dagens brukere, i tråd med prinsippet om at dagens brukere verken skal subsidiere eller bli subsidiert av fremtidige brukere (generasjonsprinsippet).

Samtidig skal bestemmelsene gi rom for fleksibilitet i praktiseringen av selvkostprinsippet. Bestemmelsene legger til rette for at kommunen kan holde gebyrnivået mer stabilt over perioden, slik at ikke årlige svingninger i gebyrinntektene og selvkost må medføre årlige justeringer i gebyrnivået. Bestemmelsene åpner i tillegg for at kommunene, i forkant av planlagte investeringer (innenfor femårsperioden), kan velge å trappe gebyrnivået gradvis opp til et nytt høyere nivå som følge av høyere kapitalkostnader dersom den ønsker det. Bestemmelsen åpner også for at en kommune kan utsette å trappe opp gebyrnivået selv om nivået på selvkost har økt, for eksempel som følge av investeringer. En slik praksis vil imidlertid isolert medføre en høyere gebyrøkning når gebyrene skal tilpasses selvkost.

Selvkostforskriften § 8 tredje ledd fjerde setning åpner i tillegg for at et underskudd i visse tilfeller kan dekkes inn over en lengre periode enn fem år. Dette unntaket gjelder bare hvis dette er nødvendig for at dagens brukere ikke skal betale for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer. Unntaket legger til rette for at en kommune kan velge å ivareta at selvkosttjenesten finansieres av brukerne som drar nytte av den aktuelle investeringen. Et eksempel er en kommune som bygger ut vann- og avløpsnett med overkapasitet for samtidig å kunne ta høyde for fremtidig utbygging av et hytte- eller boligfelt. Tilkoblingen til nettet vil skje etappevis etter hvert som hytte- eller boligfeltene bygges ut. Dersom kapitalkostnadene ved ledningsnett fullt ut må belastes dagens brukere, vil eksisterende brukere også dekke kostnadene ved nye (fremtidige) abonnenters bruk av anlegget. Unntaket åpner derfor for at gebyrene kan holdes lavere enn beregnet selvkost over flere enn fem år, slik at dette underskuddet kan dekkes inn etter hvert som nye abonnenter kommer til.

Dersom kommunen har opparbeidet en beholdning av overskudd (selvkostfond), skal kommunen tilføre fondet renter, beregnet ut fra kalkylerenten, jf. § 8 femte ledd. På denne måten kompenseres gebyrbetalerne for at gebyrinntektene har vært høyere enn selvkost (kommunen har «lånt fra innbyggerne»), ved at også renteinntektene holdes innenfor selvkostområdet til dekning av senere underskudd.

Dersom kommunen har opparbeidet en beholdning av fremførte underskudd, er utgangspunktet at også dette skal tilføres kalkulte renteinntekter, jf. § 8 sjette ledd. På denne måten kompenseres kommunen for at gebyrinntektene har vært lavere enn selvkost, ved at også rentekostnadene på underskudd må dekkes av senere gebyrinntekter/overskudd.

4.2 Vurderinger og forslag

4.2.1 Problembeskrivelse

Et utgangspunkt der kostnadene ved tjenestene som ytes i dag, skal dekkes av brukerne som har nytte av tjenesten, trekker i retning av en kort fremføringsperiode slik at over- og underskudd tilbakeføres eller dekkes inn relativt raskt. I praksis vil imidlertid gebyrinntektene det enkelte år ikke samsvare fullt ut med beregnet selvkost. En kort fremføringsperiode vil derfor medføre årlige eller hyppige justeringer i gebyrnivået som følge av årlige svingninger i gebyrinntektene og selvkost. Dette vil igjen medføre et mindre stabilt nivå på de årlige gebyrene.

For å kunne holde gebyrnivået mer stabilt over tid, må det være et visst rom for å kunne se selvkost over en viss periode, slik dagens «fem-årsregel» legger til rette for. Samtidig vil det også kunne være ønskelig at gebyrnivået kan trappes gradvis opp ved større eller bråere endringer i gebyrgrunnlaget, typisk som følge av en større investering som vil kunne øke nivået selvkost betydelig. En åpning for slik gradvis opptrapping vil imidlertid kunne innebære at dagens brukere ikke betaler for dagens kostnader. Jo lengre fremføringsperiode, desto mer vil det kunne bli konflikt med et generasjonsprinsipp i den forstand at dagens generasjon ikke skal bli subsidiert av neste generasjon (eller motsatt).

Dagens «fem-årsregel» for fremføring av over- og underskudd er en avveining mellom nevnte ulike hensyn; kostnadene ved dagens tjenester skal dekkes av dagens brukere, hensynet til stabile gebyrer og jevne gebyrøkninger og generasjonsprinsippet. Med dette som bakgrunn har NTNU Samfunnsforskning vurdert framføringsperioden for over- og underskudd i selvkostregnskapet.

4.2.2 Vurderinger og anbefalinger fra NTNU Samfunnsforskning

NTNU Samfunnsforskning sin undersøkelse viser at kommunene aktivt bruker muligheten til å fremføre overskudd og underskudd over fem år. Kommunene som ble intervjuet, pekte på at det er behov for å ha en fremføringsperiode på noen år for å unngå store årlige svingninger og at det er behov for å kunne jevne ut gebyrene i forbindelse med store omveltninger. Det ble også pekt på at forsinket gjennomføring av investeringer er en problemstilling som har betydning. NTNU Samfunnsforskning tolker dette som at en reduksjon av fremføringsperioden til 2-3 år ville gi økte svingninger i gebyrnivået fra år til år og kunne være utfordrende for planleggingen.

NTNU Samfunnsforskning peker på den ene siden på at en raskere disponering av overskudd og inndekking av fremførbart underskudd enn dagens fem år vil sørge for at hensynet til at dagens brukere ikke skal dekke kostnadene for framtidens brukere blir bedre ivaretatt. På den andre siden peker NTNU Samfunnsforskning på at konsekvensene med en kortere fremføringsperiode vil føre til større svingninger i gebyrene og mindre stabilitet enn ved en lengre periode å fordele resultatene på. NTNU Samfunnsforskning peker på at kommunene selv er opptatt av at gebyrene skal være stabile. NTNU Samfunnsforskning vektlegger hensynet til generasjonsprinsippet sterkest og anbefaler å håndtere overskudd og underskudd innenfor en periode to år, i stedet for innenfor fem år.

NTNU Samfunnsforskning viser til at det etter dagens regler i visse tilfeller er anledning til å fremføre et underskudd over flere år enn fem år. Det anbefales at denne løsningen fortsatt bør være mulig når en investering har innebåret en overkapasitet, og at det fremførbare underskuddet knyttet til denne overkapasiteten fordeles over flere år frem til overkapasiteten er eliminert.

4.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til at de samlede gebyrinntektene det enkelte år vanligvis ikke samsvarer fullt ut med beregnet selvkost. Et overskudd eller underskudd i årets selvkostregnskap må derfor utlignes mot et underskudd eller overskudd for å kunne ivareta over tid at kommunen skal få dekket sine utlegg og at brukerne ikke skal dekke mer enn selvkost. For eksempel kan ikke et overskudd bli stående på selvkostfond over lang tid, da det vil bety at brukerne betaler mer en selvkost. Formålet med å forskriftsfeste perioden som overskudd og underskudd i et enkelt år kan framføre og avregnes, er å sette en ytre grense for hvor lenge en kommune kan avvike fra det enkelte års selvkost. Kommunene kan selv velge å tilpasse seg innenfor en kortere periode. Denne valgfriheten bør videreføres. Begrunnelsen for at visse tjenester er finansiert gjennom avgifter, og ikke gjennom skatt, er at innbyggerne skal betale etter bruk, og ikke etter inntekt. I

forlengelsen av det baserer beregningen av selvkost seg på at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag, dekkes av dagens brukere. For å ivareta dette prinsippet, er det behov for å sette en grense.

I praksis vil et overskudd eller underskudd som er fremført, bli fullt tilbakeført eller dekket inn tidligst det andre året etter at det oppstod. Eksempelvis vil et overskudd i selvkostregnskapet for 2025, som legges frem i 2026, først tas inn og tilbakeføres i budsjettet og gebyrene for 2027. Minste mulige fremføringsperiode er slik sett to år, slik NTNU Samfunnsforskning også foreslår.

Departementets vurdering er at en nedkorting av fremføringsperioden fra dagens (maksimalt) fem til to år har uheldige effekter som ikke er ønskelige. En «to-årsregel» vil riktig nok bidra til at det blir stor grad av samsvar mellom årlig kostnad og det brukerne betaler (med en forsinkelse på to år). Etter departementets vurdering må det imidlertid legges tyngre vekt på hensynet til en mer forutsigbar, stabilt og jevn gebyrutvikling. En fremføringstid på to år synes vanskeligere å praktisere da den krever at kommunene årlig fort må justere gebyrene en god del. Dette gjør det også vanskeligere for kommunene å operere med et forutsigbart, stabilt gebyrnivå, og innbyggerne vil få større svingninger fra år til år i gebyrnivået. Departementets vurdering er at det også bør legges vekt på at gebyrnivået bør kunne trappes gradvis opp ved større eller bråere endringer i gebyrgrunnlaget, typisk som følge av en større investering. En slik mulighet faller i stor grad bort dersom fremføringsperioden kortes ned til to år.

Departementet har også vurdert om fremføringsperioden bør forlenges fra maksimalt fem til maksimalt ti år. En framføringsperiode på ti år vil innebære at årlige svingninger i gebyrinntektene og selvkost, for eksempel som følge av årlige variasjoner i rentenivå, driftskostnader og vedlikeholdskostnader, i stor grad blir glattet ut over det enkelte år.

Departementet viser videre til at en framføringsperiode som ikke er for kort, også åpner for at kommunene kan øke gebyrene gradvis i forkant og i etterkant av en større investering. Som et teoretisk eksempel kan tenkes en kommune som skal foreta en investering om fem år. Kommunen kan da innenfor dagens «fem-årsregel» innrette gebyrinntekter med en gradvis økning (utover årets selvkost) slik at det oppnås overskudd i selvkostregnskapet i fem år i forkant av investeringen. Alt annet likt, øker overskuddet for hvert år i takt med at gebyrnivået trappes opp før kapitalkostnadene ved investeringen kommer inn i selvkostberegningen. Investeringen medfører så et hopp i beregnet selvkost når investeringen tas i bruk, som følge av økte avskrivninger og rentekostnader.

Kommunen innretter seg så slik at gebyrinntektene fortsatt trappes opp (opp mot nivå på selvkost) slik at kommunen deretter går fem år med underskudd i selvkostregnskapet.

Underskuddet blir imidlertid stadig mindre i takt med at gebyrnivået trappes opp. Etter år ti er gebyrnivået tilpasset det nye nivået på selvkost, og tiårsperioden sett under ett er det samsvar mellom gebyrinntekter og selvkost.

Spørsmålet er om dagens «fem-årsregel» for framføring er for kort og om det behov for å forlenge denne. Departementet antar at det i første rekke er forsinkelser ved en planlagt investering som eventuelt kan bidra til at en femårsperiode kan oppleves som kort i de tilfellene der kommunen allerede har begynt å øke gebyrnivået i forkant av en investering,

men hvor oppstart så blir utsatt. Departementet viser imidlertid til at tilbakemeldingene fra kommunene i rapporten til NTNU Samfunnsforskning tilsier at dagens framføringsperiode på fem år i hovedsak fungerer godt. Departementet har heller ikke registrert at kommunene jevnt over mener at det generelt er behov for en lengre framføringsperiode enn fem år.

Departementet viser videre til at spesielt innenfor vann- og avløpssektoren står kommunene overfor betydelige investeringer de nærmeste årene, både som følge av naturlige utskiftninger av anlegg, stort vedlikeholdsetterslep og nye krav til rensing og sikkerhet for rent vann. En lengre framføringsperiode for overskudd vil som skissert over kunne gjøre det enklere å håndtere eventuelle forsinkelser i prosjektene uten at forsinkelse slår for brått inn i gebyrnivåene på grunn av regelen om maksimalt fem års framføringstid for overskudd. En lengre framføringsperiode for underskudd vil på sin side åpne for at kommuner også kan velge å framføre underskudd over en lengre periode, for å holde gebyrnivået nede.

Departementet vil peke på at en lang framføringstid, slik som for eksempel ti år, utfordrer generasjonsprinsippet. Ved å framføre overskudd og underskudd over en periode på ti år, vil det bli en stor markant avstand mellom beregnet selvkost det enkelte år og tidspunktet for betaling. Det er vanskelig å trekke en fast grense for hvor lang framføringsperioden kan strekke seg uten å være i konflikt med generasjonsprinsippet. Ved framføring av et overskudd på ti år, kan det imidlertid argumenteres for at «dagens generasjon» subsidierer en kommende generasjon brukere av en selvkosttjeneste. Ved framføring av et underskudd på ti år, kan det tilsvarende argumenteres for at dagens brukere subsidieres av «neste generasjon», og i tillegg vil fremførte underskudd måtte tilføres renter som også skal dekkes inn av «neste generasjon». Dette tilsier etter departementets vurdering at framføringsperioden ikke bør forlenges til ti år. Å hente inn et underskudd langt fram i tid på denne måten vil etter departementets vurdering innebære å skyve regningen over på framtidige brukere.

Departementet vil peke på at dersom en kommune ønsker å holde gebyrnivået nede, vil selvkost for de fleste selvkosttjenester kun være å anse som en øvre ramme for kommunen. Kommunen kan selv velge å delfinansiere (subsidiere) tjenestene med kommunens frie inntekter om det er ønske om å holde gebyrnivået nede. I tillegg vil departementet vise til at lengden på maksimal framføringsperiode også må vurderes i lys av de øvrige forslagene i dette høringsnotatet. Isolert sett trekker mer stabile elementer i selvkostberegningen i retning av en kortere framføringsperiode, mens mer volatile kostnader trekker i retning av en lengre periode. Forslaget om å endre kalkylerenten fra en lengre til en kortere rente, jf. punkt 3.4.3, vil bidra til at svingningene i årlig selvkost blir noe høyere, men denne type svingninger er etter departementets vurdering fullt håndterbare innenfor en femårsperiode. Bruk av lengre avskrivningstider i selvkostberegningen innebærer på sin side at en gitt investering gir et lavere hopp i selvkost enn tidligere. Det tilsier at det er mindre behov for en lengre periode for å tilpasse gebyrnivået i forbindelse med større investeringer.

Departementets samlede vurdering er at dagens hovedregel med en maksimal framføringsperiode på fem år balanserer de ulike hensynene på en god måte. Regelen er godt kjent og praktisert i kommunene. Dagens «fem-årsregel» legger til rette for at kommunene kan bidra til en forutsigbar, stabil og jevn gebyrutvikling, samtidig som det ikke blir for stor tidsavstand mellom det dagens tjenester koster og det dagens brukere betaler, slik at generasjonsprinsippet ikke brytes på en måte der dagens generasjon blir subsidiert av neste generasjon (eller omvendt). Departementet foreslår derfor ingen endringer i framføringsperioden. Dette innebærer en videreføring av dagens regler med maksimal framføringsperiode på fem år.

Det vises til dagens regler om at underskudd i enkelte tilfeller kan dekkes inn over en lengre periode enn fem år, og at dette unntaket gjelder bare hvis dette er nødvendig for at dagens brukere ikke skal betale for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer, samt at unntaket skal ivareta at selvkosttjenesten finansieres av brukerne som drar nytte av den. NTNU Samfunnsforskning mener at denne løsningen fortsatt bør være mulig når en investering har innebåret en overkapasitet. Departementet støtter dette synet og foreslår ingen endringer i dette.

4.2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets forslag er å videreføre gjeldende bestemmelse, så forslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser.

5 Forslag til forskriftsendringer

Forskrift xx. mnd 2025 nr. yy om endring i forskrift 7. juni 2019 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. og forskrift 11. november 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer

Fastsatt av Kommunal- og distriktsdepartementet xx. mnd 2025 med hjemmel i lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 14-6 sjuende ledd og § 15-1 tredje ledd.

I

I forskrift 7. juni 2019 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. gjøres følgende endringer:

§ 3-4 første ledd skal lyde:

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, 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 *veger* og parkeringsplasser, terminalbygninger, kaier og kaianlegg, forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner, *høydebasseng*, og lignende
- f. 50 år for *barnehagelokaler, skolelokaler, idrettshaller og idrettsanlegg, boliger og lokaler til bofellesskap, administrasjonslokaler, institusjonslokaler, kulturbygg, lagerbygg, brannstasjoner, og lignende.*
- g. 80 år for *ledningsnett, og lignende.*

Ny § 3-4a skal lyde:

§ 3-4a. *Endringer i avskrivningene av tidligere investeringer i ledningsnett mv.*

Avskrivningstiden for forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner og høydebasseng som er anskaffet i 2019 og tidligere, skal vurderes på nytt og fastsettes i tråd med § 3-4 første ledd andre punktum bokstav e.

Avskrivningstiden for ledningsnett som er anskaffet i 2025 og tidligere, skal vurderes på nytt og fastsettes i tråd med § 3-4 første ledd andre punktum bokstav g.

Ved endring av avskrivningstiden i tråd med første og andre ledd, skal bokført verdi i årsregnskapet per 31.12.2025 fordeles over ny gjenværende levetid.

II

I forskrift 11. november 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer gjøres følgende endringer:

§ 5 fjerde ledd skal lyde:

Rentekostnadene skal beregnes ut fra årets gjennomsnittlige restverdi på de varige driftsmidlene og kalkylerenten. Kalkylerenten er *lik 3-måneders NIBOR med et tillegg på 0,6 prosentpoeng*.

III

Forskriften trer i kraft 1. januar 2026.