



Newsletter

Datum 22.06.2010
Sperrfrist 22.06.2010, 09.00 Uhr

Nr. 3/10

INHALTSÜBERSICHT/ CONTENU/ CONTENUTO

1. HAUPTARTIKEL/ ARTICLE PRINCIPALE/ ARTICOLO PRINCIPALE

Neues Rechnungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2): Chancen und Risiken
Nouveau modèle comptable pour les cantons et les communes (MCH2): Chances et risques
Nuovo modello contabile per i Cantoni e i Comuni (MCA2): opportunità e rischi

2. KURZMELDUNGEN/ BREFS/ IN BREVE

- *Tasse sui rifiuti: rapporto della Sorveglianza dei prezzi sulle tasse dei rifiuti previste in Ticino per il 2010*
- *Abfallgebühren Dänikon: Gemeinde lehnt die Empfehlung des Preisüberwachers ab*
- *Die Gemeinde Sarnen folgt der Empfehlung des Preisüberwachers nicht und erhöht die Wasserpreise*
- *CREMO SA: pas d'abus des transformateurs de lait*
- *Bundesrat teilt Auffassung des Preisüberwachers bei den Radio- und Fernsehgebühren sowie bei der Swiss-DRG-Tarifstruktur*

3. VERANSTALTUNGEN/ HINWEISE

-



1. HAUPTARTIKEL

Neues Rechnungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2): Chancen und Risiken

Zur Zeit laufen Diskussionen über ein neues harmonisiertes Rechnungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2). Namentlich soll damit auch nach dem aus der Privatwirtschaft bekannten Prinzip von „true and fair view“ mehr Transparenz in die finanzielle Situation der Gemeinden gebracht werden. Der Preisüberwacher begrüsst diese Weiterentwicklung, erlauben doch die zur Zeit noch gültigen Vorschriften die Vornahme von überhöhten Abschreibungen, welche zu überhöhten statt verursachergerechten Gebühren führen. Vermögen die neuen Rechnungslegungsvorschriften modernen Ansprüchen zu genügen? Eine kritische Würdigung.

Faire Preise und eine transparente Preispolitik lassen sich nur erreichen, wenn Zahlentransparenz und -gerechtigkeit herrscht. Das gilt überall – auch im Bereich von gebührenfinanzierten Leistungen, die klassischerweise vom Service public erbracht werden. Aus diesem Grund ist eine wirklichkeitsgetreue Rechnungslegung in diesen – wie in allen anderen Bereichen – zentral. Der Preisüberwacher begrüsst deshalb ausdrücklich die Anstrengungen der Finanzdirektorenkonferenz (FDK), modernen Rechnungslegungsgrundsätzen auch im Bereich der öffentlichen Hand zum Durchbruch zu verhelfen. Denn bisweilen stösst die Preisüberwachung auf überhöhte Preise, die das Resultat von kantonalen Rechnungsvorschriften sind. Die Empfehlungen des Preisüberwachers werden zuweilen unter dem Vorwand abgelehnt, die von uns empfohlenen Abschreibungsdauern seien nicht erlaubt. Es besteht berechtigte Hoffnung, dass die neuen HRM2-Richtlinien hier für Klarheit sorgen werden.

Bei der Umsetzung dieses Reformvorhabens gilt es, allfällige Stolpersteine rechtzeitig zu erkennen und zu vermeiden: Solche Gefahren drohen beispielsweise beim Thema zusätzlicher, betriebswirtschaftlich nicht notwendiger Abschreibungen – oder möglicherweise bei Aufwertungen bereits finanzierter Anlagen, welche zu Lasten der Gebührenzahlern nochmals abgeschrieben werden.

HRM2 soll das bisherige Harmonisierte Rechnungslegungsmodell (HRM) aus dem Jahr 1981 ablösen und neue Standards für die Rechnungslegung der öffentlichen Hand legen. Der Preisüberwacher ist überzeugt von der Notwendigkeit der Einführung von HRM2 und hält die von der Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) vorgegebenen Leitlinien grundsätzlich für zielführend. Es gilt aber, bei der konkreten Umsetzung zu verhindern, dass Fehler wiederholt werden, wie sie uns etwa aus der Strommarktiliberalisierung bekannt sind. Denn was auf den ersten Blick sehr technisch erscheint, kann sich dann letztlich sehr real im Portemonnaie von Herrn und Frau Schweizer auswirken.

In erster Linie interessiert vorliegend eine der sieben wesentlichen angestrebten Änderungen gegenüber dem aktuellen HRM: Die Regeln der Anlagebuchhaltung.¹ Die zur Zeit gültigen Rechnungslegungsvorschriften HRM sehen vor, dass alle Anlagen degressiv abzuschreiben sind. Dies wird von vielen Gemeinden mit einem Abschreibungssatz von 10 % auf dem Restbuchwert vollzogen. Diese Abschreibungspraxis hat zur Folge, dass getätigte Investitionen in langlebige Anlagen zu Beginn zu rasch abgeschrieben werden - und damit der Wertverzehr *überschätzt* wird - währenddem gegen Ende der Nutzungsdauer die Abschreibungen den Wertverzehr umgekehrt *unterschätzen*. Konkret bedeutet dies, dass zu Beginn der Anlagenutzung mit zu hohen, am Ende der Nutzung dagegen mit zu tiefen Kosten gerechnet wird. Dies hat Auswirkungen auf Gebühren, etwa in den Bereichen Wasser-, Gas- und Fernwärmeversorgung sowie Abwasser- und Abfallentsorgung: Tendenziell führen die aktuellen Rechnungslegungsvorschriften dazu, dass nach grösseren Investitionen zu hohe Gebühren in Rechnung gestellt werden. Diese Tendenz wird verschärft durch die Tatsache, dass die aktuell gültigen Rechnungslegungsvorschriften auch Abschreibungen auf Anlagen fordern, welche *keinem Wert-*

¹ Für einen Überblick über die anstehenden Änderungen vgl. z. B. http://www.sgww.ch/d/fokus/Seiten/080923_hrm2_sutter.aspx.



verzehr unterliegen – namentlich auf Grundstücken. So kommt es, dass manche Gebührenzahler für die vermeintlichen Kosten von Grundstücken oder Beteiligungen zur Kasse gebeten werden.

Bisher wurden von einzelnen Kantonen zudem Vorschriften erlassen, welche die Gemeinden verpflichten, ihre Beteiligungen an Zweckverbänden abzuschreiben. Auch hier gilt: Die Gebührenzahler werden unnötig zur Kasse gebeten. Sie bezahlen nämlich bereits über die Gebühren des Zweckverbands die normalen Abschreibungen seiner Anlagen. Zusätzlich finanzieren sie die unnötige Abschreibung des Eigenkapitals, obwohl die Beteiligungen am Zweckverband werthaltig bleiben, da die Abschreibungen über Gebühren und nicht über das Eigenkapital finanziert werden.

Illustrieren lässt sich die Problematik am Beispiel der Gemeinde Dänikon. Der Bau eines neuen Werkhofs mit einer integrierten Sammelstelle führt zu einer Erhöhung der Abfall-Grundgebühr um 40 %. Wesentlich verantwortlich für diesen Anstieg sind die degressive Abschreibung der Sammelstelle (10 % des Restbuchwertes) sowie der Umstand, dass Abschreibungen auch auf dem Grundstück vorgenommen werden, auf welchem der Werkhof bzw. die Abfallsammelstelle steht - obwohl das Grundstück kaum einem Wertverzehr unterliegt (vgl. hier die Kurzmeldung weiter unten).

Analoges gilt auch für die Wasserversorgung in Sarnen, wo grösserer Erneuerungsbedarf bei der Wasserversorgung ansteht, der bedingt durch die geplante degressive Abschreibung der Leitungen zu einem unverhältnismässig starken Anstieg der Gebühren führt.

Nebst dieser Wirkung auf Gebühren hat das aktuelle Rechnungslegungsmodell auch direkte Auswirkung auf die ausgewiesenen Anlagewerte. Diese sind entsprechend in vielen Gemeinden mit zu tiefen Werten ausgewiesen, einerseits aufgrund der oben beschriebenen degressiven Abschreibungsmethode, aber auch, weil Anschlussgebühren und Subventionen direkt mit den entsprechenden Investitionen verrechnet und nur die Nettowerte aktiviert worden sind (Nettoverbuchung).

In all diesen Fällen kann die neue Rechnungslegung HRM2 die Gebührenzahler entlasten und deutliche Verbesserungen bringen, denn die aktuellen Vorschläge der KKAG sehen in erster Linie lineare Abschreibungen, erstreckte Nutzungsdauern und Orientierung an den tatsächlichen Werten vor: Nach dem Prinzip „*true and fair view*“ sollen die Vermögenswerte mit ihrem effektiven Wert in der Bilanz ausgewiesen werden. D.h. die Anlagen werden über die erwartete Nutzungsdauer abgeschrieben und dauerhafte Werte wie Grundstücke werden nicht abgeschrieben. Beteiligungen werden nur abgeschrieben, wenn sie effektiv an Wert verlieren. Damit würden ganz wichtige Forderungen der Preisüberwachung erfüllt.

Es droht aber, dass gut Gemeintes in der Umsetzung verwässert wird und die Gebührenzahler ein weiteres Mal zur Kasse gebeten werden: Beim Übergang zur neuen Rechnungslegungsordnung müssen die Anlagen neu bewertet werden. Dabei besteht die Gefahr, dass bereits (weitgehend) abgeschriebene Anlagen aufgewertet und erneut abgeschrieben werden. Die Gebührenzahler würden somit für die gleiche Infrastruktur zweimal zahlen. Dieses Prinzip ist uns aus der Strommarktliberalisierung noch allzu gut in Erinnerung: So manche Elektrizitätsversorgungsunternehmung (EVU) hatte seine Anlagen – insbesondere Leitungen und Transformatoren – bereits weitgehend abgeschrieben. In der Fachsprache nennt man die Differenz zwischen tatsächlichem Wert der Anlagen und ausgewiesenem – buchhalterischem – Wert „*stille Reserven*“. Diese Abschreibungen und damit die stillen Reserven wurden in den allermeisten Fällen durch die Gebührenzahler – die Stromkonsumenten – finanziert, und zwar entweder über den Strombezugspreis² oder über sogenannte Anschlussgebühren³. Somit kann mit Fug und Recht behauptet werden, dass es sich hierbei um Vorauszahlungen der Gebührenzahler handelt.

² Indem der Strombezugspreis überhöhte Abschreibungen zur Basis hatte.

³ Anschlussgebühren werden in der Regel bei Neubauten erhoben, wenn ein erstmaliger Anschluss ans Netz erfolgt. Oftmals wurden solche Anschlussgebühren direkt mit den Investitionen verrechnet, was sich in der Fachsprache „Direktabschreibungen“ nennt.



Aus der Sicht des Preisüberwachers ist deshalb klar, dass eine Umstellung in der Buchhaltung per se nicht zu einer Gebührenerhöhung führen darf.

Nun gibt es durchaus Möglichkeiten, eine Umstellung in der Buchhaltung so zu gestalten, dass auch rechnungstechnisch keine Gebührenerhöhung notwendig wird. Namentlich sind die Aufwertungen auf der Aktivseite vollumfänglich in einer Aufwertungsreserve auf der Passivseite der Bilanz auszuweisen und künftig sind die Abschreibungen, die sich auf aufgewertete Anlagenteile beziehen, durch die Auflösung der entsprechenden Aufwertungsreserve zu finanzieren - und nicht über Gebühren.

Eine zweite Alternative bestünde darin, alte Anlagen nicht aufzuwerten, sondern nur die neuen Anlagen nach den neuen Bewertungsregeln zu aktivieren und abzuschreiben. Nachteil dieser Variante ist, dass sich die gewünschte Transparenz in der Bewertung und eine vollständig periodengerechte Kalkulation der Kosten erst nach und nach einstellen. Dafür wäre ebenfalls sichergestellt, dass die Gebührenzahler die gleichen Anlagen nicht zweimal bezahlen.

Der aktuelle Vorschlag der KKAG orientiert sich an der ersten hier gezeigten Variante, was sehr begrüssenswert ist. Jetzt stehen die verschiedenen Umsetzungen in den Kantonen mit Vernehmlassungsverfahren an. Dabei ist darauf zu achten, dass die Fehler der Strommarktliberalisierung sich nicht wiederholen. Bis anhin besteht allerdings erst ein Grundsatzpapier, dessen Inhalt in den kommenden Jahren in den Kantonen und Gemeinden zur Diskussion steht und mehr oder weniger umfassend umgesetzt werden wird. In den anstehenden politischen Entscheidungsprozessen auf kantonaler Ebene wird der Kreis der Interessierten und direkt Betroffenen relativ klein sein. Aber da der Handlungsspielraum durch HRM2 eher beschnitten wird (weniger Spielraum für die Bildung von stillen Reserven), ist nicht auszuschliessen, dass die Revision des Rechnungsmodells besonders von Seiten der Gemeinden noch verwässert wird. Einen Vorgeschmack darauf liefert möglicherweise die harsche, ablehnende Reaktion der Gemeinde Dänikon auf die Empfehlung der Preisüberwachung, periodengerechte Abfallgebühren zu erheben.

Der Preisüberwacher setzt sich deshalb dafür ein, dass Kantone und Gemeinden mit der Einführung von HRM2 für die gebührenfinanzierten Spezialfinanzierungen die Grundlagen schaffen, dass die Gebühren in Zukunft nur noch die tatsächlich der Periode anzurechnenden Kosten zu tragen haben. Dies ist ein Gebot der Fairness – jeder und jede soll für seine Kosten aufkommen, aber nicht auf Vorrat für die der kommenden Generationen. Vor dem Hintergrund zunehmender Mobilität – die Menschen in unserem Land ziehen vermehrt um – ist dieses Anliegen von immer grösserer Aktualität.

Zusammenfassend erwartet der Preisüberwacher für die Einführung von HRM2:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Keine Aufwertungen zu Lasten der Gebührenzahler bei der Einführung2. Abschreibung langlebiger Anlagen linear über eine angemessene, der Nutzungsdauer entsprechende Dauer3. Passivierung von Anschlussgebühren (Bruttoverbuchung statt Direktabschreibungen)4. Keine Abschreibung wertbeständiger Anlagen wie Grundstücke (und Beteiligungen)5. Verzicht auf zusätzliche Abschreibungen |
|--|

[Stefan Meierhans, Agnes Meyer, Beat Niederhauser]

Zusätzliche Auskünfte:

Stefan Meierhans, Preisüberwacher, Tel. 031 322 21 02

Beat Niederhauser, Geschäftsführer, Tel. 031 322 21 03



Nouveau modèle comptable pour les cantons et les communes (MCH2): Chances et risques

Des discussions sur un nouveau modèle comptable harmonisé des cantons et des communes (MCH2) sont actuellement en cours. Il s'agit avant tout d'introduire, selon le principe „true and fair view“ de l'économie privée, plus de transparence dans la situation financière des communes. Le Surveillant des prix salue ce développement, les prescriptions en vigueur actuellement permettant des amortissements trop élevés aboutissant à des taxes surfaites et non conformes au principe de l'utilisateur payeur. Les nouvelles règles de présentation des comptes suffisent-elles à satisfaire à des exigences modernes? Une appréciation critique:

Des prix corrects et une politique de prix transparente ne peuvent être atteints qu'avec des chiffres transparents et équitables. Cela est valable partout – également dans le domaine des prestations financées par des taxes, prestations classiquement fournies par le service public. C'est pourquoi une présentation fidèle des comptes est, dans ce domaine comme dans tous les autres, centrale. Le Surveillant des prix salue donc les efforts de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) visant à introduire, également dans le secteur public, des principes modernes de présentation comptable. Il arrive en effet que la Surveillance des prix se heurte à des prix surfaites qui résultent de l'application de règles comptables cantonales. Les recommandations du Surveillant des prix ne sont parfois pas suivies par les communes qui disent suivre ces règles. Il est donc justifié d'espérer que les nouvelles règles MCH2 apporteront plus de clarté.

Il s'agit, lors de la mise en œuvre de cette réforme, de reconnaître à temps les éventuels obstacles et de les éviter. De tels dangers menacent par exemple en ce qui concerne les amortissements ou lors de possibles réévaluations injustifiées d'installations déjà financées.

MCH2 doit remplacer le modèle comptable harmonisé MCH actuel qui date de 1981 et poser de nouveaux standards pour la présentation des comptes des pouvoirs publics. Le Surveillant des prix est convaincu de la nécessité d'introduire MCH2 et considère que les lignes directrices données par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales devraient permettre d'atteindre le but fixé. Il s'agit cependant d'éviter, dans la mise en œuvre concrète, que des erreurs telles que celles commises lors de la libéralisation du marché de l'électricité se répètent. Car ce qui paraît très technique au premier regard va finalement avoir des effets très réels sur le portemonnaie de Monsieur et Madame Suisse.

L'une des sept principales modifications souhaitées par rapport au MCH actuel nous intéresse ici en première ligne: Les règles de la comptabilité d'investissement⁴. Les prescriptions MCH actuellement en vigueur prévoient un amortissement dégressif des installations. Beaucoup de communes utilisent pour cela un taux de 10 % sur la valeur comptable résiduelle. Cette pratique d'amortissement à comme conséquence que les investissements dans des installations à longue durée de vie sont, dans un premier temps, trop rapidement amorties – et, ainsi, leur dépréciation surestimée – alors qu'à la fin de la durée de vie, les amortissements sous-estiment la dépréciation. Concrètement cela signifie que les coûts occasionnés par l'utilisation de l'installation sont, au début de la durée de vie trop élevés et à la fin trop bas. Cela a des conséquences sur les taxes, dans les domaines de la distribution d'eau, de gaz et de chauffage à distance ainsi que de l'évacuation des eaux usées et des ordures. Les prescriptions comptables actuelles ont tendance à conduire à ce que, suite à des investissements importants, des taxes trop élevées soient facturées. Cette tendance est renforcée par le fait que les règles comptables actuelles encouragent également l'amortissement d'actifs ne subissant aucune dépréciation, notamment les terrains. C'est ainsi que des utilisateurs sont priés de passer à la caisse pour de prétendus coûts liés à des terrains ou à des participations.

⁴ Pour une vue d'ensemble des modifications à venir cf. par exemple http://www.sgvv.ch/d/fokus/Seiten/080923_hrm2_sutter.aspx.



De plus, certains cantons ont, jusqu'à maintenant, édicté des prescriptions obligeant les communes à amortir leurs participations à des syndicats de collectivités publiques. Ici également, les utilisateurs doivent injustement passer à la caisse. Ils paient en effet déjà, par leurs taxes au syndicat, les amortissements normaux de ses installations. En plus, ils financent l'amortissement inutile du capital propre, puisque les amortissements sont financés par les taxes et non par le capital propre.

L'exemple de la commune de Dänikon illustre bien la problématique. La construction d'un nouvel entrepôt avec centre de collecte des ordures intégré conduit à une augmentation de la taxe de base pour l'élimination des ordures de 40 %. Les amortissements dégressifs du centre de collecte (10 % sur la valeur résiduelle) ainsi que l'amortissement du terrain sur lequel l'entrepôt, respectivement le centre de collecte, sont construits - bien que le terrain ne connaisse pas de dépréciation - constituent la principale raison de cette augmentation (cf. brefs ci-dessous).

Une situation analogue a été constatée à Sarnen où les importants investissements de renouvellement dans la distribution d'eau conduisent, en raison de l'amortissement dégressif des conduites, à une augmentation disproportionnée des taxes.

A côté de cet effet sur les taxes, le modèle comptable actuel a également un effet direct sur les valeurs immobilisées du bilan qui sont, dans beaucoup de communes, trop basses. Cela est dû d'une part à la méthode d'amortissement dégressif décrite ci-dessus, mais également au fait que les taxes de raccordement et les subventions ont compensé directement les investissements correspondants et que seules les valeurs nettes ont été activées (comptabilisation nette).

Dans tous ces cas, le nouveau modèle comptable MCH2 peut réduire la facture des utilisateurs et apporter d'importantes améliorations puisque les propositions actuelles de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales prévoient notamment des amortissements linéaires, une durée de vie étendue et une orientation vers les valeurs effectives. Selon le principe „*true and fair view*“ les valeurs patrimoniales devront figurer au bilan à leur valeur effective. Cela signifie que les installations seront amorties selon la durée de vie attendue et que les immeubles à très longue durée de vie, tels que les terrains, ne seront pas amortis. Les participations ne pourront être amorties que si elles perdent effectivement de la valeur. Cela remplit de très importantes exigences de la Surveillance des prix.

Le risque que de bonnes intentions perdent leur contenu lors de leur application concrète et que les utilisateurs soient encore une fois priés de passer à la caisse menace cependant: Le passage au nouveau modèle comptable nécessite que les installations soient nouvellement évaluées. Le risque existe ici que des installations en grande partie amorties soient réévaluées et à nouveau amorties. Les utilisateurs paieraient ainsi deux fois pour la même infrastructure. Ce principe est bien trop ancré dans nos mémoires suite à la libéralisation du marché de l'électricité: De nombreuses entreprises d'approvisionnement en électricité avaient considérablement amorti leurs installations – lignes et transformateurs plus particulièrement. En langage technique on appelle la différence entre la valeur effective des installations et celle qui figure au bilan «réserves latentes». Ces amortissements et ainsi les réserves latentes ont été financés, dans la plupart des cas, par les utilisateurs - les consommateurs d'électricité – soit par le prix du courant⁵, soit par les taxes de raccordement⁶. Ainsi, on peut affirmer qu'il s'agit de paiements anticipés des utilisateurs.

Du point de vue du Surveillant des prix il est par conséquent clair qu'un changement dans la comptabilité ne doit pas aboutir à une hausse des taxes.

⁵ Le prix du courant ayant comme base des amortissements surfaits.

⁶ Les taxes de raccordement sont en principe prélevées lors de nouvelles constructions, lors du premier raccordement au réseau. Il est fréquent que de telles taxes de raccordement soient portées directement en compensation des investissements, ce que l'on appelle «amortissement direct».



Il existe des possibilités de modifier la comptabilité sans que des hausses de taxes soient nécessaires. Les réévaluations au niveau de l'actif doivent figurer au passif sous la forme de réserves de réévaluation qui seront dissoutes pour financer l'amortissement futur des installations réévaluées au lieu d'augmenter les taxes.

Une deuxième alternative consisterait à ne pas réévaluer les anciennes installations, mais d'activer seulement les nouvelles selon les nouvelles règles d'évaluation. L'inconvénient de cette variante est que la transparence souhaitée dans l'évaluation et le calcul des coûts totalement conforme à la période d'utilisation ne se mettraient en place que petit à petit. Par contre cela permettrait de garantir que les utilisateurs ne paient pas deux fois la même installation.

Nous constatons avec satisfaction que la proposition actuelle de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales s'oriente sur la première variante décrite ici. Les procédures de consultation visant à mettre en place, dans les différents cantons, le nouveau système, vont maintenant débiter. Il s'agira de veiller à ce que les erreurs commises lors de la libéralisation du marché de l'électricité ne se répètent pas. Jusque là il n'existe qu'un papier de base dont le contenu sera mis en discussion dans les cantons et les communes durant les années à venir et qui sera appliqué de manière plus ou moins complète. Lors des processus politiques à venir, au niveau cantonal, le cercle des intéressés et des personnes directement concernées sera relativement petit. Néanmoins, comme avec MCH2 la marge de manœuvre sera limitée (moins de marge pour créer des réserves latentes), il ne faut pas exclure que les communes, plus particulièrement, s'opposent à la révision du modèle comptable. La forte réaction de rejet de la commune de Dänikon à la recommandation de la Surveillance des prix demandant des taxes pour l'évacuation des ordures conformes à la période d'utilisation en est un avant goût.

C'est pourquoi le Surveillant des prix s'engage pour que les cantons et les communes créent, avec l'introduction de MCH2 pour les financements spéciaux financés par les taxes, la base pour qu'à l'avenir les taxes ne supportent que les coûts de la période d'utilisation effective. Ceci pour le respect de l'équité: chacun se doit de payer les coûts qu'il occasionne, mais pas de financer les générations futures. Dans le contexte de la mobilité croissante – les gens de notre pays déménagent de plus en plus souvent – ce souhait est d'une actualité toujours plus grande.

En résumé, le Surveillant des prix attend, pour l'introduction de MCH2:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Pas de réévaluations à la charge des utilisateurs lors de l'introduction2. Amortissement linéaire des installations durables sur une période adéquate correspondant à la durée d'utilisation.3. Comptabilisation au passif des taxes de raccordement (comptabilisation brute à la place d'un amortissement direct)4. Pas d'amortissement d'installations conservant leur valeur comme les terrains (et les participations).5. Renoncer à des amortissements supplémentaires. |
|---|

[Stefan Meierhans, Agnes Meyer, Beat Niederhauser]

Informations supplémentaires:

Stefan Meierhans, Surveillant des prix, tél. 031 322 21 02

Beat Niederhauser, Suppléant du Surveillant des prix, tél. 031 322 21 03



Nuovo modello contabile per i Cantoni e i Comuni (MCA2): opportunità e rischi

Attualmente, sono in corso discussioni relative al nuovo modello contabile armonizzato dei Cantoni e dei Comuni (MCA2). Tale modello contribuisce a rendere più trasparente la situazione finanziaria dei Comuni tramite il principio «true and fair view» già noto all'economia privata. La Sorveglianza dei prezzi approva tali sviluppi poiché il modello MCA attualmente utilizzato consente ammortamenti sproporzionati che portano a tasse eccessive e non conformi al principio di causalità. Le nuove prescrizioni relative alla presentazione dei conti saranno in grado di rispondere alle esigenze odierne? Segue un'analisi critica.

Si possono raggiungere dei prezzi equi e una politica dei prezzi trasparente solo se vi è trasparenza e correttezza nei conti. Ciò vale per tutti i settori, anche per quello dei servizi finanziati da tasse che vengono tradizionalmente offerti dal servizio pubblico. Per tale ragione, in questo settore, così come in tutti gli altri, una contabilizzazione fedele alla realtà è di fondamentale importanza. Il Sorvegliante dei prezzi approva pertanto espressamente l'impegno profuso dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) di portare avanti dei principi contabili moderni anche nel settore pubblico. La Sorveglianza dei prezzi si confronta occasionalmente con prezzi sproporzionati che sono il risultato di prescrizioni cantonali in materia di contabilità. Le raccomandazioni del Sorvegliante dei prezzi vengono a volte respinte adducendo il pretesto che il periodo calcolatorio d'ammortamento raccomandato non è permesso dal Cantone. Sussiste la speranza fondata che le nuove direttive MCA2 provvederanno in questi casi a portare più chiarezza.

Nell'attuazione del progetto di riforma, si tratta di riconoscere a tempo gli ostacoli e di evitarli. Citiamo ad esempio il rischio di effettuare degli ammortamenti supplementari non necessari in un'ottica di economia aziendale, oppure, di rivalutare degli impianti già finanziati e di ammortizzarli nuovamente a scapito dei contribuenti.

Il modello MCA2 sostituisce il modello contabile armonizzato (MCA) del 1981 utilizzato finora e stabilisce i nuovi standard per la presentazione contabile dell'ente pubblico. Il Sorvegliante dei prezzi è convinto della necessità di introdurre il modello MCA2 e ritiene sostanzialmente adeguate le linee direttrici prestabilite dalla Conferenza delle autorità di vigilanza sulle finanze dei comuni (KKAG-CACSFC). Occorre però evitare il riprodursi di errori nell'attuazione concreta, come per esempio era accaduto in ambito della liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica. Quelle che di primo acchito appaiono questioni di natura prettamente tecnica, possono ripercuotersi in seguito in modo tangente sui portafogli dei cittadini svizzeri.

In primo luogo risulta interessante una delle sette modifiche principali rispetto all'attuale MCA: le regole della contabilità degli investimenti.⁷ Le prescrizioni relative alla presentazione dei conti del MCA attualmente utilizzate prevedono che le infrastrutture e gli impianti siano ammortizzati in modo degressivo. Molti Comuni utilizzano pertanto un tasso d'ammortamento del 10 % sul valore contabile residuo. Questa procedura di ammortamento porta al seguente risultato: gli investimenti effettuali su impianti durevoli all'inizio vengono ammortizzati troppo velocemente, causando una diminuzione di valore *sopravvalutata*, mentre, al contrario, alla fine della durata di utilizzo gli ammortamenti sottovalutano la diminuzione di valore. Concretamente, questo significa che all'inizio dell'utilizzazione delle infrastrutture si prevedono costi troppo elevati mentre alla fine sono previsti costi troppo contenuti. Ciò ha delle ripercussioni sulle tasse, per esempio per la fornitura di acqua, gas e teleriscaldamento, nonché per lo smaltimento di rifiuti e acque di scarico. Tendenzialmente, le attuali prescrizioni relative alla presentazione dei conti determinano che in seguito a degli investimenti importanti vengono applicate delle tasse troppo elevate. Tale tendenza risulta aggravata dal fatto che le prescrizioni in materia di contabilità vigenti richiedono anche l'ammortamento di oggetti che *non diminuiscono di valore*, come

⁷ Per una panoramica delle modifiche cfr. p. es. http://www.sgww.ch/d/fokus/Seiten/080923_hrm2_sutter.aspx.



per esempio i terreni. Pertanto, taluni contribuenti vengono chiamati a pagare per i presunti costi di terreni o per le partecipazioni.

In alcuni Cantoni sono finora state emanate delle prescrizioni che obbligano i Comuni ad ammortizzare le loro partecipazioni ai consorzi intercomunali. Anche in questi casi, i contribuenti devono ingiustamente mettere mano al portafoglio. In realtà, tramite le tasse dei consorzi intercomunali, i contribuenti pagano già l'ammortamento normale delle infrastrutture. Inoltre, vengono così finanziati degli inutili ammortamenti del capitale proprio, poiché gli ammortamenti sono finanziati tramite le tasse e non tramite il capitale proprio.

È possibile illustrare tale problema con l'esempio del Comune di Dänikon. La costruzione di una nuova officina con raccolta dei rifiuti integrata ha portato ad un incremento del 40 % della tassa base per i rifiuti. Tale aumento è stato principalmente causato dagli ammortamenti degressivi del centro raccolta rifiuti (10 % del valore contabile residuo) nonché dal fatto che sono stati effettuati degli ammortamenti anche sul terreno sul quale è stata costruita l'officina e il centro raccolta rifiuti, benché il terreno non è praticamente suscettibile ad una diminuzione di valore (cfr. il testo che segue).

Si può osservare una situazione analoga nel Comune di Sarnen per quanto riguarda la fornitura d'acqua. A Sarnen occorre rinnovare urgentemente il sistema di distribuzione dell'acqua, ciò porterà ad un aumento sproporzionato delle tasse a causa dell'ammortamento degressivo delle tubature.

Oltre alle ripercussioni sulle tasse, il modello contabile attuale comporta anche degli effetti diretti sui valori d'investimento iscritti a bilancio. In molti Comuni tali valori sono troppo bassi, da un lato a causa del metodo di ammortamento degressivo descritto sopra, dall'altro anche perché le tasse di allacciamento e le sovvenzioni sono contabilizzate direttamente con i rispettivi investimenti e solamente i valori netti sono attivati (contabilizzazione al netto).

In questi casi il nuovo modello contabile MCA2 può sgravare i contribuenti e portare dei notevoli miglioramenti poiché le proposte attuali della KKAG-CACSFC prevedono, in primis, degli ammortamenti lineari, delle durate di utilizzo prolungate e l'orientamento verso i valori reali. In base al principio *«true and fair view»*, occorre registrare nei bilanci i valori patrimoniali con il loro valore effettivo. Ciò significa che le strutture sono ammortizzate sull'arco della durata di utilizzo prevista e che i valori durevoli come terreni non vengono ammortizzati. Le partecipazioni vengono solamente ammortizzate se perdono effettivamente di valore. In tale modo delle importanti richieste della Sorveglianza dei prezzi sono state soddisfatte.

Vi è però il rischio che le buone intenzioni non trovino un riscontro concreto nella loro applicazione e che i contribuenti dovranno di nuovo pagare di tasca propria. In effetti, nel passaggio al nuovo modello, gli impianti devono essere rivalutati e sussiste quindi il pericolo che gli impianti già ammortizzati vengano rivalorizzati e così risultino nuovamente da ammortizzare. In tali casi, i contribuenti sarebbero chiamati due volte a pagare lo stesso oggetto. Tale principio ricorda fin troppo bene quanto avvenuto nell'ambito della liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica: molte imprese di approvvigionamento elettrico avevano già ampiamente ammortizzato le loro infrastrutture (in particolare i trasformatori e le condotte). Nella terminologia specialistica si parla di «riserve latenti» per fare riferimento alla differenza tra il valore reale delle infrastrutture e quello iscritto nella contabilità. Questi ammortamenti, e con ciò le riserve latenti, sono stati finanziati nella maggior parte dei casi dai contribuenti – ovvero i consumatori di energia elettrica – sia tramite il prezzo dell'elettricità⁸, sia tramite le cosiddette tasse di

⁸ Nel caso in cui il prezzo dell'energia elettrica era stato basato su ammortamenti sproporzionati.



allacciamento⁹. A buon diritto si può dunque affermare che in questi casi i contribuenti hanno effettuato dei pagamenti anticipati.

Il Sorvegliante dei prezzi ritiene dunque che, per principio, il cambiamento di modello contabile non può portare ad un aumento delle tasse.

Vi è indubbiamente la possibilità di effettuare dei cambiamenti nel sistema contabile che non comportino degli aumenti delle tasse legati alla tecnica contabile. In particolare, le rivalutazioni registrate nell'attivo vanno iscritte nel passivo sotto forma di riserve di rivalutazione, le quali saranno utilizzate al posto delle tasse per finanziare i futuri ammortamenti sulle infrastrutture rivalutate.

Una seconda alternativa consiste nel non rivalutare le infrastrutture vecchie e di attivare e ammortizzare solamente quelle nuove secondo le più recenti norme di valutazione. Lo svantaggio di questa alternativa è che occorrerà più tempo per ottenere la trasparenza desiderata nella valutazione e per istituire un calcolo dei costi corrispondente al periodo d'utilizzo. Ma, nel contempo, vi sarebbe la garanzia che i contribuenti non paghino due volte le stesse strutture.

La proposta attuale della KKAG-CACSFC si basa sulla prima variante illustrata sopra ed è pertanto indubbiamente positiva. Attualmente, nel quadro della procedura di consultazione i Cantoni si stanno pronunciando sul modo in cui attueranno le nuove disposizioni. Occorre però assicurarsi che non si riproducano gli errori avvenuti per quanto riguarda la liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica. Finora vi è solamente un documento di base il cui contenuto sarà discusso nei prossimi anni a livello cantonale e comunale e che sarà attuato in modo più o meno completo. Nel processo decisionale politico previsto a livello cantonale, vi sono relativamente pochi gruppi implicati e diretti interessati. Poiché il modello MCA2 ridurrà il margine di manovra (meno possibilità di accumulare riserve latenti), non è da escludere che la sua revisione sarà ostacolata, in particolare, da parte dei Comuni. La reazione oltremodo negativa del Comune di Dänikon alle raccomandazioni della Sorveglianza dei prezzi di riscuotere tasse sui rifiuti conformi al periodo d'utilizzo, rappresenta un esempio chiaro di tale avversione.

Il Sorvegliante dei prezzi si impegna affinché, tramite l'introduzione del modello MCA2, i Cantoni e i Comuni creino la base per i finanziamenti speciali finanziati da tasse. Ciò comporta che in futuro le tasse vengano calcolate unicamente secondo i costi corrispondenti al periodo effettivo. Si tratta del principio dell'equità: ognuno è responsabile dei propri costi ma non deve assumersi le spese per le generazioni future. Questa necessità è particolarmente attuale, anche perché la mobilità è in continua crescita e nel nostro Paese sempre più persone trasferiscono più volte il loro domicilio.

⁹ In genere, le tasse di allacciamento vengono riscalate per le nuove costruzioni in occasione del primo allacciamento alla rete elettrica. Spesso tali tasse di allacciamento vengono direttamente contabilizzate con gli investimenti («ammortamenti diretti»).



Per riassumere, dall'introduzione del modello contabile MCA2, il Sorvegliante dei prezzi si aspetta quanto segue:

1. Nessuna rivalutazione a scapito dei contribuenti introducendo il nuovo modello.
2. Un ammortamento lineare delle infrastrutture durature su un periodo adeguato che corrisponda alla durata di utilizzo.
3. Le tasse di allacciamento vanno iscritte al passivo (contabilizzazione al lordo invece di ammortamenti diretti).
4. Nessun ammortamento delle strutture di valore stabile come i terreni (e le partecipazioni).
5. Rinuncia ad ulteriori ammortamenti.

[Stefan Meierhans, Agnes Meyer, Beat Niederhauser]

Ulteriori informazioni:

Stefan Meierhans, Sorvegliante dei prezzi, tel. 031 322 21 02

Beat Niederhauser, Sostituto del Sorvegliante dei prezzi, tel. 031 322 21 03



2. KURZMELDUNGEN

Tasse sui rifiuti: rapporto della Sorveglianza dei prezzi sulle tasse dei rifiuti previste in Ticino per il 2010

Negli scorsi mesi, la Sorveglianza dei prezzi ha esaminato la tariffa prevista per il 2010 per lo smaltimento di una tonnellata di rifiuti solidi urbani applicata dall'ACR a seguito dell'utilizzo a pieno regime del nuovo impianto di termovalorizzazione (ICTR) di Giubiasco, simulato l'impatto della nuova tariffa sul grado di copertura dei costi dei Comuni ticinesi e analizzato nel dettaglio la situazione di 32 Comuni che potenzialmente potevano trovarsi con un'eccessiva copertura dei costi.

L'esito della valutazione della tariffa applicata nel 2010 dall'ACR per lo smaltimento dei rifiuti non ha fatto emergere nessun indizio d'abuso di prezzo. La Sorveglianza dei prezzi si riserva il diritto di riesaminare la tariffa dopo l'approvazione del consuntivo del 2010.

Dall'analisi dei 32 Comuni che secondo i risultati delle simulazioni potevano potenzialmente trovarsi con un'eccessiva copertura dei costi per il 2010, la Sorveglianza dei prezzi ha concluso che i Comuni che necessitavano un intervento sulle tariffe dei rifiuti al fine di garantire un adeguato grado di copertura dei costi, hanno proceduto o hanno comunicato di volere procedere con una riduzione delle loro tasse. I circa 28'000 abitanti di questi 14 Comuni beneficeranno di una riduzione complessiva delle tasse sui rifiuti stimata a Fr. 658'000.

Nel 2010 nessuno dei Comuni analizzati dovrebbe trovarsi in una situazione di palese abuso di prezzo. Riteniamo però che esista il rischio che i Comuni di Alto Malcantone, Ascona, Isorno, Morcote, Onsernone, Ponte Capriasca, Pura e Sessa, che preventivano un grado di copertura dei costi prossimi al 100%, possano potenzialmente trovarsi con una copertura dei costi leggermente eccessiva. In tal caso, i Municipi dovranno prendere le misure necessarie per ritrovare il corretto equilibrio tra i costi e le entrate.

La versione integrale del rapporto sulle tasse dei rifiuti in Ticino per il 2010 è accessibile [qui](#). Nel rapporto viene anche presentato un confronto tra le tariffe del 2010 di una trentina di Comuni ticinesi e i dati recensiti nel sito Internet della Sorveglianza dei prezzi sulle tariffe per lo smaltimento dei rifiuti dei Comuni svizzeri con una popolazione superiore ai 5'000 abitanti.

[Andrea Zanzi]

Abfallgebühren Dänikon: Gemeinde lehnt die Empfehlung des Preisüberwachers ab

Dänikon weist im Quervergleich aussergewöhnlich hohe Abfall(-Grund-)Gebühren auf, die einem Bürger Anlass waren, bei der Preisüberwachung eine Eingabe zu machen. Die Abklärungen der Preisüberwachung ergaben, dass die hohen Gebühren in Zusammenhang mit dem Bau eines vor kurzem fertiggestellten Werkhofs stehen, dem eine Abfall-Sammelstelle angegliedert ist. Nebst der möglicherweise etwas luxuriösen Bauweise dieser Anlage, der es allerdings nicht an demokratischer Legitimation fehlt, begründen sich die hohen Gebühren durch die degressive Abschreibung der Anlage (10% des Restbuchwertes) sowie den Umstand, dass auf dem Grundstück, auf welchem sich der Werkhof bzw. die Sammelstelle befinden, Abschreibungen vorgenommen werden, obwohl das Grundstück kaum einem Wertverzehr unterliegt. Die Gemeinde Dänikon verstösst damit nach Ansicht des Preisüberwachers gegen das Äquivalenzprinzip, wonach die Höhe der Gebühr in einem angemessenen Verhältnis zum Gegenwert für den einzelnen Gebührenzahler zu stehen hat.

Der Preisüberwacher hat deshalb empfohlen, die Anlage linear abzuschreiben und beim Grundstück auf eine Abschreibung zu verzichten, was zu einer deutlichen Reduktion der Abfallgrundgebühr geführt hätte. In seinem ablehnenden Entscheid zur Empfehlung des Preisüberwachers verweist der Gemeinderat auf eine Stellungnahme des zuständigen kantonalen Amtes, das sich seinerseits wieder-



rum auf die aktuelle Rechnungslegungsordnung HRM beruft (vgl. dazu auch den einleitenden Hauptartikel in diesem Newsletter).

[Jörg Christoffel]

Die Gemeinde Sarnen folgt der Empfehlung des Preisüberwachers nicht und erhöht die Wasserpreise

Anfangs Jahr hat die Gemeinde Sarnen dem Preisüberwacher die geplante Erhöhung der Wassergebühren zur Stellungnahme unterbreitet. Angesichts der sehr hohen stillen Reserven sowie den hohen Einnahmen aus Anschlussgebühren kam die Preisüberwachung zum Schluss, dass eine Erhöhung fehl am Platz sei. Nach den Kriterien des Preisüberwachers wäre sogar eine Senkung der Gebühren angezeigt gewesen. Angesichts der anstehenden Investitionen hat die Preisüberwachung darauf verzichtet, eine Senkung der Gebühren zu empfehlen, sondern hat nur empfohlen, die Gebühren nicht zu erhöhen. Auch dieser Empfehlung ist die Gemeinde aber nicht gefolgt. Mit Hinweis auf die drohende Verschuldung und auf die kantonalen Abschreibungsvorschriften hat der Einwohnergemeinderat dem Volk die Gebührenerhöhung zur Annahme empfohlen. Das Stimmvolk hat der Erhöhung an der Urnenabstimmung vom 7. März 2010 schliesslich zugestimmt. Die Empfehlung ist auf unserer Homepage veröffentlicht.

[Agnes Meyer]

CREMO SA: pas d'abus des transformateurs de lait

Le marché du lait suisse a connu de nombreux bouleversements ces dernières années, notamment suite à la suppression des contingentements laitiers et à la baisse des soutiens de la Confédération pour les prix et la vente dans l'industrie laitière. La Surveillance des prix a décidé d'analyser les transformateurs de lait, faisant suite à certains indices de marges trop élevées. Une enquête menée par le Surveillant des prix et terminée en juin 2010 sur Cremo, entreprise fribourgeoise de 610 employés et de 523 millions de chiffres d'affaire en 2008, n'a pas révélé d'abus. Les bénéfices et marges ont eu d'ailleurs tendance à se réduire. Une enquête préalable concernant les marges du groupe laitier Emmi SA en 2007 n'avait également pas signalé l'existence d'un abus.

[Julie Michel]

Bundesrat teilt Auffassung des Preisüberwachers bei den Radio- und Fernsehgebühren sowie bei der Swiss-DRG-Tarifstruktur

Der Bundesrat hat letzte Woche in zwei seiner Entscheidungen die Auffassung des Preisüberwachers grösstenteils geteilt: Er hat auf eine Erhöhung der Radio- und Fernsehgebühren verzichtet und sich bei seinem Entscheid unter anderem auf eine Empfehlung des Preisüberwachers abgestützt. Ausserdem hat er die Empfehlungen der Preisüberwachung in seinem Entscheid zur neuen sogenannten Swiss DRG-Tarifstruktur (Spitaltarife gemäss diagnosebezogener Fallpauschalen) weitgehend in seinen Entscheid integriert.

Weiterführende Informationen zu diesen beiden Themen finden Sie auf <http://blog.preisuebewacher.ch>

[Stefan Meierhans]



3. VERANSTALTUNGEN/HINWEISE

-

Für zusätzliche Auskünfte zum Newsletter können Sie sich an den Informationsbeauftragten der Preisüberwachung, Rudolf Lanz, Tel. 031 322 21 05 bzw. rudolf.lanz@pue.admin.ch wenden.

Pour des renseignements complémentaires vous pouvez vous adresser à Marcel Chavailleaz, Responsable des relations avec la Suisse romande, tél. 031 322 21 04 resp. marcel.chavailleaz@pue.admin.ch.