

Ks § 83

Au § 55

Dnr KS 0080/2017

Investerings- och finansieringsplan 2018-2028*Allmänna utskottet***Ärendebeskrivning**

Kommunchef Bo Wallströmer har inkommit med investerings- och finansieringsplan för perioden 2018-2028.

Kommunchef Bo Wallströmer föredrar ärendet.

Allmänna utskottets beslut

Allmänna utskottet hänskjuter ärendet till kommunstyrelsen.

*Kommunstyrelsen***Ärendebeskrivning**

Kommunfullmäktige beslutade vid sammanträde den 12 december 2017 § 90 uppdra åt ekonomichefen att utarbeta en tioårsplan för investeringar och deras finansieringar.

Kommunchef Bo Wallströmer föredrar förslag till investerings- och finansieringsplan för perioden 2018-2028.

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen beslutar återremittera ärendet för kompletteringar med nya beräkningar av Samhällsbyggnad Bergslagen, uppgifter om avskrivningar och deras resultatpåverkan med mera.

Expediering:

Kommunchef Bo Wallströmer

Investerings- och finansieringsplan- förklarande text

Utgångspunkter

En sådan här plan måste ses som ett arbetsmaterial som diskuteras och kontinuerligt uppdateras.

Ljusnarsbergs kommun är en politiskt styrd verksamhet. Politikerna bestämmer hur resurserna fördelas och i princip hur mycket resurser som finns. Om behoven blir för stora kan dessa hanteras genom skatte- eller avgiftshöjningar.

Den kommunala verksamheten har stora behov framöver. Befolkningen åldras och i sinom tid behövs fler äldreomsorgsplatser. Vatten- och avloppsinvesteringar och vägunderhåll är dyra och kräver kontinuerliga resurser. Det rationella vore att spara pengar, men i en politiskt styrd organisation innebär "spara" att prioritera bort resurser från skola och äldreomsorg. Då blir man inte populär som politiker.

För 30 år sedan, innan balanskravet infördes i lagstiftningen, gjordes det många kortsiktiga politiska prioriteringar. Det är tur att det numera finns krav på en långsiktigt hållbar ekonomisk planering, men det innebär samtidigt att politikerna har fått en utmaning att förklara för folket att färre behov kan tillfredsställas.

Denna investerings- och finansieringsplan har följande utgångspunkter:

En investering innebär ett omedelbart utflöde av en viss summa pengar och en motsvarande kapitalkostnad som påförs verksamheten till lika delar under en bestämd tid. En investerings- och finansieringsplan ämnar därför behandla följande frågeställningar:

- Egen finansiering eller extern lånefinansiering?
- Låna nya lån eller amortera gamla lån?
- Påförande av kapitalkostnader eller resurser för användning i verksamheten?

Så länge kommunens budget är i balans har politikerna full frihet att besluta hur mycket pengar de vill använda och till vad. Men det finns ett fåtal ytterligare inskränkningar som planen också måste ta hänsyn till:

Sveriges kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning och det är upp till varje kommun att avgöra vad det innebär för den egna kommunen. Ljusnarsbergs kommunfullmäktige har definierat god ekonomisk hushållning i sina *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning*. Där står bl.a. att hela kommunen ska vara hållbar, inte endast den kommunala verksamheten. Med detta ska förstås en begränsning i hur höga skatter och avgifter kommunen kan ta ut. Det finns en gräns för när folket inte längre accepterar en skatte-, avgifts- eller hyreshöjning.

Investeringsutrymmet ökar genom belåning, högre resultatnivåer och sparande.

Investeringsutrymmet ökar också genom positiva resultat i affärsverksamheterna.

Kommunen bedriver förutom traditionell kommunal verksamhet så som skola, vård och omsorg även affärsverksamhet. Om affärsverksamheten bedrivs i förvaltningsform, som t.ex. allmännyttan och VA-kollektivet, måste budgeten vara i balans enligt lag. Kommunen har även intressen i Riksbyggens kooperativa hyresrättsförening Ljusnarsbergs äldrebostäder. Föreningen tar in hyresintäkter från hyresgästerna som ska täcka förvaltningen av fastigheterna. Föreningen måste inte ha en budget i balans men effekten av att inte ha en budget i balans är att den inte får tillräcklig betalningsförmåga.

Vad är kapitalkostnader?

En investerings- och en finansieringsplan ska helst vara pedagogisk så att alla kan förstå den. I kommunen penetreras verksamheternas budgetavvikelse var och varannan månad för att kontrollera att kommunstyrelsen följer den av fullmäktige antagna budgeten. Investeringar kostar mycket pengar, eller rättare sagt – utgifterna för investeringar är höga. En investering är en utgift, enligt ekonomerna. Men! Investeringar kostar faktiskt också! I kommunstyrelsens månatliga uppföljning av verksamheterna finns väldigt höga kostnader som vi sällan eller aldrig behandlar under året – kapitalkostnader på investeringar.

Kapitalkostnader består av två delar. Dels avskrivningar som är ett slags sparande som arbetas upp. Egentligen är avskrivningskostnaden en kalkylerad värdeminskning och vill kommunen bevara sin finansiella ställning ska kommunen spara pengar för att reinvestera motsvarande den värdeminskningen (eller i övrigt öka tillgångssidan), alternativt amortera lån (eller i övrigt minska skuldsidan).

Den andra delen av kapitalkostnaderna är internräntan. Det här är en helt och hållet kommunal historia och inget som den som driver eget företag känner igen. Den innebär ingen kostnad totalt sett för kommunen, men den ska spegla att en verksamhet faktiskt lånar kapital för sina investeringar från den centrala finansförvaltningen. Den här räntan finns inte med i investerings- och finansieringsplanen utan är endast relevant för att se den faktiska kostnaden av en enskild verksamhet.

Idag har reglerna för hanteringen av avskrivningar blivit mer komplex än någonsin. Komponentavskrivning har införts efter hård lobbying av revisionsbyråerna. Säger vad man vill om komponentavskrivning men den innebär kort och gott att det som tidigare skrevs av linjärt över tid ska delas upp i flera komponenter som skrivs av linjärt över olika tider.

Det är krångligt att göra en investerings- och finansieringsplan med komponentavskrivning, därför görs en uppskattning om en schablon som är lika stor varje år. Huvudsaken är att kommunen sparar pengar varje år, annars blir konsekvensen att kommunen varje enskilt år måste upparbeta resultatnivåer som motsvarar det den vill lägga av egna pengar på investeringar. Då redovisas inte öppet vilken verksamhet som är mest resurskrävande.

Avslutningsvis i denna inledning ska nämnas att det görs en till viktig avvägning. Investerings- och finansieringsplaner samt likviditetsplaner kan göras precis hur komplexa som helst. Men om de inte hålls enkla är det ingen annan än skaparen av dem som kommer att förstå dem. Planerna är enkla för att de ska kunna användas i kommunikationen med invånarna. Denna plan ämnar därför inte styra affärsverksamheterna eller ta deras resultat i beaktande vid likviditetsplaneringen.

Skattefinansierade verksamheternas investeringar

Tabellen med investerings- och finansieringsförutsättningar är nog inte så svår att förstå till den del den behandlar investeringar i skattefinansierad verksamhet.

Det förutsätts finnas behov framgent av ett antal investeringar. Både sådana som det alltid behövs planering för, t.ex. utbyte av datorer men även enstaka investeringar som renovering av en idrottshall. Siffrorna är uppskattningar av tjänstemännen som är mer eller mindre sanna. Ibland har det gått så långt som att en upphandlad konsult har gjort en förprojektering och ibland är det så omöjliga uppskattningar som ett nytt äldreboende om tio år. Det är en av anledningarna till att en sådan här plan måste uppdateras varje år.

Kort och gott! Den totala summan av investeringsutgifterna framgår på en rad längst ner i tabellen. Därefter avskrivningskostnaden samma år enligt en kalkyl som finns att hämta hos tjänstemännen. Sist finns en rad för vilket kapital kommunens skattebetalare måste skjuta till utöver det sparade kapitalet (avskrivningarna). Det finns en begränsning för hur mycket kommunen kan låna, därför är det bra att så långt möjligt lyckas åstadkomma resultatnivåer motsvarande denna nivå på sikt.

Följden blir i varje budgetprocess att de förtroendevalda måste balansera mängden investeringar och nettokostnadsramen i verksamheterna. I större kommuner finns flera nämnder och där används ofta rambudgetering. Nämndens politiker har att hålla sig till en ram varje år, som eventuellt justeras i relation till förändringarna i befolkningens sammansättning. Där sitter bildningsnämnden och prioriterar mellan äskanden om en ny skola, som innebär högre kapitalkostnader, eller att anställa fler lärare för motsvarande kostnad.

I Ljusnarsberg är kommunstyrelsen både socialnämnd och bildningsnämnd. Här finns en ram som hanteras i budgeten och prioriteringar görs mellan vitt skilda verksamheter. Däremot är det alltid viktigt att göra skillnad på skattefinansierad verksamhet och affärsverksamhet. Enligt lag får kommunen inte använda ett överskott i en affärsverksamhet för att finansiera vård, skola, omsorg. Däremot får kommunen besluta om att skattesubventionera affärsverksamheten.

Det sätts mål för den kommunala verksamhetens resultat och investeringar i den kommunala budgeten, där affärsverksamheternas investeringar är inkluderade. Men det är endast de kommunala verksamheterna som ska upparbeta målet om resultat och likviditet. Detta kan ifrågasättas och det finns skäl att ifrågasätta det den dagen kommunen får en sämre ekonomisk situation.

Ett resultat i en affärsverksamhet påverkar likviditeten. Kommunstyrelsen har därför all anledning att styra affärsverksamheterna med lika fast hand som den styr vård, skola, omsorg.

Investeringar i affärsverksamheterna

Affärsverksamhet innebär att verksamheten har en annan finansiering än skatter. Det innebär också att vi har valt att inte betrakta den som en verksamhet av allmänt intresse. Alla barn behöver tillgång till skola och när vi blir gamla har alla rätt till äldreomsorg. Men det går att välja att inte betala för sophämtning, en del har tillgång till egen brunn och inte möjlighet att utnyttja det kommunala vatten- och avloppssystemet och andra bor i villa och vill inte betala även för allmännyttas hyresfastigheter.

Ett över- eller underskott i en affärsverksamhet ackumuleras till de tidigare årens resultat på särskilda poster i kommunens balansräkning. Dessa påverkar inte kommunens resultat. Ändå påverkar de kommunens likviditet. En illa skött affärsverksamhet innebär att politikerna måste prioritera resurser dit. Precis som alltid annars innebär ökade investeringar ökade kapitalkostnader för affärsverksamheterna. De måste då hantera kapitalkostnaderna inom den egna verksamheten.

Kommunstyrelsen har därför anledning att ha en långsiktig ekonomisk planering även för affärsverksamheterna. Särskilt då dessa ska hantera ökade investeringsvolymerna i framtiden. Är det rimligt att göra stora investeringar om affärsverksamheten inte kommer att kunna hantera kapitalkostnaderna inom ramen för sina intäkter? I så fall måste skattepengar finansiera ett löpande underskott i en verksamhet som inte är av allmänt intresse.

Allmännyttan

Allmännyttan har alltid haft stora utmaningar. Vid millennieskiftet fick kommunen stora statliga tillskott för att riva överskott av lägenheter. Fastigheterna bedrevs på den tiden i bolagsform och bolaget hade svårigheter med ekonomin. Dessutom betalade kommunen en hög hyra för att bolaget

skulle förvalta sina verksamhetslokaler. Bolaget gjorde ett överskott genom att kommunen betalade dyrt och underhållskostnaderna hölls nere.

År 2013 överfördes bolagets fastigheter till den kommunala förvaltningen och bolaget försattes i likvidation. Målet var att samordna resurser för att lösgöra kapital att utnyttja till allmännyttans underhållskostnader. År 2015 kom den stora flyktingvågen och de lägenheter som tidigare varit tomma hyrdes av Migrationsverket med ett hyrespåslag. Vakansgraden sjönk till nära noll och verksamheten hade plötsligt mer kapital än någonsin. Verksamheten utökades, samordningen med den kommunala förvaltningen i övrigt minskades och stora investeringar direktavskrevs i driften.

Under åren har slitaget på de lägenheter som hyrs ut till Migrationsverket varit stora och kommunen har velat säga upp kontraktet med Migrationsverket. Kostnaderna för att återställa lägenheterna eller riva dem måste hanteras framgent. En annan fråga är vilken omsättning kommunen törs hoppas på när Migrationsverket lämnar lägenheterna. Omsättningen skulle kunna minska med så mycket som 20-25 procent omedelbart.

Tyvärr har det inte varit samma framförhållning för allmännyttans verksamhet som i kommunen. Kommunens flyktingmottagande har varit stort och en del av de statliga bidrag som kommunen erhållit har sparats just för att klara av att hantera avvecklingskostnaderna.

I 2018 års budget finns ett krav på att allmännyttan ska ha en begränsad investeringsnivå och ett högt resultat. Det är fortfarande möjligt att åstadkomma höga resultat, men när vakansgraden ökar eller antalet lägenheter minskar blir det svårare att arbeta upp höga resultat. Det innebär även att det blir svårt att hantera högre avskrivningsnivåer som en följd av högre investeringsnivåer.

I allmännyttans fall finns det skäl att arbeta upp höga resultatnivåer redan nu eftersom det kan bli svårt senare. Allmännyttan behöver hantera de ökade kapitalkostnaderna. De ackumulerade resultaten på kommunens balansräkning fungerar tills vidare som en fallskärm för det fall att lägenheter skulle rivas eller vakansgraden öka, vilket minskar omsättningen och möjligheterna att finansiera den egna verksamheten. Då har kommunen tid på sig att på sikt anpassa verksamheten till hyresintäkterna. Nivån på resultatkraven kan diskuteras. Den måste ställas i relation till allt annat.

Faktum är trots allt att ett positivt resultat bidrar till likviditeten som behövs för att hantera investeringarna med egna medel. Det går exempelvis att kräva att hyreshöjningarna inte ska användas till att utöka verksamheten utan endast till att bekosta kapitalkostnader. Det skulle i så fall innebära att naturliga kostnadsökningar som lönehöjningar och prisutvecklingen måste hanteras genom omprioritering av resurser. På samma sätt som kommunen idag kräver att Samhällsbyggnadsförbundet Bergslagen ska hantera sin ekonomi. Hur det ska gå till är en fråga om politiska prioriteringar.

[Riksbyggens kooperativa hyresrättsförening Ljusnarsbergs äldreboende](#)

Kommunen bedriver äldreomsorg i de lokaler som ägs av föreningen. Här är det viktigt att det är tydligt vad som anses vara verksamhetsrelaterat och därför ska finansieras av skatteintäkter från kommunen och vad som ska anses vara fastighetsrelaterat och därmed finansieras av hyresintäkter i föreningen. Man skulle kunna kräva av föreningen att den ska hantera de ökade kapitalkostnaderna inom den egna ramen. Det innebär att de måste minska kostnaderna eller höja hyrorna utan att det extra utrymmet används till att utöka verksamheten.

Faktum är att kommunen redan idag kräver kapital från föreningen. När föreningen fick ordning på sin ekonomi från och med 2016 kunde den börja betala av sina skulder till kommunen. Dessa avbetalningar ökar kommunens likviditet och möjlighet att investera med egna medel.

Avslutning

Det finns stora utmaningar att finansiera investeringar i framtiden då kommunens möjligheter att upparbeta egna och tillräckligt höga resultat försvåras. En lösning på problemet är att styra affärsverksamheterna bättre och även räkna med deras överskottslikviditet i en investeringsplan.

En sådan här plan måste vara ett arbetsmaterial som uppdateras kontinuerligt och ligger till grund för den årliga investeringsbudgeten och -planen. Det finns många diskussionspunkter att ta hänsyn till och det är svårt för tjänstemännen att ta fram ett färdigt förslag utan att ha hört den politiska viljeinriktningen. Det går dessutom att förfina planen på olika sätt och göra mer komplicerade beräkningar och antaganden i detalj. Huvudsaken nu är däremot att de stora övergripande frågorna besvaras. Innan dess kan inte planen bli mer detaljerad än så här.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Större kommunala investeringar											
Schabloner fastighetsunderhåll		2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Schabloner vägar	3 473	4 350	4 350	5 400	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Lekplatser/parker	700	260	830	260	830	260	830	260	830	260	830
Belysning	1 000	2 040	1 800	1 900	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800
Renovering Ljusnarshallen exkl proj	23 715										
Kyrkbacksskolans skolgård	500	1000									
Skärmtak barnvagnar fsk Garhyttan	100										
Möbler till skolan/fsk	70				70				70		
Möbler till äldreomsorgen	70				70				70		
Utvänd målning, solavsk komm.hus	751										
Nya fönster gruppb Kata		1 100									
Energibesparingar brandstationen	80										
Energibesparingar Kyrkbacksskolan	447	4 400									
Utemiljö Åstugan	1047										
Idrotts- och fritidsanläggningar	115	950	130	180	200	200	200	200	200	200	200
Renovering kök			1 000				3 000				1 000
Golv, ventilation m.m. kommunhus			4 000								
Tillbyggnad Koppargården 8 platser					15 000						
Renovering Solgården			5 600								
Brandsäkerhet Treskillingen, hur?			5 000								
Äldreboom, fler bostäder, vad göra?							1 500			108 500	
Ny förskola, vad göra m Garhyttan?			16 000								
Vad göra med Bergsgården?			5 000								
Årliga verksamhetsinvesteringar											
Köksinventarier	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Switchar och nätverksutrustning	150	200	150	150	150	150	150	150	150	150	150
Servrar, PC, etc.	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150
Datorer och läsplattor till skola/fsk	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Lekutrustning till skolor/fsk	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Tillgänglighetsanpassningar gator	50	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Broåtgärder	100	1500	1500	2500	1500	1500	1500	1000	1000	1000	1000
Digitalisering äldreomsorg inkl. larm			500	500	100	100	50	50	50	50	50
TOTALT	32 853	18 885	48 945	13 975	25 805	10 095	15 115	9 545	10 255	118 045	11 115
AVSKRIVNINGAR	9 210	9 954	12 186	10 610	11 314	10 506	10 812	10 385	10 349	21 074	15 731

Affärsverksamheter											
Allmännyttan											
Krokfors renovering enl utredning		3 200		111 200	55 600						
Fasadrenovering Fagershuset		2 500									
Gärdet renovering								35 000	50 000		
Ventilation och målning Sandbacken	800										
Fuktskador Bångbro Wallmovägen	1 500										
Fönsterbyte Kyrkvägen 13	700										
Årligt planerat underhåll		500	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Vatten och avlopp											
Ledningsarbetn och dagvatten	2 000	3 000	3 000	5 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Huvudvattenledning VC-Wallmov.		2 000	2 000								
Ny överföringsledning	2 000	5 500	4 000	4 000							
Underhåll VA-anläggningar	500	1 000	1 500	2 000	500	500	500	500	500	500	500
Nytt filtersteg Bångbro reningsverk	5 000										
Mindre vattenverk o pumpstationer		500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Finnhyttans vattenverk o vattentäkt	1 500	3 500	3 000								
Nytt reningsverk											45 000
Renhållning och deponi											
Infartsbom Skäret	100										
Sluttäckning deponi	2 500	2 500	2 500								
TOTALT	16 600	24 200	19 500	125 700	61 600	6 000	6 000	41 000	56 000	6 000	51 000
AVSKRIVNINGAR	2 822	3 855	4 099	9 292	9 282	7 589	7 909	9 389	10 849	10 009	11 969
INVESTERINGAR TOTALT	49 453	43 085	68 445	139 675	87 405	16 095	21 115	50 545	66 255	124 045	62 115
AVSKRIVNINGAR TOTALT	-12 032	-13 809	-16 285	-19 902	-20 596	-18 094	-18 721	-19 774	-21 198	-31 083	-27 699
Om en resultatnivå på 15 miljoner	-15 000	-15 000	-15 000	-15 000	-15 000	-15 000	-15 000	-15 000	-15 000	-15 000	-15 000
Likviditet	93 726	71 305	57 029	19 869	-84 904	-31 809	36 999	49 605	33 834	3 777	-57 962
Lån					104 904	51 809				16 223	77 962
Likviditet inklusive lån*	93 726	71 305	57 029	19 869	20 000	20 000	36 999	49 605	33 834	20 000	20 000

*Likviditetsplan ink. 20 mnkr till löpande driften.

Har kommunen någonsin råd att amortera?