



FALKENBERG

Utdrag ur protokoll fört vid sammanträde med
kommunstyrelsen i Falkenberg

2014-08-12

§ 178

Redovisning av uppdrag – Beakta komponentavskrivningar i ekonomistyrningen. (AU § 200). KS 2014-29

KF

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar enligt arbetsutskottets förslag.

Arbetsutskottets förslag

Arbetsutskottet föreslår kommunstyrelsen tillstyrka kommunfullmäktige besluta

- 1 Anteckna att uppdraget har redovisats
- 2 Hela budgeten för planerat underhåll ska ligga i investeringsplan samt att budget för akut underhåll inklusive skadegörelse skall delas upp så att 2 mkr läggs som driftsbudget och resten i investeringsplan 2015
rättelse: ett halvt prisbasbelopp (22.200 kr 2014) / HL 140814
- 3 Anta principen att en underhållsåtgärd på en fastighet ska överstiga ~~20 tkr~~ för att den ska definieras som en investering
- 4 Anta principen om att utrymmet som frigörs i driftbudgeten, till följd av reglerna för komponentavskrivning, ska nyttjas för avsättning till pensionsförpliktelsen inom linjen samt att en modell för detta ska presenteras i samband med budgetberedningen
- 5 Avsättningen för pensionsförplikter i balansräkningen ska börja lösas upp fr.o.m. 2015 samt att en modell för detta ska presenteras i samband med budgetberedningen

Beslutsunderlag

Strategienhetens tjänsteskrivelse Uppdragsredovisning – Utredning av hur komponentavskrivning ska hanteras i ekonomistyrningen, 2014-06-10. Reviderade 2014-06-10.
Kommunstyrelsens beslut 2014-01-14 § 5

Sammanfattning av ärendet

I samband med budget 2014 lämnades ett uppdrag till kommunstyrelsen att utreda hur effekterna av övergången till komponentavskrivningar ska beaktas i ekonomistyrningen. Uppdraget omfattade 5 punkter:

1. Visa hur komponentavskrivningar, på kort och lång sikt, kan hanteras i ekonomistyrningen på ett ekonomiskt hållbart sätt.
Beslutet att tillämpa komponentavskrivningar innebär bl.a. att de medel som tidigare år varit budgeterade i tekniska nämndens resultatbudget för underhåll av byggnader, vägar och industrispår har, fr.o.m. 2014, lyfts över till investeringsbudgeten. De frigjorda



FALKENBERG

Utdrag ur protokoll fört vid sammanträde med
kommunstyrelsen i Falkenberg

2014-08-12

Forts § 178

medlen förstärker i nuläget driftsbudgeten men då avskrivningarna successivt kommer att öka behöver ett regelverk skapas för att en långsiktig ekonomisk hållbarhet i budget kan åstadkommas. Förslaget är att kommunen årligen avsätter medel till kommunens pensionsförpliktelse inom linjen (utbetalningar för pensioner intjänade före 1998) enligt en modell där pensionsavsättningen är hög i början och sjunker i takt med att avskrivningarna för underhållsinvesteringarna ökar. På så vis garanteras det driftutrymme som lyftes ur budget 2014. Förslaget har en resultatpåverkan men ingen likviditetspåverkan för kommunen, dvs. utbetalningarna påverkas inte.

Den senaste pensionskostnadsprognosen visar enligt KPA Pension att kommunen nått toppen avseende kostnader för pensionsförpliktelser intjänade före 1998.

Pensionsutbetalningarna kommer enligt prognosen att ligga mellan 35-40 mkr fram till 2030 och därefter sakta minska. Utifrån detta föreslås att kommunen årligen ska börja lösa upp avsättningen i balansräkningen och alltså minska de årliga kostnaderna för pensionsutbetalningarna.

Detta (förslagen enligt punkt 1) föreslås utredas vidare och en modell för detta presenteras i samband med budgetberedningen inför 2015.

2. Redovisa en plan för uppföljning av komponentavskrivningar i budget.

I samband med budgetarbetet kommer strategienheten varje år att presentera en simulering som visar kapitalkostnadsökningen på lång sikt till följd av underhållsposten som flyttats över till investeringsbudgeten.

3. Redovisa hur komponentavskrivningar ska påverka anläggningsregistret.

Det befintliga anläggningsregistret har anpassats till de nya reglerna genom att befintliga byggnader delats upp i komponenter med olika lång avskrivningstid. En simulering visar att kapitalkostnaderna 2014 blir lägre efter omläggning till komponentavskrivning.

4. Visa om medel ska finnas kvar i tekniska nämndens resultatbudget för mindre underhållsåtgärder.

Från 2015 och framåt föreslås att hela budgeten för planerat underhåll ska ligga i investeringsplan. Budget för akut underhåll inklusive skadegörelse skall delas upp så att 2 mkr läggs som driftsbudget och resten i investeringsplan. För att en underhållsåtgärd ska definieras som en investering skall utgiften för en enskild åtgärd. skall överskrida ~~20 tkr.~~ rättelse: ett halvt prisbasbelopp (22.200 kr 2014) / HL 140814

5. Utreda om internhyressystemet behöver förändras med anledning av komponentavskrivningar.

Internhyresmodellen behöver inte förändras med anledning av komponentavskrivningar.



2014-08-12

FALKENBERG

Forts § 178

Ekonomi

Beslutet i sig har ingen påverkan på kommunens ekonomi.

Förslaget att vidare utreda en modell för avsättning till kommunens pensionsskuld syftar till att garantera budgetutrymme för ökade kapitalkostnader.

Övervägande

Då de förändrade redovisningsreglerna endast innebär en temporär lättnad för kommunens driftbudget är det av stor vikt att garantera driftkostnadsutrymmet för de i framtiden ökande kostnaderna. Förändringen av reglerna påverkar endast kommunens resultat och inte kommunens likviditet, dvs. utbetalningarna för underhållsåtgärderna påverkas inte. Därför är det viktigt att kommunen inte använder driftutrymmet som uppstått till aktiviteter som ökar utbetalningarna. Därmed är förslaget att avsätta driftutrymmet till framtida pensionskostnader att föredra då detta enbart påverkar kommunens resultat och inte innebär någon utbetalning för kommunen. Strategienheten ska till budgetberedningen inför 2015 återkomma med ett förslag på hur detta kan genomföras i kommunens budgetmodell. Strategienheten ska samtidigt lämna förslag på hur kommunen kan börja lösa upp den avsättning som gjorts avseende framtida pensionsutbetalningar.

Vid protokollet

Henrik Lundahl

Protokollet justerat 2014-08-13 och anslaget samma dag.

Utdragsbestyrkande



FALKENBERG

Kommunstyrelseförvaltningen
Strategienheten

Beslutsförslag

2014-06-10

Redovisning av uppdrag – Beakta komponentavskrivningar i ekonomistyrningen. KS 2014-29

Förslag till beslut

Arbetsutskottet föreslår kommunstyrelsen tillstyrka kommunfullmäktige besluta

- 1 Anteckna att uppdraget har redovisats
- 2 Hela budgeten för planerat underhåll ska ligga i investeringsplan samt att budget för akut underhåll inklusive skadegörelse skall delas upp så att 2 mkr läggs som driftsbudget och resten i investeringsplan 2015
- 3 Anta principen att en underhållsåtgärd på en fastighet ska överstiga ett halvt prisbasbelopp (22 200 kr 2014) för att den ska definieras som en investering
- 4 Anta principen om att utrymmet som frigörs i driftbudgeten till följd av reglerna för komponentavskrivning ska nyttjas för avsättning till pensionsförpliktelsen inom linjen samt att en modell för detta ska presenteras i samband med budgetberedningen
- 5 Avsättningen för pensionsförplikter i balansräkningen ska börja lösas upp fr.o.m. 2015 samt att en modell för detta ska presenteras i samband med budgetberedningen

Beslutsunderlag

Strategienhetens tjänsteskrivelse Uppdragsredovisning – Utredning av hur komponentavskrivning ska hanteras i ekonomistyrningen, 2014-06-10
Kommunstyrelsen, 2014-01-14 § 5

Sammanfattning av ärendet

I samband med budget 2014 lämnades ett uppdrag till kommunstyrelsen att utreda hur effekterna av övergången till komponentavskrivningar ska beaktas i ekonomistyrningen. Uppdraget omfattade 5 punkter:

1. Visa hur komponentavskrivningar, på kort och lång sikt, kan hanteras i ekonomistyrningen på ett ekonomiskt hållbart sätt.

Beslutet att tillämpa komponentavskrivningar innebär bl.a. att de medel som tidigare år varit budgeterade i tekniska nämndens resultatbudget för underhåll av byggnader, vägar

och industrispår har, fr.o.m. 2014, lyfts över till investeringsbudgeten. De frigjorda medlen förstärker i nuläget driftsbudgeten men då avskrivningarna successivt kommer att öka behöver ett regelverk skapas för att en långsiktig ekonomisk hållbarhet i budget kan åstadkommas. Förslaget är att kommunen årligen avsätter medel till kommunens pensionsförpliktelse inom linjen (utbetalningar för pensioner intjänade före 1998) enligt en modell där pensionsavsättningen är hög i början och sjunker i takt med att avskrivningarna för underhållsinvesteringarna ökar. På så vis garanteras det driftutrymme som lyftes ur budget 2014. Förslaget har en resultatpåverkan men ingen likviditetspåverkan för kommunen, dvs. utbetalningarna påverkas inte.

Den senaste pensionskostnadsprognosen visar enligt KPA Pension att kommunen nått toppen avseende kostnader för pensionsförpliktelser intjänade före 1998. Pensionsutbetalningarna kommer enligt prognosen att ligga mellan 35-40 mkr fram till 2030 och därefter sakta minska. Utifrån detta föreslås att kommunen årligen ska börja lösa upp avsättningen i balansräkningen och alltså minska de årliga kostnaderna för pensionsutbetalningarna.

Detta (förslagen enligt punkt 1) föreslås utredas vidare och en modell för detta presenteras i samband med budgetberedningen inför 2015.

2. Redovisa en plan för uppföljning av komponentavskrivningar i budget.

I samband med budgetarbetet kommer strategienheten varje år att presentera en simulering som visar kapitalkostnadsökningen på lång sikt till följd av underhållsposten som flyttats över till investeringsbudgeten.

3. Redovisa hur komponentavskrivningar ska påverka anläggningsregistret.

Det befintliga anläggningsregistret har anpassats till de nya reglerna genom att befintliga byggnader delats upp i komponenter med olika lång avskrivningstid. En simulering visar att kapitalkostnaderna 2014 blir lägre efter omläggning till komponentavskrivning.

4. Visa om medel ska finnas kvar i tekniska nämndens resultatbudget för mindre underhållsåtgärder.

Från 2015 och framåt föreslås att hela budgeten för planerat underhåll ska ligga i investeringsplan. Budget för akut underhåll inklusive skadegörelse skall delas upp så att 2 mkr läggs som driftsbudget och resten i investeringsplan. För att en underhållsåtgärd ska definieras som en investering skall utgiften för en enskild åtgärd skall överskrida ett halvt prisbasbelopp (22 200 kr 2014).

5. Utreda om internhyressystemet behöver förändras med anledning av komponentavskrivningar.

Internhyresmodellen behöver inte förändras med anledning av komponentavskrivningar.

Ekonomi

Beslutet i sig har ingen påverkan på kommunens ekonomi.

Förslaget att vidare utreda en modell för avsättning till kommunens pensionsskuld syftar till att garantera budgetutrymme för ökade kapitalkostnader.

Övervägande

Då de förändrade redovisningsreglerna endast innebär en temporär lättnad för kommunens driftbudget är det av stor vikt att garantera driftkostnadsutrymme för de i framtiden ökande kostnaderna. Förändringen av reglerna påverkar endast kommunens resultat och inte kommunens likviditet, dvs. utbetalningarna för underhållsåtgärderna påverkas inte. Därför är det viktigt att kommunen inte använder driftutrymme som uppstått till aktiviteter som ökar utbetalningarna. Därmed är förslaget att avsätta driftutrymme till framtida pensionskostnader att föredra då detta enbart påverkar kommunens resultat och inte innebär någon utbetalning för kommunen. Strategienheten ska till budgetberedningen inför 2015 återkomma med ett förslag på hur detta kan genomföras i kommunens budgetmodell. Strategienheten ska samtidigt lämna förslag på hur kommunen kan börja lösa upp den avsättning som gjorts avseende framtida pensionsutbetalningar.

Beslutet expedieras till:



FALKENBERG

Kommunstyrelseförvaltningen
Strategienheten

Tjänsteskrivelse

Datum

2014-06-10

Rev. efter ksau 2014-06-10

Redovisning av uppdrag – Utredning av hur komponentavskrivning ska hanteras i ekonomistyrningen

Bakgrund

Falkenbergs Kommun har 2014 börjat tillämpa de nya reglerna för komponentavskrivning enligt beslut i kommunstyrelsen (KS § 92 2013). Vid tillämpning av komponentavskrivning delar man bokföringsmässigt upp en byggnad i olika komponenter med olika avskrivningstider, istället för att låta byggnaden i sin helhet ha samma avskrivningstid. Större underhållsåtgärder betraktas i metoden som en investering i motsats till tidigare, då ett underhåll kostnadsfördes det år åtgärden utfördes. Tillämpning av komponentavskrivning medför att det bokförda värdet av en byggnad bättre speglar byggnadens kvalitet och kostnaderna fördelas bättre över byggnadens livslängd. Detta tillvägagångssätt minskar initialt underhållskostnaderna i driftsbudgeten, men på ca 20 års sikt kommer avskrivningarna ikapp.

1. Visa hur komponentavskrivningar, på kort och lång sikt, kan hanteras i ekonomistyrningen på ett ekonomiskt hållbart sätt.

I samband med att underhållsbudgeten (fastigheter, gator och industrispår) flyttades över från tekniska nämndens driftbudget till investeringsplanen fr.o.m. 2014 frigjordes ett budgetutrymme i driframen med 18,7 mkr. I denna utredning föreslås att 2 mkr fortsättningsvis ska budgeteras i tekniska nämndens driftram, se punk 4 nedan. Därför används 16,7 mkr i beräkningarna. I samband med att investeringarna i investeringsplanen genomförs och aktiveras i anläggningsregistret kommer avskrivningarna successivt att öka. Med ett antagande om att den minskade underhållsramen redovisas som en investering med årlig avskrivning enligt plan innebär det att redovisningsförändringen når break even efter ca 27 år. I förslaget anges 20 år för att beloppen på slutet är små och med inflationsjustering inte materiella och därmed inte påverkar beräkningarna. Frågeställningen som utredningen behandlar är hur denna tillfälliga kostnadsminskning i driframen ska hanteras i kommunens budgetarbete så att den successiva kostnadsökningen kan hanteras på ett tillfredställande sätt.

Eftersom avskrivningarna ökar successivt bör man undvika att använda det frigjorda utrymmet till att öka kostnadsnivån långsiktigt. Utrymmet bör istället hanteras centralt i kommunen. De positiva resultateffekterna av de förändrade reglerna innebär inte någon förändring av kommunens kassaflöde i motsvarande mån. Därför ska inte det tillfälliga

utrymmet utnyttjas till likviditetspåverkande aktiviteter. Detta är särskilt viktigt då kommunen har stora investeringsbehov i framtiden.

Ett förslag är att, enligt en trappstegsmodell, varje år avsätta ett resultatneutralt belopp till framtida pensionsutbetalningar relaterade till pensionsutfästelser intjänade före 1998.

Pensionsutfästelsen före 1998 ska, enligt lag om kommunal redovisning, inte tas upp som skuld eller avsättning i kommunens balansräkning utan som en ansvarsförbindelse inom linjen. Utbetalningarna ska redovisas som kostnader i resultaträkningen. Pensioner intjänade före 1998 är alltså inte skuldförda, vilket innebär att kommunen kommer att ha kostnader relaterade till åtagandet som påverkar resultatet fram till ca 2053 (enligt senaste beräkning). Kommunens totala ansvarsförbindelse inom linjen är ca 950 mkr (bokslut 2013).

Förslaget är att göra årliga avsättningar till denna förpliktelse vilka är höga i början för att successivt minska i takt med att avskrivningarna för underhållsinvesteringarna ökar. Fördelen med detta alternativ är att kommunens kostnadsminskning på grund av redovisnings-förändringen (komponentavskrivningar) utnyttjas för att trygga en större del av framtidens ökande kostnadsnivå. Alternativet strider mot redovisningsreglerna som anvisar att åtagandet för pensionsutbetalningarna intjänade före 1998 inte ska redovisas i kommunens balansräkning utan som en ansvarsförbindelse inom linjen. Dock bör en långsiktig planering av kommunens ekonomi vara att betrakta som god ekonomisk hushållning. Beaktar man generationsprincipen när man bedömer effekten av komponentavskrivningar känns det nödvändigt att reservera den tillfälliga kostnadsminskningen för att undvika en snedvriden resursfördelning.

Förslaget bygger på en modell som kalkylerar en årlig avsättning i budget motsvarande skillnaden mellan 16,7 mkr och kapitalkostnaderna för det underhåll som ligger i investeringsbudgeten. På så vis är avsättningen till pensioner hög i början men minskar i takt med att avskrivningarna för fastighetsunderhållet ökar. I modellen är avskrivningarna 2033 i princip uppe i de 16,7 mkr som drogs ned i driframen 2014 och från och med 2033 görs ingen avsättning till pensioner enligt detta förfarande. Denna modell innebär en total avsättning för pensioner fram till år 2033 på ca 191 mkr. Viktigt att poängtera är att såväl förändringen av redovisningsprincip (komponentavskrivningar) som vårt förslag att möta förändringen inte är likviditets-påverkande.

Kommunen har tidigare år gjort avsättningar för pensionsförpliktelser. I bokslut 2013 är 181 mkr avsatt för pensionsförpliktelser. Sammantaget skulle förslaget innebära en avsättning om 371 mkr av den totala ansvarsförbindelsen på 950 mkr.

Det är viktigt att betrakta förslaget som ett långsiktigt principbeslut där modellen ska tillämpas i budget fram t.o.m. 2033.

KPA Pension har i maj 2014 beräknat en ny långtidsprognos avseende kommunens pensionskostnader, vilket visar att förpliktelsen för pensionerna intjänade före 1998 redan

nått toppen. Kostnaden för pensionsutbetalningarna 2013 var ca 36 mkr. Enligt prognosen kommer kostnaden för pensionsutbetalningarna att ligga mellan 35-40 mkr fram till år 2030 då kostnaderna börjar minska. Omkring år 2050 kommer utbetalningarna att vara när noll (ca 5 mkr) enligt prognosen. Ur detta perspektiv bör kommunen nu successivt börja lösa upp den pensonsavsättning som gjorts. Ett förslag på hur detta bör göras kan strategienheten presentera i samband med budgetarbetet för 2015. Förslaget innebär att "neutraliseringsavsättningen" relaterad till komponentavskrivningar 2015-2033 kombinerad med en upplösning (start 2015) av de 371 mkr (181 mkr + 190 mkr) som avsatts till pensioner innebär att kommunen fr.o.m. år 2015 till ca år 2053 kommer att förbättra resultatet med ca 10 mkr per år (371 mkr / 38 år), allt annat lika.

2. Redovisa en plan för uppföljning av komponentavskrivningar i budget

I samband med budgetarbetet kommer strategienheten varje år att presentera en simulering som visar kapitalkostnadsökningen på lång sikt till följd av underhållsposten i investeringsbudgeten.

Då det gäller kapitalkostnader för nya investeringar är det med de nya reglerna svårare att beräkna dessa, då det på förhand är svårt att förutse hur stor del av utgifterna som kommer ligga på respektive komponent. Detta ger svårigheter i budgetarbetet. Att räkna på 33 års avskrivning enligt det gamla regelverket kommer inte att ge en rättvis bild av framtida kapitalkostnader. En lösning är att ställa krav på att kalkylen specificerar utgifterna per komponent. Detta kan dock inte göras förrän ett projekt har bearbetats, så problemet kvarstår för budgetering av obearbetade projekt. Man kan i dessa fall räkna på en genomsnittlig avskrivningstid på 26 år och vara medveten om att det endast är en grov uppskattning.

3. Redovisa hur komponentavskrivningar ska påverka anläggningsregistret

Vid införandet av komponentavskrivning fanns det två alternativ: 1. Anpassa befintligt anläggningsregister genom att dela upp befintliga byggnader i komponenter med olika lång avskrivningstid. 2. Låta befintligt anläggningsregister ligga kvar och endast lägga in nya investeringar uppdelade i komponenter. Det konstaterades att alternativ 1 ger en större arbetsbörda initialt, då det är en omfattande process att anpassa det befintliga anläggningsregistret i ekonomisystemet. Alternativ 2 ger mindre arbete initialt, men skulle ge merarbete varje gång en ny investering aktiverades, då man vid varje aktivering måste anpassa anläggningsregistret. Strategi/ekonomienheten valde alternativ 1, att anpassa det befintliga anläggningsregistret. Arbetet har pågått under senare delen av 2013 fram till och med april 2014 och har skett i samarbete med stadsbyggnadskontoret och en konsult från vår systemleverantör. Arbetet blev klart i april 2014.

Komponentavskrivning tillämpas alltså från och med 1 januari 2014. En simulering av kapitalkostnaderna 2014 utan komponentindelning har gjorts. Resultatet blev att kapitalkostnaderna 2014 blir 3,8 % lägre vid tillämpning av de nya reglerna för komponentavskrivningar.

Komponentindelning	Avskrivningstid
Stomme	60
Yttertak	30
Avlopp, rör, el	30
Fasad, fönster, dörrar	25
Värme/kyla, ventilation, hiss, styr-reglerteknik	20
Inre ytskikt, kök, badrum	15
Projekteringsutgifter (inkl internt köpt tjänst)	15
Beläggningsunderhåll	30
Industrispår	20

4. Visa om medel ska finnas kvar i tekniska nämndens resultatbudget för mindre underhållskostnader

En analys av det som bokförts som reparation och underhåll under perioden januari-maj 2014 har gjorts. Detta för att avgöra om det finns insatser som inte uppfyller kraven för att den ska klassas som en investering, och där kostnaden i så fall skall omföras till driftredovisningen. Det konstaterades att de åtgärder som är planerade och ingår i kommunens underhållsplan ska klassas som investering, men att allt som bokförs som skadegörelse och en del av akuta åtgärder bör belasta driften.

Det behövs principer för hur man under löpande år avgör om ett akut underhåll skall klassas som en investering eller om det ska belasta driftsfallet. Strategienhetens förslag är att utgiften för en enskild åtgärd skall överskrida ett halvt prisbasbelopp (22 200 kr 2014) och att man varje tertiäl gör en analys av åtgärderna.

Budget för underhåll av byggnader är uppdelat på planerat underhåll och akut underhåll. Från 2015 och framåt föreslås att hela budgeten för planerat underhåll (14,4 mkr 2014) ska ligga i investeringsplan. Budget för akut underhåll inklusive skadegörelse (5,6 mkr 2014) skall delas upp så att 2 mkr 2015 läggs som driftsbudget och resten i investeringsplan.

5. Utreda om internhyressystemet behöver förändras med anledning avkomponentavskrivningar

Utifrån resonemanget att det frigjorda utrymmet i driftsbudgeten endast är tillfällig har inga internhyror till nämnderna förändrats. Att sänka nämndernas internhyror utifrån de ändrade avskrivningsreglerna skulle inte ge en rättvisande bild av nämndernas kostnader. Underhållsdelen i hyror har tidigare beräknats utifrån självkostnad och det genomförda underhållet har inte minskat i och med förändringen utan bara principen för redovisning av kostnaderna. Detta innebär att tekniska nämnden 2014 till skillnad från 2013 har högre hyresintäkter än kostnader för lokaler. Detta är reglerat i tekniska nämndens budgetram.

Strategienheten anser att man alltså inte bör sänka internhyrorerna.