

**KARLSTADS KOMMUN**

TEKNIK- OCH FASTIGHETSFÖRVALTNINGEN
Tjänsteskrivelse 2013-09-12
Jörgen Petersén, 054-540 69 69
jorgen.petersen@karlstad.se

Teknik- och fastighetsnämnden
2013-09-25

Ärende **8**

Sparåtgärder 2014

Dnr TFN-2013-1523 Dpl 10

Teknik- och fastighetsförvaltningens förslag

1. Genomföra föreslagna besparingsåtgärder på motsvarande 4,4 mnkr för att anpassa den skattefinansierade verksamhetens kostnader till tilldelad ram för 2014.
2. Föreslå kommunstyrelsen uppdra till kommunledningskontoret att tillsammans med teknik- och fastighetsförvaltningen arbeta fram nya principer för en långsiktig och hållbar finansiering av exploateringsverksamheten samt principer för hur kapitaltjänstkostnaden ska finansieras i samband med nya beslut om investeringar. Principerna ska vara klara och ingå i fullmäktiges beslut om budgetförutsättningar för åren 2015-2017. Ansvarig för uppdraget är kommunledningskontoret.

Sammanfattning av ärendet

Utvecklingen av förvaltningens kapitaltjänstkostnad är bekymmersam för budget 2014 och framåt och medför att nämndens budget i dagsläget inte är i balans. För år 2013 fick teknik- och fastighetsnämnden ett extra anslag för att till största delen kompensera kapitaltjänstkostnadsökningen för den skattefinansierade verksamheten. För år perioden 2014-2016 kommer dock ett underskott uppstå på grund av att kapitaltjänstkostnaderna inte kompenseras fullt ut. Nämndens underskott beräknas uppgå till 4,4 mnkr för 2014 och 11,8 mnkr respektive 15,9 mnkr för åren 2015 och 2016 om inga sparåtgärder genomförs. Förvaltningen lämnar ett förslag till besparingsåtgärder för år 2014 på 4,4 mnkr inom de ramfinansierade verksamheterna. Tidigare angivet besparingskrav för 2014 på ca 12 miljoner byggde på att kapitalkostnaderna föll ut enligt budget. Genom att vissa investeringsprojekt är senarelagda inträffar de stora besparingskraven istället 2015-16. Förvaltningen ser ett stort behov av att tydliggöra hur finansieringen av investeringar på allmän plats och tillväxtarbetet inom exploateringsverksamheten ska ske i framtiden. Som det nu är sker denna finansiering genom besparingar på skötsel och underhåll. Därför föreslås att teknik- och fastighetsförvaltningen tillsammans med kommunledningskontoret får ett uppdrag att se över principer för en sådan hantering.

Beslutsunderlag

Teknik- och fastighetsförvaltningens tjänsteskrivelse den 12 september 2013.

Ärende

Utvecklingen av förvaltningens kapitaltjänstkostnad är bekymmersam inför budget 2014 och framåt och medför att nämndens budget i dagsläget inte är i balans. Kapitaltjänstkostnadens utveckling och dess finansiering presenteras i tabellen nedan. Tabellen uttrycker kapitaltjänstutvecklingen där kostnaderna framåt kommer att överskrida finansieringen givet den ambition som finns. För att nå balans i budgeten krävs åtgärder för att kompensera underskotten.

	2013	2014	2015	2016
Kapitaltjänstkostnad befintliga investeringar	80 280	82 465	85 794	85 385
Kapitaltjänstkostnad grundram	632	632	2 507	4 352
Kapitaltjänstkostnad särskilda tillägg	2 372	926	3 424	4 706
Kapitaltjänstkostnad exploatering	105	835	2 905	5 975
Summa kapitaltjänstkostnad	83 389	84 858	94 630	100 418
Finansiering för kapitaltjänstkostnad	66 924	80 462	82 871	84 529
Kompensation 2013	15 000			
Underskott i finansiering	-1 465	-4 396	-11 759	-15 889

Underfinansierad ram för kapitaltjänstkostnader

Teknik- och fastighetsförvaltningen äger och förvaltar de flesta av kommunens tillgångar i form av infrastruktur, byggnader, mark och annat. Detta innefattar också byggandet av nya tillgångar samt reinvestering i de tillgångar som redan finns. Behoven uttrycks av kommunala verksamheter i form av bl.a. lokaler för olika ändamål, samt av medborgarna i form av infrastruktur för bl.a. gator, parker och VA. Vilka investeringar som ska genomföras och nivån på reinvesteringar beslutas av kommunfullmäktige.

När investeringar görs uppstår ett omedelbart finansieringsbehov för att betala de kostnader som investeringen innebär. Detta är betalningar till bland annat entreprenörer och kostnaderna betalas i takt med att investeringen färdigställs. I verksamheten uppstår dock inte denna kostnad omedelbart utan blir istället ett "lån" som betalas av i form av ränta och amortering under den tid som investeringen förbrukas, så kallade kapitaltjänstkostnader

Ökade ambitionsnivåer har lett till att investeringsnivån har varit mycket hög under de senaste åren och redan under 2012 uppgick underskottet för kapitaltjänstkostnaderna för den delen som finansieras med skattemedel till drygt 4,3 mnkr. Detta innebär i praktiken att investeringarna har beslutats utan att det också finns ett beslut om att finansiera kostnaderna som uppstår, därav underskottet. Problemet med att finansieringen av kapitaltjänstkostnaderna inte planeras i samband med investeringsbeslut förstärker den ekonomiska obalansen även åren framåt. För år 2013 fick teknik- och fastighetsnämnden ett extra anslag för att till största delen kompensera kapitaltjänstkostnaden för den skattefinansierade verksamheten. För år

perioden 2014-2016 kommer dock ett underskott uppstå på grund av att kapitaltjänstkostnaderna inte kompenseras fullt ut.

Kapitaltjänstkostnaden är en bokföringsmässig konsekvens av investeringsutgifter och kan därför inte justeras/minskas i efterhand. Däremot kan kapitaltjänstkostnaden totalt sätt förändras över tiden beroende på vilken utgiftsnivå för investeringar man beslutar om. Generellt kan sägas att varje miljon som investeras kortsiktigt kostar 63 tkr per år i form av kapitaltjänstkostnad.¹För att komma till rätta med underskottet behöver teknik- och fastighetsnämnden göra anpassningar inom andra verksamhetsområden.

Förslag på sparåtgärder 2014

Sparkravet i den ramfinansierade verksamheten är föranlett av, enligt beskrivning ovan, ofullständig finansiering av kapitaltjänst avseende genomförda och planerade beslutade investeringar och exploateringar. Sparbetinget utgår från en orsak som logiskt och pedagogiskt är svårbemästrad. Det indirekta resultatet blir en besparing som påverkar hela förvaltningens verksamhet även om den rent finansiellt i första hand riktas mot den ram- och skattefinansierade verksamheten. Det underlag som kommunicerades muntligt vid nämndens augustisammanträde baserades på ett större besparingskrav 2014 utifrån kapitalkostnader strikt enligt budget. En fördjupad analys av utfallet, utan att projekt medvetet senareläggs med anledning av besparingen, minskar besparingen år 2014, men omfördelar kostnaderna istället till 2015 och 2016. Belastningen över tid är den samma men besparingen 2014 blir 4,4 mnkr och inte orimlig att hantera på kort sikt. Förvaltningen vill dock understryka att besparingen vitt skiljer sig från de mål och styrande dokument som finns avseende bl.a. vård av tillgångar och stadens attraktivitet. Den är enligt förvaltningen således inte hållbar på sikt. Förvaltningen ser besparingen som en engångsföreteelse år 2014 och en återföring av insparade medel i budget 2015 om inte styrande dokument i strategisk plan omarbetas till en betydligt lägre ambitionsnivå.

Förhållningssätt

Förvaltningen intar följande kortsiktiga förhållningssätt relaterat sparkravet:

- Fokusering på ”kärnverksamhet” och inriktning i beslutade strategier och åtaganden.
- Vikta medborgarens i enkäter uttryckta kärnområden.
- Vidmakthålla och utveckla infrastruktur utan att framtida skuldbörda uppstår, d.v.s. prioritera underhåll.
- Omedelbara anpassningar (”mindre kostym” och fasta kostnader) i all verksamhet som finansieras via uppdrag/beställningar från den skattefinansierade verksamheten.
- Intensifierad effektivisering och ifrågasättande av verksamheter i ”kärnverksamhetens utkanter”.
- Av kommunfullmäktige beslutade särskilda investeringar fullföljs.
- Fullfölja nämndens åtaganden i den strategiska planen.

¹ Kapitaltjänstkostnad beräknad på 30 års livslängd och 3 procents ränta. Kostnaden sjunker varje år till följd av avskrivningar och beräkningen visar kostnaden år 1 om investeringen görs i halvårsskiftet.

- Fullfölja investeringar inom grundram.
- Avvaktande hållning till framtida nya investering och exploatering med anledning av avsaknad av spelregler för dess finansiering.

Genomförda anpassningar 2013

Teknik- och fastighetsnämnden beslutade i mars 2013 om åtgärder för att nå budget i balans. Beslutet innebar en minskad budget för underhåll av gator med 2 mnkr och en minskad skötsel av staden med 5 mnkr. Anpassningen får trots märkbara konsekvenser tolkas som varande av mer långsiktig karaktär under rådande ekonomiska förutsättningar.

Trafik- och gatuverksamheten har sedan tidigare och särskilt utifrån årets nämnda sparåtgärder en ansträngd ekonomi eftersom behoven av skötsel och underhåll är stort i kommunen och resurserna räcker inte till. Det märks tydligt i de två senaste medborgarundersökningar (Kritik på teknik, SCB) som genomfördes i Karlstad våren 2013. Där framgår tydligt att Karlstadsborna anser att underhållet av gator och vägar är dåligt och bör prioriteras. Nöjdheten är också betydligt lägre än tidigare undersökningar vilket gör att nu aktualiserat sparförslag måste kommuniceras med karlstadsborna innan åtgärderna påverkar karlstadsbornas vardag.

Natur- och parkverksamheten har 2013 gjort en andelsmässigt stor besparing. Besparingarna gjordes inom samtliga ansvarsområden enligt ”osthyvelsprincipen” med utgångspunkt dels i att konsekvenserna skulle vara så lite märkbara för Karlstadsborna som möjligt och dels att inte besparingarna skulle vara sådana att de orsakade höga kostnader för ökat behov av underhåll eller reinvesteringar i framtiden. Mycket av besparingarna innebar att planerade, men inte akuta åtgärder sköts på framtiden. Finishen sparades in när det gäller skötseln av staden och grönområden samt på ”det lilla extra” som utsmyckningar i centrala Karlstad till påsk, jul, höst och liknande tillfällen.

I medborgarundersökningarna Kritik på teknik och SCBs medborgarundersökning så är resultaten för natur- och parkverksamhetens ansvarsområden mycket bra. I jämförelse med andra jämnstora kommuner i de nätverk förvaltningen medverkar i är dock Karlstads kostnader både när det gäller drift och investering förhållandevis låga. Utifrån nämnda resultat och jämförelser på bedömer förvaltningen att verksamhet är effektiv och att prioriteringarna görs med medborgarnas önskemål i fokus.

Mark- och exploateringsverksamheten har ett administrativt sparkrav på 1 mnkr år 2013, samt en utebliven kompensation för bortfallet av tomträttsavgälder. Verksamheten föreslås inte belastas av ytterligare besparingar 2014.

Arbetet med effektiviseringar inom alla delar av verksamheten har intensifierats under hela året för att kunna hålla den reducerade budgeten och minska effekterna för medborgaren.

Åtgärder 2014

- Administrativa åtgärder i form av utebliven återbesättning av vakanta tjänster.
- Verksamhetsspecifika anpassningar utan rangordning i ambitionsnivå avseende:
 - Översvämningsarbetet, enskilda vägar, strandskoningar, vinterväghållning och barmarksdrift och underhåll av gator och vägar.
 - Vårblommor. Fokus läggs på sommarblomsutsmyckningen.
 - Gräsklippning genom att delar av klippningen läggs ut på entreprenad.
 - Trädbeskrningsarbeten i form av att icke akut beskärning av stads- och gatutråd skjuts på framtiden.
 - Lekplatser
 - Vassklippning
 - Naturvårds- och friluftslivsåtgärder

Anpassningarna omfattar sammantaget 2 900 tkr inom trafik- och gatuverksamheten och 1 500 tkr inom natur- och parkverksamheten.

Konsekvenser på kort sikt

- Vakantsättning innebär en ökad arbetsbelastning på övrig personal, risk för längre handläggningstider, sämre service rent allmänt och mindre utrymme för strategisk planering. Varumärket som attraktiv arbetsgivare påverkas.
- Årets tidigare genomförda ambitionssänkningar utökas och blir synliga/mer synliga (osthyveln än en gång). Mindre attraktiv stad.
- Utebliven trädbeskrning förorsakar ökade kostnader kommande år.
- Märkbara konsekvenser i form av minskad skötsel (städning) av staden, samt vinterväghållningen.
- Besparingen på lekplatser bedöms kunna göras utan större konsekvenser eftersom den långsiktiga satsningen på restaurering av lekplatser har medfört minskat skötselbehov.
- Svårigheter att ”bromsa in” (fasta kostnader i form av personal och maskinpark) så snabbt att det finns risk för underskott 2014.

Nytt uppdrag för framtagande av principer för att finansiera kapitaltjänstkostnader

I kommunfullmäktiges beslut 18 juni 2012 om ”strategisk plan och budget 2012-2015”, ärende 4 punk 26, fick kommunledningskontoret ett uppdrag att i ”samverkan med teknik- och fastighetsnämnden analysera kommunens samlade utfall för internränta och avskrivningar”. Under hösten 2012 har en samlad bild av kapitaltjänstkostnadens utveckling beskrivits i olika dokument där två tydliga problemområden har kunnat identifieras. Det ena problemområdet är exploateringsverksamheten. Det saknas idag en tydlig finansiell transparens mellan investeringsutgifter och försäljning men också finansiering av kapitaltjänstkostnader där exploateringsförvärv övergår till infrastrukturtillgångar. Det andra problemområdet är att det saknas principer för hur kapitaltjänstkostnaden ska finansieras när det gäller beslut om särskilda investeringsprojekt för den ramfinansierade verksamheten. Idag finns ingen planerad eller beslutad finansiering av nya investeringsprojekt. Det innebär att när kapitaltjänstkostnaden ökar får övrig ramfinansierad verksamhet anpassa sin verksamhet. Osäkerheten i

kapitaltjänstkostnadens finansiering innebär därför att förutsättningen att planera verksamhetens försvåras. Det är främst inom de skattefinansierade verksamheterna, skötsel och underhåll, som anpassningarna påverkar mest.

För att tydliggöra den finansiella transparensen mellan beslutade investeringsutgifter och kapitaltjänstkostnader bör ett nytt uppdrag skapas för att fastställa långsiktiga och hållbara principer för finansiering både för exploateringsverksamheten och nya beslutade investeringar.

Förslag är att kommunledningskontoret tillsammans med teknik- och fastighetsförvaltningen får i uppdrag att upprätta förslag utifrån ovan beskrivna principer. I uppdraget ingår också att förslaget om nya principer ska vara klara och ingå i fullmäktiges beslut om budgetförutsättningar för åren 2015-2017. Ansvarig för uppdraget föreslås vara kommunledningskontoret.

Hans Wennerholm
Teknik- och fastighetsdirektör

Jörgen Petersén
Ekonomichef

Beslutet skickas till
Kommunstyrelsen
Jörgen Petersén, teknik- och fastighetsförvaltningen
Avdelningschefer teknik- och fastighetsförvaltningen
Carina Strandberg, teknik- och fastighetsförvaltningen