



Daniel Pålsson Wargren

Tekniska servicenämnden

Daniel.wargren@trelleborg.se

Förslag till hantering av fondering av kapital i taxefinansierad verksamhet

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2021-04-26 att uppdra till teknisk servicenämnd att innan utgången av september 2021 återkomma med ett förslag avseende regelverket kring en nyinvesteringsfond.

Tekniska serviceförvaltningens VA-verksamhet vill använda skrivningarna i Lagen om allmänna vattentjänster (LAV) som ger utrymme för möjligheten att avsätta medel till en fond. Enligt LAV § 30 kan en VA-huvudman avsätta medel till en fond för framtida nyinvesteringar om man följer fem kriterier som måste vara uppfyllda. VA-verksamheten har inte tidigare nyttjat denna möjlighet. Genom fondering kan en rättvisare fördelning mellan VA-kollektivets generationer uppnås. Innan VA-verksamheten kan börja fondera till investeringar inväntas ett beslut om principen att tillämpa VA-fonder i kommunstyrelsen.

För ytterligare information se tjänsteskrivelsen, rubrik Ärendet.

Beslutsunderlag

Tekniska serviceförvaltningens tjänsteskrivelse (denna skrivelse)

Anvisning, Hantering av överuttag VA, daterad 2021-08-19

Fullmäktiges protokoll, 2021-04-26, § 167

Tekniska nämndens protokoll, 2021-02-11 § 25

Tekniska serviceförvaltningens tjänsteskrivelse, 2021-01-27

Lagen om allmänna vattentjänster (LAV) §30

Tekniska serviceförvaltningens förslag till beslut

Tekniska servicenämnden föreslår besluta att föreslå kommunfullmäktige besluta

att godkänna redovisat förslag till upprättande och hantering av en fond för framtida investeringar inom VA-verksamheten och översänder ärendet till kommunfullmäktige för beslut.

Beslutet skickas till

Kommunfullmäktige

Ärendet

Ordning för strategisk hantering av fonder

För att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen ska kunna fatta strategiska beslut kring fonden och kunna ha mandat för att bestämma över fondens tillkomst och användande krävs årligen beslut kring fondens hantering. Beslut som behöver fattas är:

- Innan fonden kan skapas: Beslut av kommunfullmäktige om att avsätta utrymme för fonden i taxebeslutet.
- Under tiden fonden byggs upp: Löpande information från nämnden till kommunstyrelsen avseende avsättning till fonden enligt plan.
- Efter det att fonden upparbetats: Kommunstyrelsen tar beslut om att nämnden får ta fonden i anspråk.

Förvaltningens förslag till beslutsgång är att kommunfullmäktige dels fattar beslut om utrymme för fond i taxebeslutet för kommande budgetår och dels att Kommunstyrelsen fattar beslut om att nämnden får ta beslut om att utnyttja den upparbetade fonden.

Tillvägagångssätt vid skapande och hantering av fond

När nämnden planerar för ett större investeringsobjekt som kommer att kräva en större investeringssumma kan nämnden vilja besluta om att få avsätta medel i en VA-fond. Fonderingen ska avse en specifik investering vilket framgår av lagparagrafen (LAV § 30) och förarbetena. Denna hantering avser bara VA-kollektivet och inte Avfallskollektivet. Om en fond har skapats men den specifika investeringen inte genomförs så framgår det av förarbetena att fonden ska återföras i sin helhet till resultaträkningen (proposition 2005/06:78 s92). Det är således inte möjligt att föra över fonden till en annan investering.

För att kunna fatta beslut om en fond måste en plan tas fram som besvarar de fem kriterierna som finns i 30 § LAV (se nedan).

”Vattentjänstlagen 30 § Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. Medel får avsättas till en fond för framtida nyinvesteringar, om

1. det finns en fastställd investeringsplan,
2. avsättningen avser en bestämd åtgärd,
3. åtgärden och de beräknade kostnaderna för den redovisas i planen,
4. det av planen framgår när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk,
5. planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.”

Hos Vatten- och avfallsavdelningen finns flera större investeringar som kan bli aktuella för att sprida den ekonomiska belastningen över tid genom fondering. Det finns idag endast ett delprojekt i projektet framtida vattenförsörjning som är aktuellt för fondering. Det är redan beslutat av KF att avsätta medel till fond för detta projekt men först efter att förutsättningarna för fondering är utredda.

Principerna för hanteringen av fonder måste finnas på plats så att man kan tillämpa dessa när ett lämpligt projekt identifierats. Risken finns annars att man inte hinner få klart beslut i så god tid att det finns en möjlighet att skapa en fond innan projektet är klart.

När en investeringsplan finns framme skall nämnden beräkna vilken ekonomisk fondering som kommer att behövas under perioden. Med denna beräkning som grund utgör detta en del av det underlag som föreläggs kommunfullmäktige inför varje budgetår med nämndens beräknade behov av taxeförändring. När kommunfullmäktige beslutat om en taxenivå som omfattar en avsättning till en fond kan nämnden fatta beslut om räkenskapsårets budget och i den ta höjd för avsättningen till fonden. Fonden behöver inte vara lika stor som investeringen utan lämplig storlek på fonden fastställs i samband med beslutet (exempelvis 50% av investeringen eller annan motiverad nivå). När fonden är fylld och investeringen är färdig och avskrivningarna påbörjas skall fonden lösas upp i takt med avskrivningstakten på investeringsobjektet.

Huvudprinciper vid avsättning till fond

Huvudprincipen vid hantering av avsättningar till en fond är att fondens avsättning, i enlighet med det beslut som fattats vid fondens initiering, sätts främst.

Därefter hanteras återställningen av överuttag till exempel återställande av skuld till abonnent.

Den årliga avsättningen till fonden är viktig med en beslutad totalsumma som slutmål. Skulle utfallet bli bättre än budgeterat kan ytterligare medel sättas av till fonden tills dess att fonden är fylld.

Uppföljning av fondens avsättning under ett räkenskapsår

När nämnden beslutat om en budget som inrymmer en avsättning till en VA-fond är det att betrakta som ett ekonomiskt mål för räkenskapsåret och som skall följas upp under året.

Nämndens beslut om årets samlade utfall

När ett räkenskapsår är avslutat skall nämnden ta ställning till det verkliga ekonomiska utfallet för året och besluta vilken avsättning till fonden som kan göras. Som ovan beskrivits är huvudprincipen att beslutad fondavsättning ska gälla, men det är nämndens beslut att ta i samband med beslut om disposition av varje års resultat. Skulle kommunfullmäktige anse att beslutet om fondering behöver

revideras kan kommunfullmäktige fatta nya beslut i det årliga taxebeslut som tas för respektive kollektiv.

Regelverk och normering kring hanteringen av investeringsfonder

Vattentjänstlagens utgångspunkt är att verksamheten ska bedrivas enligt självkostnadsprincipen. Däremot anses det inte vara möjligt att bedriva verksamheten utan att underskott och överuttag uppstår enskilda år. I strikt mening ska överuttag återföras till abonnenterna. I vattentjänstlagen finns det en möjlighet till fondering för framtida investeringar, även om det innebär ett avsteg från självkostnadsprincipens krav på en rättvis kostnadsfördelning mellan olika brukargenerationer.

Förslag till ordning för strategisk hantering av fonder

Förvaltningens förslag till beslutsgång är att kommunfullmäktige dels fattar beslut om utrymme för fond i taxebeslutet för kommande budgetår och dels att kommunstyrelsen fattar beslut om att nämnden får ta beslut om att utnyttja den upparbetade fonden.

Inför ett beslut om att skapa en fond

Beslut om taxa är redan idag ett beslut som kommunfullmäktige fattar, baserat på nämndens taxeunderlag för kommande budgetår. Detta underlag kommer att kompletteras med en beskrivning av det investeringsobjekt som föreslås finansieras genom en fond och en plan som beskriver investeringens förutsättningar. Den ekonomiska planen för finansieringen av investeringen genom en fond kommer att beskriva hur stor taxehöjningen som krävs för att skapa det tänkta utrymmet för fonden.

Under tiden fonden upparbetas

När kommunfullmäktige har beslutat om en höjd taxa för att kunna skapa ett överuttag som kan avsättas till en fond så återrapporterar nämnden förändringen varje år i årsrapporter och taxeunderlag till kommunstyrelsen. Följer nämnden beslutet kommer fonden att byggas upp enligt planen. I det fall utfallet blir sämre eller bättre än budget kan nämnden besluta om en utökad avsättning eller en minskad avsättning. Dessa beslut ska återkopplas i ovan nämnda dokument och om kommunfullmäktige har en annan uppfattning än nämnden så kan det återspeglas i kommande taxebeslut som fullmäktige fattar.

När fonden är upparbetad

När fonden är upparbetad och investeringen är klar ska kommunstyrelsen fatta ett beslut om att nämnden får ta fonden i anspråk. Redovisningsmässigt innebär det att fonden börjar lösas upp i samma takt som den avsedda investeringen börjar skrivas

av. Detta innebär att en avskrivningskostnad till viss del matchas av en intäkt då fonden löses upp så länge avskrivningen pågår.

Förvaltningens bedömning

För VA-verksamheten finns också möjligheten att fondera överuttag för framtida nyinvesteringar vilket också gör att lånebehovet kan minskas något samtidigt som att det ger en möjlighet till rättvisare fördelning av VA-avgifterna över VA-kollektivets brukargenerationer. Denna möjlighet vill vi få beslut om att få tillämpa, en tillämpning som sker när lämpligt investeringsobjekt identifierats.

Att kunna sätta av till fond kan ses som en, och vid fullt nyttjande en inte oväsentlig, parameter för att hålla en någorlunda jämn taxeutveckling, eftersom stora investeringar annars kan ha stor påverkan på taxan mellan olika år.

Förvaltningen bedömer att det finns kommande nyinvesteringar som uppfyller LAVs kriterier för fondering.

Om fondering möjliggörs är det viktigt att ha en öppen och transparent redovisning av hur mycket som planeras sättas av till fond totalt sett, bedömning av nyinvesteringens storlek m.m. enligt lagstiftningens krav. Viktigt att poängtera är att förvaltningen ser att investeringsfond ska utgå från lagstiftarens intentioner för fondering. Det innebär att överskott inom VA-verksamheten inte regelmässigt ska regleras mot fond. Kostnadsuppföljning och ekonomistyrning i kombination med årligt aktivt beslut av nämnden ska säkerställa detta.

Ekonomiska konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser av att fondera blir att lånebehovet försvinner för motsvarande belopp som fonderats och att ränta då heller inte utgår för detta belopp. Totalt sett innebär detta något lägre totalkostnader för VA-kollektivet för den nyinvestering som fonderas för samtidigt som lånebehovet för VA-kollektivet och Trelleborgs kommun blir mindre. Förändringar kan dock med de kriterier som finns för fondering endast ske på marginalen totalt sett. Fondering ger också möjlighet till en något jämnare taxebana även om det inte alls är detta som lagstiftningen åsyftar med möjligheten till fondering. Det är mycket viktigt att fonderingen inte ger upphov till en sämre ekonomisk styrning av verksamheten utan att god styrning och effektivitet upprätthålles

Omvärldsperspektivet

VA-verksamheten inom större kommuner är idag ofta organiserad som bolag eller kommunalförbund och det finns flera exempel på regionala organisationer. Ser man till VA-verksamhet generellt i Sverige är den dock i mindre kommuner oftast organiserad i förvaltningsform, dock inte som egen förvaltning utan som avdelning eller enhet inom en förvaltning. Idag finns flera exempel på att dessa VA-huvudmän, främst inom bolagssfären, som i vissa fall fonderar till nyinvesteringar.

Ser man till uppfattningen bland revisorer om hur lagstiftningen skall tillämpas så kan den skilja sig åt. Skillnaden ligger framförallt i hur stor del av investeringsutgiften som skall avsättas till fond och hur avsättningen skall ske. Det finns endast ett rättsfall (Telgemålet) där brukare klagat på att överuttaget fonderats där dock huvudmannen fått rätt även om detta rättsfall inte prövar alla ingående delar i lagstiftningen. Sammanfattningsvis kan konstateras att ett flertal VA-verksamheter gör avsättningar till fond, men att det finns många olika lösningar för fondering i Sverige. Någon generellt tillämpbar princip kan därför inte sägas finnas och förvaltningens förslag har därför primärt tagit avstamp i de förutsättningar som ges i LAV och vår tolkning av en transparent redovisning av hur beslut tas, avsättning sker och uppföljning av dessa beslut kan göras.