



Ekonomichef  
Bo Carlbark  
0410-73 31 38  
bo.carlbark@trelleborg.se

## Finansiella strategier för framtida investeringsbehov

### Bakgrund

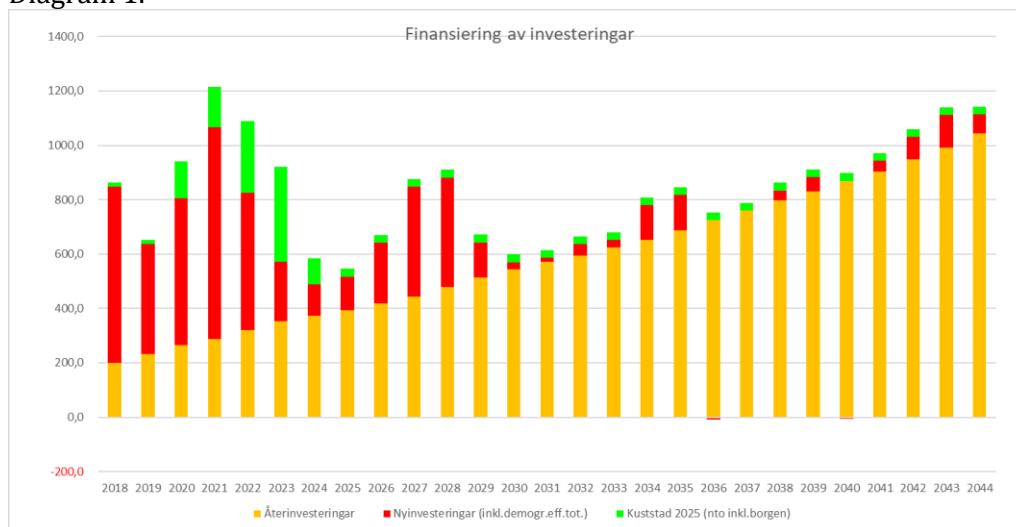
Kommunen har gett PWC i uppdrag att ta fram långsiktig finansiell analys. Analysen löper fram till år 2044. PWC har utarbetat en metodik som flera kommuner före Trelleborg har använt sig av. Tekniken är således beprövad och ger en god beskrivning över utvecklingen av centrala ekonomiska parametrar. PWC:s analyser färdigställdes hösten 2018 med kompletteringar under våren 2019. Med denna finansiella analys som grund kan därmed nästa steg i den ekonomiska processen vidtas innebärande framtagande av långsiktig finansieringsstrategi. Den finansiella strategin skall ge en långsiktig stabil bas för kommunen och bidra till tydlighet i spridning av riskerna.

### Totalt investeringsbehov t o m 2044 (ny- och återinvestering)

Nyinvesteringar och återinvesteringar i främst förskolor, skolor, äldreomsorgsinstitutioner och annan kommunal infrastruktur samt i kuststad 2025 (ringväg, hamnfart och exploateringar av bostadsområden) motsvarar ett totalt investeringsbehov om cirka 24 mdkr.

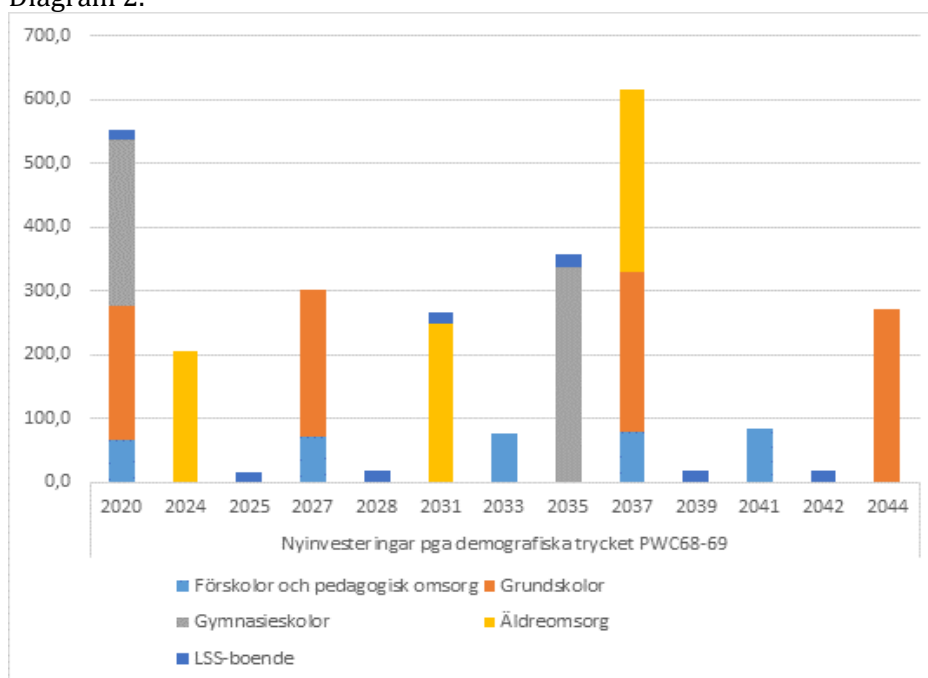
Nedanstående diagram visar det samlade investeringsbehovet per år samt hur finansieringen bedöms delas upp mellan finansiering av löpande verksamhet och annan finansiering, dvs finansieringsbehov pga demografiska effekter och Kuststad 2025.

Diagram 1.



För den kommunala verksamheten uppgår det samlade investeringsbehovet till ca 21 mdkr, varav ren nyinvestering p g a befolkningsutveckling och däri demografiska förändringar uppgår till ca 3 mdkr, vilket framgår i diagram 2.

Diagram 2.



Finansieringen av investeringarna (avskrivningar och räntor) tillsammans med övriga kostnadsökningar (demografi, priser, löner och pensioner) gör att kostnadsökningarna överstiger intäktsökningarna.

Finansieringen av investeringar bör därför lösas genom en kombination av att omprioritera/minska investeringar över tid, effektiviseringar i verksamheten som ökar möjligheten till självfinansiering, sälja tillgångar samt olika lösningar till annan finansiering (partnerskap OPS-lösning) inklusive ökad upplåning.

### Kuststad 2025

Kommunfullmäktige beslutade 2018-03-19, §43, om Kuststad 2025 bland annat att "en ekonomisk kalkyl redovisas och presenteras innan 31 augusti 2018". Vid kommunfullmäktige 2018-08-27 återremitterades ärendet.

Kuststad 2025 är ett mycket omfattande och komplext projekt som sträcker sig över lång tid. Det omfattar flyttning av fyra färjelägen inom hamnen, ny ringväg, hamninfart från öster, truck- och logistikcenter, samt utveckling av bostadsområdet Sjöstaden. En av utmaningarna i projektet är att ett antal finansiellt tunga utgifter måste tas i inledningen av projektet och att inkomsterna ligger längre fram i tiden.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-06-18 om en överenskommelse med Trelleborgs Hamn AB innebärande att Hamnen minst till 2030 tar finansiellt ansvar för de omfattande investeringar som krävs i hamnen för att förverkliga väsentliga delar av Kuststad 2025-projektet. Det avlastar kommunen även om finansieringen sker med kommunal borgen. Enligt överenskommelsen skall kommunen senast 2030 tillföra Hamnen ett aktieägartillskott under förutsättning att Hamnens soliditet och resultat kräver det. Om Hamnen fortsätter att utvecklas som under de senaste åren så kommer aktieägartillskottet bli begränsat.

Avgränsat påverkar projektet kuststad 2025 i mindre omfattning, då tyngdpunkten av investeringarna successivt kommer balanseras av försäljning av byggrätter. Utmaningen ligger emellertid i att belastningen är framtung. Detta har dock begränsats i och med överenskommelsen våren 2018 mellan kommunen och Trelleborgs Hamn AB om utökad borgensram om maximalt 1 mdkr. När reglering skall ske 2030 (omfattning oklar) blir likviditetspåverkan begränsad i och med att försäljningen av byggrätter då bedöms startad och således genererar en avlastning på kassaflödet.

Den specifika investeringsnivån kopplat till kuststad 2025 framgår nedan.

Tabell1.

KUSTSTAD 2025 (Mkr)		Varav	Varav
	Totalt	t o m 2025	2026-44
Exploateringskostnader Sjöstaden	-750	-216	-534
Inlösen bostäder (hamninfart)	-45	-45	0
Byggnation ringleden	-500	-500	0
Byggnation hamninfart	-99	-99	0
Förvärv av mark Sjöstaden	-188	-188	0
Hamnen (bl.a.check-in, färjeläge, mm)	-977	-977	0
<b>SUMMA UTGIFTER</b>	<b>-2 559</b>	<b>-2 025</b>	<b>-534</b>
Försäljning byggrätter	993	22	971
<b>NETTO, inkl borgensåtagande (1 mdkr)</b>	<b>-566</b>	<b>-1 003</b>	

Den sammanlagda utgiftsnivån för projektet Kuststad 2025 uppgår brutto till ca 2,5 mdkr. Rensat för tecknad kommunal borgen för Hamnens investeringar uppgår den kommunala utgiften således till ca 1,5 mdkr.

Från år 2025 och under hela resterande del av kalkylperioden (fram till 2044) kommer löpande byggrätter att säljas, som ackumulerat bedöms uppgå till ca 1 mdkr.

#### *Nödvändiga effektiviseringar*

Såväl kostnader som intäkter kommer givetvis under perioden fram till 2044 öka, dock kommer kommunens kostnader bl. a. mot bakgrund av expansion öka mer än intäkterna. Enbart räntekostnader kommer uppgå till ca 180-200 mkr, vilket innebär en ökning jämfört med 2019 om ca 250 %. Gapet mellan kostnader och intäkter är för hela perioden beräknad till ca 1 %. Det kommer därför krävas ett stabilt långsiktigt effektiviseringsarbete motsvarande i genomsnitt knappt 1 % per år (varje år!). Sker inte detta kommer successivt en höjning av kommunens skattesats vara oundviklig.

#### *Finansiellt mål*

Utöver detta är det dessutom centralt att som finansiellt resultatmål löpande årligen uppnå ca 75 mkr, vilket i genomsnitt motsvarar 2,8 %. I PWC långsiktiga analys finns flera olika resultatmål. Bedömningen är att kommunens långsiktigt behöver nå ett resultat i intervallet 2,5 till 3,0 procent.

#### *Nettobehov*

Med hänsyn sammantaget till beskrivna kalkylförutsättningar medför redovisat investeringsscenario ett totalt finansieringsbehov om ca 6,2 mdkr.

Tabell 2.

Sammanfattning totalt investeringsbehov samt kommunalt finansieringsbehov (Mkr)		Totalt
Återinvestering i ordinarie verksamhet		18 150
Nyinvesteringar		3 000
Kuststad 2025		2 550
<b>SUMMA UTGIFTER</b>		<b>23 700</b>
Avgår självfinansiering		-15 500
Avgår borgensåtagande Hamnen		-1 000
Avgår försäljning byggrätter inom Kuststad 2025		-1 000
<b>Netto finansieringsbehov</b>		<b>6 200</b>

Av det sammantagna finansieringsbehovet om ca 6,2 mdkr beräknas ca 0,3 mdkr kunna finansieras via EU-medel. Kvarstående ca 5,9 mdkr kräver således annan finansiering. Kommunens totala låneskuld (inkl de kommunala bolagen) kan därmed komma att mer än fördubblas och utifrån nuvarande förutsättningar således öka från nuvarande 3,4 mdkr till ca 9,3 mdkr. Utöver ökad lånefinansiering är det därför av central betydelse att närmare värdera och utröna andra möjliga finansiella instrument.

Då med utgångspunkt att aktivt och systematiskt involvera hela kommunkoncernen i finansieringen. Detta behöver således i särskild ordning parallellt genomlysas och prövas.

### ***Långsiktiga förutsättningar och finansiell analys***

PWC har således tillsammans med kommunen tagit fram en fördjupad långsiktig finansiell analys av kommunen ekonomi t o m år 2044. Det samlade investeringsbehovet har tagit sin utgångspunkt från denna rapport. Utöver detta ingår även kuststad 2025.

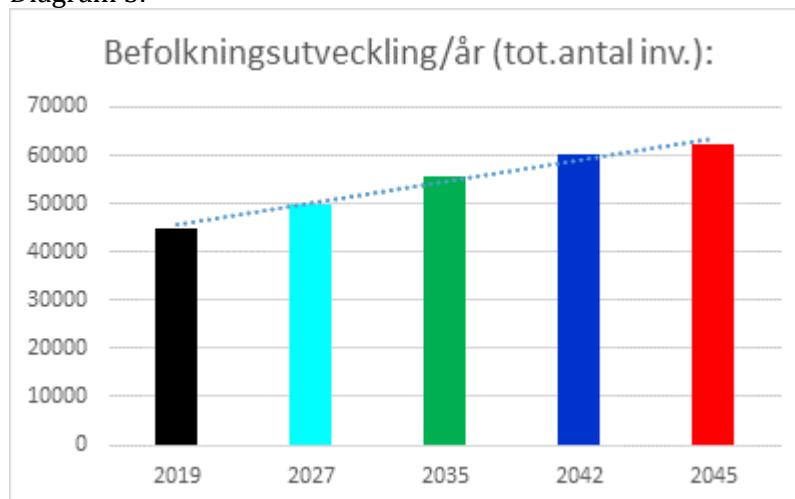
#### **1. Samhällsekonomi efter 2021**

Att bedöma den samhällsekonomiska utvecklingen i ett längre perspektiv (5-10 år) är mycket svårt. Med hjälp av produktionsfaktorer kan beräkning ske av BNP utifrån fullt resursutnyttjande. Vid fullt resursutnyttjande (utan överhettningstendenser) ökar BNP med cirka två (2) procent årligen. SKL prognostiserar att skatteunderlaget på längre sikt växer med fyra (4) procent årligen. Det är dock viktigt att notera den ökade oron i världsekonomin snabbt kan ändra dessa förutsättningar.

#### **2. Befolkningsutveckling t o m 2044**

Framtagen befolkningsprognos bygger på underlag som tagits fram i samverkan mellan PWC och kommunen. Bedömningen innebär att Trelleborgs kommun årligen kommer växa med ca 500-700 invånare och enligt prognos kommer befolkningen 2045 uppgå till cirka 62 000 invånare.

Diagram 3.



Den demografiska utvecklingen kommer medföra ett ökat kostnadstryck på kommunala insatser. Högst kostnadstryck kommer återfinnas inom äldreomsorgen, som bedöms årligen öka med ca 1,8 %/år. Kostnadstrycket inom bildningsområdet bedöms uppgå till ca hälften, dvs ca 0,9-1,0 %. Den demografiska utvecklingen medger dock även ökade skatteintäkter. Utan kuststad 2025 bedöms skatteintäkterna öka med ca 10 mkr/år i genomsnitt.

Med Kuststad 2025 och Västra sjöstaden bedöms befolkningstillväxten öka med ytterligare 11.470 invånare, vilket med ränta på ränta innebär ökade skatteintäkter om ca 23 mkr/år i genomsnitt t o m 2044. Den totala ökningen om 11.470 invånare och skatteintäkter fördelas enligt följande.

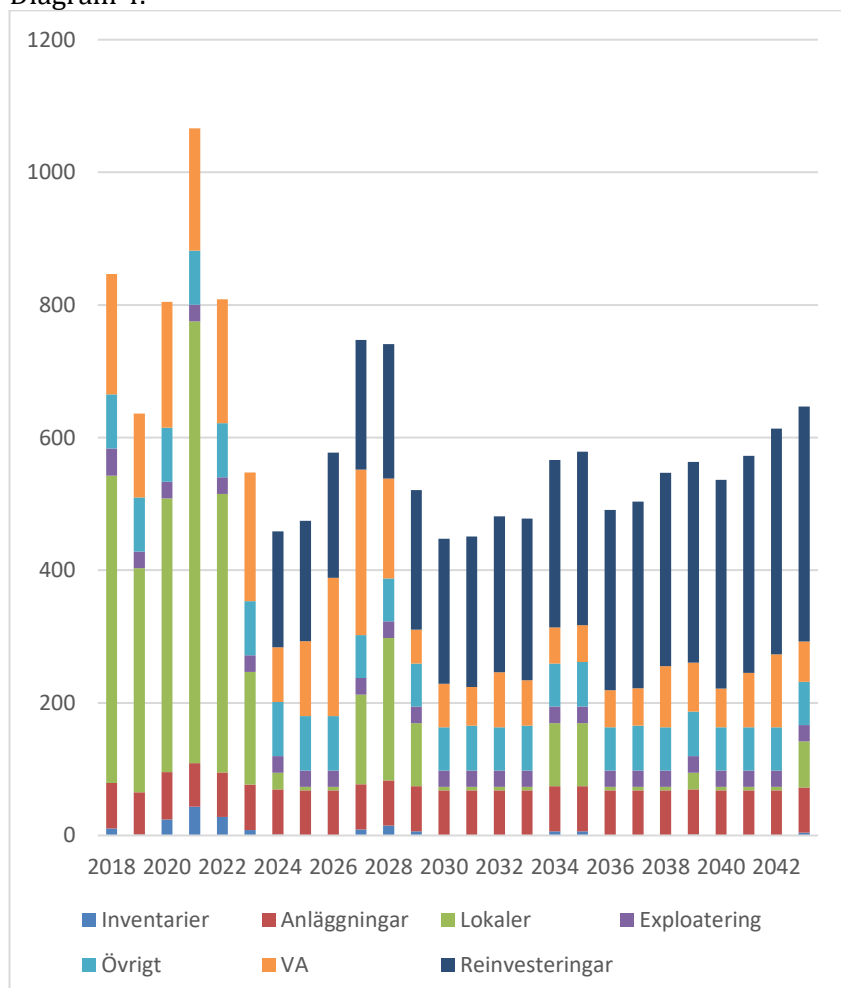
- Västra sjöstaden: 3182 inv./ca 5,5 mkr/år i genomsnitt
- Kuststad 2025: 8288 inv./ca 17,5 mkr/år i genomsnitt

Beräkningen är baserad på nuvarande skattesats om 20.60 kr.

### 3. Investeringsvolym i kommunal infrastruktur t o m 2044

Med en befolkningsutveckling enligt prognos har underlag utarbetats som redogör för förväntat behov av ny- och återinvesteringar (reinvesteringar) i den ordinarie verksamheten. Den totala investeringsvolymen uppgår till ca 21 mdkr. I denna summa ingår även de investeringar som tar sin utgångspunkt i befintliga anläggningstillgångar.

Diagram 4.



#### 4. Nödvändig självfinansiering via finansiellt mål och löpande effektiviseringar i verksamheten

En central del i att finansiera investeringsbehovet är att under aktuell period säkerställa en stabil och god ekonomisk hushållning med tydliga finansiella mål. Tillskapande av finansiering av den totalt kalkylerade investeringsvolymen via överskott motsvarar ungefär 15,5 mdkr. För att uppnå detta krävs dels ett finansiellt mål som i genomsnitt perioden 2020-2044 uppgår till 75 mkr eller 2,8% (snitt mellan 2,5 och 3,0%) % av skatter och bidrag, dels en årlig effektivisering om i genomsnitt 0,86 %. Detta givet en oförändrad skattesats om 20.60 kr. Utan effektivisering är bedömningen att skattesatsen successivt behöver ökas med totalt 8.57 kr, d v s till en skattesats om 29.17 kr per skattekrona.

#### 5. Externt finansieringsbehov

Trots en kraftfull strategi för självfinansiering kommer således den totala investeringsvolymen även behöva ske via annan extern finansiering. Behovet uppgår till ca 6,2 mdkr. De år som uppvisar extra hårt tryck ligger huvudsakligen i början av perioden. Den externa finansieringen behöver ske via olika insatser, där fortsatt upplåning i Kommuninvest är en lösning. Det är dock viktigt och nödvändigt att nu närmare undersöka andra alternativ och kraftsamla kring framtagande av ytterligare finansiella lösningar och som samtidigt medför nödvändig riskspridning.

### Långsiktig finansieringsstrategi

#### *Upplåningsstrategi utöver lån i Kommuninvest*

Finansieringen av de kommande stora investeringsbehoven kan fortsatt ske med Kommuninvest som huvudalternativ eller kan komplettering göras med alternativa upplåningslösningar. Därutöver bör i särskild ordning ytterligare finansiella instrument belysas. Detta för att sprida risk och strategi.

#### **1. Projektfinansiering med reverslån**

För specifika projekt finns möjlighet till projektfinansiering via till exempel Europeiska Investeringsbanken (EIB) eller Nordiska Investeringsbanken (NIB). EIB har stora möjligheter att finansiera projekt som främjar tillväxt och arbete inom EU. Områdena forskning och utbildning, miljö, och strategisk infrastruktur är prioriterade. Det innebär att ett flertal av Trelleborgs kommuns investeringar lämpar sig väl för finansiering via EIB. EIB, som ägs och garanteras av medlemsstaterna i EU, har högsta kreditvärdering (rating) och kan därför låna upp och utan egentligt vinstsyfte låna ut till mycket förmånliga villkor.

Lånedokumentationen är individuell för varje upplåningstillfälle och EIB gör en analys av varje projekt. Handläggningstiden är emellertid lång och kan ta upp till sex (6) månader eller mer. Inga omkostnader tillkommer i EIB medan uppläggningskostnader och andra avgifter tillkommer i NIB. EIB och NIB kan finansiera högst 50 procent av projektutgiften vardera. Utöver arbetsinsats att upprätta avtal med EIB är dessa ramavtal inte förknippade med några andra kostnader.

Som konkurrensutsättning till marknadsprogram och Kommuninvest förordas därför att arbete inleds med att teckna ramavtal med EIB om del av kommunens finansieringsbehov. Ett lånebeslut i EIB innebär att låntagaren har 36 månader på sig att lyfta lånet efter beslutstillfället. I de fall EIB:s ram utnyttjas för upplåning eller att de 36 månadernas respit går mot sitt slut bör nya avtal tecknas för att ständigt ha tillgång till flera tillgängliga upplåningsalternativ samt för att sprida riskerna för anskaffning av kapital.

## ***2. Emissioner och certifikat och obligationer***

Att i eget namn låna via emissioner av certifikat och obligationer i marknaden är den form av upplåning som vuxit snabbast den senaste 10-15 årsperioden inom kommuner och regioner/landsting. Finanskrisen (2008-2009) medförde att bankernas kreditvärdighet sjönk vilket tillsammans med nya krav på större kapital i bankerna (BASEL III, innebärande höjd nivå på kapitalkrav och likviditetsbuffert) gjorde det svårare och dyrare för bankerna att finansiera kommun och landsting.

Ett av alternativen för kommunerna har därför varit att genomgå en kreditvärderingsprocess (ratingprocess) för att därefter etablera obligations- och certifikatprogram i kapitalmarknaden. Programmen har en standardiserad dokumentation och emissioner kan vid upprepade tillfällen genomföras med denna dokumentation som bas. Med den standardiserade dokumentationen kan upplåning oftast genomföras inom 2-5 dagar. Genom emissioner, som förmedlas av bankerna till investeringarna, erhålls villkor som speglar aktuell rating hos emittenten vilket är transparent och effektivt.

Marknadsprogram lämpar sig för organisationer som har en relativt stor låneskuld och därigenom behov av en kontinuerlig upplåning eller refinansiering. Att underhålla en rating och program medför årliga kostnader men även med dessa kostnader inkluderade bedöms i rådande marknadsläge marknadsprogram som en av de mest förmånliga upplåningsformerna.

### *Strategi*

För att säkerställa tillgång till kapital i Trelleborgs kommun de kommande åren (2020-2044) bedöms marknadsprogram för närvarande vara ett effektivt komplement till traditionell upplåning i ffa Kommuninvest. Ju större låneskulden blir desto viktigare är det också att säkerställa att både finansiering och refinansiering är möjlig att genomföra och att detta kan ske utifrån olika finansieringsstrategier.

### *Certifieringsprogram*

Ett certifieringsprogram används för lånelöptider upp till ett år medan ett MTN-program (Medium Term Note varunder obligationen emitteras) används för lånelöptider över ett år.

MTN är ett löpande skuldebrev som normalt förfaller till återbetalning inom 5-10 år. Löptiden kan dock variera från 1 år upptill 50 år. Utgivning av obligationer sker inom MTN-programmet. Fördelen är att detta möjliggör att förse Trelleborgs kommun med en kontinuerlig finansieringskälla utan att vid varje finansieringstillfälle behöva upprätta sedvanlig dokumentation.



Storleken på programmet omfattar det upplånings- och refinansieringsbehov som i nuläget kan bedömas uppstå och ska omfattas av programmet de närmaste åren (4-5 år).

Kostnaden för att upprätta ett MTN-program uppgår till ca 300-400 tkr och därutöver tillkommer konsultkostnader och juridiska kostnader samt mindre kostnad till Finansinspektionen, Euroclear (tidigare Värdepapperscentralen) och för registrering på Nasdaq OMX. Den årliga kostnaden till bankerna för att upprätthålla handel i certifikatprogrammet uppgår till ca 40-50 tkr per bank. Det är normalt lämpligt att använda 4-5 banker i programmen för att på så sätt få tillgång till olika investerare.

Bedömningen är att det finns tillräckligt med investerare i Sverige för att kunna få avsättning för de volymer obligationer och certifikat i den svenska marknaden. Det innebär att alla emissioner kommer ske i svenska kronor, vilket således är helt i linje med gällande finanspolicy för Trelleborgs kommun.

### *Rating*

Vid marknadsupplåning är låntagaren beroende av att det finns investerare som är villiga att placera/investera i emitterat värdepapper. Idag har de flesta investerare ett placeringsreglemente som endast möjliggör placeringar om motparten eller värdepappret har ett kreditvärderingsbetyg så kallad rating. Vilken rating en organisation erhåller avgör bland annat storleken på räntan i emitterat värdepapper. Ju sämre kreditvärdighet en organisation har ju högre ränta utgår och således gäller det omvända ju bättre kreditvärdighet desto lägre ränta.

En viktig komponent för att använda marknadsprogram som ett instrument för upplåning blir därför också att ett ratingförfarande genomförs för att säkerställa en så stor investeringsbas som möjligt i emissionerna. Det skapar större konkurrens vilket bör leda till lägre räntor samtidigt som sannolikheten ökar för att genomföra lyckade emissioner.

För att möjliggöra betygsättning har kreditvärderingsföretagen standardiserade processer för genomförandet. Standard & Poor's är det ledande kreditvärderingsföretaget inom kommuner och regioner/landsting.

Analys och betygsättning sker bland annat utifrån följande kriterier:

- Institutionellt ramverk – lokal makroekonomisk- och demografisk struktur
- Ledarskap och styrning
- Finansiell flexibilitet
- Finansiellt resultat
- Lånebörda
- Likviditet
- Åtaganden utanför balansräkningen

Förutom allt material som tillsänds ratingföretaget träffar företaget ledningen på plats i Trelleborgs kommun under ett par dagar för att gå igenom frågeställningarna. Samtliga offentliga organisationer med beskattningsrätt har idag ett kreditbetyg i intervallet AA+ --- AAA.

Detta visar riktning för troligt kreditbetyg för Trelleborgs kommun. Ratingen omprövas årligen. Själva ratingprocessen bedöms kosta cirka 250–350 tkr i externa kostnader och därefter ungefär motsvarande fortlöpande per år.

Även om marknadsprogram förordas som komplement till upplåning primärt via Kommuninvest är det ur effektivitetssynpunkt bättre ju fler alternativ som finns tillgängliga i den aktuella lånesituationen. Upplåning via EIB är således ett sådant mycket intressant alternativ.

### **3. Externt finansieringsbidrag**

Som situationen hittills varit finns inom Trelleborgs kommun ingen tydlig sammanhållen rutin för EU-/extern finansiering av projekt. Arbete pågår med att strukturera detta och framtagande av en för hela kommunkoncernen enhetlig och gemensam digital projektkatalog. Med en digitaliserad projektkatalog kommer statistik och underlag snabbt och effektivt löpande kunna tas fram för att säkerställa en tydlig och rationell sökprocess av externa medel. Alla EU-finansiella kanaler är styrda av programperioder som löper över sju (7) år. Nästa period avser åren 2021-2027. Detta betyder att det finns mest medel att söka i början av varje period, vilket i sin tur betyder och tydliggör nödvändigheten i en proaktiv planering av varje tänkbart projekt. Utifrån dessa förutsättningar är bedömningen att en försiktigt rimlig beräkning är att totalt bör EU-/externt finansiellt stöd kunna uppgå till 300 mkr för den aktuella period. Detta har räknats in i som en del i kalkylförutsättningarna.

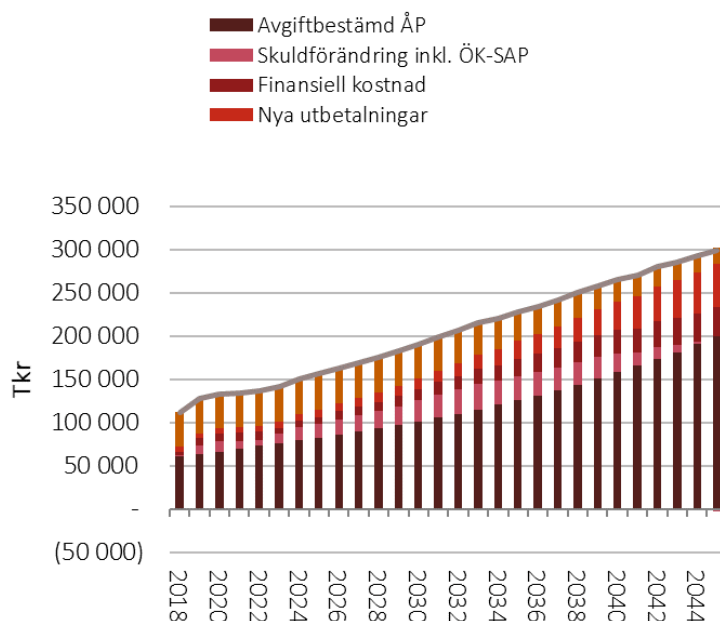
### **4. Koncernintern Bank**

Ett ytterligare område som närmare bör prövas är att det inom Trelleborgs Rådhus AB inrättas en internbank för samtliga bolag inom koncernen. Med en sådan lösning kan den externa låneskulden begränsas genom att effektivt utnyttja koncernens samlade likviditet. Det grundläggande synsättet med införande av internbank är just att vid varje tillfälle begränsa den externa låneskulden genom att effektivt utnyttja koncernens samlade likviditet.

### **5. Genomlysning av pensionskostnader**

Kommunens pensionsåtagande kommer under de kommande åren påverka i hög utsträckning såväl likviditet som balansräkning. Det är därför av stor betydelse att bedöma olika långsiktiga finansiella lösningar för att trygga kommunens ekonomi, inklusive fördjupad analys avseende fullfondering och blandmodell. Pensionskostnaderna beräknas uppgå till ca 300 mkr att jämföras med nuvarande nivå om ca 100 mkr.

Diagram 5.



### 6. Försäljning av tillgångar

Ett ytterligare alternativ till ökad lånefinansiering är givetvis att sälja kommunala tillgångar i syfte att använda försäljningsintäkterna till att bidra till det totala finansieringsbehovet. Flera områden är också dels under utredning, dels på väg att verkställas. En fördjupad analys av fler anläggningstillgångar bör genomföras och prövas.

## Finans- och investeringsutskott

Den av kommunfullmäktige antagna budgetprocess och beslut finanspolicy i ska beskriva nödvändigheten att såväl utnyttja kommunens nuvarande möjligheter till finansiering som förbereda för nya finansiella instrument. Klart är investeringsvolymen kommer innebära omfattande utmaningar för kommunens ekonomi och det under mycket lång period.

Som framgår av detta dokument kräver de framtida investeringarna ett fokus på finansiell hantering som hittills inte varit aktuellt. Det är därför av stor och central betydelse att forum etableras med nödvändigt beslutsmandat som kan fatta nödvändiga beslut.

Inrättande av ett finans- och investeringsutskott bedöms därför som angeläget. Utskottet kan med fördel utgöras av nuvarande KSAU.