

Handläggare:
Peter Forsén

Landstingsstyrelsen

Översyn av framtida investeringsutrymme

Landstingsfullmäktige beslöt 14-15 juni 2011 att godkänna Investeringsstrategi för Stockholms läns landsting, LS 1101-0096, och gav landstingsstyrelsen i uppdrag att återkomma med översyn av framtida investeringsutrymme, LS 1109-1261. Uppdraget avrapporteras härmed.

Ärendebeskrivning

Ärendet beskriver förslag på översyn av framtida investeringsutrymme

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande 2012-04-12

Ärendets beredning

Ärendet bereds i samband med ärendet Förslag till Mål och budget 2013 och plan 2014-2015, LS 1201-0055

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta
att godkänna översyn av framtida investeringsutrymme

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Beräkning av ett framtida investeringsutrymme utgör ett komplext samband mellan utvecklingen av nettodriftskostnaderna, det vill säga landstingets totala kostnader minus verksamhetens intäkter, beräknade skatteintäkter, investeringsvolymens sammansättning samt ränteläge. Därutöver har Stockholms läns landsting att ta hänsyn till de beslutade finansiella målen vilket innebär ytterligare begränsningar för investeringsutrymmet.

Investeringarna finansieras primärt på tre olika sätt

- *Ersättningsinvesteringar* får inte finansieras av upptagna lån i enlighet med fastställt finansiellt mål utan finansiering ska ske via genererat kassaflöde från verksamheten.
- *Strategiska nyinvesteringar* finansieras huvudsakligen genom upptagna lån, men även med genererat kassaflöde i den utsträckning det finns medel tillgängliga efter finansiering av ersättningsinvesteringar.
- *Medfinansiering från staten och kommuner* inom främst trafikverksamheten är en viktig post för att ha möjlighet att genomföra investeringar.

Detta tjänsteutlåtande beskriver vad som är en möjlig utveckling av investeringsutrymmet givet de olika parametrar som anges ovan, där utveckling av de samlade skatteintäkterna och nettodriftskostnaderna väger tyngst. För att i framtiden ha möjlighet att genomföra de ambitioner som finns i investeringsplanen är det av stor vikt att de rationaliseringskrav som nu åligger verksamheten bibehålls på minst nuvarande nivå. Investeringarna bör i möjligaste mån leda till effektiviseringar av befintlig verksamhet och vara lönsamma ur ett företagsekonomiskt koncernperspektiv.

Bakgrund

SLL:s Investeringsstrategi, LS 1101-0096, beslutades i samband med landstingsfullmäktiges beslut om Mål och budget 2012, juni 2011. I samband därmed gav landstingsfullmäktige landstingsstyrelsen i uppdrag att återkomma med en översyn av framtida investeringsutrymme.

Stockholms läns landsting står inför de största investeringsvolymerna i modern tid inom såväl trafik- som vårdsektorn. Inom trafiken genomförs investeringar kopplade till RUFSS och Stockholmsöverenskommelsen inom främst spårtrafiken, som till exempel satsningar på tvärbana, ambitionshöjning på tunnelbanans röda linje och anskaffning av fordon för spårbunden trafik. Inom vården är investeringarna kopplade till konsekvenser av Nya Karolinska Solna och Framtidsplan för hälso- och sjukvården samt att befintlig infrastruktur byggd under perioden 1940-1980 är i behov av upprustning och modernisering.

Överväganden

Beräkning av investeringsutrymmet är gjord utifrån god ekonomisk hushållning med hänsyn till de fastställda finansiella målen

- Ekonomi i balans
- Ersättningsinvesteringar ska självfinansieras till 100 procent
- Lånefinansiering får endast användas för att finansiera övriga investeringar
- Betalningsberedskapen ska motsvara minst 21 dagars genomsnittliga driftskostnader

Utveckling av skatteintäkter

Skatteintäkterna beräknas öka i snitt per år med 4,0 procent under åren 2012-2015 baserat på SLL:s prognos 1, 2012 och med 4,7 procent i snitt under åren 2016-2022 i enlighet med SKL:s långsiktiga skatteintäktsprognos, som tagits fram för SLL:s räkning i mars 2012. En korrigering enligt försiktighetsprincipen har gjorts för år 2015-2016, i övergången mellan de två prognosmodellerna. Under perioden 2012 till 2022 ökar skatteintäkterna med sammantaget 33,6 miljarder kronor.

Utveckling av nettodriftskostnaden

Nettodriftskostnaden består av verksamhetens intäkter, bland annat biljettintäkter från trafikverksamheten och patientintäkter av olika slag, minus verksamhetens kostnader, kapitalkostnader och övriga finansiella kostnader.

Verksamhetens intäkter är beräknade på utfall och prognos under åren 2008-2012 och utifrån oförändrad verksamhet, vilket ger en genomsnittlig intäktsökning på 5,3 procent årligen. Under perioden 2012 till 2022 innebär detta att intäkterna ökar med 11,3 miljarder kronor.

På motsvarande sätt har framskrivning av verksamhetens kostnader beräknats. Förändring av årets pensionsskuld har beräknats separat för att ge en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen. Vid beräkningen av kostnadsutvecklingen, har ett effektiviseringskrav om 2 procent medräknats.

Utvecklingen av verksamhetens kostnader exklusive förändring av årets pensionsskuld är 4,2 procent. Under perioden 2012 till 2022 innebär detta att kostnadsmassan ökar med 35,9 miljarder kronor.

Vad gäller utveckling av pensionskostnaderna baserat på pensionsskuldens förändring, har uppräkningsgraden skett med i genomsnitt 3,7 procent per år i enlighet med vad SKL anger i planförutsättningarna för åren 2012-2016. Under perioden 2012 till 2022 innebär detta 549 miljoner kronor i ökade kostnader. Prognosen för utveckling av pensionskostnaden är svårbedömd med hänsyn till förändrade ränte- och livslängdsantaganden vilka kan både öka och minska kostnaden. Historiskt sett har det varit stora förändringar mellan åren.

I modellen har posten övrigt finansnetto, en intäkt på 85 miljoner kronor, av försiktighetsskäl lämnats oförändrad.

Kända kostnader utöver kapitalkostnaderna i vederlaget för Nya Karolinska Solna är medtagna. Dessa avser underhållskostnader samt facility-management tjänster.

Nettodriftkostnaden exklusive kapitalkostnader beräknas med ovanstående antaganden öka under perioden 2012 till 2022 med 3,9 procent i snitt årligen.

Nuvarande kapitalkostnader

Kapitalkostnader (avskrivningskostnader samt räntekostnader) för nuvarande anläggningstillgångar prognostiseras 2012 till 4,2 miljarder kronor. Dessa kapitalkostnader beräknas minska i jämn takt beräknat på drygt 16 års avskrivningstid av tillgångarnas värde. Dessa tillgångar beräknas vara helt avskrivna under år 2027. Avskrivningarna medför ett positivt kassaflöde och ger utrymme för ersättningsinvesteringar.

Kassaflöde

Prognos av kassaflöde är osäkert i ett långsiktigt perspektiv. Under de närmaste åren bedöms verksamheten generera ett positivt kassaflöde på i genomsnitt 5,0 miljarder kronor årligen. Detta kassaflöde är i paritet med utfallet de gångna åren. Andelen ersättningsinvesteringar som rapporterats

in i samband med investeringsbudgeten för åren 2013-2017 uppgår i genomsnitt till 3,6 miljarder kronor per år. Det finansiella målet om att finansiera ersättningsinvesteringar med eget kapital bedöms därmed uppnås och dessutom ge ett positivt tillskott för finansiering av övriga investeringar.

Kassaflödet från den löpande verksamheten påverkas främst av utveckling av skatteintäkter, verksamhetens kostnader och reavinster vid försäljningar.

Upplåning och ränteantagande

Landstingsfullmäktige har beslutat om en låneram på 67 miljarder kronor. Med hänsyn tagen till att det krävs back-up faciliteter för att upprätthålla en betalningsberedskap på 21 dagar i linje med ett de finansiella målen innebär detta att det praktiskt inte är möjligt att ha en låneskuld som är högre än cirka 55 miljarder.

En utökad upplåning kan innebära risker för SLL i form av försämrade villkor vilket i sin tur leder till fördyringar. Enligt modellen kommer SLL att som mest ha en låneskuld på cirka 40 miljarder kronor.

I beräkningen av möjligt investeringsutrymme har hänsyn främst tagits till kravet på en ekonomi i balans. Det är resultatkravet och inte upplåningskapacitet som innebär begränsningar av investeringsutrymmet.

Ränteantagande i modellen ligger i genomsnitt på 3,8 procent under åren 2013-2015 för att sedan långsiktigt uppgå till 4,2 procent. I rådande konjunktur är det svårt att bedöma räntan på längre sikt. Räntenivån påverkas även av de risker som kreditgivare kan anse att SLL står inför.

Investeringsutrymme

Investeringsutrymmet har beräknats, beaktat ovanstående parametrar, med målet att erhålla en ekonomi i balans under samtliga år under perioden 2013 till 2022. Utrymmet tar hänsyn till beslutade investeringar i Nya Karolinska Solna inkluderat investeringsutgifter för medicinteknisk utrustning vilka skrivs av på korta perioder.

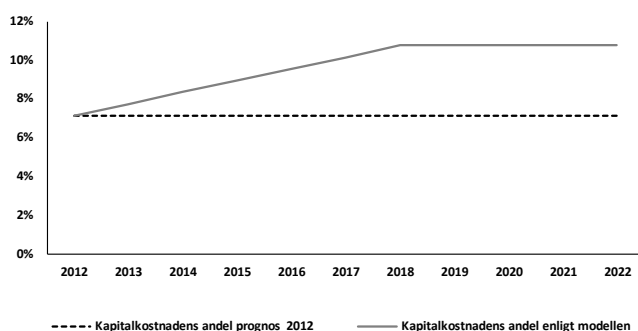
Beräkning av investeringsutrymmet har tagit hänsyn till att en stor del av anläggningstillgångarna aktiveras och genererar kapitalkostnader vid färdigställandet under åren 2015-2018

- Beräknat investeringsutrymme inklusive NKS OPS, NKS bygg i egen regi samt Citybanan uppgår till cirka 75 miljarder kronor exkl medfinansiering och statsbidrag.

Vid denna nivå på investeringsutgifter kommer under perioden 2013 – 2022:

- Kapitalkostnadernas andel av såväl skatteintäkterna som av nettodriftskostnaden att uppgå som mest till 11 procent, jämfört med nuvarande nivå på 7 procent.
- Skuldsättningsgraden, det vill säga lång- och kortfristiga skulder i förhållande till de samlade skatteintäkterna uppgår till maximalt 90 procent, jämfört med nuvarande nivå på cirka 80 procent.
- Skulder och avsättningar sammantaget att uppgå till som mest cirka 120 procent av de samlade skatteintäkterna jämfört med nuvarande nivå på cirka 110 procent.
- Skulder och avsättningar sammantaget att uppgå till som mest cirka 90 procent av de totala intäkterna jämfört med nuvarande nivå på cirka 85 procent.

Tabell: Kapitalkostnadens andel av de samlade skatteintäkterna



Investeringsplanens sammansättning

Av stor betydelse för kapitalkostnadernas och därmed avskrivningarnas utveckling är den typ av investeringar som återfinns i investeringsplanens sammansättning. I budget 2013 uppgår den genomsnittliga avskrivningstiden cirka 20 år. Utrustningsinvesteringar inom bland annat NKS, vilka har betydligt kortare avskrivningstider och därmed högre årliga

avskrivningar än exempelvis motsvarande investeringar i spårtrafik och strategiska fastigheter får stor effekt på resultatet.

För att exemplifiera detta visas i tabellen nedan vad 100 miljoner kronor i kapitalkostnader motsvaras av för investeringsutgift, givet 100 procent finansiering via upplåning.

	Avskrivningstid, år	Utgift, mkr
Medicinteknisk utrustning	7	600
Strategisk fastighet	35	2 000
Spårtrafik	20	1 400

Känslighetsanalys

Det beräknade investeringsutrymmet är en konsekvens av ett flertal faktorer. Förändras någon variabel i beräkningen negativt eller positivt kan detta få stora konsekvenser. Investeringsutrymmet är beräknat utifrån ett försiktighetsperspektiv. Vid till exempel högre investeringsutgifter under 10-årsperioden kan det innebära att under de flesta år klaras de finansiella målen, men det kommer kritiska år med underskott.

En högre belastning på upplåningsverksamheten kan innebära högre ränteläge vilket även det påverkar antingen utrymmet eller resultatet. Vid högre intäktsutveckling eller lägre kostnadsutveckling generas ett högre investeringsutrymme och motsatt vid en lägre intäktsutveckling eller en högre kostnadsutveckling.

De samlade skatteintäkterna är SLL:s största intäkt och har därmed störst påverkan på investeringsutrymmet. Vid en lägre skatteintäktsutveckling än vad som angivits i prognoserna ger det ett lägre investeringsutrymme.

Möjlighet till ett högre utrymme uppnås genom medfinansiering av investeringsobjekt samt en eftersträvan att investeringarna i möjligaste mån ska innebära en effektivisering av befintlig verksamhet och vara lönsamma ur ett företagsekonomiskt koncernperspektiv.

Om utvecklingen av nettodriftskostnaden skulle minska ger denna möjlighet till ett större investeringsutrymme, vilket ger utrymme till att genomföra hela eller delar av de ambitioner som finns i nuvarande plan.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Godkännande av tjänsteutlåtandet medför inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Gunnel Forsberg
Ekonomidirektör