

Regionens revisorer 2024-02-21

Till Regionstyrelsen

Regionfullmäktiges presidium för kännedom

Revisionsrapport Granskning av långsiktig finansiell planering

Regionens revisorer har vid sitt sammanträde 2024-02-21 behandlat och godkänt bifogad revisionsrapport Granskning av långsiktig finansiell planering.

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida regionstyrelsen säkerställer en långsiktig ekonomisk planering. Vi har i vår granskning biträtts av sakkunniga från PwC.

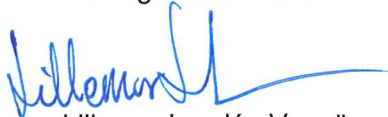
Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen **inte helt** säkerställer en långsiktig ekonomisk planering.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Färdigställ den strategiska lokalförsörjningsplanen och tillse att samtliga regionens investeringar inkluderas samt är adekvat kostnadsberäknade.
- Säkerställ att scenarioplanering av investeringarna görs utifrån förändringar i intäkter och makroekonomiska förutsättningar för att underlätta planeringen och agerandet vid en sådan situation.
- Säkerställ att den uppdaterade investeringsplanen är anpassad utifrån regionens finansiella mål.
- Tydliggör riktlinjerna för god ekonomisk hushållning genom att minska detaljnivån, för att öka relevansen.
- Öka transparensen angående hur prioriteringar görs i regionstyrelsen för att öka delaktigheten i planeringsprocessen ytterligare.

Yttrande samt redogörelse om vilka åtgärder Regionstyrelsen avser att vidta med anledning av resultatet i granskningen önskas senast 2024-06-21.

För regionens revisorer



Lillemor Landén Vepsä
Ordförande



Annalena Emilsson
Vice ordförande

Bilaga: Revisionsrapport Granskning av långsiktig finansiell planering
Svar sänds till: regionen@regionhalland.se



Granskning av långsiktig ekonomisk planering

Region Halland

Februari 2024

Josefine Ekmehag, projektledare

Klara Pettersson, projektmedarbetare






Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Halland har PwC genomfört en granskning av regionens långsiktiga ekonomiska planering. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida regionstyrelsen säkerställer en långsiktig ekonomisk planering.

Den sammanfattande bedömningen, efter genomförd granskning, är att regionstyrelsen inte helt säkerställer en långsiktig ekonomisk planering. Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor. Bedömning för respektive revisionsfråga redovisas löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Nedan redovisas bedömningen av respektive revisionsfråga översiktligt.

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Finns det ändamålsenliga planer/kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver?	Ja	
2. Grundar sig den ekonomiska planeringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalys? Arbetar regionen med scenarioplanering?	Delvis	
3. Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt och är dessa anpassade utifrån den långsiktiga ekonomiska planeringen?	Delvis	
4. Är regionens planer/strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?	Delvis	
5. Finns det en planeringsprocess för den långsiktiga ekonomiska planeringen och är den utformad så att förankring och delaktighet uppnås?	Ja	

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Färdigställ den strategiska lokalförsörjningsplanen och tillse att samtliga regionens investeringar inkluderas samt är adekvat kostnadsberäknade.
- Säkerställ att scenarioplanering av investeringarna görs utifrån förändringar i intäkter och makroekonomiska förutsättningar för att underlätta planeringen och agerandet vid en sådan situation.

- Säkerställ att den uppdaterade investeringsplanen är anpassad utifrån regionens finansiella mål.
- Tydliggör riktlinjerna för god ekonomisk hushållning genom att minska detaljnivån, för att öka relevansen.
- Öka transparensen angående hur prioriteringar görs i regionstyrelsen för att öka delaktigheten i planeringsprocessen ytterligare.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	7
Långsiktiga planer och kalkyler	7
Underlagsarbete	8
Finansiella mål	12
Relevans och riskbedömning	15
Samverkan	16
Samlad bedömning	20
Rekommendationer	20
Bilaga 1	21

Inledning

Bakgrund

De närmaste åren kommer Region Hallands befolkningssammansättning att förändras med allt fler yngre och äldre. Den demografiska utvecklingen ställer krav på långsiktig planering av kommande lokalbehov, bland annat kopplat till verksamhetslokaler. Därutöver behöver regionen säkra långsiktiga planer för underhåll av nuvarande fastighetsbestånd samt tillräckligt investeringsutrymme för att säkerställa ändamålsenliga lokaler.

Det är även viktigt att regionen säkerställer att den långsiktiga driftsekonomin stämmer överens med den demografiska utvecklingen, och att regionen kan finansiera driftskostnadskonsekvenserna av investeringar. Enligt SKR:s ekonomirapport i oktober år 2023 står regioner inför stora utmaningar 2024 och 2025, givet hög inflation, ökade pensionskostnader och stigande räntor. Detta har förvärrat problematiken med den snabba kostnadsökningen inom hälso- och sjukvården. De stigande räntorna leder vidare till att större andel av regionernas ekonomi går till ränteutgifter. För att komma till bukt med kostnadsökningarna, klara finansieringen av kommande investeringarna och kunna bära kapitalkostnaderna som följer av dem krävs en långsiktig planering.

En rättvisande långsiktig planering kräver en tydlig styrning och fördelning av ansvar och roller mellan regionstyrelsen och de olika driftsnämnderna för att säkerställa att utvecklingen av resurs- och investeringsbehovet fångas. Det behövs vidare en fungerande kommunikation och ansvarsfördelning mellan de olika verksamheterna (Hallands sjukhus, Närsjukvården, Hallandstrafiken med flera), fastighetsansvariga och berörda ekonomifunktioner. Om detta brister, riskerar regionen att tvingas till dyra tillfälliga lösningar för att klara verksamhetens lokalbehov alternativt att behöva betala för övertaliga lokaler som inte behövs i verksamheten. Regionens utmaningar förutsätter vidare att det finns en grundlig analys av konsekvenserna och en ekonomistyrningsmodell som tillser att verksamheterna får goda förutsättningar att styra sin ekonomi.

Utifrån denna bakgrund har revisorerna funnit det motiverat att granska regionens långsiktiga ekonomiska planering.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida regionstyrelsen säkerställer en långsiktig ekonomisk planering.

För att besvara syftet med granskningen har följande revisionsfrågor formulerats:

1. Finns det ändamålsenliga planer/kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver?
2. Grundar sig den långsiktiga ekonomiska planeringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalys? Arbetar regionen med scenarioplanering?

3. Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt och är dessa anpassade utifrån den långsiktiga ekonomiska planeringen?
4. Är regionens planer/strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?
5. Finns det en planeringsprocess för den långsiktiga ekonomiska planeringen och är den utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

Revisionskriterier

- Kommunallagen 11 kap 1 §§ (god ekonomisk hushållning)
- Regionens planer och styrdokument

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta regionens samlade ekonomiska flerårsplanering för vilken regionstyrelsen är ansvarig. Granskningens utgångspunkt har varit styrande dokument, rutiner och riktlinjer samt övriga dokument som omvärlds- och framtidsanalys, planeringsförutsättningar, prognoser, investeringsplan med mera. Den granskade dokumentationen redovisas i bilaga 1.

- Inom ramen för granskningen har följande funktioner intervjuats:
- Regionstyrelsens presidium
- Regiondirektör, ekonomidirektör, biträdande ekonomidirektör
- Fastighetschef
- Förvaltningschef och ekonomichef för Hallandstrafiken
- Hälso- och sjukvårdsdirektör, ekonomichef närsjukvården, ekonomichef Hallands sjukhus, förvaltningschef närsjukvården och förvaltningschef Hallands sjukhus

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

Metod

Enligt kommunallagen¹ ska kommuner och regioner varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. En klar och tydlig definition av vad god ekonomisk hushållning innebär ges varken i lagstiftning eller i förarbeten. Kommunerna och regionerna har alltså en relativt hög grad av frihet att förvalta sin ekonomi inom ramen för det kommunala självstyret och generellt uttryckta krav. Lagstiftaren menar att det varken är möjligt eller meningsfullt att i detalj reglera vilka verksamheter som ska omfattas av ramlagen för god ekonomisk hushållning samt vilka mål och riktlinjer regionen ska ha. Ansvaret för att bestämma hur begreppet ska implementeras faller istället på varje enskild region, där hänsyn tas till unika förhållanden och förutsättningar.

I enlighet med kommunallagen ska kommuner och regioner sätta upp mål för sin finansiella ställning och utveckling. Målen ska i första hand sättas med utgångspunkt i vad som betraktas som god ekonomisk hushållning. Styrande för regioners ekonomiska förvaltning har även innan begreppet "god ekonomisk hushållning" introducerades i

¹ 11 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)

lagstiftningen varit generationsperspektivet, vilket fastslår att ingen generation ska behöva betala för det som förbrukats av tidigare generationer. Ett finansiellt mål som kan anses uppfylla detta kriterium är ett resultat där intäkter överstiger kostnader under en längre tid. I de finansiella målen kan regionen även inkludera faktorer kopplat till osäkerheter. Vidare kan regionerna ha målsättningar för den kortsiktiga och långsiktiga skuldsättningen samt mål för regionens soliditet. Soliditeten avgör hur stor andel av tillgångarna som ska finansieras med egna medel. Målen syftar således till att styra regionens ekonomiska utveckling på kort och lång sikt.

För att kunna leverera liknande servicenivå till kommande generationer har en praxis om vad som anses vara god ekonomisk hushållning utvecklats. En förekommande tumregel enligt SKR (tidigare SKL) innebär ett överskott på 2 procent av regionens årliga skatteintäkter, statsbidrag och utjämning². Det bör tilläggas att denna tumregel nödvändigtvis inte behöver vara lämplig i alla regioner. Beroende på de olika förutsättningarna och förhållandena som råder i varje region är olika resultatmål lämpliga. I regioner med hög tillväxt och stort behov av framtida investeringar kan ett högre resultatmål vara nödvändigt. Däremot kan det vara tillräckligt med ett lägre resultatmål i regioner med låg eller avsaknad av tillväxt samt litet behov av framtida investeringar.

² Hushållning i lagens namn, SKL, 2005

Granskningsresultat

Långsiktiga planer och kalkyler

Revisionsfråga 1: Finns det ändamålsenliga planer/kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver?

lakttagelser

I kommunallagen anges att den budget som fastställs för kalenderåret ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år, där budgetåret är periodens första år.

Region Halland tar årligen fram Mål och budget för nästkommande år med ekonomisk plan för ytterligare fyra år. Mål och budget för år 2024 innehåller en budget för 2024 samt en ekonomisk plan för år 2025-2028. I intervjuer framkommer det att syftet med att ha en plan för ekonomin som sträcker sig fem år framåt i tiden för att få ett längre perspektiv i planeringen. Regiondirektören, ekonomidirektören och den biträdande ekonomidirektören anser inte att det är tillräckligt att ha en plan för ekonomin som enbart sträcker sig tre år framåt i tiden, för att uppnå god ekonomisk hushållning.

I Mål och budget finns även en redogörelse för de investeringar Region Halland har planerat t.o.m. 2028. Därutöver har regionen en långsiktig investeringsplan för de kommande 10 åren. Nuvarande investeringsplan sträcker sig till år 2033. Den långsiktiga investeringsplanen är således en påbyggnad på regionens antagna investeringsplan till 2028. I intervjuer framkommer det att de långsiktiga investeringarna mellan år 2029-2033 är en uppskattning av det framtida investeringsbehovet, men att det finns en betydande osäkerhet kring dessa investeringar. De investeringsbelopp som är framtagna till investeringsplanen mellan 2028-2033 består av grova beräkningar och antaganden som bygger på historik och praxis i regionen. Vid antagande i Mål och budget görs närmare beräkningar av investeringarna, vilket leder till mer underbyggda kostnadsuppskattningar.

Utöver Mål och budget samt regionens långsiktiga investeringsplan hänvisas det i regionens riktlinjer för god ekonomisk hushållning från 2019 till att det ska finnas en strategisk lokalförsörjningsplan. I dialog med regionen framkommer att det pågår ett arbete att ta fram den strategiska lokalförsörjningsplanen. Planen beräknas bli klar inom en snar framtid. I intervjuer framkommer det att syftet bakom lokalförsörjningsplanen är säkerställa en plan för att kunna erbjuda ändamålsenliga lokaler till regionens verksamheter. Därutöver ska lokalförsörjningsplanen möjliggöra en mer rättvisande bild av det kommande investeringsbehovet för att säkerställa ändamålsenliga lokaler.

Fastighetschefen uppger att den strategiska lokalförsörjningsplanen i stor grad kommer att påverka siffrorna som finns i den nuvarande investeringsplanen eftersom beräkningar kommer att förfinas och ytterligare investeringsbehov identifieras. I intervjuer framkommer det att det finns stor osäkerhet bl.a. kring investeringsbeloppen för Öresundstågen 2031-2033. Det framkommer att det är oklart hur ägandet av tågen ska

se ut samt hur många och vilken typ av tåg som ska köpas. Beslut i dessa frågor kommer att påverka investeringsbeloppet.

Bedömning

Finns det ändamålsenliga planer/kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver?

Ja.

Vi bedömer att regionen har tagit fram planer och kalkyler som sträcker sig längre än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver, det vill säga 3 år.

Vi konstaterar att regionens Mål och budget med ekonomisk plan sträcker sig fram till och med 2028, vilket är lägre än vad kommunallagen föreskriver. De planer som finns i regionen redogör för regionens ekonomiska utveckling fram till och med 2028. Vi betraktar därför dessa planer och kalkyler som ändamålsenliga.

Regionen har även en långsiktig investeringsplan som sträcker sig till 2033. Den långsiktiga investeringsplanen ger en indikation på hur regionens investeringsbehov kommer att utvecklas mellan 2029-2033. Det framkommer dock i intervjuer att investeringarna på lång sikt är osäkra, bl.a. på grund av avsaknaden av en strategisk lokalförsörjningsplan som säkerställer att behovet av samtliga verksamhetslokaler inkluderas i investeringsplanen.

Med anledning av den osäkerhet som i dagsläget finns angående investeringarna på lång sikt, kan ändamålsenligheten av detta dokument förbättras. Färdigställandet av den strategiska lokalförsörjningsplanen kommer att öka ändamålsenligheten.

Vi noterar att det i regionens riktlinjer för god ekonomisk hushållning från 2019 står att det ska finnas en strategisk lokalförsörjningsplan, men att den i slutet av 2023 inte var färdigställd, vilket är en brist.

Underlagsarbete

Revisionsfråga 2: Grundar sig den långsiktiga ekonomiska planeringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalyser? Arbetar regionen med scenarioplanering?

lakttagelser

Inför arbetet med Mål och budget förbereder regionledningen ett samlat tjänstemannaunderlag över planeringsförutsättningarna som bygger på en omvärlds- och framtidsanalys. Omvärlds- och framtidsanalysen omfattar tidsperioden för kommande Mål och budget med ekonomisk plan. Dokumentet innehåller en redogörelse av den globala utvecklingen och hur den påverkar regionens handlingsutrymme. Det senaste underlaget berör bl.a. lågkonjunktorens varaktighet och hur den påverkar arbetslöshet och utvecklingen av skatteintäkterna men även en redogörelse av den upprustning som kommer att krävas av krisberedskap och civilt försvar. Även svårigheter som kommer att uppstå till följd av de demografiska förändringarna lyfts,

både kopplat till vård och läkemedel men också till arbetsmarknaden och kompetensförsörjningen.

Mål och budget 2024 med ekonomisk plan tar utgångspunkt i föregående års budget. I sin indexframskrivning av kostnaderna använder regionen LPIK för att kompensera för löner och priser. Därutöver ges även en demografisk kompensation på en procent. I intervjuer framkommer det att det inte tas hänsyn till vilka åldersgrupper det är som har ökat. Storleken på kompensationen för den demografiska utvecklingen motsvarar således inte nödvändigtvis storleken på befolkningsökningen som antas enligt SCB:s befolkningsprognos.

I sin framskrivning av skatteintäkterna använder sig regionen av SKR:s modell för utvecklingen av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Den framtida befolkningsutvecklingen baseras på SCB:s uppskattning av regionens befolkningsutveckling. I intervjuer framkommer det att SCB:s prognos för befolkningsutvecklingen historiskt underskattat befolkningsutvecklingen i Region Halland. Ekonomidirektören menar att eftersom det historiskt inte funnits en stor diskrepans mellan regionens utfall och SCB:s prognos finns det snarare en risk att använda en egen befolkningsprognos eftersom en egen befolkningsprognos riskerar att leda till en överskattning av intäkterna, vilket kan få stora konsekvenser för budgeten. Vidare anges att regionen gör en uppskattning av de riktade statsbidragen men att storleken på dessa är svåra för regionen att bedöma.

Vidare anges att prognosen för pensionskostnader baseras på KPA:s prognos. Därtill sker det en kompensation för verksamhetsutveckling på 1 procent. Utöver detta har regionen alltid ett effektiviseringskrav som är politiskt beslutat. Effektiviseringskravet brukar vara 1,5 procent.

Inför planeringsunderlaget gör även verksamheterna plananalyser för sin ekonomi med inspel om särskilda ekonomiska utmaningar, inspel om ambitionsökningar som förvaltningen ser som prioriterade eller förslag som regionen borde titta närmare på. Samtliga verksamheter lämnar sina plananalyser till regionledningen som sedan gör en samlad bedömning av vad regionen har råd med.

Investeringsbehovet de kommande åren initieras av verksamheterna vid behov av nyinvestering och fastighetsavdelningen kopplat till behov av reinvesteringar och underhåll. Hur behovet identifieras varierar mellan verksamheterna. Närsjukvården planerar sina investeringar till viss del baserat på den demografiska utvecklingen men väger också in andra parametrar som till exempel antalet privata aktörer på marknaden. Den specialiserade hälso- och sjukvården baserar snarare sina investeringar på utvecklingen av ny teknik, omställningen till god och nära vård samt skicket av fastighetsbeståndet än på den demografiska utvecklingen.

Huvuddelen av regionens investeringar rör fastighetsinvesteringar. När verksamheterna identifierat ett behov gör fastighetsavdelningen en utredning där de beräknar kostnaden

för investeringen med hjälp av nyckeltal samt erfaren personal. Fastighetsavdelningen har regelbundna möten med verksamheterna för att diskutera kommande investeringar.

Behovet av investeringar i kollektivtrafik beräknas av Hallandstrafiken och grundar sig i trafikförsörjningsprogrammet som innehåller riktlinjer och principer för utveckling av kollektivtrafik i Hallands län. Hallandstrafiken översätter dessa principer och riktlinjer i årliga investeringsbehov. Det framkommer i intervjuer att den demografiska utvecklingen i regionen inte har stor påverkan på behovet av investeringar. Hallandstrafikens behov av investeringar för Öresundstågen baseras på övergripande målsättningar i Trafikförsörjningsprogrammet men också faktiskt resandebehov samt infrastrukturella förutsättningar. Som tidigare poängterats finns osäkerhet kopplat till nuvarande beräkningar av dessa investeringskostnader 2031-2033.

I intervjuer framkommer det att regionen vid ingången i planeringsanalysen gör en känslighetsanalys där de analyserar demografin och utvecklingen av skatteunderlaget för att se vad som skulle hända om beräkningarna av skatteunderlaget understiger utfallet. Detta används som underlag till vilket risktagande regionstyrelsen beslutar att ta in sin budget. Regionen granskar också på vad som skulle hända om de får mer eller mindre statsbidrag än vad de räknat med.

Hallandstrafiken gör inte någon scenarioplanering eller känslighetsanalys kopplat till investeringar. I intervjuer framkommer det att anledningen till att de inte gör någon scenarioplanering är att investeringarna ofta är begränsade av infrastrukturella förändringar och att de snarare kollar på olika scenarier baserat på när de till exempel får tillgång till mer tågräls. I intervjuer framkommer det att det inte sker någon scenarioplanering eller känslighetsanalys kopplat till investeringar inom fastighetsavdelningen. Även hälso- och sjukvården saknar scenarionanalys för sina investeringar.

När de övergripande planeringsförutsättningarna är fastställda, som i det här skede är ett tjänstemannaunderlag, lämnas det över till verksamhetsberedningen, som underlag till den partipolitiska budgetprocessen.

Bedömning

Grundar sig den långsiktiga ekonomiska planeringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalys? Arbetar regionen med scenarioplanering?

Delvis.

Vi bedömer att regionens ekonomiska flerårsplanering för utveckling av verksamhetens kostnader och intäkter baseras på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar. Däremot baseras inte regionens investeringsplanering på väl underbyggda ekonomiska analyser. Vi bedömer vidare att regionen i viss mån arbetar med scenarioplanering i form av känslighetsanalyser. Vi bedömer därför frågan som delvis uppfylld.

Vi konstaterar att regionen i sin framskrivning av intäkter använder sig av SCB:s uppskattning av deras befolkningsutveckling. Regionen har valt att använda SCB:s befolkningsprognos för framskrivningen trots att den historiskt underskattat den egentliga befolkningsutvecklingen. Ekonomidirektören menar att de inte vill riskera att överskatta intäktsutvecklingen med en egen befolkningsprognos. Trots att det är fördelaktigt att utfallet ofta överstiger prognosen menar PwC är det att föredra att ha en så rättvisande prognos som möjligt för att undvika att processen anpassar sig efter antaganden om att prognosen för intäkterna kommer att vara underskattad.

Framskrivningen av kostnaderna baseras på LPIK, vilket är ett etablerat tillvägagångssätt. Att indexförändringar på 1 procent för demografi och verksamhetsutveckling sker separat från indexförändringen av 1,5 procent för effektivisering kan ha, som ekonomidirektören uttrycker, ett pedagogiskt syfte för verksamheterna hur de ska prioritera i sin planering. Det finns däremot en diskrepans i den demografiska aspekten av framskrivningen av intäkter och kostnader. Framskrivningen av intäkterna baseras på SCB:s befolkningsprognos för regionen. Kostnaderna skrivs fram med 1 procent. Detta kan leda till skillnader att kostnadsökningen med anledning av demografin överstiger intäktsökningen eller vice versa.

Investeringsplanen är, som konstaterat, i dagsläget inte baserad på den strategiska lokalförsörjningsplanen. Investeringarna, både de beräknade kostnaderna för investeringar som redan finns i investeringsplanen samt nya investeringar, kommer i stor utsträckning att förändras när den strategiska lokalförsörjningsplanen är klar. Att betydande korrigeringar kommer göras av investeringsplanen, implicerar att den nuvarande investeringsplanen inte bygger på väl underbyggda ekonomiska analyser.

Att den strategiska lokalförsörjningsplanen kommer på plats inom en snar framtid är därför av största vikt för att regionens investeringsplanering ska grunda sig på väl underbyggda ekonomiska analyser. Att investeringsplanen innehåller alla investeringar som regionen planerar att göra är också av största vikt för att kunna få en överblick av regionens totala planerade investeringsnivå.

Tjänstemännen i regionledningen gör scenarioplanering i form av en känslighetsanalys där de tittar på demografin och utvecklingen av skatteunderlaget för att se vad som skulle hända om beräkningarna av skatteunderlaget understiger utfallet. Detta ger ett underlag till politikerna i arbetet med Mål och budget. Det är därmed ett viktigt underlag för att politikerna ska vara medvetna om riskerna med den budget de sätter och vilka konsekvenser budgeten kan få för regionens ekonomi.

Det sker inte någon scenarioplanering kopplat till de planerade investeringarna inom Hallandstrafiken och hälso- och sjukvården. De planerade investeringarna uppdateras däremot årligen utifrån förutsättningarna för kommande år. Att ha en scenarioplanering

som tydligare kopplar till förändringar i intäkter eller makroekonomiska förutsättningar skulle möjliggöra planering av agerade vid ett sådant utfall.

Finansiella mål

Revisionsfråga 3: Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt och är dessa anpassade utifrån den långsiktiga ekonomiska planeringen?

Enligt kommunallagen ska det framgå av regionens budget hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges. Det är emellertid upp till respektive region att definiera vad som är relevanta finansiella mål för att uppnå god ekonomisk hushållning. De finansiella och ekonomiska mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning ska även omfatta planåren.

lakttagelser

I Mål och budget beskrivs de finansiella målen som beslutades av regionstyrelsen 2019. I Mål och budget anges följande: För att åstadkomma ett samband mellan resursåtgång och verksamhetsresultat krävs bland annat en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap. I utvärderingen av god ekonomisk hushållning beaktas både utfallet för verksamhetens fokusområden och de finansiella målen. För att uppnå en stark och hållbar ekonomi samt goda verksamhetsresultat, behöver Region Halland fortsatt hålla i kostnadsutvecklingen så att den över tid inte överstiger ökningen av skatter och statsbidrag.

Följande tre indikatorer är definierade som finansiella mål i regionens Mål och budget 2024 för att uppnå en hållbar ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning och beskrivs i Mål och budget enligt följande:

- **Resultat i förhållande till summan av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning.** En generell praxis som Sveriges kommuner och regioner (SKR) använder sig av är att detta resultatmått bör uppgå till minst två procent över tid, främst för att finansiera investeringar. För Region Halland skulle det innebära en genomsnittlig resultatnivå på cirka 200–250 mnkr år 2024.
- **Självfinansieringsgraden av investeringarna.** Denna indikator beskriver hur stor andel av Region Hallands investeringar som finansieras av det egna kassaflödet. Resultatet rensat för avskrivningskostnader sätts i relation till totala investeringar. Den långsiktiga målsättningen bör vara att självfinansieringsgraden ska uppgå till minst 100 procent
- **Soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.** Soliditeten är ett mått på den långsiktiga finansiella styrkan och visar hur stor del av tillgångarna som finansierats med eget kapital. Ju högre procenttal, desto starkare finansiell styrka. En rimlig målsättning gällande Region Hallands soliditet är att den, inkluderat hela pensionsåtagandet, ska vara positiv och inte minska över tid.

I intervjuer framkommer det att de finansiella målen inte har uppdaterats sedan 2019. För att åstadkomma en långsiktighet påpekas det i Mål och budget 2024 att målvärdena

behöver utvärderas över tid och att det enskilda resultatet varje budgetår inte bör få lika stor vikt. Vad beträffar det första målet, att resultatet ska uppgå till minst två procent över tid, uppfylldes det 2022 men det beräknades efter delårsrapporten inte uppfyllas för år 2023. För 2024 beräknas målet inte uppfyllas. Det andra målet, att självfinansieringsgraden ska uppgå till 100 procent, uppfylldes inte år 2022 och beräknas inte heller uppfyllas år 2023 eller 2024. Det tredje målet, att soliditeten ska vara positiv uppnåddes år 2022 och regionen har som mål att bibehålla en positiv utveckling år 2023 och 2024.

I intervjun med regiondirektör, ekonomidirektör och biträdande ekonomidirektör framkommer det att de ser på de finansiella målen som någonting som har fungerat väl och uppnåtts historiskt. De menar att de finansiella målen kommer att uppnås på medellång sikt, givet de investeringar som är beslutade de kommande fem åren. De lyfter dock en osäkerhet kring regionens möjlighet att nå de finansiella målen på längre sikt, givet de investeringar som är planerade fem till tio år framåt, framför allt i fastigheter och tåg. Om regionen investerar enligt den långsiktiga investeringsplanen finns det en osäkerhet kring om regionen kommer kunna upprätthålla en 100 procentig självfinansieringsgrad. Det påpekas i ett flertal intervjuer att den strategiska lokalförsörjningsplanen kommer underlätta för regionen att ta ställning till huruvida de finansiella målen behöver uppdateras eftersom den kommer att ge en mer rättvisande bild av det framtida investeringsbehovet.

Vidare framkommer det i intervjuer att det finns varierande kännedom om de finansiella målen inom regionens verksamheter. Fastighetsavdelningen och Hallandstrafiken kan inte räkna upp de finansiella målen. Både fastighetsavdelningen och Hallandstrafiken står inför stora planerade investeringar de kommande 10 åren och för att skapa en förståelse för vilken årlig investeringsnivå regionen ekonomiskt kan hantera behöver det finnas en kännedom kring regionens finansiella mål. Att Hallandstrafiken inte är medvetna om de finansiella målen kan sannolikt förklaras av att de tidigare tillhörde bolagskoncernen och att deras verksamhet då inte hade lika stor koppling till regionens budgetprocess.

Hälso- och sjukvården uppger att de är medvetna om de finansiella målen och att de påverkar till vilken nivå regionen kan investera. Det påpekas att investeringarna ofta kan anpassas till de finansiella målen, men att det kan ske på bekostnad av att en investering tar lång tid att slutföra, vilket kan vara ofördelaktigt regionens medborgare.

Bedömning

Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt och är dessa anpassade utifrån den långsiktiga ekonomiska planeringen?

Delvis.

Vi bedömer att regionen inte har väl underbyggda mål på kort eller på lång sikt (år 2029-2033). På medellång sikt (år 2025-2028) bedömer vi att de finansiella målen är väl underbyggda och anpassade utifrån den nuvarande ekonomiska planeringen.

Vi konstaterar att Region Halland har finansiella mål på lång sikt men vi bedömer att dessa i varierande grad är anpassade utifrån den långsiktiga ekonomiska planeringen. Bedömningen motiveras av den osäkerhet som finns kring om målen kommer att uppnås efter 2028, givet de investeringar som är angivna i den långsiktiga investeringsplanen.

Det framgår i intervjuer att det finns frågetecken kring den framtida förmågan att uppfylla de finansiella målen. I ett flertal intervjuer hänvisas det till att färdigställandet av den strategiska lokalförsörjningsplanen kommer att underlätta för regionen att bedöma huruvida de finansiella målen är rimliga. Däremot så är regionen redan nu medvetna om de stora investeringarna i Öresundståg som är planerade år 2031-2033. Även om det kvarstår vissa oklarheter angående ägandet av tågen så kommer investeringen troligt att vara så pass omfattande att de redan i dagsläget skulle motivera en översyn av de finansiella målen. För att uppnå målet om 100 procent självfinansieringsgrad i ljuset av de omfattande investeringar regionen står inför framåt skulle sannolikt regionen behöva höja sitt resultatmål.

Regionens tre finansiella mål är nära sammanlänkade. Nivån på resultatmålet kommer att påverka vilken självfinansieringsgrad regionen kan upprätthålla. Om regionen behöver lånefinansiera investeringar kommer detta i ett långsiktigt perspektiv påverka soliditeten negativt. Lämplig nivå på de finansiella målen behöver således bestämmas utifrån vilken framtida utveckling regionen står inför bl.a. kopplat till regionens behov av framtida investeringar.

Därutöver konstateras att regionen de kommande åren inte kommer uppnå två av regionens tre finansiella mål. Som poängterats ovan lägger regionen inte så stor vikt på de finansiella målen enskilda år utan det är den långsiktiga förmågan att uppnå dessa som utvärderas och avgör den lämpliga nivån. Detta leder till ett ifrågasättande om regionen kan anses ha finansiella mål på kort sikt, eftersom dessa inte påverkar regionens agerande i det korta loppet. I Mål och budget för 2024 där regionen budgeterar ett negativt resultat, hänvisar de till särskilda skäl samt att de från år 2025 och framåt återigen kommer att budgetera positiva resultat.

Vi bedömer att regionen bör anpassa sina finansiella mål utifrån regionens kommande investeringsbehov. De finansiella målen och investeringsplanen bör vara anpassade efter varandra för att undvika att regionen inte uppnår sina finansiella mål om de fullföljer sin investeringsplan. Vidare bör den årliga investeringsnivån vara på en nivå som inte leder till att regionen behöver kompromissa med sin egen definition av god ekonomisk hushållning.

Relevans och riskbedömning

Revisionsfråga 4: Är regionens planer/strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?

lakttagelser

År 2019 antogs riktlinjer för god ekonomisk hushållning (2019-11-20, §195) . I riktlinjerna framgår det att Region Halland tillämpar en tillitsbaserad styrning och ledning som utgår ifrån kvaliteten i leveransen till medborgarna. Syftet med riktlinjer för god ekonomisk hushållning uttrycks av regionen som att samla regionens övergripande principer för ekonomistyrning i ett dokument.

Regionens riktlinjer för god ekonomisk hushållning fastställer vad begreppet innebär för Region Halland, hur planering och uppföljning ska gå till, hur resursfördelningen ska se ut, resultathantering i regionstyrelsen och nämnderna, hur investeringar ska hanteras och planeras, hur fastigheter och lokaler ska hanteras och förvaltas, hur kostnader och intäkter ska hanteras och justeras samt riktlinjer kopplat till finansförvaltning, inköp och korruption. De tre finansiella målen som regionfullmäktige antagit framgår inte i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning.

I intervjuer beskrivs att riktlinjer för god ekonomisk hushållning utgår ifrån mer eller mindre detaljerade principer om ekonomistyrning som tar avstamp i regionens tillitsbaserade styrningsmodell. Det framkommer även i intervjun med regiondirektör, ekonomidirektör och biträdande ekonomidirektör att de anser att riktlinjerna är en blandning av övergripande principer och rutiner på tjänstemannanivå. De anser därför att det kan vara läge att revidera riktlinjerna och se över vad som är politiska beslut och vad som snarare än tjänstemannarutiner. Samtidigt påpekar regionstyrelsen presidium att de inte vill göra för stora korrigeringar i riktlinjer som de anser har tjänat dem väl.

Riktlinjerna är väl implementerade inom fastighetsavdelningen och förvaltningen utgår ifrån det dokumentet när de gör sin verksamhetsplanering och sätter sina mål. Riktlinjer för god ekonomisk hushållning innehåller detaljerade rutiner för fastigheter och lokaler. Det fastställs bland annat hur extern uthyrning ska ske och hur internhyror ska regleras med mera. Även hälso- och sjukvården är bekanta med riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. För Hallandstrafiken är riktlinjer för god ekonomisk hushållning något mer okända, vilket troligt förklaras av att de tidigare tillhörde bolagskoncernen. Enligt regionens riktlinjer omfattar inte riktlinjerna koncernbolagen.

Bedömning

Är regionens planer/strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?

Delvis.

Vi bedömer att regionens planer/strategier för god ekonomisk hushållning är tydliga, men att relevansen skulle kunna stärkas utifrån att riktlinjerna i stor utsträckning innehåller detaljerade tjänstemannarutiner snarare än politiska planer och strategier för

god ekonomisk hushållning. Vi bedömer att riktlinjerna inte till fullo är riskbedömda eftersom det inte skett någon scenarioplanering. Scenarioplanering är ett verktyg för att säkerställa att planer/strategier för god ekonomisk hushållning är riskbedömda genom att redogöra för olika utfall för ekonomin och skapa en förståelse för hur regionen behöver revidera sina planer utifrån förändrade omvärlds- eller interna omständigheter för att uppnå god ekonomisk hushållning.

Region Hallands riktlinjer för god ekonomisk hushållning är tydliga, detaljerade och ger till vissa förvaltningar, som fastighetsavdelningen, tydliga riktlinjer kring hur de ska bedriva sin verksamhet. Riktlinjerna innehåller även tydliga instruktioner om bland annat hur resultatfördelningen ska gå till för att säkerställa att korrekta hantering vid eventuella underskott, vad som bör ske om en investering överstiger sin budget och att vid beslut om en investering ska även finansiering av investeringens driftskostnader säkerställas. Nämnda instruktioner säkerställer en ansvarsfull kostnadshantering.

Däremot är riktlinjerna inte relevanta för alla verksamheter inom regionen på grund av detaljnivån. Detta leder till att riktlinjerna snarare kan betraktas som tjänstemannarutiner än riktlinjer som samtliga verksamheter ska förhålla sig till i sin planering. Att minska detaljnivån i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning kan öka relevansen för samtliga verksamheter.

Den finansiella målen återfinns inte i regionens riktlinjer för god ekonomisk hushållning, vilket kan vara en förklaring till att de finansiella målen är okända för fastighetsavdelningen och Hallandstrafiken. Vi har tidigare konstaterat att regionens finansiella mål inte är anpassade utifrån regionens kommande investeringsbehov. Att på ett tydligare sätt koppla de finansiella målen till riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt att ha finansiella mål som är väl underbyggda, skulle öka legitimiteten och kännedomen både för de finansiella målen och för riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Det vore önskvärt om regionen genomförde scenarioplanering eller känslighetsanalys genom att redogöra för olika utfall för ekonomin utifrån förändrade omvärldsförutsättningar eller interna omständigheter för att säkerställa att riktlinjerna för god ekonomisk hushållning var riskbedömda.

Samverkan

Revisionsfråga 5: Finns det en planeringsprocessen för den långsiktiga ekonomiska planeringen och är den utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

lakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av processbeskrivningen för planering och uppföljning samt riktlinjer för planering och uppföljning. Enligt den dokumenterade arbetsprocessen för planering och uppföljning inleds processen med att de övergripande planeringsförutsättningarna tas fram.

Arbetet med övergripande planeringsförutsättningarna inleds med en omvärldsanalys och framskrivning av kostnader och intäkter. Verksamheterna gör sedan sina planeringsanalyser där de kan komma med inspel om särskilda ekonomiska utmaningar

och om ambitionsökningar. Inspel om särskilda ekonomiska utmaningar kan till exempel vara som i Hallandstrafikens fall, att drivmedelspriserna har ökat mer än indexuppräknningen av intäkterna från regionen, vilket gör att kostnaderna inte längre täcks av intäkterna.

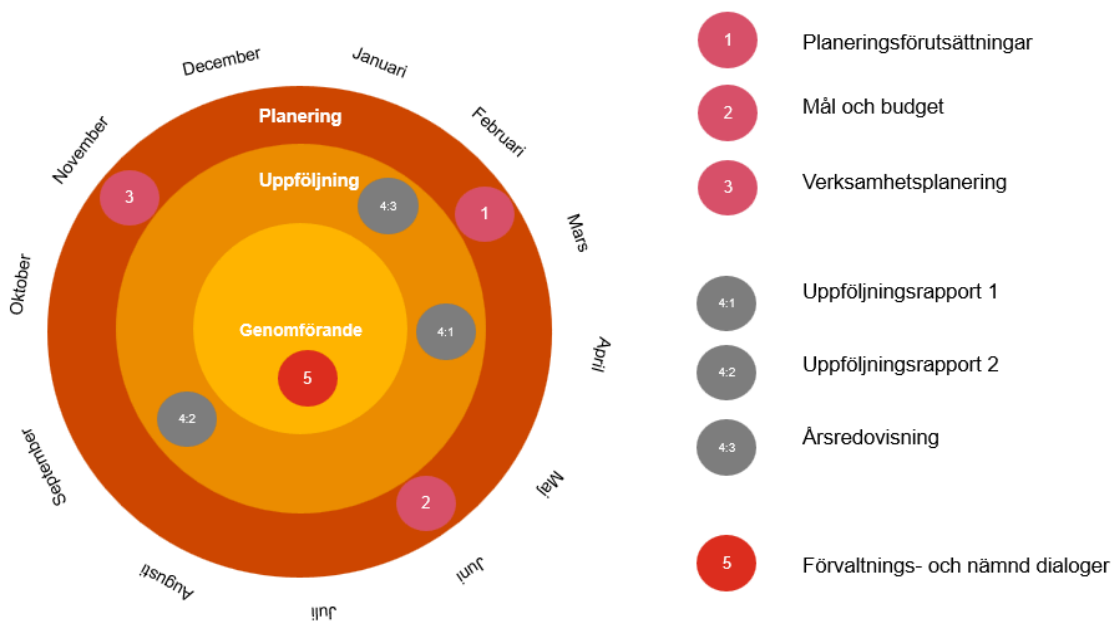
När verksamheterna är färdiga med sina planeringsanalyser gör ledningen en samlad bedömning av vad regionen har råd med. När det är fastställt lämnas de övergripande planeringsförutsättningarna, som i det här skedet är ett tjänstemannaunderlag, till verksamhetsberedningen, som underlag till den partipolitiska budgetprocessen.

Regionfullmäktige beslutar sedan om Mål och budget utifrån de politiska partiernas förslag. Partiernas förslag till Mål och budget är baserat på regionens prioriterade utvecklingsområden, kvalitetsindikatorer för kvalitetssäkring av verksamhetens uppdrag och en budget med flerårsplan för att bedriva regionens verksamhet utifrån en ekonomi i balans.

Respektive nämnd har sedan som ansvar att planera sin verksamhet utifrån det regionfullmäktige har beslutat. Varje organisatorisk nivå ska ha möjlighet och befogenhet att genomföra planering utifrån sina förutsättningar och uppdrag samt kunna justera sin planering utifrån uppföljningen. Verksamhetsplanen ska på ett strukturerat sätt beskriva vad verksamheten ska prioritera under kommande period och beslutas av nämnderna utifrån nämndens bidrag till måluppfyllelsen av regionfullmäktiges fokusområden, nämndernas beskrivning över hur verksamhetens uppdrag ska kvalitetssäkras, nämndernas beskrivning över hur både utveckling och genomförande rymms inom beslutade ramar.

Under året sker uppföljningar som ska avgöra huruvida verksamheten följer planen utifrån verksamhet och ekonomi, vilket ska ge förutsättningar att identifiera behov av omprioriteringar i verksamheten. Uppföljning sker regelbundet och redovisas till regionstyrelsen och regionfullmäktige genom månadsrapporter, uppföljningsrapporter och årsredovisning.

Nedan återges en sammanställning av årshjulet för planering och uppföljning.



I intervjuer framkommer det att planeringsprocessen utvärderas varje år, både bland politiker och tjänstemän. Regiondirektören, ekonomidirektören och den biträdande ekonomidirektören tror själva att det faktum att de har stått kvar vid samma planering och uppföljningsmodell under en längre tid skapar förtroende för processen. Vissa förvaltningar anser att prioriteringen som sker i regionstyrelsen är transparent medan Hallandstrafiken har något svårare att förstå resonemangen kring hur prioriteringarna görs.

Bedömning

Finns det en planeringsprocessen för den långsiktiga ekonomiska planeringen och är den utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

Ja.

Vi bedömer att planeringsprocessen är utformad så att förankring och delaktighet uppnås. Vi konstaterar att planeringsprocessen för Mål och budget med ekonomiskt plan är strukturerad och att de fyra olika stegen i processen säkerställer samtliga förvaltningarnas delaktighet. Verksamheternas planeringsanalys och uppföljningen ser vi som särskilt viktiga delar för att säkerställa förvaltningarnas delaktighet. Förvaltningarna inkluderas i planeringsprocessen genom att de ges möjlighet att ge uttryck för deras behov av resurser. Hur prioriteringen mellan resurser sedan görs, uppfattas som något mer oklart från Hallandstrafiken.

Vi konstaterar även att planeringsprocessen är strukturerad rörande fördelningen av ansvar och roller mellan regionfullmäktige och driftnämnderna. Regionfullmäktige tar de

övergripande besluten om fokusområden, kvalitetsindikatorer och ekonomiska förutsättningar som resulterar i Mål och budget. Driftnämnderna ansvarar för att konkretisera regionfullmäktiges beslutade Mål och budget genom att prioritera och planera sin verksamhet utifrån angivna fokusområden, kvalitetsindikatorer och ekonomiska ramar, vilket resulterar i nämndernas verksamhetsplaner.

Att planeringsprocessen utvärderas årligen bland både politiker och tjänstemän förstärker bilden av att planeringsprocessen har förankring i organisationen. Att öka transparensen ytterligare angående hur prioriteringar görs i regionstyrelsen är att föredra för att öka delaktigheten ytterligare.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Halland genomfört en granskning av regionens långsiktiga ekonomiska planering. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida regionstyrelsen säkerställer en långsiktig ekonomisk planering.

Den sammanfattande bedömningen, efter genomförd granskning, är att regionstyrelsen inte helt säkerställer en långsiktig ekonomisk planering.

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Färdigställ den strategiska lokalförsörjningsplanen och tillse att samtliga regionens investeringar inkluderas samt är adekvat kostnadsberäknade.
- Säkerställ att scenarioplanering av investeringarna görs utifrån förändringar i intäkter och makroekonomiska förutsättningar för att underlätta planeringen och agerandet vid en sådan situation.
- Säkerställ att den uppdaterade investeringsplanen är anpassad utifrån regionens finansiella mål.
- Tydliggör riktlinjerna för god ekonomisk hushållning genom att minska detaljnivån, för att öka relevansen.
- Öka transparensen angående hur prioriteringar görs i regionstyrelsen för att öka delaktigheten i planeringsprocessen ytterligare.

Bilaga 1 - Förteckning över granskad dokumentation

i. Styrande dokument, rutiner och riktlinjer

1. Mål och budget 2023-2027
2. Mål och budget 2024-2028
3. Riktlinjer för god ekonomisk hushållning
4. Processbeskrivning planering och uppföljning
5. Riktlinjer planering och uppföljning

ii. Övrig dokumentation

1. Omvärlds-och framtidsanalys 2025-2028
2. Omvärlds-och framtidsanalys 2024
3. Omvärlds-och framtidsanalys 2023
4. Region Hallands samlade planeringsförutsättningar 2024-2028 med driftförvaltningarnas inspel.
5. Region Hallands samlade planeringsförutsättningar 2023-2027 med driftförvaltningarnas inspel.
6. Investeringsplan 2024-2033
7. Ekonomiska förutsättningar 2024-2028.
8. Trafikförsörjningsprogram
9. Befolkningsprognos för Halland
10. Cirkulär (SKR 23.41)
11. Pensionsprognos
12. Prognos riktade statsbidrag
13. Skatteunderlagsprognos

2024-02-21

Marie Lindblad
Uppdragsledare

Josefine Ekmehag
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Hallands revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan beslutad 2023-09-06. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.