

Granskning av Regionens långsiktiga finansiella planering

Revisionsrapport

Region Dalarna



Endredi Konsultation AB

2026-01-09

Antal sidor 17

Antal bilagor 2

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och rekommendationer	3
1.1	Övergripande revisionell bedömning	3
1.2	Rekommendationer	3
1.3	Inledning/bakgrund	4
1.4	Övergripande revisionsfråga och revisionsfrågor	4
1.5	Avgränsning	4
1.6	Projektorganisation/granskningsansvariga	4
1.7	Metod	4
2	Resultat av granskningen	4
2.1	Styrning av arbetet med den långsiktiga finansiella planeringen	4
2.1.1	Ansvarsfördelning	4
2.1.2	Dokumenterad arbetsgång/process	5
2.1.3	Regionplanen ställer krav på långsiktig ekonomisk framtidskalkyl	6
	Kommentarer styrning	6
2.2	Den långsiktiga finansiella planeringen i praktiken	6
2.2.1	Bokslutskonferens februari	6
2.2.2	Förvaltningarnas planeringsunderlag samt handlingsplan för åren 2026–2028	7
2.2.3	Regionövergripande budgetförutsättningar	9
2.2.4	Budgetdagar i april	10
2.2.5	Kommunikation och förankring Regionstyrelsen	10
2.2.6	Regionfullmäktige beslutar om Regionplan med budget och finansplan	11
2.2.7	Delårskonferens i september	11
2.2.8	Mer om Region Dalarnas modell för ekonomiskt framtidsscenario – 10-årskalkyl	12
2.2.9	Mer om Region Dalarnas investeringsbudget – fastigheter	13

2.2.10	Finansiella mål i Region Dalarna och jämförelse med andra	15
3	Svar på revisionsfrågor och övergripande bedömning	16
Bilaga 1 Metod		
Bilaga 2 Referensram		

1 Sammanfattning och rekommendationer

Denna granskning har haft som syfte att ge revisorerna underlag att bedöma om regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig långsiktig finansiell planering.

Granskningen visar att Regionen via centrala Budget- och controlleravdelningen har etablerat en tydlig process med tydliga rutiner och anvisningar för det årliga budget- och regionplanearbetet. Processen innefattar anvisningar, planeringsunderlag, avstämningar i konferensform och den rent politiska processen. Den bygger också på en 10-årskalkyl vilken utifrån olika planeringsunderlag och omvärldsfaktorer bedömer Regionens finansiella utveckling på tio års sikt. Vi bedömer att Region Dalarna genom sin 10-årskalkyl (numera vanligen benämnd ekonomiskt framtidsscenario) skapar rimliga förutsättningar för en hållbar och långsiktig ekonomisk planering.

Kalkylen är inte en formell del i regionplanen men presenteras och förankras på ett ändamålsenligt sätt med förtroendevalda och med ledande tjänstepersoner. I detta sammanhang framkommer också att olika scenarios beskrivs.

Omvärldsbedömningar och bedömningar av den demografiska utvecklingen är centrala delar i Regionens underlag. Granskade facknämnder har i befintliga strategidokument relevanta bedömningar om den förväntade utvecklingen inom sina områden. Dessa bildar utgångspunkt i Regionens omvärldsbedömning.

I regionplanen finns fyra tydliga långsiktiga finansiella mål. Ett av dessa (överskott om 2%) används i många kommuner och regioner. Innebörden av två av målen är i det ena fallet att följa lagkrav i det andra fallet att hålla sig inom beslutad budget. Ingen motivering ges till valet av mål. I syfte att öka förståelsen för målen bör valet av mål, liksom valet av aktuella målnivåer, förklaras / motiveras.

1.1 Övergripande revisionell bedömning

Syftet med denna granskning är att bedöma om Regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig långsiktig finansiell planering.

Granskningen visar att Regionstyrelsen har en ändamålsenlig långsiktig finansiell planering utifrån Kommunallagens treårskrav och en välgrundad framskrivning av intäkts- och kostnadsutvecklingen i ett tioårsperspektiv. Det är dock oklart hur valda mål och målnivåer säkerställer en långsiktigt hållbar ekonomi för Regionen.

1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning lämnas följande rekommendation till Regionstyrelsen:

- Överväg att genomföra en översyn av de långsiktiga finansiella målen i syfte att klargöra hur valda mål och målnivåer säkerställer en långsiktigt hållbar ekonomi för Region Dalarna.

1.3 Inledning/bakgrund

Revisorerna beskriver i sitt underlag till denna granskning att Regionen har utmaningar med bl.a. demografin, försörjningskvoten och behovet av investeringar. Sammantaget görs bedömningen att den långsiktiga finansiella utvecklingen utgör en påtaglig risk för Regionen. För att möta framtidens utmaningar krävs därför en god framförhållning. Detta i sin tur ställer stora krav på bl a en ändamålsenlig och långsiktig finansiell planering. Revisorerna ser därför skäl att granska om Regionstyrelsens långsiktiga finansiella planering är ändamålsenlig.

1.4 Övergripande revisionsfråga och revisionsfrågor

Syftet med denna granskning är att ge revisorerna underlag att bedöma om regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig långsiktig finansiell planering.

Samtliga revisionsfrågor finns i kapitel 4 tillsammans med svar på frågorna.

1.5 Avgränsning

Regionstyrelsens ansvar granskas.

1.6 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Andreas Endrédi, projektledare och certifierad kommunal revisor tillsammans med Anders Haglund, certifierad revisor (certifieringen upphör under detta uppdrags färdigställande) och expert på ekonomisk planering. Rapporten har kvalitetsgranskats av Anders Hägg, certifierad revisor.

Samtliga intervjuade har erbjudits möjlighet att faktagranska rapporten.

1.7 Metod

En beskrivning över använd metod inklusive referensram/revisionskriterier återges i bilaga 1 och 2.

2 Resultat av granskningen

2.1 Styrning av arbetet med den långsiktiga finansiella planeringen

2.1.1 Ansvarsfördelning

Budget- och controlleravdelningen vid Regionstyrelsen förvaltning utarbetar enligt gällande arbetsfördelning årligen anvisningar för budgetarbetet. Av anvisningar för arbetet med budgeten för år 2026 (dvs arbetet som utförts under 2025) framgår bl.a. följande:

- Bokslutskonferens genomförs i februari - en uppföljning av föregående år och samtidigt startskott för kommande års planerings- och budgetprocess.
- Utifrån gällande regionplan för 2025 ska förvaltningarna ta fram ett planeringsunderlag samt handlingsplan för åren 2026–2028. Underlaget ska bearbetas i dialog med budgetchefen under mars månad och ska sammanställas och presenteras vid budgetkonferensen i april då 70 – 90 av regionens ledande förtroendevalda, tjänstepersoner och fackliga företrädare träffas.

- Den information som planeringsunderlaget genererade, utgör förutsättningar för den politiska ledningens framarbetande av regionplan. Förslag till regionplan läggs fram till Regionstyrelsen för fastställande av Regionfullmäktige i juni.
- Efter att regionplanen är fastställd i Regionfullmäktige kan arbetet med en detaljerad verksamhetsplan och budget starta på nämnds- och förvaltningsnivå.

Budget- och controlleravdelningen tar fram planeringsförutsättningar och anvisningar för planeringsarbetets olika faser. Anvisningarna avser t.ex.:

- Löneuppräknig
- Sociala avgifter
- Prisökning för interna transaktioner
- Interna hyror som inte beror på ökade lokaler
- Externa Hyror som inte beror på ökade lokalytor
- Uppräkning förmånsläkemedel
- Uppräkning högspecialiserad vård
- Övriga prisuppräknig
- Internränta kapitalkostnader för aktiverade investeringar respektive för fastigheter

När det gäller investeringar framgår också av anvisningarna att nämnd/verksamhet har möjlighet att ta del av Regionens investeringsutrymme. Om inget annat anges ska nämnden klara de tillkommande kostnaderna som uppkommer till följd av investeringar inom befintlig ram (driftkostnader, avskrivningar, ränta och eventuellt andra kostnader).

Särskilda anvisningar upprättas i slutet av maj månad för arbetet med nämndernas verksamhetsplaner. Jämfört med de tidigare beskrivna anvisningarna har i denna version i vissa fall justerade prisökningsnivåer tillkommit samt ges noggrannare tekniska anvisningar om hur och när budgetregistrering ska vara införd i därför avsett system.

2.1.2 Dokumenterad arbetsgång/process

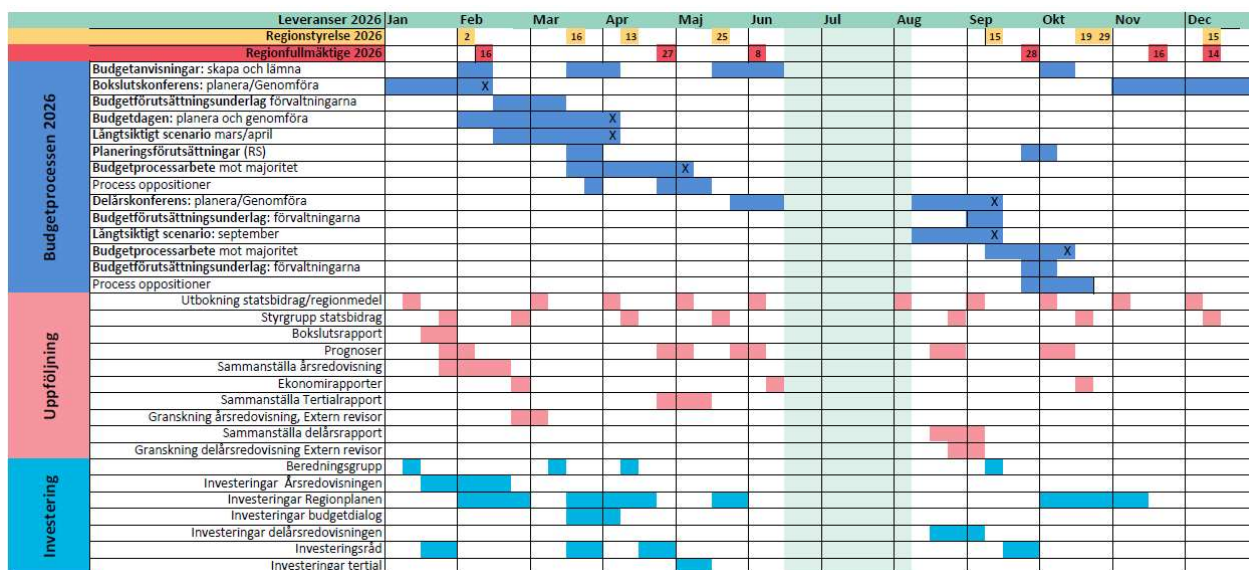
Region Dalarna upprättar löpande ett ekonomiskt framtidsscenario¹ som sträcker sig tio år framåt. Framtidsscenarioet är idag inte en formell del av Regionplanen som stannar vid ett treårsperspektiv. I princip utgör regionsplanens tre år, de första tre åren i det ekonomiska framtidsscenarioet.

En uppdatering sker av framtidsscenarioet två gånger årligen i samband med Regionens s.k. konferensdagar. Vid konferenserna träffas 70–90 av regionens ledande förtroendevalda och tjänstepersoner. Konferensdagarna har olika fokus:

1. Februari – Bokslutskonferens, fokus på uppföljning och nyligen upprättad Årsredovisning men även viss framåtblick.
2. Mars/början April – Budgetkonferens inklusive uppdatering av framtidsscenarioet och beskrivning av behov mm. per nämnd.
3. September – fokus på uppföljning Delår, uppdatering av framtidsscenarioet inklusive investeringsplan och likviditetsplan.

¹ Detta begrepp är det som nu används i Regionen, tidigare har även följande begrepp använts i samma syfte: långtidskalkyl och 10-årskakyl.

Det har hittills saknats en dokumenterad processbeskrivning av arbetet med den långsiktiga finansiella planeringen. Alldeles nyligen har dock nedan illustration tagits fram för milstolpar i det övergripande arbetet med budget, uppföljning och investeringar. Här framgår också arbetet med det ekonomiska framtidsscenariet. Arbeta pågår även med att skriva fram en ny ekonomipolicy där bl.a. arbetet med det ekonomiska framtidsscenariet kommer att beskrivas.



2.1.3 Regionplanen ställer krav på långsiktig ekonomisk framtidskalkyl

I Regionplanens bilaga 4 beskrivs de olika mötesföreläringar under året då majoritet, opposition och tjänstemän kallas (även beskrivet ovan). Här framgår att Regionens långsiktiga ekonomiska framtidskalkyl ska redovisas vid två av dessa tillfällen.

De tre konferenserna och de underlag som tas fram till dessa utgör väsentliga förutsättningar i Regionens budget och långsiktiga planering.

Kommentarer styrning

Det finns en tydlig ansvarsfördelning och tydliga anvisningar för arbetet med budget inklusive förutsättningar och krav på underlag för Regionens långsiktiga finansiella planering. Anvisningarna har nyligen kompletterats med en grafisk illustration över olika milstolpar i arbetet med budget inklusive de delar som har särskild bäring på den långsiktiga finansiella planeringen.

2.2 Den långsiktiga finansiella planeringen i praktiken

2.2.1 Bokslutskonferens februari

Precis som namnet på denna konferens antyder ligger fokus på uppföljning av året som gått. Betydande händelser går igenom liksom den övergripande ekonomin enligt bokslutet. Förvaltningarna gör egna presentationer med uppföljning av året som gått. Detta är också startskottet på planeringsarbetet.

2.2.2 Förvaltningarnas planeringsunderlag samt handlingsplan för åren 2026–2028

Ett omfattande planeringsunderlag innehållande samtliga förvaltningars verksamhets- och omvärldsanalys har under våren utarbetats i enlighet med anvisningar. Dokumentet som används i den vidare beredningen av budgeten inleds med en sammanställning av nämndernas största behov. Därefter följer varje förvaltnings eget planeringsunderlag med mer utförliga beskrivningar.

Som ett led i färdigställandet av det samlade planeringsunderlaget genomförs under mars månad möten mellan budgetavdelningen och respektive förvaltning. Syftet med dessa möten är att kvalitetssäkra underlagen och kalibrera detaljeringsgraden som används i förvaltningarnas underlag. Budgetchefens bedömning är generellt sett att förvaltningarnas underlag är väl genomarbetade.

Nedan beskrivs mer ingående hälso- och sjukvårdens respektive kollektivtrafikens planering

Hälso- och sjukvårdsförvaltningens planeringsunderlag och handlingsplan 2026–2028 innehåller följande delar:

- Verksamhetsanalys 2025
- Omvärldsanalys som omfattar ekonomisk situation, demografisk utveckling, tillgänglighet, beredskapsfrågor, lokalers skick/renoveringsbehov, ändrade lagkrav,
- Förslag till prioritering, omställning och utveckling för perioden
- Förslag till effektiviseringar och (om) prioriteringar
- Ekonomisk prognos med analys 2025–2028 uppdelad på intäkter och kostnader. För kostnader ges en tämligen detaljerad genomgång av följande poster och deras utveckling: åtgärder för ekonomi i balans, personalkostnader, inhyrd personal, läkemedel, högspecialiserad vård, vårdnära service, Kommunalförbundet Svensk Luftambulans, Mini-Maria (beroendeenhet för barn och unga), Hus 09 Falu Lasarett, Köpt vård, Övriga verksamhetskostnader, Utbildningsverksamhet SSK via FoU

Avsnittet avslutas med en resultatprognos för vardera år 2025 t.o.m. 2028.

Bakomliggande underlag som hälso- och sjukvården använder för att utarbeta planeringsunderlaget

- Framtidens hälso- och sjukvård (strategier för sjukvårdens utveckling tom år 2037)
- Ett förtydligat uppdrag för en fungerande primärvård psykiatri för barn och unga. Detta är ett utredningsuppdrag som slutfördes och beslutades under augusti 2025.
- Regiondirektören har haft i uppdrag att utreda utbudspunkter i Region Dalarna. Utredningen presenterades i september 2025. Hälso- och sjukvården som har klart mest lokaler och utbudspunkter utgör en viktig del i utredningen. Bl.a. följande framkommer:

Förändrade lokalkostnader

Hälso- och sjukvården som förvaltning bedöms påverkas av en ökad kostnad i form av hyreshöjningar på minst 193 miljoner kronor per år för de investeringar som ligger i investeringsplanen och som har en beräknad hyra.

Investeringar som ligger längre fram under investeringsplanens 10-årsperiod och ännu inte har någon beräknad hyresökning kommer addera ytterligare hyreshöjningar. Detta gäller bland annat Psykiatriskt akutcentrum och tillbyggnad operation vid Falu lasarett, båda dessa är stora projekt över 500 miljoner kronor.

- Utredning för att vidta åtgärder för att minska underskottet i egen regi vad gäller Lagen om valfrihetssystem (LOV) inom Barn och Ungdomspsykiatri (BUP). Flera möjliga åtgärder har identifierats; lokalförändringar, ändrad organisationsstruktur, minskade hjälpmedelskostnader, översyn av städtjänster, översyn av overhead, ökad produktion. Den med störst potential är att göra om organisationsstrukturen till en basenhet med filialer.
- Utredning om att vidta åtgärder för att minska underskottet i egen regi vad gäller Lagen om valfrihetssystem (LOV) inom Division primärvård. I en annan utredning om ersättningsnivåer samt omfattning av befintliga vårdval – Vårdval primärvård och Vårdval BUP konstaterades att vårdvalsramen inte fullt ut motsvarar uppdragets omfattning. Utredningen om Division Primärvård kommer fram till att en viktig åtgärd bör vara att förstärka ersättningen vilket tillsammans med vissa andra åtgärder bör vara tillräckligt för att få bort underskottet.

Kollektivtrafikförvaltningens planeringsunderlag innehåller följande:

- Verksamhetsanalys 2025 med analys av måluppfyllelse.
- Förslag till prioritering, omställning och utveckling för perioden 2026 - 2028.
 - Ökad marknadsandel,
 - ökad kundnöjdhet,
 - ökad effektivitet.

Målområdena är kopplade till Trafikförsörjningsprogrammet.

- Aktiviteterna i planeringsunderlaget är hämtade från Kollektivtrafikplanen 2025 – utblick 2026-2027.
- Förslag till effektiviseringar och (om) prioriteringar.
- Ekonomisk prognos och analys 2025 – 2028.

Underlaget till planeringsunderlaget är till stora delar hämtade från Regionalt trafikförsörjningsprogram och kollektivtrafikplanen som är politiskt beslutade styrdokument. Dessa dokument kommenteras kort nedan.

Regionalt trafikförsörjningsprogram

Regionalt trafikförsörjningsprogram, 2023 - 2032 är en långsiktig plan för hur kollektivtrafiken ska bedrivas och utvecklas och är en delstrategi för att uppnå målen i Dalastrategin. Dokumentet innehåller omvärldsanalys, nulägesbeskrivning, behovsanalys samt målbild. Omvärldsanalysen omfattar följande:

- Demografi, Ortsstruktur och arbetsmarknad,
- samhällsplanering och infrastruktur,
- Drivmedel,
- kris- och samhällsberedskap.

Nulägesbeskrivningen innehåller bland annat följande:

- Kollektivtrafik, dess marknadsandel och resandevolymer,
- kundundersökningar och tillgänglighet.

Kollektivtrafikplan

Kollektivtrafikplanen är en plan på kortare horisont, nämligen tre år. Den innehåller mål, insatser/aktiviteter och förväntade effekter.

Bedömningar planeringsunderlag

För båda granskade förvaltningar gäller att omfattande och långsiktiga strategidokument finns i botten, för användning i samband med planering. Omvärldsanalys är väsentliga inslag i strategidokumentet.

När det gäller kostnadseffekter för hälso- och sjukvården till följd av utredningen om utbudspunkter/lokalkostnader noteras att kostnadsökningarna om minst 193 mnkr per år inte är medräknade för hälso- och sjukvården. Vid kontakter med tjänstepersonsledningen inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen under faktagranskningen av denna rapport framkommer att beloppet som avser hälso- och sjukvårdsförvaltningen är ca. 25% för högt. Det framkommer även att det kvarvarande beloppet är en bedömning av vad den tillkommande kostnaden kan bli tom. år 2034. Däremot har vi uppfattat att kostnader för lokalinvesteringar är uppfångade i det ekonomiska framtidsscenariet på regionnivå.

2.2.3 Regionövergripande budgetförutsättningar

I detta dokument redovisas de ekonomiska förutsättningarna för planperioden 2026 – 2028. Innehållet utgör underlag till de förtroendevalda och tjänstepersoner inför regionens planeringsprocess och arbetet med att ta fram regionplan för 2026 – 2028. Dokumentet som är sammanställt av Budget- och controlleravdelningen innehåller uppdaterade budgetförutsättningar avseende prisuppräknningar, skatteintäkter och stadsbidrag med mera, samt föreslår i vissa fall hur förvaltningarnas olika behov, beskrivna i deras planeringsunderlag, ska hanteras. Mål för ekonomisk hushållning och ett underlag till investeringsramar lämnas också.

Underlagen till det sammanställda dokumentet har utarbetats av respektive förvaltning. Till stöd för förvaltningarnas arbete har mallar använts för att få till stånd en samordning av det samlade innehållet. Mallarna har till del förvaltningsanpassats. Förvaltningarnas planeringsunderlag är en tjänstepersonprodukt och behandlas och beslutas inte i respektive nämnd. Underlagen är dock i hög grad hämtade från politiskt beslutade strategi- och planeringsdokument. Hänsyn har också tagits till politiska beslut i respektive nämnd och det förkommer också att nämndordföranden gör något inspel.

Efter att förvaltningarnas planeringsunderlag inkommit till Budget- och controlleravdelningen sker en dialog under mars månad med respektive förvaltning i syfte att kvalitetssäkra materialet. Dialogen syftar till att säkerställa att nödvändiga faktauppgifter finns beaktade men också att vid behov tydliggöra motiveringar och förklaringar. Vid mötena med respektive förvaltning deltar budgetchefen, förvaltningscontroller och oftast förvaltningschef. Från Hälso- och sjukvårdsförvaltningen kan ytterligare någon tjänsteperson delta. Resultatet av denna dialog är ett sammanställt dokument som utgör underlag till

budgetdagen i april, se nedan. Det sammanställda dokumentet stäms eventuellt också av med respektive nämndordförande.

Som regionövergripande planeringsförutsättningar ingår även pris- och löneantaganden samt prognos för pensionskostnader. Beträffande kostnader utgår man från SKR:s landstingsprisindex, Lpi, med vissa anpassningar och för skatteintäkter används SKR:s skatteunderlagsprognos. För bedömning av pensionskostnaderna används underlag från KPA, även detta med vissa lokala bedömningar där KPA:s simuleringsverktyg används. De egna bedömningarna avser exempelvis aktuell personalsituation för vissa kategorier och bedömd utveckling över tid.

Bedömningar regionövergripande planeringsförutsättningar

Vår bedömning är att de regionövergripande planeringsförutsättningarna bygger på det samlade planeringsunderlaget som, enligt anvisningar, utarbetats med underlag från respektive förvaltning. Därutöver bedömer vi att relevanta och tillförlitliga prognoser från SKR och KPA används för bedöma kostnadsutveckling och skatteintäkter.

2.2.4 Budgetdagar i april

I konferensform samlas den politiska och tjänstepersonsledningen i Region Dalarna i början av april. Ett viktigt underlag utgörs av det tidigare beskrivna planeringsunderlaget. Vid mötet sker en genomgång och fördjupning av en rad områden som påverkar planeringen. Bland annat följande områden ingår i det presentationsmaterial som granskningen fått del av:

- Omvärlden och Region Dalarna som del av Sveriges ekonomi
- Fördjupning i vissa projekt och vissa väsentliga investeringar
- Demografisk utveckling
- Utveckling kostnader läkemedel, högspecialiserad vård
- Statsbidrag
- Skatter och pensioner
- Innovation
- Ekonomiskt framtidsscenario t.o.m. 2034 och vars utdata innefattar prognos om Balanskravsresultat, Lån och Soliditet samt för planperioden (3 år) även förväntad uppfyllelse av finansiella mål.

Efter budgetdagen startar den politiska delen av budget- och planeringsprocessen. För majoriteten sker avstämningars inom ramen för rådsdialogen men även i andra konstellationer. Majoritetens företrädare konsulterar, enligt uppgift också sina respektive med partier. Oppositionspartierna har egna processer i detta skede. Resultatet av majoritetens process, efter cirka fyra veckor är ett färdigt majoritetsförslag som läggs fram till Regionstyrelsen.

Bedömningar budgetdagar

Vår bedömning är att budgetdagen fyller en viktig informations- och förankringsfunktion.

2.2.5 Kommunikation och förankring Regionstyrelsen

Samtliga ledamöter i Regionstyrelsen deltar vid budgetkonferensen i april. Vid detta tillfälle presenteras framtidsscenariet genom en omfattande presentation som innehåller bakgrundsbeskrivningar, finansiella trender och demografiska bedömningar. Utöver detta

har ekonomidirektören vid flera tillfällen ekonomidragningar då framtidsscenariet med olika scenarios presenteras. Dessa tillfällen avser både Regionstyrelsen och Regionfullmäktige.

Bedömning kommunikation och förankring

Det ekonomiska framtidsscenariet presenteras ingående vid budgetdagen och kommuniceras därutöver via dragningar av ekonomidirektören i både Regionstyrelsen och Regionfullmäktige.

2.2.6 Regionfullmäktige beslutar om Regionplan med budget och finansplan

Regionplanen bereds i Regionstyrelsen i maj månad och beslutas därefter i Regionfullmäktige i juni.

Även i Regionplanen beskrivs utförligt om omvärlden och hur förändringar i denna påverkar Region Dalarna. Det framgår hur de behov som nämnderna beskrivit i sina planeringsunderlag kommer att hanteras, dvs. om och hur mycket regionbidraget per nämnd förändras med anledning av detta. Framåtblicken i detta avseende är tre år, budgetåret och ytterligare två år. Finansiella mål för Regionen liksom investeringsbudget och ekonomiska ramar per förvaltning beslutas avseende budget nästa år och plan för ytterligare två år.

En reviderad regionplan bereds därefter även i Regionstyrelsen i oktober och beslutas i Regionfullmäktige i november. I regionplanen framgår de slutliga prognoserna för kostnadsutveckling och skatteunderlag. För kostnaderna har SKR:s landstingsprisindex använts för olika kostnadsslag och för skatteunderlaget har SKR:s oktoberprognos använts.

2.2.7 Delårskonferens i september

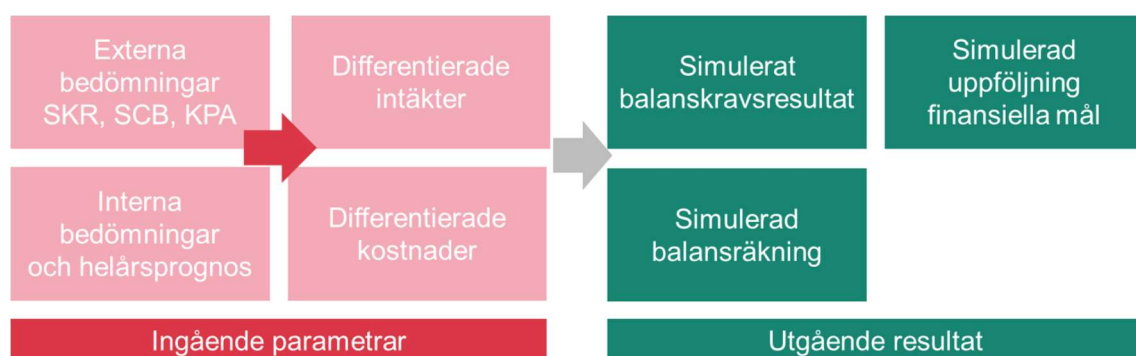
Delårsrapporten och presentationen av denna utgör grund för den så kallade delårskonferensen. I syftet med delårsrapporten anges att denna ska informera om verksamhetsmässig och ekonomisk ställning, utgöra beslutsunderlag för att eventuellt ompröva planen samt ge inspel till höstens planeringsarbete. Detta är också syftet med delårskonferensen. Ytterligare ett väsentligt innehåll under konferensen är uppdateringen av det ekonomiska framtidsscenariet, det vill säga 10-årskalkylen.

Regionstyrelsen och Regionfullmäktige beslutar under hösten om en reviderad regionplan, i oktober respektive i november och nämnderna beslutar om sina verksamhetsplaner under oktober. Följande innehåll i delårskonferensen framgår av tillhandahållet presentationsmaterial:

- Uppföljning delårsrapport, översiktligt
- Summering mål och verksamhet
- Ekonomisk utveckling
- Personalförhållanden
- Uppföljning delårsrapport, förvaltningar
- Projekt Utbudspunkter
- Ekonomi i osäkra tider, Mikaela Bolin, SKR
- Framskrivning av vår ekonomi, scenarios och förutsättningar för det

2.2.8 Mer om Region Dalarnas modell för ekonomiskt framtidsscenario – 10-årskalkyl

Modellen² för regionens ekonomiska framtidsscenario bygger på senast kända ekonomiska helårsutfall alternativt senast tillgängliga helårsprognos. Detta tillsammans med egna bedömningar om kostnadsutveckling (nysatsningar, omprioriteringar i verksamhet etc.) och externa bedömningar från särskilt SKR, SCB och KPA (t.ex. skatteutveckling och prognos för lönerörelsen) ligger till grund för simulering av regionens intäkter och kostnader över tid. Modellen skapar även simulerade balanskravsresultat och balansräkningsposter. Även Regionens likviditet simuleras på årsbasis.



Modellens utgående resultat presenteras genom framför allt simulerat balanskravsresultat och valda balansräkningsposter, vilka kan utvärderas bland annat mot regionens finansiella mål. Ingående poster i intäkter och kostnader framgår nedan:

Intäkter:

- Senaste prognosen skatter & generella statsbidrag
- Riktade statsbidrag
- Läkemedelbidrag
- Övriga intäkter
- Demografisk påverkan

Kostnader:

- Personal
- Senaste pensionsprognosen
- Presentation Kollektivtrafiken
- Läkemedel
- Högspecialiserad vård
- Lokaler: kommer i september
- Investeringar
- Medicinsk Teknik och IT
- Regionlager
- Övriga kostnader

² Modellen har i nuvarande form använts sedan år 2023

Differentierade kostnader och intäkter innebär att poster bryts ner i delkomponenter för vilka olika prisuppräknings / index kan användas.

Modellen uppdateras vid två tillfällen årligen, dels vid budgetkonferensen i april, dels vid delårskonferensen i september. Delar i modellen kan uppdateras automatiskt och budgetchefen bedömer att några arbetsdagar åtgår vid varje tillfälle för att göra en ny beräkning enligt modellen.

Prognosen avseende pensioner bygger på underlag från KPA samt på egna simuleringar utifrån KPA-underlaget. Region Dalarna har även beställt och använder en långtidsprognos från KPA.

När det gäller internränta för fastighetsinvesteringar använder Regionen 2% i stället för 2,75% som rekommenderas av SKR. Anledningen är att man vill jämna ut nivån över tid och inte ändra internräntan så ofta. Så länge den av SKR rekommenderade nivån är mellan 2–3 %, behålls nuvarande internränta men det sker en diskussion varje år om nivån. För övriga investeringar tillämpas SKR:s rekommendation.

Vid intervjuer med den politiska och tjänstepersonsledningen framkommer att 10-årskalkylen är betydelsefullt i planeringshänseende. Det förkommer att man redovisar olika scenarios t.ex. för olika utveckling av det generella statsbidraget (ej indexuppräknat respektive indexuppräknat). Ekonomidirektören menar att kalkylen används för att stödja tillämpningen av Generationsprincipen³ genom att beräkna framtida konsekvenser av handlingar och beslut idag. Kalkylen används i dialogen med Regionstyrelsen samt också i dialog med personal. Det framgår av handlingar att presentationer av kalkylen skett både i Regionstyrelsen och Regionfullmäktige.

Flera intervjuade framhåller att kalkylen klargör konsekvenser av prioriteringar och beslut. Den underlättar att göra välgrundade och långsiktigt hållbara val.

10-årskalkylen är inget formaliserat underlag, dvs. inga politiska beslut tas om kalkylen. Motivet till detta är enligt ekonomidirektören att hålla nere administrationen.

Modellen har uppgraderats och innehåller sedan år 2023 fler delkomponenter vilka beräknas / bedöms vid de två årliga prognostillfällena.

Bedömningar modell ekonomiskt framtidsscenario

Vår bedömning är att Region Dalarna har integrerat väsentliga delar och använder lämpliga källor för att göra en långsiktig beräkning av Regionens ekonomi. Modellen bedöms skapa rimliga förutsättningar för en hållbar och långsiktig ekonomisk planering.

2.2.9 Mer om Region Dalarnas investeringsbudget – fastigheter

För fastighetsinvesteringar startar arbetet med att en verksamhet initierar ett lokalförändringsbehov och formulering av behovsanmälan. Denna ska sedan godkännas av förvaltningschef för att byggprocessen ska komma vidare. I ett andra steg sker en behovsanalys medan det tredje steget är en projektbedömning, varje steg har en egen mall

³ Generationsprincipen är en idé inom offentlig ekonomi och finansiering som säger att varje generation ska betala för sin egen konsumtion och de investeringar som kommer den till del, istället för att skjuta över kostnader (skulder) till framtida generationer, vilket främjar långsiktig hållbarhet i finanser och investeringar.

och anvisning. I princip är det först efter att dessa steg har klarats av (och godkänts) som en investering blir synlig i Regionens investeringsplan. De tre stegen som beskrivits här framgår även av den blå processillustrationen nedan – de tre första processtegen. Byggprocessen syftar till att med kvalitet och effektivitet leverera utrymmen som stödjer verksamhetens behov.

Investeringsdelen av regionplanen bereds av Regionstyrelsens Fastighetsberedning.

Enligt berörda inom fastighetsförvaltningen fungerar planeringen av olika fastighetsprojekt smidigt. Ovan procedur innebär att det finns stor framförhållning och överraskningar gällande investeringar kan undvikas.

Investeringsbeloppets storlek avgör vilken instans som är ansvarig beslutsfattare enligt tabell nedan. Investeringar av "principiell beskaffenhet" beslutas av Regionfullmäktige. Undantagsvis kan även investeringar under 100 mnkr anses vara av principiell beskaffenhet eller av större vikt för Region Dalarna.

Beslutsfattare	Investeringsbelopp
Regionfullmäktige	> 100 mnkr
Regionstyrelsen	50-100 mnkr
Nämnd	10-50 mnkr
Nämnd (delegerbart)	< 10 mnkr

Beslutsprocessen för större investeringar ser enligt investeringspolicyn ut enligt nedan. Det är politisk förankring i slutet av varje delprocess och inom delprocessens faser tas beslut enligt delegationsbestämmelserna om att gå vidare till nästa fas eller ej. Vilken politisk instans som beslutar beror på belopp enligt tabellen ovan.



För den långsiktiga planeringen finns fastighetsutvecklingsplaner lokalförsörjningsplaner, framgår bland annat i rapporten om utbudspunkter. Lokalförsörjningsplan för Falu lasarett har tagits fram att gälla från 2026-2036, därefter kommer planer att tas fram för samtliga lasarett. Lokalförsörjningsplanen ska ge en helhetsbild av verksamheternas framtida lokalbehov, samband och flöden på lasarettsområdet samt visualisera lösningsförslag. Den fungerar som ett planeringsverktyg och beslutsunderlag, stödjer verksamhetsutveckling, effektivt nyttjande av lokaler och långsiktiga investeringsbeslut.

Investeringsdirektivet anger att respektive verksamhet ansvarar för att de resultatmässiga konsekvenserna, drift- och kapitalkostnader, finansieras inom ramen för fastställd driftbudget. Om en verksamhet inte har driftsmedel för att hantera en större investering behöver det aviseras inför regionplan och i sådant fall äskas från politiken.

Bedömning fastighetsinvesteringar

Investeringsplanen bygger på ett strukturerat och underbyggt underlag och bedöms vara förankrad i aktuella delar i respektive nämnd samt, i sin helhet, på central nivå genom Fastighetsberedningen innan beslut fattas i RS och RF.

2.2.10 Finansiella mål i Region Dalarna och jämförelse med andra

I regionplanen anges fyra finansiella mål, se nedan punkter. Enligt vad som framkommer i intervju utgår man från den ekonomiska utvecklingen då målen diskuteras och bestäms.

- Resultatet ska vara ett överskott på minst 2% av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Målet anges även i mnkr, årsvis samt på lång sikt.

Målet används av 76% av kommuner och regioner, enligt en praxisundersökning genomförd av Kommunekonomenas Förening, KEF. Undersökningen genomfördes 2016 men ansvarig för undersökningen gör bedömningen att det inte skett några stora förändringar sedan dess. Andra mål som är vanligt förekommande är: egenfinansiering av investeringar (53%) och mål om oförändrad eller ökad soliditet (39%). Enligt praxisundersökningen har kommuner och regioner i genomsnitt tre finansiella mål.

Nedan framgår övriga mål som används i Regionen:

- Negativt balanskravsresultat ska återställas enligt Kommunallagen 11 kap. 12§.

Målet sammanfaller med ett lagkrav och återfinns inte i ovan nämnda praxisundersökning.

- Styrelsens och nämndernas nettokostnadsutveckling ska inte överskrida den totalt budgeterade nettokostnadsutvecklingen.

Målet innebär att Regionens totala budget ska hålla och återfinns inte i ovan nämnda praxisundersökning.

- Avsättning till pensionsportföljen ska uppgå till minst 400 mnkr per år (bedömning görs varje år och är beroende på den löpande likviditeten).

Målnivån kan enligt förutsättningarna årligen omprövas och återfinns inte heller i praxisundersökningen.

De långsiktiga finansiella mål som Region Dalarna använder framgår i Regionplanen men utan motivering eller förklaring till varför de har valts.

Bedömning finansiella mål

Regionens resultatmål om 2% av skatteintäkter och generella statsbidrag bedöms vara tydligt och långsiktigt. Vidare är det ett mål som används i en stor majoritet av kommuner och regioner. Målet att återställa ett negativt balanskravsresultat sammanfaller med vad som gäller enligt lag och målet rörande nettokostnadsutvecklingen tolkar vi som följsamhet mot beslutad samlad budget för Regionen. Målet om avsättning till pensionsportföljen är på ett övergripande plan långsiktigt men nivån prövas och fastställs årligen. Vi noterar vidare att det endast är ett av målen, resultatmålet om 2% som återfinns i Kommunekonomenas Förenings praxisundersökning. Detta är det mål som används mest frekvent av kommuner och regioner (76%).

Vår bedömning är att samtliga fyra mål är tydliga. Däremot saknas en motivering till varför målen har valts liksom en förklaring till valda målnivåer. Innebörden av två av målen är i det ena fallet att följa lagkrav i det andra fallet att hålla sig inom beslutad budget. Detta reser även frågor om dessa måls syfte och vilken styrverkan som eftersträvas med dem. För dessa båda mål kan även ifrågasättas hur väl underbyggda de är.

3 Svar på revisionsfrågor och övergripande bedömning

Den övergripande bedömningen lämnas sist i detta avsnitt, dvs. efter att revisionsfrågorna besvarats.

Revisionsfrågor:

1. *Bedrivs ett långsiktigt finansiellt planeringsarbete med längre planeringshorisont än lagstiftningen föreskriver? Vilken/vilka tidshorisonter omfattar den långsiktiga planeringen?*
Ja, Region Dalarna använder en 10-årskalkyl kallad ekonomiskt framtidsscenario.
2. *Är den långsiktiga finansiella planeringen grundad på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalyser?*
 - a) *Görs kontinuerligt en systematisk omvärldsanalys i syfte att fånga upp exempelvis utveckling inom medicin, medicinteknik och digitalisering samt förändrade behov och krav, värderingar och prioriteringar med mera hos befolkningen?*
Ja, detta görs dels via facknämnderna som har egna strategidokument innehållande omvärldsbedömningar dels genom att centrala ekonomifunktionen tar del av övergripande omvärldsbedömningar avseende ekonomi, konjunktur mm.
 - b) *Beaktas t ex konsekvenser av den demografiska utvecklingen?*
Ja, detta är en väsentlig del i det ekonomiska framtidsscenariet.
 - c) *Beaktas behovet av framtida investeringar och tas hänsyn till förändrade drift- och underhållskostnader, avskrivningar etc?*
Ja.
 - d) *Beaktas de framtida pensionsutbetalningarna?*
Ja.
3. *På vilket sätt presenteras och hanteras vad som framkommer i omvärldsanalysen?*
I förvaltningarnas planeringsunderlag, presentationsmaterial i samband med budgetdagar mm, och i den slutliga regionplanen.
4. *Finns ändamålsenliga processer etc för att integrera annat långsiktigt planeringsarbete i arbetet med den finansiella planeringen?*
Ja.
 - a) *Exempelvis verksamhetsplanering inom hälso- och sjukvård och övriga verksamhetsgrenar*

Ja, vi bedömer att den strategiska planeringen inom de granskade nämnderna i hög grad lever upp till detta.

5. *Innefattar den långsiktiga finansiella planeringen olika scenarier/simuleringar av alternativa utvecklingstrender e t c?*

Ja.

6. *Kommuniceras och förankras den långsiktiga finansiella planeringen på ett ändamålsenligt sätt med regionstyrelsen?*

Ja.

7. *Finns tydliga och väl underbyggda långsiktiga finansiella mål och är dessa anpassade utifrån den långsiktiga finansiella planeringen?*

Målen är tydliga men bara delvis väl underbyggda. Det finns anledning att tydliggöra varför målen valts liksom att klargöra motiven till valda målnivåer.

8. *Finns ändamålsenliga styrdokument, riktlinjer e t c för den långsiktiga finansiella planeringen?*

Ja, nyligen har en övergripande processbeskrivning tagits fram över arbetet med budget och regionplan i vilken den långsiktiga planeringen är en del. En särskild beskrivning finns också över modellen för ekonomiskt framtidsscenario.

9. *Är ansvar för den långsiktiga finansiella planeringen tydliggjort i organisationen och finns tillräckliga resurser avsatt för ändamålet?*

Ja, arbetet hålls samman och utförs i hög grad vid budgetenheten på den centrala ekonomifunktionen.

10. *Har avvikelser gällande tidigare planer analyserats och har erfarenheterna beaktats i nuvarande planeringsarbete?*

Ja, modellen förfinades år 2023.

11. *Går man hela vägen till planering, det vill säga steg d) i vår modell eller stannar man på steg c), det vill säga en finansiell analys på lång sikt?*

Regionen har en budget och plan på 3 års sikt, enligt de krav som kommunallagen ställer. Denna kompletteras, med utgångspunkt i år 3, med en 10-årig framskrivning eller kalkyl.

Övergripande revisionell bedömning:

Syftet med denna granskning är att bedöma om Regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig långsiktig finansiell planering.

Granskningen visar att Regionstyrelsen har en ändamålsenlig långsiktig finansiell planering utifrån Kommunallagens treårskrav och en välgrundad framskrivning av intäkts- och kostnadsutvecklingen i ett tioårsperspektiv. Det är dock oklart hur valda mål och målnivåer säkerställer en långsiktigt hållbar ekonomi för Regionen.

Andreas Endrédi

Certifierad kommunal revisor

Uppdragsansvarig

Anders Haglund

Seniorkonsult och ekonom

Bilaga 1 Metod

Revisionskriterier

Bedömningar i denna granskning har skett utifrån följande:

- Kommunallagen 11 kap 1 § (god ekonomisk hushållning)
- Kommunallagen 11 kap 6 § (krav på plan om minst tre år)
- Regionens planer och styrdokument
- Egen analysmodell / referensram se bilaga 2

Intervjuer

Intervjuer har skett med följande befattningshavare:

- a) Ordförande och 2:e vice ordförande i Regionstyrelsen
- b) Ordförande och 2:e vice ordförande i Hälso- och sjukvårdsnämnden
- c) Ordförande och 2:e vice ordförande i Kollektivtrafikenämnden
- d) Ekonomidirektör
- e) Hälso- och sjukvårdsdirektör och förvaltningscontroller
- f) Förvaltningschef kollektivtrafikförvaltningen och förvaltningscontroller
- g) Budgetchef
- h) Förvaltningschef och fastighetschef Regionfastigheter

Dokument

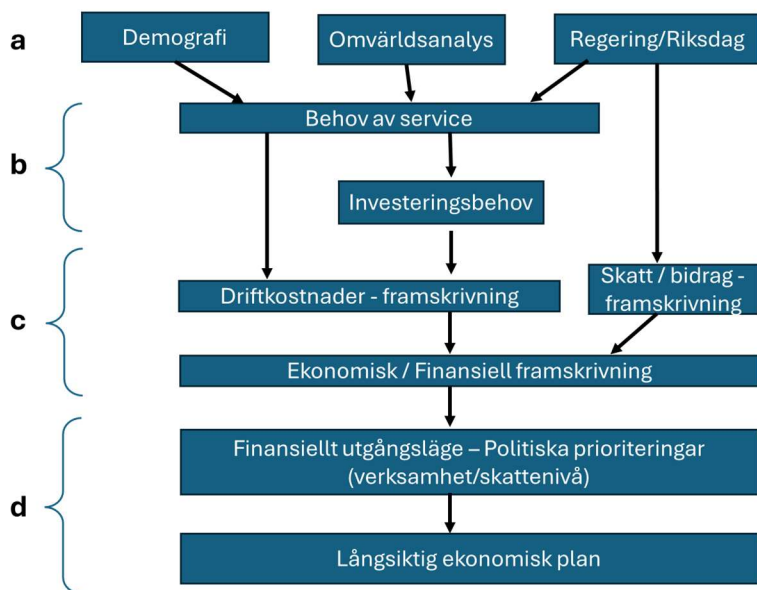
Följande dokument har granskats:

- Regionplan och budget
- Anvisningar för arbetet med planeringsunderlag, budget och verksamhetsplan
- Verksamheternas planeringsunderlag
- Presentationsmaterial som använts vid boksluts-, budget- och delårsrapportskonferenser
- Presentation Ekonomiskt framtidsscenario
- Investeringsprocessen fastigheter
- Verksamhetsplaner HSN och KTN
- Framtidens hälso- och sjukvård
- Utredning utbudspunkter
- Rapport om Ungdomsmottagningar
- Kollektivtrafikplan
- Regionalt trafikförsörjningsprogram
- Praxisundersökning användning av finansiella mål, KEF 2016

Bilaga 2 Referensram

Nedan är hämtat från vårt anbud och används som grund för att värdera förhållanden i Region Dalarna i denna granskning:

Långsiktig ekonomisk planering – vår modell



- Långsiktig ekonomisk planering tar sin utgångspunkt i den demografiska utvecklingen, en systematiska omvärldsanalys samt beslut och planerade beslut av regering och riksdag.
- Konsekvenserna av a) anger behov av service i form av sjukvård och kollektivtrafik med mera. Behov av service anger också investeringsbehovet för att matcha servicebehovet.
- Summan av b) anger de framskrivna driftkostnaderna samt från a) erhålls även skatteintäkter med oförändrad skattesats samt statsbidrag. Detta ger en passiv ekonomisk framskrivning över ett valfritt antal år, det vill sägas en finansiell analys på lång sikt. Många kommuner/regioner stannar på steg c).
- För att underlaget ska användas för styrning, det vill säga planering krävs att den ekonomiska framskrivningen också matchas mot det aktuella ekonomiska utgångsläget och att det görs politiska prioriteringar både avseende verksamhetens kostnader och skattesats.