

GRANSKNINGSRAPPORT NR 88

Planering för god ekonomisk hushållning

NP MAGNUSSON

December 2006

Innehållsförteckning

1. Syfte.....	3
1.1. Revisionsfrågor.....	3
2. Avgränsning.....	3
3. Metod och genomförande.....	4
4. Bakgrund	4
4.1. Allmänt	4
4.2. Ny lagstiftning kring god ekonomisk hushållning	5
4.3. Vad avser lagstiftaren med god ekonomisk hushållning?	7
4.4. Varför vill lagstiftaren nu skärpa tillämpningen av god ekonomisk hushållning?.....	7
4.5. Vad avses med god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv?.....	8
4.6. Vad avses med god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv?.....	9
4.7. Vad innebär ändrade bestämmelser rörande god ekonomisk hushållning för revisorerna?	9
4.8. God sed och praxis för finansiella mål som stödjer god ekonomisk hushållning.....	10
5. Resultat	11
5.1 Allmänt	11
Resultatet av såväl analys av skriftliga dokument som intervjuer struktureras enligt nedan under respektive revisionsfråga uppdelat på <i>iakttagelser</i> och <i>synpunkter</i>	11
5.2. Revisionsfråga nr 1	11
5.3. Revisionsfråga nr 2	12
5.4. Revisionsfråga nr 3	13
5.5. Revisionsfråga nr 4.....	14
5.6. Revisionsfrågor och sammanfattande svar	15
6. Sammanfattning.....	17
Bilaga 1	19

1. Syfte

Revisionskontoret har, på uppdrag av revisorskollegiet, gjort en genomlysning av hur Region Skånes planering för att uppnå fullmäktiges finansiella mål och det av lagstiftaren angivna målet om god ekonomisk hushållning fortskrider. I den 2006-01-24 antagna revisionsplanen för 2006 står följande:

”Region Skånes planering för att uppnå det av lagstiftaren angivna målet om god ekonomisk hushållning ska revisorerna uppmärksamma mot bakgrund av fullmäktiges finansiella mål.”

För att sätta in revisionsfrågorna i sitt rätta sammanhang och öka förståelsen för granskningsområdet har inledningsvis en grundlig genomgång av bakgrund utifrån lagstiftning och framväxande praxis genomförts. Denna kartläggande del utgör en väsentlig del av rapporten.

1.1. Revisionsfrågor

1. Är lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning samt antagna finansiella mål och därtill kopplad definition och tolkning kända?
2. Finns medvetenheten om betydelsen av lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning samt antagna finansiella mål vad avser krav på prioritering i olika sammanhang och på olika nivåer?
3. Står den finansiella planeringen på olika nivåer i samklang med lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning?
4. Hur förhåller det sig med inställningen till att vidta korrigerande åtgärder i händelse av konstaterade eller befarade avvikelser från lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning samt antagna finansiella mål?

2. Avgränsning

Fokus på det verksamhetsmässiga perspektivet i begreppet god ekonomisk hushållning har, genom ny lagstiftning som föreskriver både finansiella och verksamhetsmässiga mål som stödjer god ekonomisk hushållning, på senare tid ökat och det råder inget tvivel om att det är en beskrivning i flera perspektiv som på bästa sätt fångar den komplexitet som finns i begreppet. *Denna granskning syftar dock i allt väsentligt till att endast beskriva den finansiella delen.* Anledningen till denna avgränsning är dels att omfattningen annars skulle bli för stor, dels att den flerdimensionella tolkningen, åtminstone vad avser ny lagstiftning, är så pass ny att praxistillämpningen ännu inte kommit så långt att man, annat än något enstaka år, kan följa hur god ekonomisk hushållning tillämpas i planering, genomförande och uppföljning. Däremot finns det all anledning att vid ett senare tillfälle återkomma med en särskild granskning av hur den

verksamhetsmässiga aspekten på god ekonomisk hushållning hanteras inom Regionen.

3. Metod och genomförande

Metodikerna har baserats på en kombination av genomgång av tillgänglig dokumentation och strukturerade intervjuer innebarande såväl analytiska som empiriska inslag. Granskningen har inledningsvis genomförts via faktainsamling, genomgång och analys av lagstiftningen och dess tolkning, budgetar, årsredovisningar, delårsrapporter samt övriga dokument av betydelse för ledning och styrning av verksamheten inom Region Skåne.

Som komplement till strukturerade analyser av detta har ett relativt stort antal intervjuer med olika befattningshavare inom Region Skåne genomförts under perioden maj 2006 till november 2006 i syfte att få en mera heltäckande bild av hur i synnerhet de ”mjuka sidorna” av cykeln planering, genomförande och uppföljning fungerar. Ett 30-tal personer, innefattande både tjänstemän och förtroendevalda på olika organisatoriska nivåer, har omfattats av intervjuer.

4. Bakgrund

4.1. Allmänt

Beskrivningen av bakgrund mm utifrån lagstiftningen och den därtill kopplade tolkningen är till stora delar hämtad från skrifter av professor Björn Brorström m fl från Göteborgs Universitet.

Kommunallagen kap 8 § 1 stadgar följande: ”Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet, samt i sådan verksamhet som bedrivs av andra juridiska personer”.

Begreppet god ekonomisk hushållning har, efter att tidigare främst tolkats utifrån ett finansiellt perspektiv, genom ny lagstiftning även kommit att innefatta ett verksamhetsmässigt perspektiv. I december 2004 infördes nya regler i kommunallagen som bland annat innebar en precisering av kraven på budgetens innehåll avseende kraven på mål och riktlinjer av betydelse för en god ekonomisk hushållning. I praktiken tillämpas dessa bestämmelser för första gången på 2006 års budget.

Under våren 2004 lämnade regeringen en proposition med benämningen ”God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting”. Den baserades på ett betänkande med samma namn, som kom 2001. Den innebar flera ändringar i kommunallagen och i lagen om kommunal redovisning. En av huvudändringarna var att kommuner och landsting i sin budget ska ta fram särskilda finansiella och verksamhetsmässiga mål och riktlinjer av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Vidare skall förvaltningsberättelsen innehålla en utvärdering av huruvida målen för god ekonomisk hushållning har uppnåtts. Revisorerna skall också bedöma om resultaten i delårsrapporten och årsbokslutet är förenliga med de mål fullmäktige beslutat om i budgeten och planen för ekonomin under perioden.

Vissa ändringar av det nuvarande balanskravet gjordes också. Kommuner och landsting ges nu möjlighet att fastställa en budget som inte är i balans om det föreligger synnerliga skäl. Fullmäktige får möjlighet att besluta att inte reglera ett negativt resultat om det uppkommit till följd av orealiserade förluster i värdepapper. Den frist om två år som gällde för kommuner och landsting för att återställa det egna kapitalet efter ett redovisat negativt resultat förlängdes med ytterligare ett år. Återställandet kan nu alltså ske över tre år. Vidare finns det också krav på att upprätta en åtgärdsplan för hur det egna kapitalet ska återställas.

Propositionen antogs i riksdagen hösten 2004 och gäller från och med budget- och räkenskapsåret 2005 för de kommuner och landsting som fastställde budgeten i fullmäktige efter den 1 december. För övriga, som fastställde budgeten före 1 december, gäller lagförändringen från och med budget- och räkenskapsåret 2006.

Ovanstående innebär att samtliga kommuner och landsting i 2006 års budget skall formulera mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Det är därför angeläget att studera hur man har tillämpat lagen i 2006 års budgetdokument.

4.2. Ny lagstiftning kring god ekonomisk hushållning

Kommunalagens åttonde kapitel 4 § och 5 § har fått en ny lydelse (*kursivt*). Den nya lagstiftningen kring god ekonomisk hushållning återfinns i 5 §.

4 §

Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från tredje stycket får göras om det finns synnerliga skäl.

5 §

Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. *Planen skall innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket.*

5 a §

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande *tre* åren.

Fullmäktige skall anta en åtgärdsplan för hur återställandet skall ske. Beslut om reglering skall fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom.

5 b §

Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte skall göras

1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket,
2. om orealiserade förluster i värdepapper uppstått, eller
3. om det finns andra synnerliga skäl.

Kommunalagens nionde kapitel 9a § har fått en ny lydelse, vilken framgår nedan:

9 a §

Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapporten som enligt 8 kap. 20 a § skall behandlas av fullmäktige och årsbokslutet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning skall biläggas delårsrapporten och årsbokslutet.

Även den kommunala redovisningslagen förändrades. I lagens 4:e kapitel som behandlar förvaltningsberättelsen förnyades både 4§ och 5§. Balanskravet behandlas i 4§, och i 5§ stadgas att förvaltningsberättelsen skall innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

4.3. Vad avser lagstiftaren med god ekonomisk hushållning?

I propositionen ”Ny kommunallag” 1990/91:117 gjorde regeringen bedömningen att det inte var meningsfullt och inte heller möjligt att i detalj ange vad som är att betrakta som god ekonomisk hushållning. Regeringen angav dock att en kommun eller ett landsting med i princip obegränsad livslängd inte bör förbruka sin förmögenhet för täckande av löpande behov. Det angavs också att det normalt inte kan anses vara en god ekonomisk hushållning att finansiera löpande driftkostnader med lån och att en god ekonomisk hushållning bör innebära att de löpande intäkterna täcker de löpande kostnaderna.

I de flesta fall är det förenligt med god ekonomisk hushållning att medel från försäljning av anläggningstillgångar används för att återbetala lån eller återinvestera i nya anläggningstillgångar. I vissa fall bör dock medel från försäljning av anläggningstillgångar kunna användas för löpande behov utan att det behöver strida mot vad som är att anse som en god ekonomisk hushållning. Detta kan vara fallet då ett vikande befolkningsunderlag eller en förändrad verksamhetsinriktning gör behovet av anläggningstillgången mindre. Vidare framhölls det att i begreppet god ekonomisk hushållning även ingår att verksamheten skall utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

4.4. Varför vill lagstiftaren nu skärpa tillämpningen av god ekonomisk hushållning?

Lagstiftaren anser att det är nödvändigt att kommuner och landsting är väl förberedda för att kunna möta kraven på den kommunala verksamheten genom att se till att både verksamhet och ekonomi genomsyras av en god ekonomisk hushållning i ett både kort- och långsiktigt perspektiv. En god ekonomisk hushållning med en ekonomi i balans är en viktig förutsättning för att kommuner och landsting skall kunna utföra sina verksamheter på ett effektivt sätt.

Lagstiftaren menar vidare att balanskravet anger en miniminivå för resultatet. Sedan balanskravet trädde i kraft år 2000, har kommunernas och landstingens intresse riktats mot balanskravet i stället för mot det övergripande och mer långsiktiga kravet på en god ekonomisk hushållning. Även om balanskravet i sig är en nog så stor utmaning för vissa kommuner och landsting är det av flera skäl angeläget att framhålla det mer långsiktiga målet om att uppnå en god ekonomisk hushållning.

Lagstiftaren anför också att antalet äldre personer under de kommande åren blir fler. Detta kommer enligt lagstiftaren att leda till ökande behov av insatser inom främst vård och omsorg, vilket följs av krav på ökade resurser i kommuner och landsting. Till detta skall läggas att de kommunala pensionsutbetalningarna kommer att öka. Därför är det nödvändigt att kommuner och landsting är väl förberedda för att kunna möta de växande behoven av kommunal verksamhet. Detta kan ske genom att både verksamhet och ekonomi genomsyras av en god ekonomisk hushållning i ett både kort- och långsiktigt perspektiv. En ekonomi i balans samt en väl

fungerande uppföljning och utvärdering av ekonomi och verksamhet är enligt lagstiftaren nödvändiga förutsättningar för att kommuner och landsting skall kunna leva upp till kravet på en god ekonomisk hushållning.

Mot denna bakgrund föreslog lagstiftaren regler om att kommuner och landsting i sitt planerande skall använda sig av mål och riktlinjer. Vidare föreslogs att en utvärdering av målen skall ske i årsredovisningen. Syftet med dessa regler är att stödja kommuner och landsting i strävandena mot en god ekonomisk hushållning.

Det är enligt lagstiftaren inte meningsfullt att närmare reglera omfattningen och innehållet i sådana mål och riktlinjer, inte heller vilka områden av den kommunala verksamheten som skall omfattas. Detta måste den enskilda kommunen respektive det enskilda landstinget göra med utgångspunkt från sina egna förhållanden med beaktande av riksdagens beslutade nationella mål. Det är dock, enligt lagstiftaren, viktigt att mål och riktlinjer uttrycker realism och handlingsberedskap samt att de kontinuerligt utvärderas och omprövas.

4.5. Vad avses med god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv?

Som lagstiftarens allmänna utgångspunkt gäller att varje generation själv måste bära kostnaderna för den service som den konsumerar. Detta innebär att ingen generation skall behöva betala för det som en tidigare generation förbrukat. Lagstiftaren anger att överskottet (resultatet) måste vara tillräckligt stort för att motsvarande servicenivå skall kunna garanteras även för nästkommande generation, utan att den skall behöva uttaxeras en högre skatt.

Kommunerna och landstingen skall enligt lagstiftaren ange en tydlig ambitionsnivå för den egna finansiella utvecklingen och ställningen i form av mål. Målformuleringarna bör enligt lagstiftaren utgå från vad som i normalfallet är att betrakta som god ekonomisk hushållning. Varje enskild kommun och enskilt landsting får därefter anpassa målen till sina egna förhållanden och omständigheter.

Exempel på vad som kan ingå i den finansiella målsättningen är resultatkrav med anledning av framtida kapacitetsbehov, dvs. förmågan att även i framtiden producera service på nuvarande nivå. För att kravet på en god ekonomisk hushållning skall uppnås, bör resultatet ligga på en nivå som realt sett konsoliderar ekonomin. En annan viktig del i den finansiella målsättningen är skuldsättningen på kort och lång sikt. Kommunen eller landstinget kan sätta upp mål för soliditeten, dvs. hur mycket av tillgångarna som skall vara finansierade med egna medel.

Vidare bör kommunen eller landstinget i en finansieringsstrategi precisera hur olika delar (t.ex. investeringar och pensioner) skall finansieras. Även mål för flöden som in- och utbetalningsströmmar kan vara aktuella. Ett mål

kan vara nivån på betalningsberedskapen. I den finansiella målsättningen bör risk och andra osäkerhetsfaktorer vägas in.

4.6 Vad avses med god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv?

Enligt lagstiftaren tar verksamhetsperspektivet sikte på kommunens eller landstingets förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. För att skapa förutsättningar för en god ekonomisk hushållning, måste det enligt lagstiftaren finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Detta säkerställer en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet.

För att åstadkomma detta krävs bl.a. en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål. Vidare behövs enligt lagstiftaren resultatanalyser och kontroller som visar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål samt en effektiv organisation som säkerställer måluppfyllelsen.

Kommuner och landsting måste enligt lagstiftaren för att kunna styra verksamheterna säkerställa processer av betydelse för förutsättningarna att bedriva dessa kostnadseffektivt och ändamålsenligt. Exempel på områden är verksamhetsplaner, kvalitetspolicy, investeringsplaner, lokalförsörjningsplaner, upphandlings- och konkurrenspolicy och kompetensförsörjningsplanering.

En utvärdering skall ske om målen uppnåtts och den skall lämnas i årsredovisningens förvaltningsberättelse.

En viktig förutsättning för att kunna definiera kvalitativa finansiella riktlinjer och mål av styrande karaktär är att det i botten finns en tolkning och beskrivning av vad som avses med god ekonomisk hushållning i den enskilda kommunen eller landstinget. Det handlar om att definiera och precisera portalparagrafen i kommunallagens 8:e kapitel. Den stadgar att "kommuner eller landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer".

4.7 Vad innebär ändrade bestämmelser rörande god ekonomisk hushållning för revisorerna?

Revisorerna skall bedöma resultatet i delårsrapport och årsbokslut.

Enligt lagstiftaren var ett viktigt skäl för att i lag reglera upprättandet av delårsrapport att balanskravet medförde stora krav på den ekonomiska uppföljningen. I arbetet för en god ekonomisk hushållning är det viktigt att tillvarata de kunskaper och erfarenheter som finns hos de kommunala revisorerna. Mot denna bakgrund anser regeringen att de uttryckligen bör få

i uppgift att också bedöma om resultatet enligt delårsrapporten och årsbokslutet stämmer överens med kommunens eller landstingets mål för den ekonomiska förvaltningen.

Avsikten med att i lag införa en sådan skyldighet är att revisionens ställning därigenom kommer att stärkas samt att revision av mål för god ekonomisk hushållning sker i landets alla kommuner och landsting. Revisorerna skall även lämna ett skriftligt utlåtande av sin bedömning. Denna skall biläggas delårsrapporten eller årsbokslutet inför behandlingen i fullmäktige.

Tillägget i kommunallagen (9 kap 9 a §) lyder: "Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapporten som enligt 8 kap 20 § skall behandlas av fullmäktige och årsbokslutet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning skall biläggas delårsrapporten och årsbokslutet."

4.8. God sed och praxis för finansiella mål som stödjer god ekonomisk hushållning

Det mest använda resultatrelaterade målet, enligt en undersökning av professor Björn Brorström mfl från Göteborgs Universitet, är "Årets resultat skall uppgå till x procent av skatteintäkterna". Oftast innebär x procent runt 2 procent. Dessa 2 procent bygger på ett generellt synsätt som innebär att ett resultat på cirka 2 procent betraktas som god ekonomisk hushållning, eftersom ett sådant resultat antas ge utrymme för att över en längre tid skattefinansiera större delen av en normal investeringsvolym i en kommun eller ett landsting.

Ett liknade resultatrelaterat finansiellt mål är nettokostnadsandelen. Den beskriver balansen och utveckling av kommunens eller landstingets löpande intäkter och kostnader, och här lägger sig de flesta kommuner och landsting kring en nettokostnadsandel på 98 procent. Det bygger på liknande resonemang som ovan, nämligen att en nettokostnadsandel på 98 procent betraktas som god ekonomisk hushållning eftersom de flesta kommuner och landsting då antas klara av att över en längre tidsperiod finansiera sina reinvesteringar och nödvändiga nyinvesteringar.

5. Resultat

5.1 Allmänt

Resultatet av såväl analys av skriftliga dokument som intervjuer struktureras enligt nedan under respektive revisionsfråga uppdelat på *iakttagelser* och *synpunkter*.

5.2. Revisionsfråga nr 1

Är lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning samt antagna finansiella mål och därtill kopplad definition och tolkning kända?

Iakttagelser

Vid genomgång av inom området aktuella styrdokument framträder en bild av att Regionens styrning under de senaste åren blivit alltmer inriktad på att komma tillrätta med det bekymmersamma ekonomiska läget. Att, som ett första delmål, under 2005 uppnå balanskravet och att sedan successivt eftersträva god ekonomisk hushållning är tydligt prioriterade mål som lyfts fram i många olika sammanhang.

Likaså inskräps betydelsen av detta och situationens allvar genom att budgetdokumenten fastslår att ”ekonomin utgör den yttersta restriktionen för verksamheten”. Således råder ingen tvekan om att styrdokumentet beskriver vilka mål som gäller och skall prioriteras inom det ekonomiska området, vilket är grunden för att också få dessa begrepp och mål kända och väl förankrade i verksamheten. Till denna utveckling har den centrala ekonomiledningen bidragit med vällovligt arbete.

Vid intervjuerna visar det sig emellertid att organisatorisk tillhörighet och placering är avgörande för i vilken grad mål och begrepp är kända samt även i viss mån för hur den uppfattas och tolkas. Generellt är personer med central placering, exempelvis politiker i styrelsen och de ledande chefstjänstemännen, mest insatta och välinformerade i de olika frågeställningarna, medan lokalt placerade personer tenderar att vara mindre insatta och uppdaterade.

Synpunkter

Uppenbarligen har de senaste årens allt tydligare fokus på ekonomistyrningen resulterat i att en allt större del av organisationen fått bättre insikt i och förståelse för de finansiella målen och dess bakomliggande realiteter. Det finns därvidlag skäl att anta att den, i och för sig, självklara formuleringen ”ekonomin utgör den yttersta restriktionen för verksamheten” har haft betydelse och gjort stor nytta i detta sammanhang. Samtidigt måste man hålla i minnet att det per definition alltid råder och alltid kommer att råda resursknapphet inom den offentliga välfärdssektorn i den meningen att verksamhetens samlade behov och önskemål överstiger det totala finansieringsutrymmet, varför politiken tvingas till prioriteringar mellan många var för sig vällovliga satsningar.

Som en konsekvens av detta resonemang blir det också nödvändigt att hela tiden föra en dialog om vikten av att balansera ekonomin mot verksamhetens behov, eftersom en sund och välskött ekonomi utgör fundamentet för en välfungerande organisation som uthålligt kan leverera service och medborgaruppskattning till rätt kvalitet.

5.3. Revisionsfråga nr 2

Finns medvetenheten om betydelsen av lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning samt antagna finansiella mål vad avser krav på prioritering i olika sammanhang och på olika nivåer?

Iakttagelser

Vid intervjuerna framkommer tydligt att åtminstone alla centralt placerade intervjupersoner, mycket tack vare den centrala ekonomiledningens arbete, är införstådda med vad balanskrav och god ekonomisk hushållning ställer för krav på resultatnivåer samt därmed också i praktiken vad de antagna finansiella målen anger. Medvetenheten om begreppens betydelse och dignitet är också uppenbar, och flera intervjupersoner refererar till ”den dåliga ekonomiska historiken” och att man verkligen måste tillse att inte ”trilla dit igen”.

En detalj som noteras vid genomgång av och diskussion kring budgetdokumenten är att de skarpa formuleringarna på temat ”ekonomin sätter gränsen” har mildrats från och med 2006 till förmån för större verksamhetsfokus.

Synpunkter

Att medvetenheten om god ekonomisk hushållning och finansiella mål är uppenbar och tydlig hos ledande befattningshavare är en viktig förutsättning för att kunna arbeta vidare mot det eftersträvarsvärda målet att få en ännu bredare förankring, förståelse och uppslutning kring dessa fundamentala begrepp. För att nå dit krävs i första hand att de organisatoriska nivåerna under förvaltningsledningarna förmås att på ett bättre sätt hantera den svåra balansakten mellan ”helheten och delarna”.

En vanligen återkommande diskussion kopplad till detta är, hur stor operativ frihet de olika delarna inom organisationen skall ha. För att engagemang och kreativitet skall utvecklas är det viktigt, att de olika enheterna och verksamheterna inom ramen för sina uppdrag och ekonomiska ramar får tillåtelse och möjlighet att pröva egna lösningar i syfte att utveckla och effektivisera verksamheten. Samtidigt är det för varje organisation nödvändigt med en central samordning och styrning.

Sammanfattningsvis får man ha för ögonen, att det som är bra för den enskilda enheten samtidigt också måste gynna, eller i vart fall inte missgynna, helheten. I annat fall leder det ibland till att en verksamhet eller enhet vidtar åtgärder, som i och för sig är fördelaktiga på lokal nivå, men som försämrar läget för helheten. Man står då inför ett beteende som kallas

suboptimering och som är en vanlig fälla att hamna i vid alltför ensidig fokusering på underenheter och avdelningar.

5.4. Revisionsfråga nr 3

Står den finansiella planeringen på olika nivåer i samklang med lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning?

Iakttagelser

Under innevarande mandatperiod har fullmäktige antagit finansiella mål innebärande att balans skall uppnås 2005 och god ekonomisk hushållning, definierat som ett resultat om 2% av de samlade intäkterna från skatter och statsbidrag, skall uppnås 2007. I arbetet med budgetramar för 2007 har den då styrande majoriteten dock beslutat att flytta fram året för den senare målsättningens uppfyllande till 2008.

Regionens definition av god ekonomisk hushållning som 2% av de samlade intäkterna från skatter och statsbidrag ligger väl i linje med vad som motsvarar riksgenomsnittet i den sed och praxis som så sakteliga börjar utvecklas inom området.

Koncernledningsstabens ekonomienhet har genomfört en utredning med förslag till "Finansiell strategi för Region Skånes pensionsåtagande", vari föreslås att Regionen, i finansiella mål, skall förbinda sig att budgetera resultatnivåer som medför likvidmässiga överskott i en omfattning som möjliggör att bygga upp en pensionsreserv.

Synpunkter

Regionens definition av god ekonomisk hushållning som 2% av de samlade intäkterna från skatter och statsbidrag stämmer i och för sig väl med praxis på området, men det redovisas ingen mera djuplodande analys till målet. När argument inte redovisas för målsättningen antas två procent i resultatandel av skatteintäkterna helt enkelt vara bra, vilket ju inte alltid är korrekt i det enskilda fallet. Det bör dock framhållas att om Regionen valt en lägre målsättning hade "bevisbördan" för rimligheten i detta varit tung med tanke på den ekonomiska situationen i utgångsläget.

Att tillskapa medel för pensionsändamål genom att budgetera överskott är i och för sig mycket vällovt, men det absolut viktigaste är att dessa verkligen kommer till stånd. Det vill nämligen till att man lyckas driva verksamheten med strikt iakttagande av en budgetdisciplin som gör att man också kan redovisa överskott.

5.5. Revisionsfråga nr 4

Hur förhåller det sig med inställningen till att vidta korrigerande åtgärder i händelse av konstaterade eller befarade avvikelser från lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning samt antagna finansiella mål?

Iakttagelser

Stora förändringar har skett av styrningen inom Regionen alltsedan man inledningsvis tillämpade ett beställare- och utföraresystem med prestationsersättning till anslagsfinansiering under 2003-2005 och det nuvarande systemet där anslagsfinansiering kombineras med en prestationsdel.

På en övergripande nivå konstateras att många åtgärder innefattande utvecklings- och förändringsarbete har initierats på senare år. Den allra största av dessa är Skånsk Livskraft Vård och Hälsa, som innebär en omstrukturering av hela sjukvårdssektorn, och även om det inte explicit uttrycks, är denna förändring att betrakta som ett viktigt steg för att kunna uppnå god ekonomisk hushållning.

På operativ nivå tycks det emellertid vara vanligt förekommande att budgetansvariga tenderar att i första hand komma tillrätta med eventuella obalanser genom att försöka stärka sin intäktssida, vilket i praktiken innebär att man på olika sätt argumenterar för större anslag. Först när man har klart för sig att alla möjligheter till detta är uttömda, ger man sig i kast med att närmare analysera sin kostnads massa för att på olika sätt kunna effektivisera verksamheten.

Synpunkter

Det faktum att styrningen av Regionen från och med innevarande år har fått större verksamhetsfokus, samtidigt som det ekonomiska perspektivet tonats ner, kan i sig ha betydelse för benägenheten hos budgetansvariga på olika nivåer att vidta korrigerande åtgärder i händelse av befarade budgetavvikelser. Vissa intervjupersoner har också framför uppfattningen att det förekommer ”dubbla styr signaler” när politiska beslut om tilläggsbudgetering och vårdgaranti medför större personalstyrka, samtidigt som budskapet från tjänstemannaledningen är att budgeten måste hållas.

Vidare har det från ett stort antal intervjuade tjänstemän framhållits att just innevarande år, med tanke på att det är valår, är särskilt svårt att hantera i styrhänseende. Det kan i detta sammanhang bara konstateras att det i praktiken är en omständighet som offentlig sektor måste leva med.

En annan omständighet som den genomförda granskningen noterar är det faktum att tidsperspektivet kopplat till god ekonomisk hushållning borde tillmätas betydligt större dignitet än vad som tycks vara fallet i det praktiska agerandet på olika organisatoriska nivåer. God ekonomisk hushållning utifrån effektiv resursfördelning handlar inte bara om att placera tillgängliga resurser här och nu på ett sätt som verkar rätt och riktigt. Det gäller också att

avsätta tillräckligt med resurser för att den aktuella organisationen skall stå väl rustad inför framtiden och vara beredd på de förändringar, som då kan bli nödvändiga.

Det gäller nämligen att prioritera rätt och riktigt för stunden, men samtidigt avsätta medel för att organisationen skall kunna anpassa sig till framtida förändringar. För att uttrycka sig teoretiskt skall en framgångsrik organisation således eftersträva såväl *allokativ* som *adaptiv* effektivitet. Intervjuerna ger vid handen att stora delar av organisationen fokuserar för mycket med det förstnämnda av dessa begrepp, vilket riskerar att äventyra god ekonomisk hushållning i ett längre perspektiv.

Även om verksamheterna upplever behov av en viss storlek, är det ytterst finansieringssidan som, åtminstone över tid, måste utgöra en begränsande faktor för den samlade konsumtionen. Då utrymmet för att öka avgifts- och skattefinansieringen ofta är begränsat, tvingas de offentliga beslutsfattarna att i klart större utsträckning än tidigare att prioritera bland ett antal var för sig vällovligen satsningar. Detta har varit en delvis ny situation för många, som varit med under den kraftiga expansionsfasen på i synnerhet 1970-talet. Man har nu helt enkelt varit tvungen att först ta hänsyn till vad man maximalt kan finansiera och därefter fördelat de tillgängliga resurserna mellan de respektive verksamhetsgrenarna utifrån deras olika behovssituation.

För att bli framgångsrik i det längre perspektivet kommer det att handla om att även i tider av stark tillväxt hela tiden väga verksamhetens behov mot möjligheten att finansiera dessa såväl inom den aktuella planperioden som på längre sikt.

5.6. Revisionsfrågor och sammanfattande svar

1. Är lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning och därtill kopplad definition och tolkning känd?

Åtminstone från regioncentral nivå ner till förvaltningscheferna är svaret ja. På de organisatoriska nivåerna därunder är uppfattningarna däremot skiftande, och det förefaller inte som om god ekonomisk hushållning och balanskrav är särskilt konkreta begrepp för dessa.

2. Finns medvetenheten om betydelsen av lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning vad avser krav på prioritering i olika sammanhang och på olika nivåer?

Medvetenheten finns organisatoriskt åtminstone ner till förvaltningsledningarna, men för verksamhetschefer känns det som att den vanligaste prioriteringen i praktiken blir "patienten, personalen och ekonomin" i nämnd ordning.

3. Står den finansiella planeringen på olika nivåer i samklang med lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning?

Regionens finansiella mål samt definition av god ekonomisk hushållning som 2% av de samlade intäkterna från skatter och statsbidrag ligger väl i linje med vad som kan uppfattas som rimliga nivåer för god ekonomisk hushållning. Även förslaget till "Finansiell strategi för Region Skånes pensionsåtagande" verkar i samma riktning. Därmed blir svaret ja vad avser den centrala nivån, medan de flesta nämnder och förvaltningar fortfarande har ett betydande utvecklings- och förändringsarbete framför sig på detta område.

4. Hur förhåller det sig med inställningen till att vidta korrigerande åtgärder i händelse av konstaterade eller befarade avvikelser från lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning?

Det konstateras att det är betydligt lättare att sätta upp finansiella mål än att följa desamma. Styrkan i styrningen prövas först när det blir skarpt läge om organisationen har att hantera olika typer av konstaterade eller befarade avvikelser från uppsatta mål. Hittills har det då visat sig att, särskilt nämnder och förvaltningar, tenderar att avvakta med att vidta korrigerande åtgärder och in i det längsta hoppas på att situationen skall kunna lösas utan alltför stora ingrepp och omprioriteringar i verksamheten. I samma riktning pekar det faktum att den centrala nivån har valt att flytta fram tidpunkten för infriandet av de finansiella målen i stället för att redan nu vidta mera genomgripande åtgärder.

6. Sammanfattning

Regionens styrning har under de senaste åren blivit alltmer inriktad på att komma tillrätta med det bekymmersamma ekonomiska läget.

Styrdokumentet beskriver vilka mål som gäller och skall prioriteras inom det ekonomiska området, vilket är grunden för att också få dessa begrepp och mål kända och väl förankrade i verksamheten.

Regionens finansiella mål samt definition av god ekonomisk hushållning som 2% av de samlade intäkterna från skatter och statsbidrag ligger väl i linje med vad som motsvarar riksgenomsnittet i den sed och praxis som så sakteliga börjar utvecklas inom området. Även förslaget till ”Finansiell strategi för Region Skånes pensionsåtagande” verkar i samma riktning.

Målen för god ekonomisk hushållning utifrån ett verksamhetsmässigt perspektiv måste tydliggöras och konkretiseras för att kunna utgöra bättre instrument för styrning, och även om denna granskning avgränsats till att fokusera på den finansiella delen, är det viktigt att fortsätta arbetet med att utveckla mål som främja ett samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

Åtminstone alla centralt placerade intervjupersoner är införstådda med vad balanskrav och god ekonomisk hushållning ställer för krav på resultatnivåer samt därmed också i praktiken vad de antagna finansiella målen anger.

Organisatorisk tillhörighet och placering är avgörande för i vilken grad mål och begrepp är kända samt även i viss mån för hur den uppfattas och tolkas. Generellt är personer med central placering, exempelvis politiker i styrelsen och de ledande chefstjänstemännen, mest insatta och välinformerade i de olika frågeställningarna, medan lokalt placerade personer tenderar att vara mindre insatta och uppdaterade.

Budgetdokumentens skarpa formuleringar på temat ”ekonomin sätter gränsen” har mildrats från och med 2006 till förmån för större verksamhetsfokus.

Vissa intervjupersoner har också framfört uppfattningen att det förekommer ”dubbla styrsignaler” enär politiska beslut om tilläggsbudgetering och vårdgaranti medför större personalstyrka, samtidigt som budskapet från tjänstemannaledningen är att budgeten måste hållas.

På en övergripande nivå konstateras att många åtgärder innefattande utvecklings- och förändringsarbete har initierats på senare år. Den allra största av dessa är Skånsk Livskraft Vård och Hälsa, som innebär en omstrukturering av hela sjukvårdssektorn.

På operativ nivå tycks det emellertid vara vanligt förekommande att budgetansvariga tenderar att i första hand komma tillrätta med eventuella obalanser genom att försöka stärka sin intäktssida, vilket i praktiken innebär att man på olika sätt argumenterar för större anslag. Först när man har klart

för sig att alla möjligheter till detta är uttömda ger man sig i kast med att närmare analysera sin kostnads massa för att på olika sätt kunna effektivisera verksamheten.

För att skapa en organisationskultur som fullt ut främjar god ekonomisk hushållning även på verksamhetsnivå krävs en omfattande och fortlöpande dialog mellan central och lokal nivå. Denna måste, som utgångspunkt, ha en pedagogisk ansats som syftar till att förklara att alla organisationens intressenter är betjänta av att verksamheten bedrivs utifrån en god ekonomisk hushållning, och att verksamheten, sett över tid, alltid blir lidande av motsatsen.

God ekonomisk hushållning kan nämligen ses i två dimensioner; att hushålla i tiden och över tiden. Detta innebär att väga ekonomi mot verksamhet på kort sikt, samt att väga verksamhetens behov nu mot verksamhetens behov på längre sikt. I anslutning till detta noteras att verksamhetsföreträdare på lokal nivå, av olika anledningar, tenderar att förbise den senare dimensionen och därmed det kortsiktiga agerandets betydelse för god ekonomisk hushållning i ett längre perspektiv.

Det gäller nämligen att prioritera rätt och riktigt för stunden, men samtidigt avsätta medel för att organisationen skall kunna anpassa sig till framtida förändringar. För att uttrycka sig teoretiskt skall en framgångsrik organisation således eftersträva såväl *allokativ* som *adaptiv* effektivitet. Intervjuerna ger vid handen att stora delar av organisationen fokuserar för mycket på det förstnämnda av dessa begrepp, vilket riskerar att äventyra god ekonomisk hushållning i ett längre perspektiv.

I detta sammanhang är det också viktigt med både ledarskap och medarbetarskap som förmår att balansera de lokala intressena mot allas gemensamma bästa utifrån ett regional helhetstänkande.

För att bli framgångsrik i det längre perspektivet kommer det att handla om att även i tider av stark tillväxt hela tiden väga verksamhetens behov mot möjligheten att finansiera dessa såväl inom den aktuella planperioden som på längre sikt.

Bilaga 1

Intervjufrågor

Vid samtal och dialoger med personer på olika organisatoriska nivåer, både politiker och tjänstemän, har bl a följande frågeställningar berörts:

1. Är lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning samt antagna finansiella mål och därtill kopplad definition och tolkning kända?
2. Finns medvetenheten om betydelsen av lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning samt antagna finansiella mål vad avser krav på prioritering i olika sammanhang och på olika nivåer?
3. Står den finansiella planeringen på olika nivåer i samklang med lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning?
4. Hur förhåller det sig med inställningen till att vidta korrigerande åtgärder i händelse av konstaterade eller befarade avvikelser från lagstiftningen kring balanskrav och god ekonomisk hushållning samt antagna finansiella mål?

Intervjupersoner

Regionråd, nämnds/styrelseordförande, regiondirektör, ekonomidirektör, andra centralt placerade cheftjänstemän, förvaltningschefer, lokala ekonomichefer samt första linjens chefer