



Region Skåne

**Granskning av intäktsbudgetering
Granskningsrapport**

Audit
KPMG AB
4 maj 2015
Antal sidor: 10

Intäktsbudgetering revisionsrapport_2.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte och revisionsfrågor	2
4.	Avgränsning	2
5.	Metod	2
6.	Projektorganisation	3
7.	Allmänt om skatteintäkter och utjämning	3
8.	Hur budgeteras skatteintäkter i Region Skåne?	4
9.	Vilka bedömningar ligger till grund för intäktsbudgetering?	5
10.	Hur följer arbetet med budgetering god sed och praxis inom området?	5
11.	I vilken omfattning används uppdaterade prognoser i intäktsbudgeteringen och hur hanteras minskade/ökade skatteintäkter under året?	6
12.	Vilken framförhållning har man i Region Skåne vad gäller planering av intäkter?	7
13.	Hur träffsäker är Koncernstaben i sina prognoser?	7

1. Sammanfattning

Vi har av Region Skånes revisorer haft i uppdrag att granska intäktsbudgetering med fokus på skatteintäkter.

I en resursstyrd verksamhet som Region Skåne utgör de samlade intäkterna underlag för den totala verksamhetsvolymen avseende hälso- och sjukvård, kollektivtrafik m.m. Den största delen av intäkterna är skatt och kommunal utjämning vilka vida överstiger de intäkter som kommer från olika slags avgifter t.ex. inom kollektivtrafik och patientavgifter.

Skatteintäkterna uppgår till ca 81 procent av Region Skånes intäkter och utgör en viktig grund för övrig budgetering. Senast tillgängliga prognoser från SKL¹ används som bas för egna bedömningar och intäktsbudgeteringen låses för nästkommande års budget i augusti, även om senare prognoser finns tillgängliga under hösten. Att intäktsbudgeten ”låses” redan i augusti är av praktiska skäl för att kunna fördela budget till verksamheterna och ge dessa rimlig tid att utarbeta sina detaljbudgetar.

De bedömningar som görs utgår ifrån SKL:s prognoser. De flesta kommuner och regioner/landsting använder sig av SKL:s prognoser eftersom SKL har visat sig ha en hög träffsäkerhet i jämförelse med de två andra prognosmakarna för skatteintäkter – Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet. SKL:s prognoser modifieras av Koncernstab ekonomi med kända faktorer som påverkar Region Skånes skatteintäkter så att regionens prognoser blir mer träffsäkra. Historiskt har detta visat sig vara en framgångsrik strategi.

Arbetet följer god sed och praxis såtillvida att de allra flesta regioner/landsting och kommuner använder sig av SKL när de gör sina skatteprognoser. Det är god sed och praxis att ta tillvara all tillgänglig information som kan påverka budget och prognos vilket också görs inom Region Skåne.

Uppdaterade prognoser under året används för kommande års budgetar och för att prognostisera Region Skånes resultat i delårsbokslut och liknande. Om utfallet av skatteintäkterna skulle bli högre än budgeterat påverkar detta inte verksamheternas budgetar. Däremot påverkas kommande års budgetar som baseras på de förutsättningar, bland annat i form av skatteintäkter, som regionen har.

Regionen har en lång framförhållning i budgetering och prognostisering av skatteintäkterna. I budgetsammanhang görs budget för innevarande år samt plan för de två kommande åren. SKL gör fyraårsprognoser som regionen använder för att komplettera med egna bedömningar. Regionen gör dessutom utblickar/simuleringar för de tio närmaste åren.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det arbetssätt regionen har vad gäller intäktsbudgetering lett till en mycket hög träffsäkerhet under de senaste tio åren. Det har varit en avvikelse i utfall jämfört med budget i positiv riktning på 0,6 procent i genomsnitt. De största avvikelserna var under åren 2010-2011 vilka var svårbedömda p.g.a. finanskrisen år 2008 och den därpå följande lågkonjunkturen. Den största avvikelsen var år 2010 med 1,7 procent. Även SKL, Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet hade stora avvikelser under dessa år.

¹ Sveriges kommuner och landsting

Vår bedömning är att arbetet med att budgetera intäkter i form av skatter, utjämning och generella statsbidrag fungerar ändamålsenligt och effektivt.

2. Bakgrund

I en resursstyrd verksamhet utgör de samlade intäkterna underlag för den totala verksamhetsvolymen avseende hälso- och sjukvård och kollektivtrafik m.m. Den största delen av intäkterna är skatt och kommunal utjämning vilka vida överstiger de intäkter som kommer från olika slags avgifter t.ex. inom kollektivtrafik och patientavgifter.

Region Skånes förtroendevalda revisorer vill ha en kartläggning över hur Region Skåne budgeterar för sina skatteintäkter, vilka bedömningar som ligger till grund för detta och om arbetet följer god sed och praxis inom området.

3. Syfte och revisionsfrågor

Med utgångspunkt från ovan nämnda har vi granskat hur intäktsbudgeteringen i Region Skåne organiseras, planeras och genomförs utifrån beslut på olika nivåer.

Rapporten syftar till att besvara följande frågor:

1. Hur budgeteras skatteintäkter i Region Skåne?
2. Vilka bedömningar ligger till grund för intäktsbudgetering?
3. Hur följer arbetet med budgetering god sed och praxis inom området?
4. I vilken omfattning används uppdaterade prognoser i intäktsbudgeteringen och hur hanteras minskade/ökade skatteintäkter under året?
5. Vilken framförhållning har man i Region Skåne vad gäller planering av intäkter?

4. Avgränsning

Granskningen har avsett budgetering/prognos av skatteintäkter. Vi har också belyst hur intäkter från skatteutjämningsystemet budgeteras/prognostiseras.

5. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker

Rapporten är saklighetsgranskad av Åke Andersson, Chefscontroller Koncernstab Ekonomistyrning.

6. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Göran Andersson, Certifierad kommunal revisor.

7. Allmänt om skatteintäkter och utjämning

Skatteintäkterna i Region Skåne uppgick till totalt 32 266,4 miljoner kronor år 2014. Intäkter från verksamheterna uppgick samma år till 7 644 miljoner kronor. Skatteintäkter är alltså den allra viktigaste intäktskällan för regionen med sina ca 81 procent av de totala intäkterna.

Skatteintäkterna för ett enskilt år påverkas av antalet beskattningsbara invånare i huvudsak samt deras beskattningsbara inkomster.

För att alla medborgare i landet ska kunna garanteras möjligheten till likvärdig service har vi i Sverige ett utjämningsystem som jämnar ut effekterna av medborgarnas inkomster och andra strukturella skillnader över riket. Det består av fyra delar – inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag och regleringsbidrag/-avgift.

I inkomstutjämningen utjämnas skillnader i skatteinkomster mellan landsting/regioner. Den nuvarande inkomstutjämningen som tillämpats sedan år 2005, innebär att staten i huvudsak finansierar utjämningen. Före år 2005 bekostades inkomstutjämningen av kommun- respektive landstingskollektivet. Från och med år 2005 är det staten som genom bidrag betalar huvuddelen av inkomstutjämningen. Samtidigt avskaffades det generella statsbidrag som tidigare utgick till kommuner och landsting.

Strukturbidraget är en följd av förändringarna i utjämningsystemet från den 1 januari 2005. Det avser att kompensera för delar i utjämningsystemet som före år 2005 gav ”små landsting” kompensation för högre kostnad per invånare. Syftet är att eliminera effekten av omläggningen av utjämningsystemet så att de landsting som tidigare fick bidrag enligt delmodeller i utjämningsystemet inte ska förlora på att dessa delmodeller nu inte längre finns.

Kostnadsutjämningen syftar till att jämna ut för strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan enskilda kommuner respektive landsting. Kompensation ges inte för att ett landsting/region väljer att ha en högre servicenivå och därmed påföljande högre kostnader. Kompensationen ska syfta till att jämna ut för sådana faktorer som det enskilda landstinget/regionen inte själv kan råda över. Kostnadsutjämningen består av olika delmodeller för landsting. En av delmodellerna kompenserar för skillnader i förekomsten av befolkningsförändringar, en annan för skillnader i strukturella lönekostnader och ytterligare en annan för kollektivtrafik.

Regleringsbidraget/-avgiften beror på att staten inte på förhand vet kostnaden för den kommunala utjämningen. Därför görs en ”avräkning” i efterhand som kan vara positiv eller negativ och som fördelas efter antal invånare i respektive landsting/region. Om kostnaderna för utjämningen är högre än vad staten har i anslag utgår en avgift till kommuner och landsting/regioner medan ett överskott i statens anslag innebär att kommuner och landsting/regioner får ett bidrag.

För år 2015 får Region Skåne 5,5 miljarder kronor i inkomstutjämningsbidrag. Kostnadsutjämnningen resulterar i en avgift om 212 miljoner kronor och regleringsavgiften uppgår till 555 miljoner kronor.

8. Hur budgeteras skatteintäkter i Region Skåne?

8.1 Iakttagelser

Budgeteringen av skatteintäkter är en del i budgetarbetet och följer ordinarie tidplan för arbetet med regionens budget och verksamhetsplan. Skatteintäkter, generella statsbidrag och övriga intäkter är utgångspunkten för den övriga budgeten och talar om vilket utrymme som finns att bedriva verksamhet för. Det är Koncernstaben som gör prognoserna.

Budgetprocessen beskrivs i Region Skånes budgetdokument för år 2015 samt på Region Skånes hemsida. Där framgår bland annat att arbetet med att ta fram budget med verksamhetsplan pågår året om. Detta gäller även för intäktsbudgeteringen där man tar del av framför allt SKL:s prognoser som uppdateras flera gånger per år. För att få så rätt ingångsvärden som möjligt i budgeten används senast tillgängliga prognoser. Om budgeten tas av fullmäktige i september eller oktober innebär det att intäktsbudgeten bygger på prognoser gjorda i augusti månad. Vid valår då budgeten tas i fullmäktige i november eller december används en senare prognos.

I Sverige finns tre bedömare som publicerar skatteunderlagsprognoser, SKL, Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet. SKL gör för varje landsting/region särskilda prognoser för skatteintäkter och skatteutjämnning och det är i huvudsak SKL:s prognoser som används som utgångspunkt för att prognostisera skatteintäkterna i Region Skåne. Med utgångspunkt i SKL:s prognoser gör regionen justeringar i vissa parametrar för att det erfarenhetsmässigt ger ett bättre resultat.

De justeringar som regionen själva gör är att slutavräkningarna på skatteintäkterna justeras. Om bedömningen är att SKL:s prognos är alltför optimistisk jämfört med regionens egen prognosmodell görs ibland en justering även för detta. För kostnadsutjämningsdelen i utjämnningssystemet görs även justeringar för befolkningsförändringar eftersom SKL inte brukar ha med någon effekt för Stockholm kommande år. Erfarenhetsmässigt vet Koncernstab ekonomi att det påverkar alla övriga regioner/landsting i landet i kraft av sin storlek.

SKL:s prognos för skatteintäkter inkl. kommunalekonomisk utjämnning är 30 799 miljoner kronor för år 2015. Efter justeringar har Region Skåne lagt en budget på 30 914 miljoner kronor, alltså ca 115 miljoner kronor över SKL:s prognos. Därtill kommer en budget för läkemedelssubventionen på 2 724 miljoner kronor, totalt 33 638 miljoner kronor.

8.2 Analys och bedömning

Vår bedömning är att arbetet med intäktsbudgetering är ändamålsenlig. Man använder den bästa tillgängliga informationen och kompletterar med egna bedömningar.

Att intäktsbudgeten ”läses” redan i augusti får vi anse vara av praktiska skäl. Intäkterna i Region Skånes budget är till stor del förutsättningarna för verksamheternas utrymme och dessa måste ha rimlig tid att göra sina kostnadsbudgetar även om det finns en plan för kommande år.

9. Vilka bedömningar ligger till grund för intäktsbudgetering?

9.1 Iakttagelser

Bedömningar görs kollegialt av ekonomidirektören, chefscontroller, budgetsamordnare, enhetschefen för budget, redovisning och finans, chefen för uppföljning och analys samt stabschef ekonomi. I denna grupp diskuteras strategiska ekonomiska frågor såsom budget och prognoser i allmänhet och där ingår även budget och prognoser vad gäller skatteintäkterna.

Bedömningar görs utifrån framför allt SKL:s prognoser och justeras med de parametrar som beskrivs i kapitel 8.

9.2 Analys och bedömning

Att bedömningar görs i en större grupp är bra. Det ökar sannolikt kvaliteten i budget och prognos samtidigt som sårbarheten minskar jämfört med om prognoserna skulle gjorts av ett färre antal personer. I det rent praktiska hantverket är flera personer inblandade vilket också bidrar till att minska sårbarheten.

10. Hur följer arbetet med budgetering god sed och praxis inom området?

10.1 Iakttagelser

God sed och praxis är att ta till sig all tillgänglig information som leder till så bra och träffsäker prognos som möjligt. De flesta kommuner, landsting och regioner använder sig av SKL:s, Ekonomistyrningsverkets och Finansdepartementets prognoser som grund för egna bedömningar. Så gör också Region Skåne.

10.2 Analys och bedömning

Vår bedömning är att arbetet med budgetering följer god sed och praxis inom området.

11. I vilken omfattning används uppdaterade prognoser i intäktsbudgeteringen och hur hanteras minskade/ökade skatteintäkter under året?

11.1 Iakttagelser

Den prognos som används i budgeten är den senaste från SKL som är tillgänglig vid tillfället då budgetförutsättningarna definitivt behöver låsas. Det är den prognos som presenteras i augusti av SKL som används. Till prognosen läggs några få egna antaganden vilket beskrivits i kapitel 8 och 9 i denna rapport.

Förändringar i skatteintäkter under året påverkar inte verksamheternas budgetar. Minskade eller ökade intäkter under året hanteras i form av förändringar i prognoserna över regionens intäkter. Finansförvaltningen ”står risken”.

Ombudgeteringar i verksamheterna sker ibland men har ingenting med skatteintäktsprognoserna att göra. Ökade eller minskade skatteintäkter i förhållande till lagd budget hanteras i kommande års budgetar. Sålunda kan plan för de två kommande åren, framför allt det andra året i planen, revideras utifrån skatteutfallet men innevarande års budget påverkas inte.

Som framgår av kapitel 8 sker budgetarbete och prognosarbete året om.

11.2 Analys och bedömning

Det är rimligt att skillnader mellan budgeterade intäkter och utfall inte ska påverka lagd budget. Det skulle bara innebära att styrningen av verksamheten riskerar att bli ad-hoc. Region Skåne har utarbetade metoder för styrning och uppföljning och dessa skulle störas av oväntade resursförändringar (positiva och negativa) under året. En budget måste ligga fast. Eventuella avvikelser från budget ska analyseras och inte ”täckas över” med ombudgeteringar.

Det finns ingen ”risk” att skattepengar skulle samlas på hög på koncernkontoret i de fall skatteintäkterna skulle bli högre än budgeterat. Samtliga regionens resurser beaktas i kommande års budgetarbete, så även eventuella överskott i skatteintäkter i förhållande till budgeterade skatteintäkter.

12. Vilken framförhållning har man i Region Skåne vad gäller planering av intäkter?

12.1 Iakttagelser

Region Skånes budget avser innevarande år samt en plan för de två nästkommande åren. Nuvarande budget avser alltså år 2015 samt en plan för åren 2016-2017. Detta är alltså den minsta tidshorisonten som även skatteintäkterna planeras för.

I den modell som SKL tillhandahåller sträcker sig prognoserna fram till och med år 2019. Koncernstaben gör med SKL:s prognoser som underlag framskrivningar till och med tio år framåt.

Samtliga prognoser som Koncernstaben gör baseras på nuvarande skattesats och i övrigt kända förhållanden.

12.2 Analys och bedömning

Region Skåne har en god framförhållning i planeringen av skatteintäkter och övriga intäkter. Man ser tio år framåt för att tidigt se vad som komma skall. Region Skåne är en stor organisation som det tar tid att vända och därför är det bra att ha tio års tidshorisont. Den tioåriga "utblicken" förändras givetvis i takt med att verkligheten förändras och revideras därför löpande.

13. Hur träffsäker är koncernstaben i sina prognoser?

13.1 Iakttagelser

Av de prognosmakare som gör skatteprognoser har SKL i genomsnitt och över tid presterat bättre prognoser än Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet. Det framgår av en rapport från SKL publicerad 2015-01-30 "Utvärdering av skatteunderlagsprognoser för 2013". Av denna anledning använder sig Region Skåne av SKL:s prognoser som utgångspunkt för sina egna modifierade prognoser.

Tabellen nedan visar budgeterade intäkter i Region Skåne (skatteintäkter, kommunalekonomisk utjämning och generella statsbidrag) de senaste tio åren. För år 2015 gäller att utfallssiffran är en prognos. Senaste prognos gjordes i mars månad 2015.

År	Utfall, Mkr	Budget, Mkr	Awikelse, Mkr	Awikelse, %
2006	23 820,9	23 537,0	283,9	1,2%
2007	25 310,4	24 929,0	381,4	1,5%
2008	26 569,3	26 648,2	-78,9	-0,3%
2009	27 227,6	27 365,5	-137,9	-0,5%
2010	28 472,4	28 001,3	471,1	1,7%
2011	29 340,9	28 925,1	415,8	1,4%
2012	29 827,1	29 683,8	143,3	0,5%
2013	30 636,7	30 582,8	53,9	0,2%
2014	32 266,3	32 266,4	-0,1	0,0%
2015	33 720,6	33 638,4	82,2	0,2%
Genomsnitt	287 192,2	285 577,5	1 614,7	0,6%

Tabell 1 Budget, utfall och avvikelser för skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag åren 2006-2015 i Region Skåne. Källa: Koncernstaben Region Skåne.

13.2 Analys och bedömning

Tabellen visar att Region Skåne har en hög prognossäkerhet i beräkning av skatteintäkterna. Under tio års tid har avvikelserna i genomsnitt varit 0,6 procent. Sammanlagt har en överbudgetering skett med 1,6 miljarder kronor på tio år.

Tabellen visar på en försiktighetsprincip. För i stort sett alla åren har utfallet varit högre än budgeterat. Avvikelseerna var störst under åren 2010 och 2011 vilka också var svårbedömda år. Det var svårt att bedöma skatteintäkterna under lågkonjunkturen som startade med finanskrisen år 2008. Här gjorde försiktighetsprincipen återigen sig gällande och en något pessimistisk bedömning låg till grund för budgeteringen av skatteintäkter under dessa år. Vår bedömning är att det är bättre att tillämpa försiktighetsprincipen än att överskatta skatteintäkterna.

KPMG, dag som ovan

Göran Andersson
Certifierad kommunal revisor