

Tjänsteutlåtande

Datum 2020-03-26

Diarienummer RS 2019–05408

Västra Götalandsregionen

Koncernkontoret

Handläggare: Maria Grip, Björn Jägesten

E-post: maria.k.grip@vgregion.se,

bjorn.jagesten@vgregion.se

Till ägarutskottet

Övergripande ramverk för budgetprocessen i Västra Götalandsregionen

Förslag till beslut

Ägarutskottet föreslår att regionstyrelsen föreslår regionfullmäktige att besluta följande

1. Regionfullmäktige rekommenderar partierna att i sitt budgetarbete utgå från detta ramverk.

Sammanfattning av ärendet

Detta dokument är framtaget av Koncernkontoret i samråd med de politiska partierna representerade i regionfullmäktige. Syftet med dokumentet är att tydliggöra och skapa en samsyn kring det ramverk som partierna har att förhålla sig till vad avser koncernens budget samt nämnders och styrelsers arbete med överenskommelser, uppdrag och detaljbudgetar.

Det övergripande syftet med detta arbete är att tillse att Västra Götalandsregionen har en ekonomiskt långsiktigt hållbar utveckling, där de yttre ramarna för vad som är möjligt i det politiska budgetarbetet fastslås. Det är upp till partierna att, inom dessa givna ramar, prioritera verksamheter för invånarnas bästa, enligt regionens uppdrag.

Ramverket bör uppdateras inför varje mandatperiod i anslutning till beslut om politisk organisation.

Fördjupad beskrivning av ärende

Budgetens relation till övriga styrdokument

Regionfullmäktiges budget är det övergripande styrdokumentet och vid en eventuell konflikt gentemot andra styrande dokument är det budgeten som gäller. Mål i planer och program bör formuleras utifrån perspektivet att de ska kunna

vara nedbrytbara i årliga budgetbeslut, med fokus på det som är särskilt angeläget under den aktuella budget- och planperioden.

Hantering av mål

Regionfullmäktige formulerar långsiktiga och strategiska mål, varefter nämnder och styrelser ansvarar för att bidra till måloppfyllelse i förhållande till den politiska viljeriktning som regionfullmäktige har uttryckt genom dessa mål. I detta ansvar ligger att bryta ner budgetmålen för den egna verksamheten med syfte att skapa handlingskraft och effekt i verksamhetsplaneringen.

Regionfullmäktige beslutar vilka nämnder och styrelser som ska arbeta med ett visst mål. Detta görs i samband med regionfullmäktiges budgetbeslut.

Finansiella mål

De finansiella målen syftar till att uppnå en god ekonomisk hushållning i enlighet med det som stadgas i kommunallagens elfte kapitel. Målen beskrivs i riktlinjen för god ekonomisk hushållning (RS 2019–06176) och är formulerade för att möta den övergripande ekonomiska inriktningen att Västra Götalandsregionen ska ha en god resultatutveckling, finansiell kapacitet, ekonomisk riskhantering och kontroll.

Budgetprocessens olika moment

Koncernkontorets planeringsunderlag

Koncernkontoret lämnar i början av året ett planeringsunderlag till partierna inför budgetarbetet. Underlaget är inget beslutsdokument för någon politisk instans utan syftar till att ge nulägesanalys samt beskriva Koncernkontorets syn på de huvudsakliga utmaningarna för Västra Götalandsregionen. När så är möjligt ska Koncernkontoret presentera förslag på tänkbara vägar framåt i dessa utmaningar.

Partiernas budgetarbete

Partierna fördelar regionbidrag till nämnder och styrelser samt formulerar den övergripande inriktningen genom mål och/eller uppdrag som ska vara vägledande under budget- och planperioden. Koncernkontoret är behjälpligt under budgetarbetet och bistår under våren med kompletterande planeringsunderlag där bland annat uppdaterade prognoser för skatteintäkter och pensionskostnader presenteras.

Regionfullmäktiges budgetbeslut

Regionfullmäktige bör fatta beslut om budget för nästkommande år innan juni månads utgång. Om inte partierna kommer överens om något annat presenterar den sittande politiska ledningen sitt budgetförslag först, varefter oppositionspartierna presenterar sina budgetförslag. I de fall det finns särskilda skäl att revidera budgetbeslutet under året kan en kompletteringsbudget

fastställas.

Riktlinjer för detaljbudget och vårdöverenskommelser

Efter att regionfullmäktige har fastställt budget ska regionstyrelsen besluta om riktlinjer för nämnders och styrelser arbete med detaljbudget. I anslutning till detta beslut ska Hälso- och sjukvårdsstyrelsen fatta beslut om en riktlinje för vårdöverenskommelsearbetet.

Syftet med de regiongemensamma riktlinjerna för detaljbudget är att med regionfullmäktiges budget som utgångspunkt ange förtydligande förutsättningar och villkor för nämnders och styrelser arbete med sina detaljbudgetar. Riktlinjen ska bidra till att nämnder och styrelser i detaljbudgetarbetet omhändertar eventuella obalanser i ekonomi och verksamhet.

Syftet med riktlinjer för vårdöverenskommelser är att utifrån regionfullmäktiges budget och andra relevanta styrande dokument ange förtydligande förutsättningar och villkor för beställare inom hälso- och sjukvården i sitt arbete med vårdöverenskommelser.

Överenskommelser och uppdrag

Arbetet med överenskommelser och uppdrag ska präglas av samarbete och partnerskap. Beställarnämnder och utförarstyrelser ska gemensamt ta ett helhetsansvar för att nå regionfullmäktiges mål som har fastställts i budget och andra styrande dokument. Processen ska präglas av tidiga planeringsförutsättningar, transparens och förståelse för de olika rollerna. Det handlar också om att gemensamt flytta fokus från intäktsutveckling till kostnadskontroll.

Nämnders och styrelser detaljbudgetar

Nämnder och styrelser bör senast innan utgången av oktober besluta om detaljbudget för nästkommande år. Detaljbudgeterna ska leda till ett genomförande av regionfullmäktiges budget, beställarnämnds uppdrag, vårdöverenskommelser samt andra för nämnden/styrelsen relevanta styrande dokument. Detaljbudgeten ska utformas så att kostnaderna inte överstiger intäkterna. Undantag från denna regel för användning av eget kapital eller upplösning av obeskattade reserver hanteras i särskild ordning fastställd i riktlinje för detaljbudget.

Koncernens detaljbudget

Koncernens detaljbudget är en konsolidering av samtliga verksamheters detaljbudgetar och syftar till att ge en samlad och översiktlig bild av Västra Götalandsregionens ekonomi och verksamhet för det kommande året. Baserat på analyser av nämnders och styrelser detaljbudgetar slår regionstyrelsen i samband med koncerndetaljbudget även fast den kommande inriktningen för

uppsiktsplikten samt vid behov uppmanar nämnder och styrelser att inkomma med förtydliganden eller på annat sätt säkra måluppfyllelsen inom specifika områden. Koncerndetaljbudget beslutas av regionstyrelsen senast innan februari månads utgång under aktuellt budgetår.

Uppföljning

Koncernkontoret ska i god tid lämna anvisningar för hur uppföljningen av regionfullmäktiges budget, regionstyrelsens fördjupade granskning samt andra styrande dokument ska läggas upp.

Gemensamma spelregler för budgetering

Prognoser för skatt och statsbidrag

Västra Götalandsregionen använder SKR:s makroekonomiska analyser som grund för prognoser över skatter, statsbidrag och prisindex. Koncernkontoret rapporterar den senaste skatteunderlagsprognosen samt uppdaterar information om prognos för prisindex (LPIK) i budgetverktyget. Koncernkontoret gör också en bedömning av storleken och inriktningen på de riktade statsbidragen för kommande budgetår utifrån information från exempelvis SKR, socialstyrelsen eller Kulturrådet. Denna samlade bedömning och förslag på fördelning behandlas som ett särskilt ärende i samband med regionstyrelsen beslut om riktlinjer för detaljbudgetarbetet.

Transparent hantering av effektiviseringar

Eventuella effektiviseringskrav bör synliggöras i syfte att skapa transparens och förståelse för vilka ansträngningar som kan krävas för att skapa ett reformutrymme och/eller uppnå en ekonomi i balans. Konkret innebär det att LPIK läggs in som index per nämnd/styrelse varefter effektivisering adderas på egen rad för att uppnå önskad nettoindexering av regionbidraget.

Beslut som ekonomiskt påverkar andra nämnder och styrelser

Ingen nämnd eller styrelse bör på egen hand fatta beslut med direkt kostnadsdrivande påverkan på annan nämnd eller styrelse utan finansiering. Undantag för beslut med kostnadsdrivande effekt är de som berör fördelning av vissa regiongemensamma kostnader som fördelas enligt fastställd rutin samt beslut som är en konsekvens av yttre omständigheter. Generellt sett bör de nämnder och styrelser som berörs av ett beslut i så lång utsträckning som möjligt beredas tillfälle att yttra sig innan beslutet har fattats.

Fullmäktigebeslut med ekonomiska konsekvenser mellan budgetfullmäktige

Enligt kommunallagen 11 kap 15§ ska en beslutad utgift under budgetåret innehålla en anvisning om finansiering. I alla ärenden som har ekonomiska konsekvenser ska finansiering anvisas i det underlag som ligger till grund för

fullmäktiges beslut i enlighet med resonemanget nedan kring god ekonomisk hushållning.

Aktiv användning av planperioden

Regionfullmäktiges årliga budgetbeslut tar sikte på en ettårig budgetperiod och en tvåårig alternativt treårig planperiod. Planperioden betraktas som preliminär, då exempelvis prognoser för skatter och statsbidrag kan komma att ändras. För att skapa långsiktiga planeringsförutsättningar för Västra Götalandsregionens nämnder och styrelser är det emellertid viktigt att planperioden används med intentionen att den ska skilja sig så lite som möjligt från framtida budgetbeslut. Detta innebär en aktiv och medellångsiktig budgetering där riktade och generella satsningar även görs under planperioden. Kommunallagens 11 kap 5 § slår fast att kommuner och regioner årligen ska fatta beslut om budget. För att skapa stabilitet bör målet vara att de årliga besluten snarare utgör mindre revideringar av planperioden, där planåren rullande omsätts till budgetår. Långsiktigheten i budgeteringen är också en förutsättning för fleråriga vårdöverenskommelser och uppdrag.

God ekonomisk hushållning

Relation till riktlinjen för god ekonomisk hushållning

God ekonomisk hushållning stadgas i kommunallagens 11 kapitel. Där fastslås att kommuner och regioner ska ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och att riktlinjer för denna ska beslutas av fullmäktige (1 §). Riktlinjen för god ekonomisk hushållning behandlas samtidigt som detta ärende och innehåller ett antal finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Dessa mål ska enligt kommunallagen 11:6 anges i regionfullmäktiges budget.

Finansiering av förslag utanför budgetfullmäktiges beslut

Politiska initiativ är en naturlig del i en politisk styrd organisation, och regionfullmäktige är regionens högsta beslutande organ. För att säkerställa en långsiktig ekonomisk hållbarhet för koncernen ska beslutade förslag genomföras inom beslutade ekonomiska ramar om inte annan finansiering anges. Detta för att undvika negativa resultat som i förlängningen riskerar att hämma nödvändiga utvecklingsinsatser. Beslut i ärenden som får ekonomiska konsekvenser ska, oberoende av på vilken nivå de fattas, förses med tydlig information om finansiering. Det ska framgå hur, av vem och under vilken period kostnader som är en följd av beslutet ska finansieras.

Budget i balans

Ekonomi och verksamhet i balans ska vara målsättningen för samtliga verksamheter i Västra Götalandsregionen. Nämnder, styrelser, förvaltningar och bolag ska bevara och utveckla verksamheterna på ett för invånarna kvalitativt,

säkert och effektivt sätt inom ramen för den budget som regionfullmäktige beslutat.

Koppling mellan investeringar och driftskonsekvenser

Investeringsbudgetens koppling till driftsbudgeten genom investeringarnas driftskonsekvenser måste hanteras på ett ansvarsfullt sätt med hänsyn till framtida ekonomiska utrymmen. Allt för stora investeringsvolymerna idag kan leda till stora påfrestningar imorgon där exempelvis drastiskt ökande avskrivningskostnader kan tendera att trycka undan andra kostnadsslag eller försätta Västra Götalandsregionens verksamheter i ekonomisk obalans. En restriktion kring investeringar beskrivs närmare i riktlinje för god ekonomisk hushållning.

Övrigt

Tolkningsföreträde i motpartshandlingen

Beställare och utförare ska vara överens om interna kostnader och intäkter. Vid situationer där volymerna inte har fastslagits i överenskommelser och där det råder meningsskiljaktigheter ska det vara beställaren som har tolkningsföreträdet. Denna har emellertid ett ansvar att i god tid meddela utföraren om eventuella volymförändringar mot tidigare år för att skapa goda förutsättningar till korrigering av verksamheten. Vid stora motpartsdimensioner med omfattande konsekvenser för utförarens verksamhet, ska tvisten lyftas till regionstyrelsen.

Tekniska justeringar

Tekniska justeringar är förändringar av regionbidragen utanför budgetbeslutet. Tekniska justeringar får aldrig vara resultatpåverkande utan är endast ändringar mellan nämnder och styrelser som tar ut varandra. Det kan handla om flytt av verksamheter eller förändrat ansvar för finansiering. Tekniska justeringar av omfattande och/eller principiell karaktär bör tas upp till beslut av regionfullmäktige. Övriga tekniska justeringar är regionstyrelsen bemyndigad att fatta beslut om. Tekniska justeringar görs i samband med beslut om koncernbudget eller kompletteringsbudget.

Genomförande av beslut

Detta är en rekommendation från regionfullmäktige till de politiska partierna, inför partiernas budgetarbete.

Beredning

Ärendet har beretts av Koncernkontoret i samråd med de politiska partierna i regionfullmäktige.

Koncernkontoret

Ann-Sofi Lodin
Regiondirektör

Joakim Björck
Ekonomidirektör

Andra beslut

- Övergripande ramverk för budgetprocessen i Västra Götalandsregionen (RS 2019-05408)
- Finansiell strategi för Västra Götalandsregionen (RS 2020-01165)

Besluten skickas till

- Gruppledare för partier representerade i regionfullmäktige
- Politiska sekreterare i Västra Götalandsregionen
- Ekonomichefer i Västra Götalandsregionens samtliga förvaltningar och bolag