



Granskning av budgetprocessen i Region Kalmar län

Region Kalmar län, december 2023

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	1
2. Bakgrund	3
3. Syfte, revisionsfrågor och avgränsningar	3
3.1 Syfte	3
3.2 Revisionsfrågor	3
3.3 Avgränsningar	4
4 Revisionskriterier	4
5 Metod	4
5.1 Dokumentgranskning.....	5
5.2 Intervjuer	5
5.3 Benchmarking	5
6 Budgetprocessen, budgeten och regionens resultat	5
6.1 Budgetprocessen och regionplanerna	5
6.2 Regionens resultat	7
7 Iakttagelser	8
7.1 Beslutade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande.....	8
7.2 Följsamhet till beslutad modell för budgetprocessen.....	9
7.3 Ansvarsfördelning i budgetprocessen.....	11
7.4 Kopplingen mellan verksamheternas budget, mål, uppdrag och produktionsmål.....	12
7.5 Förankring och kommunikation	13
7.6 Ekonomisk uppföljning och prognoser	14
7.7 Hantering av avvikelser och beslut om åtgärder.....	15
7.8 Budgetens genomslag i verksamheten	16
7.9 Uppföljning av tidigare granskningar	17
8 Analys och bedömning	18
8.1 Svar på revisionsfrågorna.....	20
9 Rekommendationer	21
10 Bilagor	23
Bilaga 1: Granskade dokument	
Bilaga 2: Intervjuförteckning	
Bilaga 3: Intervjuguide	
Bilaga 4: Träffsäkerhet i ekonomiska prognoser	
Bilaga 5: Benchmarking	



1. Sammanfattning

Sirona har på uppdrag av revisorerna i Region Kalmar län genomfört en fördjupningsgranskning av regionens budgetprocess. Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt att Region Kalmar läns budgetprocess är ändamålsenlig och effektiv. Regionens styrande dokument har granskats och drygt 20 intervjuer har genomförts med förtroendevalda samt tjänstepersoner. Därutöver har en benchmarkingstudie gjorts, där Region Kalmar läns resultat jämförts med andra regioners resultat.

Sironas samlade bedömning är att Region Kalmar läns budgetprocess kännetecknas av tydliga regler och riktlinjer och en god struktur och systematik i arbetet, men att regionstyrelsen likväl inte har säkerställt att budgetprocessen är ändamålsenlig och effektiv då den inte leder till avsedd styreffekt.

Det finns en struktur och systematik i arbetet med såväl regionplaner, verksamhetsplaner, rapporter och verksamhetsbeskrivningar, och också en ambition att utveckla arbetssättet. En omfattande uppföljning och rapportering sker. Större budgetavvikelser beskrivs och regionstyrelsen torde få en god bild av verksamhetens utveckling. Ur ett formellt perspektiv uppfylls till stor del de krav som ställs på en budgetprocess i kommunallagen. Ärendebereidningen sker också i enlighet med lagstiftning och med en systematik.

För att en budgetprocess ska bedömas vara ändamålsenlig måste den ha en tydlig styreffekt så att regionen når uppsatta mål för en god ekonomisk hushållning. Delar av verksamheten, framförallt inom hälso- och sjukvården, redovisar ungefär samma avvikelser år efter år vad gäller både verksamhetsmål och ekonomiska mål. Budgetavvikelsena är i samma storleksordning de senaste fem åren.

Regionstyrelsen har ett ansvar att leda och samordna regionens verksamhet i enlighet med kommunallagens bestämmelser och styrelsens reglemente. Som regionens ledande organ ska också regionstyrelsen verka för att verksamheten bedrivs med en god ekonomisk hushållning. Budgetprocessen och budgeten är centrala i arbetet med att åstadkomma en god ekonomisk hushållning. Budgeten beslutas av regionfullmäktige, men regionstyrelsen har enligt kommunallagen ett ansvar för att bereda budgeten. I granskningen har ett antal förbättringsområden identifierats. Bland annat har följande bedömningar gjorts:

- Budgetprocessen kan utvecklas genom att i arbetet ha ett mer långsiktigt perspektiv på kanske 5–10 år.
- Regionen bör i inledningen till respektive mandatperiod fastställa övergripande verksamhetsmål och finansiella mål för hela mandatperiod. De viktigaste verksamhetsmålen för att uppnå finansiella mål bör anges. Det ställer krav på prioritering och fokusering på det som starkast leder till en god ekonomisk hushållning.
- Budgetprocessen bör påbörjas tidigare än vad som är fallet idag, helst redan i början av året, dvs i januari 2024 för planperioden 2025–2027. De ekonomiska ramarna för regionstyrelsen och nämnderna bör fastställas tidigt så att styrelsen och nämnderna kan påbörja arbetet med verksamhetsplanerna och med de nödvändiga åtgärder som behöver vidtas för att klara att bedriva verksamheten med en ekonomi i balans.
- Regionstyrelsens och nämndernas verksamhetsplaner bör fastställas senast i september. Då bör det också finnas fastställda indikatorer/mått för att följa upp målen. Mål, mått och måltal bör vara tydligt kopplade till de som anges i regionplanen.



- Såväl regionplanen som verksamhetsplanerna bör innehålla beskrivningar av de viktigaste aktiviteterna som bidrar till att målen uppnås. Vi menar att regionen kan bli bättre på att prioritera bland aktiviteter och fokusera på de viktigaste.
- De mått som anges för att följa upp mål bör i största möjliga utsträckning kunna följas upp mer frekvent än årsvis. Både mått och aktiviteter måste kunna följas upp löpande för att regionstyrelsen och nämnderna vid avvikelser ska kunna fatta beslut om korrigerande åtgärder.
- Rapporteringen kan utvecklas genom att ha starkare fokus på uppföljningen av övergripande mål, indikatorer/mått och aktiviteter som anges i regionplanen och i verksamhetsplanerna.
- Uppföljning och analys bör ha fokus på eventuella avvikelser från mål och måltal samt på planerad effekthemtagning.
- En utveckling bör ske avseende jämförelser av intäkter och kostnader mot tidigare år.
- Om avvikelser uppstår bör konkreta och långsiktigt hållbara åtgärder och åtgärdsplaner tas fram och beslutas så att effekter kan uppnås så tidigt som möjligt.

Med anledning av de iakttagelser, analyser och bedömningar som görs i granskningen rekommenderar Sirona följande:

- Regionstyrelsen bör verka för att regionen har ett längre tidsperspektiv i planering och budgetering.
- Regionstyrelsen bör verka för att budgetprocessen startar tidigare så att beslut om regionplan kan tas av regionfullmäktige senast i juni och regionstyrelsen och nämnderna kan fastställa verksamhetsplanerna senast i september.
- Regionstyrelsen bör verka för att finansiella mål och de övergripande verksamhetsmål som bidrar till en god ekonomisk hushållning fastställs för mandatperioden och att respektive års budgetprocess tar sin utgångspunkt från dessa mål.
- Regionstyrelsen bör tillse att budgetprocessen leder till ökad tydlighet avseende regionens prioriteringar för det kommande verksamhetsåret samt de åtgärder som behöver vidtas i verksamheten för att uppnå verksamhetsmål och finansiella mål.
- Regionstyrelsen bör säkerställa att effekthemtagning sker för de åtgärder som har prioriterats.
- Regionstyrelsen bör tillse att de indikatorer/mått och måltal som anges i regionplanen också i tillämpliga fall återfinns i regionstyrelsens och nämndernas verksamhetsplaner och att en löpande uppföljning och rapportering av dessa sker.
- Regionstyrelsen bör tillse att en utveckling sker vad gäller uppföljning och analys avseende mer långsiktiga trender för olika intäkts- och kostnadslag.
- Regionstyrelsen bör årligen värdera vilken styreffekt som budgeten och budgetprocessen haft på verksamheten och vidta korrigerande åtgärder ifall brister noteras.



2. Bakgrund

Innebörden av en väl fungerande budgetprocess och budgetföljsamhet är att den stärker regionens förutsättningar för att uppnå god ekonomisk hushållning. Legitimiteten och förtroendet för de offentliga verksamheterna är beroende av att de förmår att bedriva en ändamålsenlig verksamhet. Med ändamålsenlig verksamhet menas att regionen ska genomföra lagstadgade uppgifter och politiskt fattade beslut och verka i riktning mot de mål som fullmäktige beslutat. Det ska ske med beaktande av rättssäkerhet, god ekonomisk hushållning, kvalitet och effektivitet.

Fullmäktige ska i enlighet med kommunallagen besluta om bland annat en budget samt mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Bestämmelser om processen för budgetens framtagande och dess innehåll framgår även det av kommunallagen. Det finns bestämmelser om beredning av fullmäktiges ärenden och ett ärende ska ha beretts, antingen av nämnd eller fullmäktigeberedning innan det slutligen avgörs av fullmäktige. Beredning syftar till att ge fullmäktige ett tillförlitligt beslutsunderlag.

En av de viktigare parametrarna för att garantera en ekonomi i balans är att verksamheterna anpassar sin verksamhet till den budgetram som fullmäktige beslutat om. Om detta inte sker riskerar förtroendet för budgeten och för processen kring framtagandet av den att bli lägre. Dessutom riskeras nämnders och styrelsers mål att inte uppnås och uppdrag att inte genomföras om budgeten inte kan hållas.

Revisorerna har identifierat detta som ett riskområde och befarar att budgeten inte fungerar som det styrinstrument det skulle kunna vara. Revisorerna i Region Kalmar län har med anledning av det gett Sirona AB i uppdrag att genomföra en fördjupad granskning avseende budgetprocessen i Region Kalmar län.

3. Syfte, revisionsfrågor och avgränsningar

3.1 Syfte

Denna granskning är en del av den årliga granskningen av Region Kalmar län som utförs av revisionen och kommer att ingå som en del i bedömningen om Region Kalmar län har en verksamhet som bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Den övergripande revisionsfrågan är: Har regionstyrelsen säkerställt att Region Kalmar läns budgetprocess är ändamålsenlig och effektiv?

3.2 Revisionsfrågor

1. Finns formellt beslutade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande?
2. Har regionstyrelsen säkerställt att regionstyrelsen, nämnderna och berörda tjänstemän följer den beslutade modellen för budgetprocessen?
3. Finns ett tydligt ansvar för alla delar av och nivåer i budgetprocessen?
4. Vilka kopplingar finns mellan verksamheternas budget eller ekonomiska mål och uppdrag eller produktionsmål?
5. Förankras budgeten med ansvariga ute i verksamheterna och vilken kommunikation sker till medarbetarna om budgeten och dess konsekvenser?
6. Hur tas de ekonomiska prognoserna fram och vilken träffsäkerhet har de?
7. Är uppföljningen av det ekonomiska utfallet av budgeten tillfredsställande?
8. Hur fungerar hanteringen av avvikelser och vilka krav på åtgärder ställs härav?
9. Får budgeten ett genomslag i verksamheten?
10. Har lämnade rekommendationer från tidigare granskningar omhändertagits?



3.3 Avgränsningar

Ansvarsprövningen görs av regionstyrelsen, regionala utvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden som var och en har utpekade ansvar i budgetprocessen enligt kommunallagen. Granskning har också skett i de tillhörande förvaltningarnas verksamhet.

4 Revisionskriterier

Underlag för bedömningsgrunder som svarar mot revisionsfrågorna kommer att inhämtas från bland annat Region Kalmar läns interna styrdokument avseende budgetprocess, budget och angivna mål, uppföljning och rapportering, ersättningsmodell samt relevanta lagar och föreskrifter. I tillämpliga delar även jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

Regionens budgetprocess kommer att bedömas med utgångspunkt i följande lagar och styrande dokument:

- Kommunallagen (2017:725)
 - 5 kap 26 §, som anger att ärenden ska beredas av nämnd innan ärendet avgörs i fullmäktige.
 - 6 kap 1 §, som anger att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.
 - 6 kap 6 §, som anger nämnders ansvar att se till att verksamheten bedrivs utifrån de föreskrifter som gäller för området och på det sätt som fullmäktige bestämt. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig.
 - 6 kap 4 §, som anger nämnders ansvar att bereda ärenden som ska handläggas av fullmäktige.
 - 11 kap 1 §, som anger regionens ansvar att ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.
 - 11 kap 5 – 15 §§, som anger styrelsens ansvar för att upprätta förslag till budget.
- Reglementen för regionstyrelsen och nämnder.
- Budgetdirektiv och anvisningar.

5 Metod

Granskningen utfördes av Sirona AB på uppdrag av revisorerna i Region Kalmar län under perioden oktober 2023 till december 2023. Uppdragsansvarig från Sirona var Shadi Abbas, Managing Director. Granskningsledare i uppdraget var Kari Aartojärvi, Certifierad kommunal revisor, och granskare var Johan Assarsson, Senior expert och Amanda von Schinkel, Senior konsult. Projektledare från Revisionskontoret i Region Kalmar var Revisionschef Joakim Klasa. Rapporten är faktagranskad av de som har intervjuats eller lämnat skriftliga underlag.

För att besvara revisionsfrågorna samt bedöma om regionstyrelsen säkerställt att Region Kalmar läns budgetprocess är ändamålsenlig och effektiv genomfördes en dokumentgranskning, semistrukturerade intervjuer och en övergripande benchmarkingstudie. Djupanalyser har också gjorts av kvaliteten på uppföljning, analyser och rapportering samt regionens prognosarbete. En jämförande analys har gjorts avseende det som framkommit i dokument, intervjuer och våra egna djupanalyser i syfte att bedöma samstämmighet eller diskrepanser.



5.1 Dokumentgranskning

Granskningen omfattade en systematisk genomgång och analys av styrande dokument för Region Kalmar län. Förutom styrande dokument för budgetprocessens olika delar, inklusive uppföljning och rapportering, har också resultatet av arbetet granskats. Det avser bland annat granskning av regionplaner, verksamhetsplaner, årsredovisningar, delårsrapporter samt nämnders och styrelsers verksamhetsberättelser. Regionstyrelsens och nämndernas möteshandlingar och protokoll har granskats för att belysa beslutsprocessen och ärendebereidningen.

En förteckning över granskade dokument återfinns i *Bilaga 1*.

5.2 Intervjuer

För att få ett fördjupat underlag och för att öka vår förståelse av planering och genomförande av de olika aktiviteterna i budgetprocessen intervjuades 21 personer. Intervjupersonerna bestod av såväl förtroendevalda som tjänstepersoner och representerade regionledningen, nämnder/förvaltningsledningar, sjukhusledning, verksamheter och ekonomer i olika positioner. Urvalet av intervjupersoner stämde av på förhand med revisionschefen för revisionskontoret.

5.3 Benchmarking

En övergripande benchmarkingstudie vad gäller regioners resultat och utveckling har gjorts avseende vissa centrala nyckeltal. Data har hämtats ur Kolada-databasen¹ för det senaste redovisade helåret 2022 samt i något fall för en flerårsperiod för att spegla trender. Samtliga regioners delårsrapporter per augusti 2023 och årsredovisningar för år 2022 har studerats i syfte att fånga nyckeltal som inte redovisas i Kolada.

6 Budgetprocessen, budgeten och regionens resultat

6.1 Budgetprocessen och regionplanerna

En ändamålsenlig budgetprocess ska bidra till en effektiv ekonomistyrning och en god ekonomisk hushållning. I begreppet god ekonomisk hushållning ligger att regionen når sina verksamhetsmål och finansiella mål. Regionstyrelsens ansvar är att leda och samordna regionens arbete. I det ansvaret ingår enligt kommunallagen att bereda ärenden till fullmäktige. Enligt kommunallagen ska regionstyrelsen upprätta ett förslag till budget före oktober månads utgång. I budgeten ska det framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges. Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Budgeten ska därutöver innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen². Nämnderna ansvarar enligt kommunallagen för att fullmäktiges beslut verkställs.

I Region Kalmar län finns ett flertal styrdokument som beskriver budgetprocessen och viktigare aktiviteter i processen. I den tidplan för budgetprocessen som tagits fram framgår att budgetprocessen inleds tidigt på våren med genomgång av budgetförutsättningar inför kommande verksamhetsår. Föregående års verksamhetsberättelser samt ett "kunskapsunderlag" utgör underlag till kommande

¹ Kolada-databasen är en öppen databas med ett stort antal nyckeltal och data för samtliga Sveriges kommuner och regioner. Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) tillhandahåller databasen.

² Kommunallagens 11:e kapitel anger hur budgeten ska upprättas.



regionplan och ska bidra till god och effektiv planering och styrning av verksamheten inom Region Kalmar län. Kunskapsunderlaget tas fram vart fjärde år och kompletteras med så kallade tematiska tillägg åren däremellan. Syftet med kunskapsunderlaget anges vara att samla in, analysera och presentera relevant kunskap om förutsättningar för ett friskare, tryggare och rikare liv och en hållbar utveckling i Kalmar län. Den inleds med en övergripande sammanfattning som beskriver globala samhällstrender och hur de påverkar länet. Därefter sammanfattas ett urval av tillgänglig kunskap om länets utveckling med tillhörande länsspecifika slutsatser. Dokumentet är omfattande och ger en bild av länets demografiska utveckling, socioekonomiska förutsättningar, näringsliv, arbetsmarknad, ekonomiska utveckling, befolkningens hälsa med mera.

Regionstyrelsens plan- och budgetberedning har ett flertal sammanträden för att gå igenom budgetförutsättningar ur olika perspektiv. Förutom ovanstående lyfts rapportering av resultat i hälso- och sjukvården, medarbetarfrågor samt ekonomiska förutsättningar och utmaningar. Plan- och budgetberedningen lämnar sedan ett underlag till de politiska partierna för fortsatt beredning. I intervjuerna framkommer att det under processen sker en omfattande dialog mellan den politiska ledningen och förvaltningsledningarna. Processen leder sedan till att regionstyrelsen i oktober månad fattar beslut om att föreslå regionfullmäktige fastställa regionplanen och de mål som där anges. Regionfullmäktige beslutar om regionplanen i november. Regionplan 2023–2025 beslutades av regionfullmäktige på dess sammanträde 2022-11-23 – 2023-11-24.

Region Kalmar län har i sina regionplaner under perioden 2021–2024 haft samma övergripande mål. Dessa mål är:

- Nöjda invånare och samarbetspartners
- Hållbar utveckling i hela länet
- Sveriges bästa kvalitet, tillgänglighet och säkerhet
- En av Sveriges bästa arbetsplatser
- God ekonomisk hushållning

Dessa övergripande mål är nedbrutna i ett tiotal långsiktiga inriktningar, som mäts sammantaget med ett 50-tal olika mått. Långsiktiga inriktningar och mått varierar något mellan åren, men är i stort sett desamma över åren. För respektive mått anges målvärden på kort och lång sikt. Vi har i granskningen också studerat förteckning över mål och mått i arbetet med regionplan 2024–2026. Det är i allt väsentligt samma mått som tidigare år. I förteckningen anges också utfallsdata för respektive mått för åren 2020–2022.

I regionplanen för 2023–2025 anges att regionen kortsiktigt kommer att göra ett avsteg från det långsiktiga överskottsmålet om två procent med anledning av hög inflation som bland annat påverkar regionens pensionskostnader. Därför föreslås att regionen 2023 och 2024 disponerar medel ur resultatutjämningsreserven³. I regionplanen anges att den ekonomiska utmaningen behöver också mötas av åtgärder för att regionens kostnadsutveckling inte ska påverka målet om en god ekonomisk hushållning på längre sikt. Vid årsskiftet 2022/2023 har Region Kalmar län en resultatutjämningsreserv på 341 mnkr, som kan användas 2023 och framåt. Regionen har i regionplanen 2023–2025 budgeterat med ett underskott på 153 mnkr. I regionplanen 2024–2026 budgeteras ett underskott på 177 mnkr.

³ Vid vissa förutsättningar kan en kommun eller region reservera delar av ett positivt resultat i en resultatutjämningsreserv (RUR). Denna reserv kan sedan användas för att utjämna resultat över en konjunkturcykel, under förutsättning att årets resultat efter balanskravsjusteringar är negativt.



Regionplanen är utgångspunkt för regionstyrelsens och nämndernas arbete med verksamhetsplaner. Dessa ska enligt regionens styrdokument beslutas före januari månads utgång. Regionstyrelsens verksamhetsplan har en ingress på några sidor samt de egentliga verksamhetsplanerna i sju bilagor för respektive verksamhet. För regional utvecklingsnämnd och kollektivtrafiknämnd finns varsin förvaltning med verksamhetsplan.

Verksamhet och ekonomi följs upp löpande under året och regionstyrelsen och nämnderna ska upprätta tre ekonomiska periodrapporter samt två delårsrapporter/verksamhetsberättelser. Året sammanfattas i ytterligare en verksamhetsberättelse för regionstyrelsen och nämnderna och för regionen totalt i en årsredovisning.

6.2 Regionens resultat

Region Kalmar län redovisar goda ekonomiska resultat i en jämförelse med övriga regioner. Regionen har under de senaste åren redovisat positivt ekonomiskt resultat som överstiger det resultatmål som satts upp om att resultatet respektive år ska uppgå till minst två procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning.

Regionens soliditet, dvs långsiktiga betalningsförmåga (uttrycks vanligen som eget kapital i förhållande till totala tillgångar) har succesivt förbättrats under femårsperioden och blev 2022 för första gången positivt (+3 procent) om samtliga pensionsförpliktelser räknas in. Utvecklingen förklaras framförallt av regionens positiva ekonomiska resultat under senare år. Regionen redovisar också en förhållandevis låg kostnad för hälso- och sjukvård i en nationell jämförelse⁴. Ifall verkligt utfall 2023 blir i enlighet med prognosen så kommer regionen att redovisa en negativ soliditet på -1 procent vid utgången av år 2023. Se tabell 1 för redovisning av resultat.

År	Resultat, mnkr	Balanskravs-resultat, mnkr ⁵
2018	-76	-92
2019	170	-11
2020	359	420
2021	787	596
2022	198	504
2023 prognos	-334	-229

Tabell 1: Redovisning av resultat för Region Kalmar län 2018–2022 samt prognos för 2023⁶.

De ekonomiska överskott som redovisats under perioden återfinns framförallt på regioncentrala poster, som inkluderar skatteintäkter, statsbidrag och andra finansiella poster (+924 mnkr år 2021 och +353 mnkr år 2022). Ser man på de ekonomiska resultaten per nämnd och verksamhet så har hälso- och sjukvårdsförvaltningen (som ligger under regionstyrelsens ansvar) under en följd av år redovisat negativa budgetavvikelse. Under perioden 2019–2022 rör det sig om ca 300 mnkr per år. Prognosen som lämnades i delårsrapporten per augusti för 2023 är ett underskott i samma nivå, -367 mnkr. Även kollektivtrafiknämnden har under samma period redovisat budgetavvikelse på uppemot 100 mnkr per år. Bedömd helårsprognos i delårsrapporten per augusti 2023 är dock något mindre, -55 mnkr.

⁴ Måttet strukturjusterad hälso- och sjukvårdskostnad används för att jämföra regioner.

⁵ Avstämning mot kommunallagens balanskrav görs i en balanskravsutredning. Här reduceras eller tillförs årets resultat ett antal poster som inte härrör från den löpande verksamheten. Framförallt rör det sig i Region Kalmar läns fall om realiserade vinster/förluster i värdepapper.

⁶ Region Kalmar Läns årsredovisningar för 2018 - 2022, samt delårsrapport per augusti 2023



Regionala utvecklingsnämnden samt övriga förvaltningar under regionstyrelsen redovisar endast mindre budgetavvikelser 2022. De olika nämndernas och verksamheternas resultat redovisas mer i detalj i *Bilaga 4*.

De budgetavvikelser som redovisats under de granskade åren är ibland av engångskaraktär och beror på särskilda omständigheter. En betydande del av budgetavvikelserna, både positiva och negativa, under åren 2020 och 2021 förklaras av effekterna av covid-19-pandemin. Inom delar av verksamheten uppstod merkostnader samtidigt som Region Kalmar län, liksom övriga regioner, erhöll stora statsbidrag för att klara av att hantera dessa merkostnader. Så gott som samtliga regioner redovisade positiva ekonomiska resultat för åren 2020 och 2021.

Som nämnts ovan har Region Kalmar län under den senaste femårsperioden arbetat på ett likartat sätt med verksamhetsmål. En översiktlig genomgång av regionens årsredovisningar för de senaste åren visar att graden av målpuppfyllelse inom vissa områden är låg. I årsredovisningen för 2022 framgår att målvärdena avseende de olika måtten uppnås i mindre än 50 procent av fallen. I många fall är avvikelserna mellan målvärden och utfall stora. För flera mått redovisas inte utfallet på grund av att utfallsdata inte fanns tillgängligt när årsredovisningen sammanställdes.

I *avsnitt 7* nedan beskrivs budgetprocessen och de iakttagelser vi gjort mer i detalj. I *Bilaga 5* redovisas resultatet av den benchmarkingstudie vi gjort.

7 Iakttagelser

7.1 Beslutade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande

Det finns en översiktlig beskrivning av budgetprocessen dels i regionplanerna för respektive år, dels i de senaste årens årsredovisningar för Region Kalmar län. Beskrivning görs av regionens styrmodell och modell för målstyrning. Regionstyrelsens roll och ansvar samt nämndernas ansvar beskrivs också. Inriktning och mål för budgetarbetet anges. Det finns dessutom en processbild som på en tidslinje visar regionens verksamhetsplaneringsprocess samt en processbild som visar när verksamhetsplaner, periodrapporter, delårsrapporter och verksamhetsberättelser samt årsredovisning ska redovisas och rapporteras. I dokumentet "*Budgetprinciper i Region Kalmar län*" ges en mer detaljerad beskrivning av regionens regler, rutiner och principer för budgetarbetet. En än mer detaljerad beskrivning finns i den så kallade Controllerhandboken. Därutöver lämnar regionens ekonomiavdelning anvisningar med en detaljerad tidplan/årsplan för olika aktiviteter i budgetprocessen inklusive uppföljning och rapportering.

I intervjuer med förtroendevalda, regionledning och ekonomiledning framkommer att regionen under senare år arbetat för att utveckla styrningen i stort, och som en del i det, budgetprocessen. I enlighet med det beslutade regelverket bereds budgeten i budgetberedningen. Förvaltningschefer, ekonomidirektör, HR-direktör med flera beskriver de stora områdena och utmaningarna för politiken. Majoritetens riktlinje arbetas fram och presenteras i budgetberedning i maj-juni. En inriktning för regionplanen kommande år fastställs. Regionplanen tas fram och beslutas av regionfullmäktige. Anvisningar för regionstyrelsens och nämndernas arbete med verksamhetsplaner utfärdas.

Flertalet av de intervjuade anser att det finns en tydlighet kring hur budgetprocessen ska genomföras och vad som krävs av de inblandade. De förtroendevalda anger att det finns en långtgående politisk enighet om regionens strategidokument och målen, även om synen på hur målen ska uppnås kan skilja sig åt. Det finns ett årshjul som beskriver vilka aktiviteter i budgetprocessen som ska bedrivas vid olika tidpunkter under året.



7.2 Följsamhet till beslutad modell för budgetprocessen

I regionplan 2023–2025 beskrivs budgetprocessen⁷. Här anges att *”regionplanen med tillhörande verksamhetsplaner syftar till att ge en strategisk inriktning i hela verksamheten och styr så att resurserna används på bästa sätt”*. Vidare anges att regionplanen beslutas i regionfullmäktige i november för de kommande tre åren och att den är utgångspunkt för regionstyrelsen och respektive nämnds årliga verksamhetsplaner. Förvaltningarna inom regionstyrelsen och inom respektive nämnd ska därefter upprätta årliga verksamhetsplaner och detaljbudgetar som redovisas och beslutas i regionstyrelsen och i respektive nämnd i januari för innevarande budgetår.

Regionstyrelsen och nämnderna ska i verksamhetsplanerna bryta ned regionfullmäktiges övergripande mål till verksamhetsmål och aktiviteter som verksamheten ska uppnå under året. Verksamheten ska bedrivas inom beslutad budgetram. I regionplanen framgår dock inte till vilken nämnd som verksamhetsmålen är riktade. Övergripande prioriteringar samt uppdrag till verksamheterna framgår inte heller i regionplanen, annat än i form av vissa övergripande uppdrag till regiondirektören.

En genomgång av regionstyrelsens och nämndernas verksamhetsplaner för 2023 visar att samtliga nämnder och förvaltningar har upprättat verksamhetsplaner. Vad gäller regionala utvecklingsnämndens och kollektivtrafiknämndens verksamhetsplaner så återfinns de mått som anges i regionplanen för att följa upp målen. Regionstyrelsen har ett flertal olika verksamheter under sitt ansvar och här finns åtta olika verksamhetsplaner. En av verksamhetsplanerna avser hållbarhetsarbetet i regionen. Övriga sju verksamhetsplaner är för regionstyrelsens olika verksamheter. Vi noterar i vår granskning att det är relativt stora skillnader mellan verksamhetsplanernas innehåll, omfattning, detaljeringsgrad och i vissa fall samstämmighet med regionplanen. Den verksamhetsplan som avser hållbarhetsarbetet är mest detaljerad vad gäller mått och aktiviteter. I övrigt så varierar följsamheten till regionplanen med dess mål och mått. Vi noterar också att strukturen i dessa verksamhetsplaner i vissa delar är annorlunda jämfört med regionplanen, vilket gör det svårt att se om mål är omhändertagna i verksamhetsplanerna.

I verksamhetsplanerna anges ett stort antal mått och måltal som inte finns i regionplanen. För vissa av de mål som anges i regionplanen saknas mått och måltal i förvaltningarnas verksamhetsplaner. Verksamhetsplanerna innehåller beskrivningar av en stor mängd aktiviteter som ska bedrivas under verksamhetsåret. Det framgår inte tydligt vilka av dessa aktiviteter som är högst prioriterade för att nå de mål regionfullmäktige beslutat om.

I regionplanen anges en långsiktig inriktning vad gäller hälsofrämjande hälso- och sjukvård. Inriktningen mäts med hjälp av sex olika mått i regionplanen. Endast två av dessa återfinns i regionstyrelsens olika verksamhetsplaner. Av de cirka tio måtten under målet Sveriges bästa kvalitet, tillgänglighet och säkerhet som berör sjukhusvård anger hälso- och sjukvårdsförvaltningen endast två av måtten i sin verksamhetsplan. Övriga förvaltningar anger måtten i varierande grad i sina respektive verksamhetsplaner. Verksamhetsplanen för hälso- och sjukvårdsförvaltningen är förhållandevis kortfattad med tanke på att det är den största verksamheten i regionen. Primärvårdsförvaltningens verksamhetsplan följer regionplanen lite mer i detalj. Tillgänglighetsmålen i regionplanen har i flera fall andra måltal än vad de olika förvaltningarnas verksamhetsplaner har. I regionplanen finns ett flertal mått som speglar kvalitet, som sedan saknas i förvaltningarnas verksamhetsplaner. Exempel på det är måtten relativ årsöverlevnad vid cancersjukdom, överlevnad tjugoåtta dagar efter hjärtinfarkt, andel vårdtillfällen där patienten har fått en vårdskada (undvikbar skada) samt andel trycksår – sjukhusförvärvade.

⁷ Bilaga 7 i Regionplan 2023–2025.



Vi har ställt frågor kring de diskrepanser som beskrivs ovan och regionens ekonomiledning anger att de är ett resultat av att nämnder och verksamheter bryter ner de mål och mått som regionfullmäktige har beslutat om. Verksamheternas mål och mått ska ha en bäring och påverkan utifrån regionfullmäktigemålen. Man menar att ju längre ut i organisationen så ska det vara mer verksamhetsnära mål och mått där verksamheten känner att de har möjlighet att påverka. Denna nedbrytning av mål sker till exempel för hälso- och sjukvården med mål på regionnivå, förvaltningsnivå, sjukhusnivå och basenhetsnivå, med delvis olika målformuleringar och mått.

Även ekonomiavsnitten i regionstyrelsens och nämndernas verksamhetsplaner varierar i detaljeringsgrad och är i flera fall relativt kortfattade. Det framgår inte i verksamhetsplanerna hur de ekonomiska ramarna har brutits ned på delverksamheter/enheter mer detaljerat och inte heller på hur intäkter och kostnader har brutits ned i intäkts- och kostnadsslag. Vid intervjuerna framkommer att en mer detaljerad inrapportering sker i olika IT-system. I dokumentet *"Budgetprinciper i Region Kalmar län"* beskrivs regionens ersättningsmodeller och principerna för budgetering inom olika verksamhetsområden. Här anges också mer tekniska beskrivningar på hur kostnader ska beräknas och fördelas samt de indexuppräknings som ska göras. Inom några områden tillämpas interndebitering mellan förvaltningarna i regionen. I dokumentet anges hur denna debitering ska gå till.

Regionstyrelsens verksamhetsplaner för de olika verksamheterna varierar också vad gäller beskrivningarna i ekonomiavsnitten. I hälso- och sjukvårdsförvaltningens verksamhetsplan anges några viktigare aktiviteter som syftar till att stärka förvaltningens ekonomi. Det gäller bland annat samordning av sjukhusens resurser, utveckling av sjukvårdens arbetssätt med särskilt fokus på digital utveckling och resurseffektiv personalplanering bland annat i syfte att minska nyttjande av bemanningsbolag. Ytterligare några aktiviteter nämns såsom utveckling av en modell för resurs- och kapacitetsplanering, tillskapande av en analysgrupp för att på ett strukturerat och effektivt sätt kunna ta fram och analysera fakta, fortsatt arbete med modell för verksamhetsplanering och budgetering samt fördjupad uppföljning av läkemedel, köpt vård samt övriga kostnader. De övriga förvaltningarna inom regionstyrelsens ansvarsområde beskriver, i varierande grad, de förbättringsområden och åtgärder man kommer att arbeta med för att öka effektiviteten. Av verksamheterna är det regionservice som mest utförligt rapporterar om planerade aktiviteter. Regionstyrelsen godkänner vid sitt sammanträde 2023-02-02 verksamhetsplanerna för förvaltningarna inom regionstyrelsens ansvarsområde samt noterar information om övriga nämnders verksamhetsplaner.

Regionala utvecklingsnämnden beskriver i verksamhetsplanens ekonomiavsnitt översiktligt hur budgetramen har fördelats inom nämndens ansvarsområde. I verksamhetsplanens ekonomiavsnitt beskrivs två aktiviteter samt förväntad effekt av dessa. Nämnden godkänner verksamhetsplanen vid sitt sammanträde 2023-01-18.

Kollektivtrafiknämnden beskriver i verksamhetsplanens ekonomiavsnitt vad förändringarna i budgetramen 2023 består i jämfört med den budgetram som man hade 2022. I ekonomiavsnittet anges också några aktiviteter som handlar om att ta fram förslag på långsiktiga åtgärder med fokus på kostnadseffektivitet för den allmänna kollektivtrafiken samt för särskilda persontransporter. Den förväntade effekten anges vara "kostnadseffektiv verksamhet". Därutöver finns ytterligare några aktiviteter beskrivna som handlar om utveckling av ersättningsmodeller samt utveckling av rutiner för uppföljning och rapportering. Nämnden godkänner verksamhetsplanen vid sitt sammanträde 2023-01-19.

I våra intervjuer anger regionledningen att man arbetat mycket med att utveckla dialogen i syfte att säkerställa att den beslutade modellen för budgetprocessen följs. Man menar också att det faktum att



regionens organisation är liten med korta kontaktvägar gör det enklare att nå ut med budskap. Vikten av dialog betonas av många av de intervjuade. Flertalet av de intervjuade i verksamheterna anser att man följer beslutade regler och rutiner för budgetprocessen. Samtidigt medger några av de intervjuade att det är ett problem att få budgetacceptans inom delar av hälso- och sjukvården.

I intervjuer framkommer också att kontroller genomförs för att följa upp att verksamheterna arbetar med mål, uppdrag och aktiviteter. Det anges att det varit mycket diskussion om mål och mått. Nämnderna uppges arbeta med målen utifrån regionplanen och de instruktioner som skickats ut och att en kontroll sker att målen finns med i verksamhetsplanerna.

7.3 Ansvarsfördelning i budgetprocessen

I *avsnitt 7.1* ovan beskrivs de formellt beslutade riktlinjerna och rutinerna för budgetprocessens genomförande. På ett övergripande plan regleras ansvaret i kommunallagen, 6:e kapitlet § 1 och §6, som anger att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig. I regionens styrdokument anges regionstyrelsens och nämndernas ansvar på ett övergripande plan utöver det som anges i kommunallagen.

I regionstyrelsens reglemente anges att styrelsen ansvarar för att verksamheten i Region Kalmar län bedrivs effektivt och i enlighet med policy, mål, program, reglementen och inom de ekonomiska ramar som regionfullmäktige beslutat. Därutöver ansvarar regionstyrelsen bland annat för att:

- bereda ärenden som ska handläggas av regionfullmäktige,
- ha hand om den övergripande ekonomiska förvaltningen,
- verkställa fullmäktiges beslut och i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige lämnat över till styrelsen,
- ansvara för att upprätta förslag till regionplan,
- utfärda anvisningar till verksamheter inom regionstyrelsens förvaltning för upprättande av förslag till verksamhetsplaner,
- upprätta förslag till delårsrapport och årsredovisning för Region Kalmar län,
- utfärda anvisningar till nämnderna samt verksamheter inom regionstyrelsens förvaltning för uppföljning genom verksamhetsberättelser.

I regionala utvecklingsnämndens och kollektivtrafiknämndens reglementen anges att nämnderna ansvarar för att verksamheten inom respektive nämnds ansvarsområde bedrivs effektivt och i enlighet med policy, mål, program, reglementen och inom de ekonomiska ramar som regionfullmäktige har beslutat. De ska också efter regionstyrelsens anvisningar genomföra uppföljningar av sina verksamhetsplaner genom verksamhetsberättelser.

Regionstyrelsen utfärdar anvisningar till nämnderna där nämndernas ansvar för upprättande av verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser framgår. I regionplan 2023–2025 anges att ansvaret för förankring av målstyrningsprocessen följer linjeorganisationen. I några av styrdokumenterna, såsom *Controllerhandboken*, beskrivs ansvar för olika aktiviteter i budgetprocessen lite mer i detalj. Utöver det framgår inte ansvarsfördelningen längre ut i organisationen i detalj i regionens styrdokument.

Flertalet av de intervjuade anser att det finns ett tydligt ansvar för olika delar och nivåer i budgetprocessen. Några av de intervjuade betonar vikten av att ha en helhetssyn i budgetarbetet och



att arbetet med verksamhetsmål är en lika stor del i budgetprocessen som de ekonomiska frågorna. Vikten av långsiktighet betonas också genom att till exempel ha ett tydligt ansvarstagande vad gäller driftkonsekvenser av beslutade investeringar som en del i budgetarbetet. Investeringsplaneringen är därför en integrerad del i budgetarbetet. I våra intervjuer med förtroendevalda, regionledning och förvaltningsledning framkommer att det finns en god kunskap om budgetprocessen och ansvarsfrågorna. Intervjuerna med verksamhetsföreträdare i de olika förvaltningarna visar dock på en mer varierande kunskap om processen och regionplanen med dess mål, mått och aktiviteter.

7.4 Kopplingen mellan verksamheternas budget, mål, uppdrag och produktionsmål

I regionplanen anges inga tydliga uppdrag eller produktionsmål för regionens verksamheter. I regionplanen finns övergripande beskrivningar av uppdrag inom olika områden som regionen beslutat om. Det finns dock en sammanställning med uppdrag som riktas till regiondirektören. I regionplan 2023–2025 är det nio olika uppdrag. Därutöver kvarstår fyra uppdrag från regionplan 2022–2024. I regionplan 2024–2026 anges åtta uppdrag till regiondirektören samt två kvarstående uppdrag från regionplan 2023–2025.

I verksamheternas budgetar och verksamhetsplaner beskrivs ett stort antal aktiviteter som verksamheterna ämnar bedriva. Beskrivningarna ges under respektive målavsnitt. Där framgår inte i alla delar hur aktiviteterna är mer direkt kopplade till nämndernas budgetramar och ekonomiska mål. En stor del av de beskrivna aktiviteterna syftar till verksamhetsutveckling, ökad kvalitet, ökad effektivitet med mera och är på så sätt indirekt kopplade till ekonomiska mål. I några av verksamhetsplanerna anges under ekonomiavsnitten aktiviteter där den förväntade effekten uppges vara att nå en ekonomi i balans, öka kostnadseffektiviteten, skapa en effektivare resursanvändning med mera. Noterbart är dock att det i verksamheten med den största ekonomiska obalansen, hälso- och sjukvårdsförvaltningen, inte anges aktiviteter som tydligt kan bidra till en ekonomi i balans. Åtminstone inte för det aktuella verksamhetsåret, men möjligen mer långsiktigt. I några av intervjuerna framkommer att regiondirektören delar ut uppdrag till verksamheterna att genomföra.

I intervjuer med regionledningen anges att det finns en tydlig röd tråd i budgetarbetet. Regionfullmäktige bestämmer vilka mål som gäller. Regionledningen tar fram mått för att mäta och följa upp med måltal på lång sikt och på kort sikt. Förvaltningarna bryter ner de övergripande målen och måtten i sina styrkort. Där framgår vilka mål respektive verksamhet har.

I intervjuer framkommer att man inser att en del måltal är orealistiska, men de intervjuade menar att man inte kan sätta annat långsiktigt måltal än till exempel 100 procent vad gäller tillgänglighet även om alla inser att det är omöjligt. Man försöker dock arbeta in mer kortsiktiga och realistiska mål. Förslag på mål, indikatorer/mått och aktiviteter tas fram på förvaltningen och går sedan upp i budgetberedningen. Inriktningen i arbetet är att om ett mål uppnås så höjs ambitionsnivån till kommande år.

Några av de intervjuade inom hälso- och sjukvårdsverksamheten anger att det saknas tydliga produktionsmål, men att man har börjat arbeta med att utveckla sådana. Fokus i hälso- och sjukvården uppges ha varit på tillgänglighetsmål, men man menar att man nu blir tvungna att arbeta mer effektivt med produktionsmål. Ett arbete uppges pågå i regionen med utveckling av KPP-system⁸, där syftet är att

⁸ KPP står för Kostnad Per Patient och handlar om att fördela ut samtliga kostnader på patienter (eller snarare patientgrupper) i syfte att mer i detalj beskriva och analysera hälso- och sjukvårdens kostnader. Patientgrupper, och kostnader för dessa, beskrivs ofta så att patienter grupperas i ett stort antal diagnosrelaterade grupper (DRG-grupper) utifrån ställda diagnoser.



få fram bättre ledningsinformation i verksamheten och att också få underlag för kostnadsjämförelser och analyser.

I några intervjuer lyfts att en utveckling skett vad gäller samarbete mellan sjukhusen. Samtidigt menar några av de intervjuade att det är svårt att arbeta ur ett helhetsperspektiv i Region Kalmar län. De olika sjukhusen anges i stor utsträckning arbeta autonomt och tänker fortfarande i termer av att ett visst geografiskt område är sjukhusets upptagningsområde. Man ser en potential i att effektivisera samordningen av verksamheten.

Inom trafikverksamheten har man självfinansieringsgrad som ett mål där de har fått krav på att förtydliga det inför det kommande året genom att mer detaljerat beskriva kostnader och självfinansieringsgrad för olika trafikslag.

En av de intervjuade sammanfattar budgetprocessen från regionplan till verksamhetsplan på följande sätt: *”Vi är inte så vassa i ekonomistyrning. Startsträckan är betydande för att få effekt. Hade man haft mer tid så hade man kanske nått bättre resultat. Om man förväntar sig åtgärder så får man inte ut effekterna i närtid utan det är ofta långa och komplicerade processer för att få till beslut om åtgärder och sedan implementera åtgärderna och hämta hem effekterna. Detta trots att budgetramen varje år följer någon slags mönster och man nog har ganska bra koll på vad vi har att förvänta oss.”*

7.5 Förankring och kommunikation

Vid intervjuerna framkommer att det sker en omfattande dialog mellan olika verksamhetsnivåer om budgeten och vad den innebär. Regiondirektörens ledningsgrupp inkluderar alla direktörer och förvaltningschefer och i ledningsgruppen uppges det ske en omfattande diskussion om budgeten och dess konsekvenser. I ledningsgruppen arbetar man med ledningens genomgång enligt ISO-modell⁹.

Regionens ekonomiledning anger att man träffar verksamheterna för att gå igenom budgeten och dess konsekvenser. I intervjuer med hälso- och sjukvårdsförvaltningens ledning anges att förankring sker i mötena mellan regiondirektören och ledningen. Ett flertal grupperingar finns för fortsatt förankring ut i verksamheterna. Det är dels ledningsgruppen för hälso- och sjukvård, dels en ekonomigrupp som hälso- och sjukvårdsförvaltningens ekonomichef håller i för att diskutera och förankra budgeten. På möten som hålls löpande uppges man arbeta tillsammans för att dels klargöra vad budgeten innebär, dels för att ta fram förvaltningarnas verksamhetsplaner. Information ges löpande till respektive sjukhus och övriga verksamheter. Samtidigt anges att det finns en del okända parametrar i arbetet och att ytterligare dialog ibland behöver ske med ekonomiledningen för att säkerställa att man förstått budgetramarna och uppdragen rätt. Beträffande de sparmål som gäller för 2024 görs nu under senhösten beräkningar på hur de ska hanteras. Intervjuade inom verksamheterna regional utveckling och kollektivtrafik beskriver på ett liknande sätt att det finns en nära dialog mellan nämnderna och förvaltningarna.

Även i intervjuerna med representanter för sjukhusen i regionen lyfts dialogmöten fram som instrument för förankring. På sjukhus samlar ledningen basenhetschefer och avdelningschefer för att ge information om budgeten och vad som gäller. En av de intervjuade anger att de presentationer som görs på dessa möten kan vidarebefordras till verksamheternas arbetsplatsträffar, men medger samtidigt att det är svårt att veta om man når ut till alla. På sjukhusen arbetar man också med vårdöversikter i digitala tavlor som visar verksamhetens utveckling kopplat till budgeten. Här visas bland annat patientinflöde, vårdplatsutnyttjande, tillgänglighet, användningen av hyrpersonal med mera i realtid. I de övriga

⁹ ISO är den internationella standardiseringsorganisationen som tar fram globala standarder. En del i ISO-modellen är ledningens genomgång av processer, resultat, avvikelser med mera.



verksamheterna anges att ekonomer har dialogmöten med basenheter och basenhetschefer för att förankra budget och verksamhetsplaner. Många av de intervjuade framhåller fördelen med att Region Kalmar län är en relativt liten organisation med korta informationsvägar. Framgångsfaktorer för arbetet anges också vara en långtgående samverkan i budgetarbetet samt att man har en stor kontinuitet i organisationen.

7.6 Ekonomisk uppföljning och prognoser

Tre periodrapporter (mars, juli och oktober) och två delårsrapporter (april, augusti) sammanställs varje år. I samband med delårsrapporterna sammanställs verksamhetsberättelser för regionstyrelsen och nämnderna. Uppföljningen sammanfattas sedan i årsredovisningen. I regionens årsredovisning för 2022 görs en beskrivning och analys av budgetavvikelser.

I nämndernas och verksamheternas verksamhetsberättelser och årsredovisningar beskrivs den ekonomiska utvecklingen med varierande detaljeringsgrad. Rapporterna fokuserar på beskrivning av budgetavvikelser och huvudsakliga orsaker till avvikelser. Flera av de verksamhetsberättelser som nämnderna lämnar är kortfattade vad gäller analyser. Inom regionstyrelsens ansvarsområde gäller det framförallt verksamheterna Regionservice, Psykiatriförvaltningen, Tandvårdsförvaltningen och IT-förvaltningen. Även Hälso- och sjukvårdsförvaltningens rapportering är relativt översiktlig med tanke på verksamhetens omfattning. I granskningen framkommer att ett utvecklingsarbete pågår vad gäller analyser av intäkts- och kostnadsutveckling över tid och jämförelser med tidigare år. Verksamheterna har också tillgång till IT-verktyget QlikView för uppföljning av trender.

På regionstyrelsens sammanträden finns löpande ett flertal informationpunkter om hur arbetet med mål och uppdrag fortskrider. Så kallade "handouts" lämnas till regionstyrelsen med detaljerade beskrivningar av verksamhetens utveckling. De intervjuade förtroendevalda anger att den information som presenteras är omfattande och informativ och att de får en god bild av verksamhetens utveckling. Flera av de intervjuade anser att det är bra kvalitet på uppföljning och analys. En utveckling uppges ha skett under senare år. Rapportering sker också med stor frekvens, vilket flertalet av de intervjuade upplever som positivt. IT-stöd finns för rapporteringen.

Prognoser görs fem gånger per år i samband med uppföljningsrapporter och delårsrapporterna. För prognosarbetet finns anvisningar som ekonomiledningen har utfärdat. Anvisningar går ut till verksamheterna och där anges att rapportering ska ske i Stratsys IT-system. Vi har granskat de ekonomiska helårsprognoserna som nämnder och verksamheter lämnat i delårsrapporterna under perioden 2020–2023 och jämfört med det faktiska utfallet så som det rapporterats i regionens årsredovisningar. Vår jämförelse visar att träffsäkerheten i prognoserna varierar mellan de olika verksamheterna i Region Kalmar län. I *Bilaga 4* redovisas en sammanställning för dessa år.

Intervjuade i regionledningen anger att man har täta kontakter med ekonomicheferna, där prognoserna lyfts. Ekonomicheferna uppges vara rutinerade och har varit med länge. En del är försiktigare i prognoser än andra men regionledningen anger att man beaktar det i regionens rapportering. Samtidigt anger man att arbetet med uppföljning och analyser är en komplex apparat och att man försöker hitta inspiration från andra regioner. En del jämförelser görs med andra regioner. Några av de intervjuade anger att en viss kultur har byggts upp och att det inte utan vidare går att kopiera andras processer. Även revisionens basgranskningar uppges ha bidragit till utveckling.

Flertalet av de intervjuade anser att arbetet med de ekonomiska prognoserna är systematiskt och att det bygger på ett omfattande underlag. Inom delar av verksamheten har man under året börjat utveckla prognosarbetet genom att man längre ut i organisationen, på basenheterna, gör prognoser med hjälp



av ekonomer. Dessa prognoser stäms sedan av på förvaltningsnivå. En del prognosmissar har noterats, där det enligt de intervjuade ibland varit svårt att bedöma framtida kostnadsutveckling. Det gäller bland annat inom trafiken, men också i viss mån inom hälso- och sjukvården. I vår jämförelse av analyserna i delårsrapporterna per augusti 2022 med analyserna i årsredovisningar för 2022 noterar vi att det är svårt att bedöma prognoskvaliteten eftersom analyserna i delårsrapporterna i de flesta fall var väldigt kortfattade. Vilka överväganden som gjordes vid de olika prognostillfällena är svårt att utläsa.

7.7 Hantering av avvikelser och beslut om åtgärder

I anvisningar för uppföljning och rapportering anges att eventuella avvikelser gentemot budget och mål ska förklaras i verksamhetsberättelser, delårsrapporter och årsredovisning. Där anges också att regionstyrelsen kan fatta särskilda beslut om åtgärder med anledning av redovisade avvikelser gentemot budget. I regionplanen för 2023–2025 anges att den ekonomiska utmaningen behöver mötas av åtgärder för att regionens kostnadsutveckling inte ska påverka målet om en god ekonomisk hushållning på längre sikt.

Den 18 april 2023 beslutade regionstyrelsen att uppdra till samtliga nämnder och förvaltningar att redovisa åtgärder motsvarande 200 mnkr för att säkra en god ekonomisk hushållning på längre sikt. Åtgärderna skulle inriktas på att nå full effekt senast 2025. Regiondirektören fick i uppdrag att samordna arbetet och göra en samlad återredovisning till regionstyrelsen den 13 september 2023. I återredovisningen anges att det i enlighet med uppdraget redovisas åtgärder som på helårsbasis och fullt genomförda motsvarar runt 200 mnkr i nettokostnadssänkning. Vidare anges att det samtidigt sker en kostnadsutveckling inom andra områden som påverkar såväl innevarande år som den kommande planperioden. Även regionens intäktssida förändras över tid. Osäkerheten kring regionens ekonomi och ekonomiska förutsättningarna såväl innevarande år som för åren 2024–2026 anges vara fortsatt stor. I rapporten görs en genomgång av områden där besparingar kan göras

Det ekonomiska läget och effekterna av åtgärder i planen följs kontinuerligt i samband med månadsrapporteringar och delårsbokslut till regionstyrelsen och till nämnderna. Flertalet av de pågående åtgärderna anges uppvisa en positiv ekonomisk effekt och i den ekonomiska uppföljningen efter juli syns förbättring i flera förvaltningars/nämnders budgetutfall. Exempelvis redovisar Kalmar länstrafik en relativt kraftig resultatförbättring jämfört med prognosen efter april månad. Samtidigt anges att regionens ekonomi påverkas av ytterligare höjda kostnader inom flertalet områden varför det är svårt att beskriva den direkta nettoeffekten. I rapporten nämns att köpt vård från övriga sjukhus har ökat kraftigt under våren/sommaren. I nämndernas/verksamheternas verksamhetsberättelser per augusti finns ett avsnitt med rubriken "*Kostnadseffektiva verksamheter*" där respektive verksamhet beskriver kortfattat det arbete som pågår med åtgärder för att klara effektiviseringskraven i budgeten. Nämnderna beslutade att godkänna rapporteringarna, men fattade inte beslut om några ytterligare åtgärder. Regionstyrelsen fattade följande beslut 2023-10-31:

- Regionstyrelsen godkänner Delårsrapport januari till augusti 2023 för Region Kalmar län.
- Regionstyrelsen uppdrar åt nämnder/förvaltningar som uppvisar underskott i prognosen efter delårsrapport till och med augusti 2023 att vidta åtgärder för att begränsa underskottet 2023 och anpassa kostnadsnivån till tilldelade ekonomiska ramar.
- Regionstyrelsen uppmanar vidare till återhållsamhet vad gäller kostnader i all verksamhet.
- Regionstyrelsen uppmanar nämnderna/förvaltningarna att ha fortsatt fokus på att uppnå de verksamhetsmässiga målen i regionplanen.



I intervjuer med de förtroendevalda anger dessa att man nu fått en helt annan förståelse för det ekonomiska läget när regionen på totalen redovisar röda siffror. Det har blivit ett annat krismedvetande. I intervjuer med regionledningen anges att man arbetat lite olika genom åren vad gäller avvikelser. På regiontotalen har Region Kalmar län inte haft problem med underskott. Nu under 2023 när regionfullmäktige antog delårsrapporten så uppmanades nämnderna att arbeta med åtgärdsplaner för att komma till rätta med underskott. Flera av de intervjuade anger att regionstyrelsen numera ger mer tydliga uppdrag att vidta åtgärder. Alla nämnder/verksamheter fick en uppmaning att arbeta med ekonomin. De intervjuade anser att de har en tydlig process kring handlingsplaner och åtgärder. Noterbart är också att alla verksamheter under 2023 har ett generellt effektiviseringskrav på 1 procent. Några verksamheter var dock undantagna.

Flera av de intervjuade anger att det finns avvikelser i verksamheterna som behöver hanteras. Det uppges vara ett stort engagemang i arbetet med åtgärdsplaner från förvaltningarnas sida. Regionen har, liksom alla andra regioner, svårigheter att klara kompetensförsörjningen. Användningen av hyrpersonal är relativt stor och där finns målsättningen att under 2024 minska det rejält. En av de intervjuade anger att man för att klara ekonomin skulle behöva stänga ner delar av verksamheten, men att det inte är genomförbart. I regionledningen ser man 2023–2024 som tuffa år och har målet att år 2026 vara tillbaka i samma goda ekonomiska ställning som 2022. Några av de stora frågorna att arbeta med anges vara det fortsatta arbetet med omställning till nära vård, utveckling av effektivare akutflöden, att hitta effektiva arbetsfördelningar mellan olika verksamheter i regionen samt kollektivtrafiken och dess finansiering.

7.8 Budgetens genomslag i verksamheten

Budgeten anges vara regionens viktigaste styrdokument. Budgetprocessen bör därför resultera i en budget som får styreffekt på verksamheterna. Budgeten och budgetarbetet i regionstyrelsen och i nämnderna bör resultera i att de finansiella mål och verksamhetsmål som anges i budgeten ska uppnås. Detta för att regionen ska ha en god ekonomisk hushållning.

I beskrivningen av budgetprocessen ovan har vi noterat att det finns regler och rutiner för hur budgetprocessen ska bedrivas. Ansvar och roller är beskrivna och det finns forum för dialog på olika nivåer i organisationen. Mål och mått har beskrivits och regionstyrelsen och nämnderna har arbetat med att bryta ner dessa i sina respektive verksamheter.

I granskningen konstaterar vi att budgetprocessen under en femårsperiod resulterat i ungefär samma resultat när året summeras i de årsredovisningar som regionen sammanställer. Pandemiåren 2020 och 2021 är lite speciella och svårbedömda, men även för året innan och åren efter redovisas en relativt liknande bild. Avvikelser redovisas vad gäller måluppfyllelse till de verksamhetsmål som regionfullmäktige har beslutat om. I en del fall kan det bero på att målen är högt ställda och att ambitionsnivån är hög. Några av de intervjuade, både förtroendevalda och tjänstepersoner, anser att målen ska vara ambitiösa och svåra att nå och att bristande måluppfyllelse inte nödvändigtvis innebär bristande effektivitet och kvalitet. Åtminstone inte i en jämförelse med andra regioner. I granskningen noterar vi att avvikelser uppstått i en del andra fall beroende på att det inte sker någon större förbättring över tid vad gäller de mått och nyckeltal som följs upp. Även de ekonomiska avvikelserna har varit ungefär desamma under senare år.

Våra intervjuer ger en något splittrad syn på budgeten och dess genomslag på verksamheten. Några av de intervjuade menar att regionens styrning och budgetprocess har lett till att Region Kalmar län har en god ekonomi och att man dessutom har uppnått goda verksamhetsresultat. De menar att detta talar för



att budgetprocessen är tydlig och ändamålsenligt uppbyggd och att budgeten får ett genomslag i verksamheten. Samtidigt visar data i Kolada att regionen 2022 var relativt långt ifrån att nå de målnivåer som Socialstyrelsen har satt upp för indikatorer i nationella riktlinjer för ett flertal diagnoser¹⁰.

Flera av de intervjuade anger att budgetprocessen är lite av "copy-and-paste" från föregående år. Slutliga budgetramar tilldelas verksamheterna först under hösten. I några verksamheter får man budgetförutsättningar och tilldelade budgetramar som man redan inledningsvis vet inte kommer att hålla. De intervjuade anser att det då blir svårt att motivera verksamheten att ta ett tydligt ekonomiskt ansvar och svårt att på basenhetsnivå få ett engagerat budgetarbete. Budgeten upplevs inte svara mot den verksamhet som förväntas bedrivas. Samtidigt som regionen redovisat bra bokslut så upplever man en frustration i att redan från början se att det inte går ihop för den egna verksamheten. De intervjuade menar också att det har saknats tydliga direktiv på hur man ska minska verksamhet och kostnader. Initiala budgetavvikelser försvårar också budgetuppföljning och analys. Ur den aspekten anser en del av de intervjuade att styrningen med budget inte har fungerat. De anser att när man är för långt ifrån de mål som satts upp så blir arbetet i budgetprocessen inte lika betydelsefullt, men att man likväl arbetar med effektiviseringsåtgärder för att åtminstone förbättra situationen. Ett exempel på en sådan aktivitet som lyfts av några av de intervjuade är arbetet med att skapa en mer realistisk personalbudget på sjukhusen.

7.9 Uppföljning av tidigare granskningar

År 2017 genomförde revisorerna en granskning av budgetprocessen¹¹. Den sammanfattande slutsatsen i granskningsrapporten var att budgetprocessen präglas av systematik, ordning och reda. Förvaltningarnas tjänstemän upplevde att vägarna till politiken är korta. I rapporten beskrivs att den information som tillhandahålls landstingsstyrelsen/plan- och budgetberedningen anses vara kvalitativ och ge god möjlighet för återkoppling till resp. partigrupp. Prognosprocessen bedömdes ha en rimlig precision. I granskningen framkom ett antal förbättringsområden:

- Prognostiserade budgetunderskott redan i början på året tyder på bristande trovärdighet för budgeten.
- Budgetarbetet anses kunna ske med större framförhållning och därmed ge bättre möjligheter att genomföra åtgärder.
- Det anses saknas en tydlig koppling till hur beredningsarbetet bedrivs i förhållande till fullmäktiges finansiella mål.
- På Länssjukhuset uppges några verksamheter vara kraftigt underbudgeterade medan andra är i balans. För verksamheter som är "rätt budgeterade" används budgeten som styrinstrument.
- Tillgänglighet och medicinsk kvalitet uppges viktigare att upprätthålla än att hålla kostnadsramen även om den också är styrande.
- Landstingsstyrelsen bör i ökad grad ställa krav på att preciserade åtgärder med handlingsalternativ och konsekvensanalyser redovisas när väsentliga budgetunderskott föreligger.

Den samlade bedömningen i granskningsrapporten var att landstingets budgetprocess inte fungerar helt ändamålsenligt. Flera delar i processen kan utvecklas. Ett flertal rekommendationer lämnades.

¹⁰ Kolada-databasen, Jämföraren, fliken effektivitet: Uppnådda målnivåer mäts ur ett verksamhetsperspektiv och uppgifterna kommer ofta från kvalitetsregister.

¹¹ Granskning av hur landstinget arbetar med budgetprocessen, genomförd av PwC, rapporten daterad augusti 2017.



År 2021 genomförde revisorerna i Region Kalmar län en granskning av god ekonomisk hushållning i Region Kalmar län¹². Den sammanfattande bedömningen i granskningen var att regionen saknar samlade underlag och analyser för att ta ställning till om regionens mål är tillräckliga både på kort sikt och på längre sikt för ekonomisk stabilitet. Revisorerna bedömde att regionstyrelsen i Region Kalmar län inte har en helt ändamålsenlig ekonomisk styrning för att kunna upprätthålla en ekonomi i balans/god ekonomisk hushållning. Granskningen resulterade i ett flertal rekommendationer, bland annat att regionstyrelsen bör tydliggöra vilka resultatnivåer som krävs på sikt för att säkerställa en långsiktigt god ekonomisk hushållning och att regionstyrelsen och nämnderna mer systematiskt ser till att åtgärdsplaner tas fram om negativa resultat uppkommer. I det svar som regionstyrelsen lämnade på granskningen angavs att för att ytterligare stärka regionstyrelsens uppsiktsplikt kommer anvisningar till månadsrapporter, delårsrapporter och verksamhetsberättelser att förtydligas avseende åtgärder och handlingsplaner vid avvikelse mot budget.

8 Analys och bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att det finns tydligt beskrivna regler och rutiner för hur budgetprocessen ska bedrivas. Det finns en struktur och systematik i arbetet med såväl regionplaner, verksamhetsplaner, rapporter och verksamhetsbeskrivningar, och också en ambition att utveckla arbetssättet. En omfattande uppföljning och rapportering sker. Större budgetavvikelser beskrivs och regionstyrelsen torde få en god bild av verksamhetens utveckling. Ur ett formellt perspektiv uppfylls till stor del de krav som ställs på en budgetprocess i kommunallagen. Ärendebereidningen sker också i enlighet med lagstiftning och med en systematik.

För att en budgetprocess ska bedömas vara ändamålsenlig måste den ha en tydlig styreffekt så att regionen når uppsatta mål för en god ekonomisk hushållning. Vår bedömning är att regionstyrelsen inte har säkerställt att Region Kalmar läns budgetprocess är ändamålsenlig och effektiv eftersom den inte leder till avsedd styreffekt. Delar av verksamheten, framförallt inom hälso- och sjukvården, redovisar ungefär samma avvikelser år efter år vad gäller både verksamhetsmål och ekonomiska mål. Budgetavvikelserna är i samma storleksordning de senaste fem åren.

I granskningen har vi identifierat ett antal brister i budgetprocessens olika delar:

- Budgetprocessen kan utvecklas genom att i arbetet ha ett mer långsiktigt perspektiv på kanske 5–10 år. Regionen bör i inledningen till respektive mandatperiod fastställa övergripande verksamhetsmål och finansiella mål för hela mandatperiod.
- Beslut om verksamhetsplanerna tas sent och vår bedömning är att det blir svårt att klara effekthemtagning av de aktiviteter och åtgärder som planeras att genomföras. Budgetprocessen bör påbörjas tidigare, helst redan i början av året, dvs i januari 2024 för planperioden 2025–2027. Regionstyrelsens och nämndernas verksamhetsplaner bör fastställas senast i september. Då bör det också finnas fastställda indikatorer/mått för att följa upp målen.
- Mål, mått och måltal i verksamhetsplanerna bör vara tydligt kopplade till de som anges i regionplanen. Tydliga måltal/ambitionsnivåer bör anges för det som följs upp för det kommande budgetåret samt för planperioden. Vi noterar i granskningen att de olika verksamhetsplanerna skiljer sig åt i omfattning och detaljeringsgrad vad gäller beskrivningen av mål och aktiviteter för att uppnå mål. Även om det anges att det sker en nedbrytning av målen till mer verksamhetsnära mål är vår bedömning är att det är svårt att se hur regionstyrelsen och

¹² Granskning av god ekonomisk hushållning, genomförd av KPMG, daterad 2021-05-26



nämnderna har brutit ned målen som anges i regionplanen eftersom många av de mått som anges i regionplanen inte återkommer i verksamhetsplanerna.

- För att verksamhetsmål ska ha en styrande effekt bör de kunna följas upp mer frekvent med hjälp av relevanta verksamhetsmått, för vilka det finns måltal på kort och lång sikt. Mått som följs upp på helårsbasis får ingen styrande effekt.
- Beskrivningen av aktiviteter för att uppnå regionfullmäktiges mål varierar i de olika verksamhetsplanerna. Det är svårt att se vilka aktiviteter som har högst prioritet och som ska bedrivas för att uppnå regionfullmäktiges mål. Sammantaget är det svårt att få en överblick av hur regionstyrelsen har omhändertagit regionplanens mål. Vår bedömning är att regionstyrelsens verksamhetsplanering skulle vinna på en sammanfattning av det viktigaste i de åtta olika verksamhetsplanerna.
- Beskrivningen av hur den ekonomiska budgetramen omhändertagits och brutits ned kan utvecklas. Det gäller inte minst beskrivningen av prioriterade aktiviteter för att nå en ekonomi i balans. Det är inte tydligt hur regionstyrelsen och nämnderna avser att klara av att bedriva verksamheten inom tilldelade ekonomiska ramar. Inom delar av verksamheten, inte minst i den verksamhet som ligger under regionstyrelsens ansvar, finns stora utmaningar att vidta tillräckliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans.
- Produktionsmål bör utformas för att säkerställa en hög produktivitet, men också en hög effektivitet och kvalitet.
- Uppföljning och rapportering kan utvecklas genom beskrivning och analys av mer långsiktiga trender. En redovisning av intäkter och kostnader jämfört med föregående år, och helst för en längre tidsperiod, skulle ge en mer utförlig information om den ekonomiska utvecklingen. Vår bedömning är också att flera av rapporterna skulle vinna på att mer detaljerat redovisa resultat för de enheter som ingår i de olika förvaltningarna, framförallt gäller detta hälso- och sjukvårdsförvaltningens rapport där till exempel de olika sjukhusens resultat bör redovisas mer detaljerat. Detta med tanke på de relativt stora budgetavvikelserna.
- Beslut om uppdrag att ta fram åtgärdsplan kom sent. Inför 2023 torde det ha varit klart att en rad åtgärder behöver vidtas för att regionen ska nå en ekonomi i balans.

Sironas bedömning utifrån genomförd granskning är att de brister som noterades i granskningen 2017 av budgetprocessen till stor del kvarstår. Även om ett löpande utvecklingsarbete avseende budgetprocessen har bedrivits så anser vi att underskottsproblematiken inom framförallt hälso- och sjukvården inte har hanterats på ett ändamålsenligt sätt. Prognostiserade budgetunderskott redan i början på året och underbalanserade budgetar är inte effektiva styrinstrument och ger en bristande trovärdighet för budgetprocessen och budgeten. Även om delar av arbetet i budgetprocessen tidigarelagts anser vi att framförhållningen kan bli ännu bättre. Beslut om regionplan och om ekonomiska ramar till regionstyrelsen, nämnderna och verksamheter bör tidigareläggas. Detsamma gäller verksamhetsplanerna med åtgärdsplaner. Arbetet med åtgärdsplaner bör också ha ett mer långsiktigt perspektiv.

Vad gäller granskningen från 2021 om god ekonomisk hushållning kvarstår bristerna i allt väsentligt. Även om det finns ett resultatmål om att resultatet ska uppgå till minst 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning så saknas en konkretisering av hur god ekonomisk hushållning ska uppnås på sikt. Vi bedömer också att kopplingen mellan verksamhetsmål och finansiella mål är svag. Nämnderna bör också mer systematiskt se till att åtgärdsplaner tas fram om negativa resultat uppkommer.



8.1 Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar på revisionsfråga
1. Finns formellt beslutade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande?	Ja, det finns i <i>allt väsentligt</i> formellt beslutade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande. Aktiviteter, tidplaner, rapportering och förväntat resultat framgår tydligt i regionens styrdokument. Där anges vad som förväntas av nämnder och verksamheter i budgetarbetet.
2. Har regionstyrelsen säker-ställt att regionstyrelsen, nämnderna och berörda tjänstemän följer den beslutade modellen för budgetprocessen?	Regionstyrelsen, nämnderna och berörda tjänstemän följer <i>delvis</i> den beslutade modellen för budgetprocessen. Följsamheten är god vad gäller genomförande av beslutade aktiviteter i budgetprocessen, men sämre vad gäller att på ett ändamålsenligt sätt bryta ned regionfullmäktiges övergripande mål till verksamhetsmål och aktiviteter som verksamheten ska uppnå under året.
3. Finns ett tydligt ansvar för alla delar av och nivåer i budgetprocessen?	Ja, ansvaret för olika delar i budgetprocessen är i <i>allt väsentligt</i> tydligt beskrivet i regionens styrdokument. Längre ut i organisationen har verksamhetscheferna ansvar för sina respektive budgetar. Där kan det finnas oklarheter kring ansvarstagandet.
4. Vilka kopplingar finns mellan verksamheternas budget eller ekonomiska mål och uppdrag eller produktionsmål?	Kopplingen mellan verksamheternas budget och ekonomiska mål kontra uppdrag och produktionsmål är <i>delvis</i> tydliga. Även om regionstyrelsens och nämndernas verksamhetsplaner beskriver mål och aktiviteter som är kopplade till regionplanen så anges inte konkreta produktionsmål i verksamhetsplanerna. Det är inte heller tydligt vilka uppdrag och aktiviteter som är prioriterade för att nå de mål som regionfullmäktige beslutat om i regionplanen.
5. Förankras budgeten med ansvariga ute i verksamheterna och vilken kommunikation sker till medarbetarna om budgeten och dess konsekvenser?	Ja, en förankring sker i <i>allt väsentligt</i> av budgeten och dess konsekvenser med ansvariga ute i verksamheterna. Det är en aktiv och omfattande dialog på och mellan olika organisatoriska nivåer för att förankra budgeten. Huruvida förankringen sker på ett systematiskt sätt i alla delar av verksamheten och när alla medarbetare är svårt att uttala sig om. Sannolikt varierar graden av förankring varierar mellan olika verksamheter.
6. Hur tas de ekonomiska prognoserna fram och vilken träffsäkerhet har de?	Arbetet med ekonomiska prognoser är i <i>allt väsentligt</i> strukturerat och systematiskt och med god träffsäkerhet. Träffsäkerheten på regiontotalen bedöms vara god, men i delar av verksamheten är det relativt stora avvikelser mellan prognoser och faktiskt utfall. Viktigt att notera är dock att det under senare år, med anledning av pandemin, hög inflation med mera, varit extra svårt att göra prognoser på grund av stora osäkerheter kring framförallt hälso- och sjukvårdens kostnader. Även intäktssidan har varit svår att bedöma vad gäller såväl statsbidrag som andra finansiella poster. Intäktsbortfall i kollektivtrafiken på grund av minskat resande är ytterligare en post som är svårbedömd.



7. Är uppföljningen av det ekonomiska utfallet av budgeten tillfredsställande?	Avvikelser har <i>delvis</i> hanterats och krav på åtgärder har <i>delvis</i> ställts. Beskrivningen av budgetavvikelser är god, trots att beskrivningarna i de flesta fall är kortfattade. Regionstyrelsen torde få en bra bild av var avvikelser finns och huvudsakliga orsaker till avvikelser. Uppföljning och avvikelseanalyser i den löpande rapporteringen bör kompletteras med beskrivning och analys av mer långsiktiga trender. Vår bedömning är också att flera av rapporterna skulle vinna på att mer detaljerat redovisa resultat för de enheter som ingår i de olika förvaltningarna. Framförallt gäller detta hälso- och sjukvårdsförvaltningens rapport där till exempel de olika sjukhusens resultat bör redovisas mer detaljerat. Detta med tanke på de relativt stora budgetavvikelserna.
8. Hur fungerar hanteringen av avvikelser och vilka krav på åtgärder ställs härav?	Avvikelser har <i>delvis</i> hanterats och krav på åtgärder har <i>delvis</i> ställts. Regionstyrelsen ställer krav på att åtgärder ska vidtas om avvikelser uppkommer, åtminstone vad gäller ekonomin. Vad gäller verksamhetens mål uppmanas nämnderna ha fokus på att de uppnås. Vår bedömning avseende åtgärder för att komma tillrätta med ekonomiska underskott är att uppdraget om åtgärdsplan kom sent. Tydliga uppdrag borde ha riktats till nämnderna redan i regionplanen.
9. Får budgeten ett genomslag i verksamheten?	Budgeten får <i>delvis</i> ett genomslag i verksamheten. Målet med budgetprocessen är att den ska leda till att verksamheten bedrivs med en god ekonomisk hushållning. På regionövergripande nivå har processen också lett till att finansiella mål har uppnåtts och att delar av verksamhetsmålen har uppnåtts, men på nämnd- och verksamhetsnivå har det under en längre tidsperiod uppstått stora negativa budgetavvikelser. Risk finns att förtroendet för budgetprocessen urholkas, vilket i förlängningen innebär risker i arbetet med en god ekonomisk hushållning.
10. Har lämnade rekommendationer från tidigare granskningar omhändertagits?	De brister som noterades i tidigare granskningar av budgetprocessen och av arbetet med god ekonomisk hushållning kvarstår till stor del.

9 Rekommendationer

Med anledning av de iakttagelser, analyser och bedömningar som görs i granskningen rekommenderar Sirona följande:

- Regionstyrelsen bör verka för att regionen har ett längre tidsperspektiv i planering och budgetering.
- Regionstyrelsen bör verka för att budgetprocessen startar tidigare så att beslut om regionplan kan tas av regionfullmäktige senast i juni och regionstyrelsen och nämnderna kan fastställa verksamhetsplanerna senast i september.



- Regionstyrelsen bör verka för att finansiella mål och de övergripande verksamhetsmål som bidrar till en god ekonomisk hushållning fastställs för mandatperioden och att respektive års budgetprocess tar sin utgångspunkt från dessa mål.
- Regionstyrelsen bör tillse att budgetprocessen leder till ökad tydlighet avseende regionens prioriteringar för det kommande verksamhetsåret samt de åtgärder som behöver vidtas i verksamheten för att uppnå verksamhetsmål och finansiella mål.
- Regionstyrelsen bör säkerställa att effekthemtagning sker för de åtgärder som har prioriterats.
- Regionstyrelsen bör tillse att de indikatorer/mått och måltal som anges i regionplanen också i tillämpliga fall återfinns i regionstyrelsens och nämndernas verksamhetsplaner och att en löpande uppföljning och rapportering av dessa sker.
- Regionstyrelsen bör tillse att en utveckling sker vad gäller uppföljning och analys avseende mer långsiktiga trender för olika intäcks- och kostnadslag.
- Regionstyrelsen bör årligen värdera vilken styreffekt som budgeten och budgetprocessen haft på verksamheten och vidta korrigerande åtgärder ifall brister noteras.



10. Bilagor

Bilaga 1: Granskade dokument

- Region Kalmar län Årsredovisning 2022
- Region Kalmar län Bokslutsrapport 2022
- Region Kalmar län Delårsrapport 2023–04
- Region Kalmar län Delårsrapport 2023–08
- Region Kalmar län Intern kontroll 2023–08 (RS 2022/1659)
- Region Kalmar län Internkontrollplan 2023
- Mål och mått regionplan 2024–2026
- Politisk organisation Region Kalmar län 2023–2026
- Region Kalmar län Regionplan 2022–2024 antagen av regionfullmäktige den 17–18 november 2021
- Region Kalmar län Regionplan 2023–2025 antagen av regionfullmäktige den 23–24 november 2021
- Region Kalmar län riktlinje intern kontroll (giltighetstid: 2023-01-01–2025-12-31)
- Balanserat styrkort Länssjukhuset Kalmar
- Region Kalmar län Tjänsteskrivelse Delårsrapport samt intern kontroll januari till augusti 2023
- Region Kalmar län Verksamhetsberättelse 2023–08 Regional utvecklingsnämnd/förvaltning
- Region Kalmar län Verksamhetsberättelse 2023–08 Trafiknämnd/Kalmar länstrafik
- Region Kalmar län Verksamhetsberättelse 2023–08 Regionstyrelsen
- Region Kalmar län Verksamhetsplan 2023 Regional utvecklingsnämnd/förvaltning
- Region Kalmar län Verksamhetsplan 2023 Regionstyrelsen
- Region Kalmar län Verksamhetsplan 2023 Trafiknämnd/Kalmar länstrafik
- Region Kalmar län Kunskapsunderlag för Regionplan 2024
- Budgetprinciper i Region Kalmar län
- Region Kalmar län Controllerhandbok
- Regionens ekonomi- och verksamhetsprocess
- Region Kalmar län Kunskapsunderlaget tematiska tillägg 2022
- Region Kalmar län Sammanträdesprotokoll Regionstyrelsens plan- och budgetberedning
- Tidplan för regionens uppföljning av ekonomi och verksamhet
- Regionens uppföljnings- och bokslutsprocess



Bilaga 2: Intervjuförteckning

- Ordförande Regionstyrelsen
- Vice ordförande Regionstyrelsen
- Ordförande Regionala utvecklingsnämnden/Folkhögskolestyrelsen
- Vice ordförande Regionala utvecklingsnämnden/Folkhögskolestyrelsen
- Ordförande Kollektivtrafiknämnden
- Vice ordförande Kollektivtrafiknämnden
- Regiondirektör
- Hälso- och sjukvårdsdirektör
- Regional utvecklingsdirektör
- Trafikdirektör
- Ekonomidirektör
- Redovisningschef
- Budgetchef
- Sjukhuschef länssjukhuset Kalmar
- Ekonomichef Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
- Ekonomichef Kalmar länstrafik
- Ekonomichef Regionala utvecklingsnämnden
- Basenhetschef radiologiska kliniken Oskarshamn
- Basenhetschef kvinnokliniken Västervik
- Basenhetschef för anestesikliniken Kalmar

Bilaga 3: Intervjuguide

Nedan presenteras de frågor som intervjuerna utgick från. Då intervjuerna var semistrukturerade anpassades frågorna under intervjuens gång.

1. Berätta om dig och din nuvarande roll och uppgift
2. Upplever du att budgetprocessen är ändamålsenlig och effektiv?
 - Anser du att det finns ett systematiskt arbetssätt med att utveckla och förbättra budgetprocessen?
3. Finns formellt beslutade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande?
4. Säkerställs att regionstyrelsen, nämnderna och berörda tjänstemän följer den beslutade modellen för budgetprocessen?
 - Följs riktlinjer och rutiner?



- Finns det en acceptans i verksamheten för mål och budgetramar?
- Hur fungerar hanteringen av avvikelser och vilka krav på åtgärder ställs härav?
 - Genomförs uppföljning och återrapportering av vidtagna åtgärder?
- 5. Finns ett tydligt ansvar för alla delar av och nivåer i budgetprocessen?
 - Hur ser ansvarsfördelningen ut?
 - Hur fördelas målen mellan nämnderna och vilka nämnder ansvarar för respektive mål?
- 6. Förankras budgeten med ansvariga ute i verksamheterna och vilken kommunikation sker till medarbetarna om budgeten och dess konsekvenser?
 - Hur sker kommunikation och förankring ut i verksamheten?
- 7. Vilka kopplingar finns mellan verksamheternas budget eller ekonomiska mål och uppdrag eller produktionsmål?
 - Hur omhändertar nämnderna de mål och uppdrag som fullmäktige beslutat om?
 - Hur bryts mål och uppdrag ner i nämndmål och aktiviteter?
 - Vilken detaljeringsgrad har verksamheternas budgetar?
 - Vilken uppsikt och intern kontroll har regionstyrelsen av nämndernas och verksamheternas budgetarbete?
 - I regionplanen och verksamhetsplanen anges inte produktionsmål, finns det uppsatta produktionsmål och vilka tar beslut kring dem?
 - Hur sker en regional prioritering av uppdrag?
- 8. Vilka riktlinjer och anvisningar finns det för framtagande av verksamhetsplanen?
 - I verksamhetsplanen beskrivs en stor mängd aktiviteter, hur tas dessa aktiviteter fram och hur kopplas de till målen i regionplanen? Kan du beskriva arbetsprocessen kring framtagande av aktiviteter?
 - Hur sker arbetet med att bryta ned driftramarna?
 - Var redovisas ekonomiuppgifterna för respektive verksamhet? Finns det ett IT-system där detta hanteras?
 - Hur tas mått och måltal fram som finns i verksamhetsplanerna och hur prioriteras dem? Hur genomförs uppföljning på framtagna mått och måltal?
- 9. Hur tas de ekonomiska prognoserna fram och vilken träffsäkerhet har de?
 - Vad ska nämnderna lämna för analyser och prognoser och med vilken frekvens?
 - Bygger prognoserna i regionens delårsrapporter på förvaltningarnas och verksamheternas uppföljning, analyser och prognoser eller görs prognoserna centralt på ekonomiavdelningen? Det vill säga görs justeringar utifrån en helhetsbedömning?
 - Görs det utvärderingar av prognoser?
- 10. Anser du att uppföljningen av det ekonomiska utfallet av budgeten är tillfredsställande?



- Vilka krav ställs på den ekonomiska uppföljningen vad gäller detaljeringsgrad och frekvens?
- Anser du att de analyser som görs är tillfredsställande?
- Anser du att rapporteringen i månadsrapporter och delårsrapporter är tillfredsställande?
- Vilken uppsikt och intern kontroll har regionstyrelsen av nämndernas och verksamheternas uppföljning och rapportering?
- Föranleder avvikelser eller konstaterade historiska och/eller uppkomna snedsitsar justeringar eller omprioriteringar av nämnd/styrelse

11. Har du några övriga synpunkter eller inspel?

Bilaga 4: Träffsäkerhet i ekonomiska prognoser

Jämförelser mellan lämnade prognoser i delårsrapporterna och det faktiska utfallet i årsredovisningen. OBS att beloppen i tabellerna nedan avser budgetavvikelser och inte resultat.

2020, belopp i mnkr

Nämnd/verksamhet	Prognos april	Prognos augusti	Utfall i ÅR
Regionstyrelsen			
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen	-289	-295	-299
Primärvårdsförvaltningen	-27	-18	-13
Psykiatriförvaltningen	5	5	23
Folktandvården	-17	-19	0
Centraladministrerad verksamhet	9	0	-3
IT-förvaltningen	3	6	1
Regionservice	-90	-84	-110
Regionala utvecklingsnämnden	2	0	4
Kollektivtrafiknämnden	-112	-101	-122
Finansiella poster	227	524	676
TOTALT	-292	18	157

Tabell 2: Resultatprognoser och utfall år 2020¹³

2021, belopp i mnkr

Nämnd/verksamhet	Prognos april	Prognos augusti	Utfall i ÅR
Regionstyrelsen			
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen	-353	-344	-304
Primärvårdsförvaltningen	4	14	31
Psykiatriförvaltningen	7	7	16
Folktandvården	-19	0	0
Centraladministrerad verksamhet	-7	2	-3
IT-förvaltningen	-8	-10	-11
Regionservice	-23	-18	-8
Regionala utvecklingsnämnden	4	3	5
Kollektivtrafiknämnden	-113	-108	-72

¹³ Regionens delårsrapporter per april och augusti samt årsredovisning 2020



Finansiella poster	492	671	924
TOTALT	-17	218	579

Tabell 3: Resultatprognoser och utfall år 2021¹⁴

2022, belopp i mnkr

Nämnd/verksamhet	Prognos april	Prognos augusti	Utfall i ÅR
Regionstyrelsen			
Hälsa- och sjukvårdsförvaltningen	-304	-335	-341
Primärvårdsförvaltningen	-4	-6	-4
Psykiatriförvaltningen	9	7	-1
Folktandvården	-4	-6	0
Centraladministrerad verksamhet	46	71	86
IT-förvaltningen	-5	-2	4
Regionservice	-13	-26	-6
Regionala utvecklingsnämnden	2	4	6
Kollektivtrafiknämnden	-78	-105	-95
Finansiella poster	156	202	353
TOTALT	-195	-195	3

Tabell 4: Resultatprognoser och utfall år 2022¹⁵

2023, belopp i mnkr

Nämnd/verksamhet	Prognos april	Prognos augusti	Utfall i ÅR
Regionstyrelsen			
Hälsa- och sjukvårdsförvaltningen	-353	-367	
Primärvårdsförvaltningen	-36	-35	
Psykiatriförvaltningen	-4	-4	
Folktandvården	0	3	
Centraladministrerad verksamhet	24	30	
IT-förvaltningen	4	6	
Regionservice	-2	-9	
Regionala utvecklingsnämnden	4	7	
Kollektivtrafiknämnden	-68	-55	
Finansiella poster	185	242	
TOTALT	-246	-182	

Tabell 5: Resultatprognoser 2023¹⁶

Bilaga 5: Benchmarking

För att sätta Region Kalmar läns arbete med budgetprocessen i ett större perspektiv har en nationell jämförelse genomförts av en del finansiella nyckeltal baserat på inrapporterade data i Koladas databas samt data ur regionernas delårsrapporter och årsredovisningar. *Figur 1* visar regionernas resultatprognoser för 2023 enligt delårsprognoserna per augusti (efter balanskravsjusteringar). Regionernas resultatutjämningsreserver (RUR) redovisas samt uppgifter om regionskatt, justerad

¹⁴ Regionens delårsrapporter per april och augusti samt årsredovisning 2021

¹⁵ Regionens delårsrapporter per april och augusti samt årsredovisning 2022

¹⁶ Regionens delårsrapporter per april och augusti 2023



regionskatt samt regionernas strukturjusterade hälso- och sjukvårdskostnader¹⁷. I bilden anges med grönt de sju regioner som redovisar de mest positiva värdena och med rött de sju regioner som redovisar mest negativa värden. Gulmarkeringen anger de sju regioner som ligger däremellan.

Jämförelsen visar att Region Kalmar län jämfört med flertalet andra regioner redovisar förhållandevis små ekonomiska underskott om hänsyn tas till regionernas befolkningsstorlek. Region Kalmar län har en resultatutjämningsreserv som täcker det prognosticerade underskottet för 2023. Regionen redovisar också en relativt låg strukturjusterad hälso- och sjukvårdskostnad.

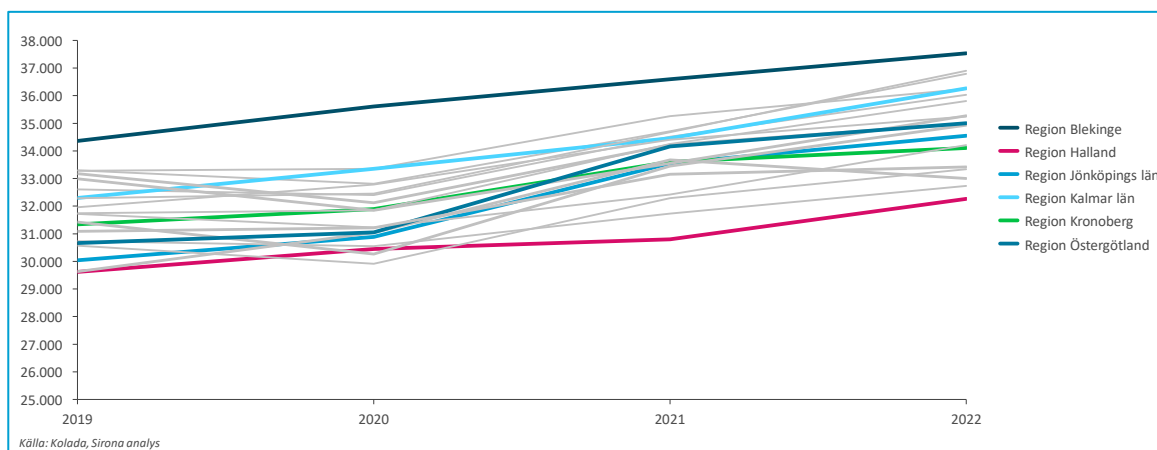
Region	Prognos, mnkr 2023	RUR, mnkr 2022	Regionskatt 2023	Justerad skatt 2022	Kostnad HoS 2022
Stockholm	-2092	7128	12.08	11.91	31872
Uppsala	-1040	660	11.71	11.43	29425
Sörmland	-1200	911	10.83	11.23	30004
Östergötland	-1698	0	11.55	11.59	30379
Jönköping	-470	0	11.76	11.58	28422
Kronoberg	-190	635	12.00	11.98	28370
Kalmar län	-229	311	11.86	11.58	27889
Gotland		364		11.76	33921
Blekinge	-394	0	12.04	12.12	29755
Skåne	-4348	0	11.18	11.42	29009
Halland	-187	0	11.40	11.44	27537
Västra Götaland	-3051	165	11.48	11.29	28250
Värmland	-937	843	11.68	11.69	28824
Örebro	-1000	427	11.55	11.53	30162
Västmanland	-774	0	10.88	11.38	29352
Dalarna	-726	703	11.63	11.62	27746
Gävleborg	-718	920	11.51	11.55	29099
Västernorrland	-797	253	11.29	11.81	30019
Jämtland Härjedalen	-461	0	11.70	11.75	28740
Västerbotten	-876	0	11.35	11.82	28787
Norrbottnen	-546	1665	11.34	11.84	27762

Källa: Regionernas delårsrapporter augusti 2023 samt årsredovisningar 2022 samt Kolada-databasen

Figur 1: Resultat, resultatutjämningsreserver, regionskatt samt hälso- och sjukvårdskostnader per invånare

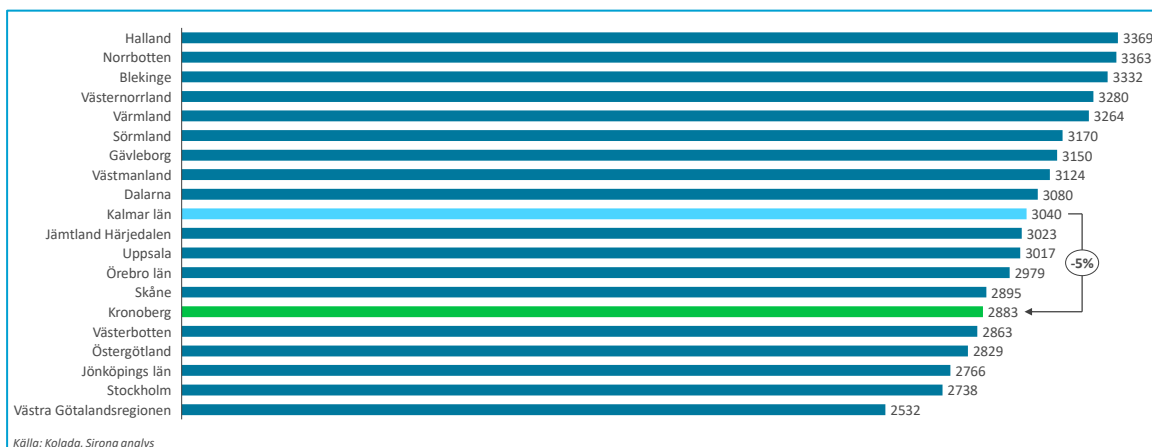
I en analys av regionernas totala nettokostnader per invånare redovisar dock Region Kalmar län relativt höga kostnader i jämförelse med regioner med liknande befolkningsstorlek och struktur, se *Figur 2*. Det bör dock påpekas att de regioner som redovisas i figuren i en nationell jämförelse har relativt låga kostnader.

¹⁷ Justerad skatt och strukturjusterad hälso- och sjukvårdskostnad är mått där vissa justeringar gjorts för att öka jämförbarheten mellan regionerna.



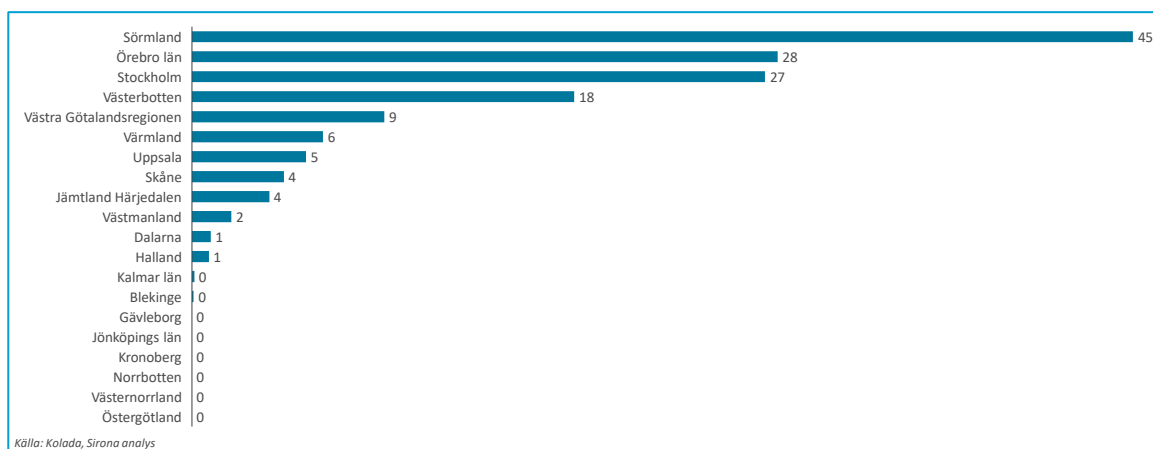
Figur 2: Totala nettokostnader per region mellan 2019–2022 (kr/inv)

I vår jämförande studie har vi också tittat på kostnadsdata avseende läkemedelskostnader. Vad gäller andel totala nettokostnader för läkemedel per invånare har Region Kalmar län en total kostnad per invånare på 3040 kronor, se Figur 3. Region Kalmar län ligger här högt i jämförelser med exempelvis Region Kronoberg som har 5 procent lägre nettokostnader för läkemedel per invånare.



Figur 3: Totala nettokostnader läkemedel (exkl. tandvård) per region 2022 (kr/inv)

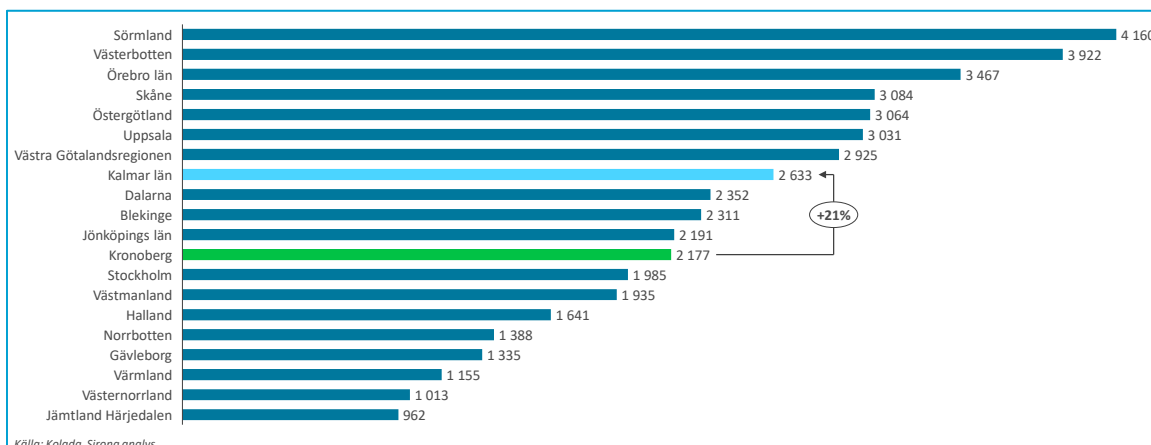
Region Kalmar län har en mycket låg bruttolåneskuld, likt flera av grannregionerna, se Figur 4.



Figur 4: Bruttolåneskuld, andel (procent) av skatter och generella bidrag per region 2022

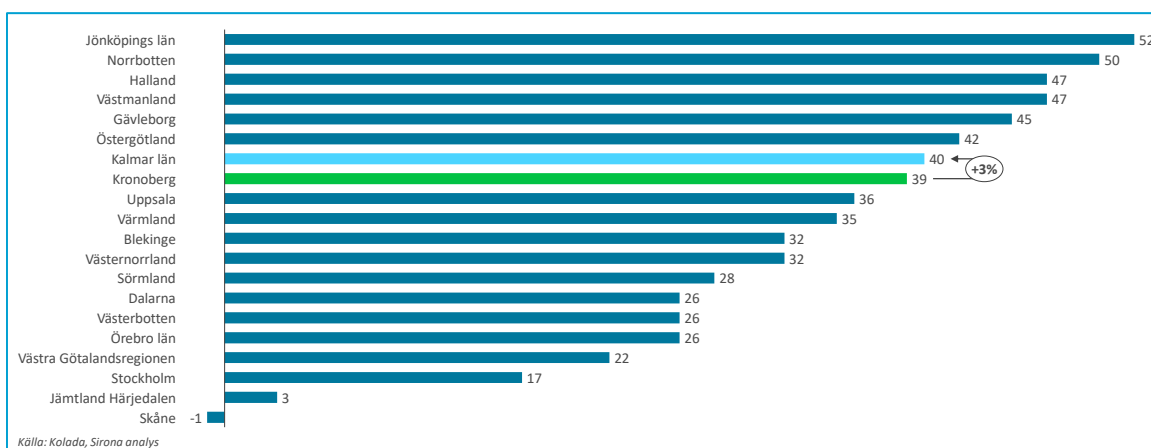


Region Kalmar län redovisar en något högre investeringsnivå per invånare i ett femårsperspektiv än riksgenomsnittet, se *Figur 5*.



Figur 5: Investeringar (femårsgenomsnitt), kr/inv 2022

Region Kalmar län har en relativt god soliditet. I jämförelsen i Kolada redovisas soliditet exklusive ansvarsförbindelser. Region Kalmar län redovisar en positiv soliditet även inklusive ansvarsförbindelser.



Figur 6: Soliditet exklusive ansvarsförbindelsen, andel (procent) av totala tillgångar 2022

Sammanfattningsvis visar genomförda analyser att Region Kalmar län kommer väl ut i flera olika aspekter beträffande ekonomiskt resultat och ställning i en jämförelse med andra regioner. Vi har i granskningen också noterat detta i samband med våra intervjuer