

Policy för god ekonomisk hushållning

Inledning

I kommunallagen finns regler om hur kommuner och landsting ska sköta sin ekonomiska förvaltning. Där står bland annat att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning med mål och riktlinjer för sin verksamhet.

I kommunallagen finns en möjlighet att under vissa förutsättningar reservera delar av ett positivt resultat i en resultatutjämningsreserv (RUR). Denna reserv kan sedan användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel, och därigenom möta konjunkturvariationer. RUR är frivillig att tillämpa, de kommuner och regioner som avser göra det måste besluta om hur reserven ska hanteras. Detta ska framgå av policy för god ekonomisk hushållning som beslutas i fullmäktige.

En uppbyggnad av en resultatutjämningsreserv sker inom ramen för det egna kapitalet. Resultatutjämningsreserven gör det möjligt att på ett ansvarsfullt sätt reservera en del av överskottet i goda tider och sedan använda medlen för att täcka underskott som uppstår till följd av exempelvis en lågkonjunktur.

Polycyn ska även tydliggöra principer och viktiga ställningstaganden för den ekonomiska styrning och stärka förutsättningarna för att regionens ekonomistyrning blir förutsägbar, transparent och objektiv

God ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska regioner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet både på både kort och på lång sikt. Grundtanken är att varje generation av invånare ska bära kostnaden för den service som de själva beslutar om och som de själva konsumerar, samt att gjorda investeringar ska kunna ersättas. God ekonomisk hushållning ska definieras i två perspektiv, dels ett verksamhetsmässigt och dels ett finansiellt.

Ur ett verksamhetsperspektiv innebär god ekonomisk hushållning att regionen har en effektiv verksamhet där tillgänglighet, kvalitet, erfarenheter, nöjdhet och kostnader värderas i ett sammanhang. De verksamhetsmässiga målen för god ekonomisk hushållning framgår av den strategiska planens strategiska mål och uppdrag.

I det finansiella perspektivet utgår målen från kommunallagens skrivningar om balanskravet och god ekonomisk hushållning. Balanskravet innebär att

de årliga intäkterna ska överstiga de årliga kostnaderna. En viktig förutsättning för en god ekonomisk hushållning är att det finns en balans mellan löpande intäkter, löpande kostnader och investeringsutgifter. En annan viktig förutsättning är att den ekonomiska ställningen är tillräcklig för stabilitet, motståndskraft och uthållighet och har en kontrollerad utveckling. Verksamhetens nettokostnader bör därför inte öka i snabbare takt än skatteintäkter och generella statsbidrag och investeringar behöver över tid kunna finansieras med tillräckligt mycket eget kapital för att den ekonomiska ställningen inte ska undergrävas. Det är därför inte tillräckligt att bara uppnå balanskravet för att ha en god ekonomisk hushållning i det finansiella perspektivet.

Finansiella mål

Soliditeten är ett mått på regionens ekonomiska ställning. Utgångspunkten är att regionens nivå inte bör understiga 16 procent, inklusive ansvarsförbindelsen, en nivå som historiskt uppnåddes år 2021. Denna nivå på soliditeten bedöms som tillräcklig, men bör inte försämrats. Nivån på regionens egna kapital ska vara sådant att det, med det regelverk för resultatutjämningsreserven (RUR) som återfinns i denna policy, ska ge en tillräcklig stabilitet för att kunna hantera resultatförändringar mellan åren. Soliditeten bör därför i syfte att bevara nuvarande handlings- och motståndskraft inte understiga 16 procent.

Förändringen av det egna kapitalet och därigenom även förändringen av soliditeten sker dels via skuldförändringar och dels via årets resultat. För att säkra upp att soliditeten och den ekonomiska ställningen kan upprätthållas behöver resultatet vara tillräckligt stort för att möta skuldförändringarna, om inte försämrats soliditeten.

Resultatets storlek beror även på omfattningen av regionens investeringar. Finansiering av investeringar sker antingen genom eget kapital via att årets resultatöverskott tillför nödvändig likviditet, genom tidigare ansamlad likviditet eller via externt upplånat kapital. Extern upplåning kan nyttjas om soliditeten tillåter det. Resultatets storlek kan därför behöva variera mellan åren men bör i normalfallet, baserat på planerade investeringsvolymerna, ligga inom intervallet 1-3 procent av verksamhetens resultat. Inom detta intervall ska resultatmålet för det enskilda året anpassas till den aktuella situationen och fastställas i den årliga strategiska planen. Målet för självfinansiering av investeringar ska uppgå till minst 60 procent mätt som genomsnittliga investeringsutgifter i förhållande till kassaflödet från den löpande verksamheten för planeringsperiodens tre första år.

Resultatmålet för regionen ska mätas på den resultatnivå som regionen kan påverka med egna beslut. Resultatmålet ska därför mätas på resultatnivån verksamhetens resultat. Finansnettot är starkt påverkat av externa faktorer och kan ge upphov till sådana resultatsvängningar som inte ska påverka styr-

ningen av regionens verksamheter utan om så behövs hanteras via RUR.
Finansnettot styrs via regionens finansiella policy

Den strategiska planen ska fastställas inom ramen för följande finansiella målsättningar

- Soliditeten inkl ansvarsförbindelsen ska som uttryck för regionens ekonomiska ställning ej understiga 16 %
- Verksamhetens resultat ska för varje år ligga inom 1-3% av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning
- Självfinansieringsgraden för investeringar ska i genomsnitt för planeringsperiodens 3 första år vara minst vara 60%

Om samtliga målsättningar inte kan uppnås i budgeten bör budgeten innehålla en åtgärdsplan. Uppföljning och utvärdering av de finansiella målen ska göras i årsbokslutet. Självfinansieringsgraden faktiska utfall följs upp per kalenderår men beräknas även med bedömd utveckling för planeringsperioden.

Planerings- och budgetprocess

Regionens planeringsprocess ska formeras utifrån följande övergripande principer: långsiktighet, transparens, öppenhet och tillit. Processen ska utgå ifrån den politiska visionen, de politiska målsättningarna och ett framtaget regiongemensamt faktabaserat underlag. Processen ska generera politiska prioriteringar för planeringsperioden och en därtill sammanhörande budget. Processen ska genomföras i dialog med verksamheterna, medarbetarna och med andra identifierade huvudintressenter. Den politiska delen av processen avslutas med att regionfullmäktige i juni månad fastställer den strategiska planen samt att nämnderna därefter fastställer sina respektive nämndplaner. För tjänsteorganisationen avslutas processen med fastställda verksamhetsplaner och detaljerade budgetar. Processen ska vara avslutad senast den 31 december året innan budgetåret.

Följande styrdokument är obligatoriska i regionens planerings- och budgetprocess. (P) anger politiskt fastställda planer.

Strategisk plan (P) fastställs av regionfullmäktige i juni och anger politisk vision, politiska mål och prioriteringar men även fastställd budget enligt principerna för anslagsbindning

Tilläggsbudget (P) fastställs vid behov av regionfullmäktige då förändringar av regionens ekonomiska förutsättningar t.ex genom beslut i budgetpropositionen är sådana att det finns behov av att förändra den i strategiska planen beslutade budgeten

Verksamhetsplaner (P) fastställs av regionstyrelsen och respektive nämnd i september och avser politiska prioriteringar för att omhänderta den strategiska planen samt fördelning av tilldelad budgetram.

Verksamhetsområdesplaner fastställs av behörig chef senast i november och ska avse aktiviteter inom verksamhetsområdet för att förverkliga prioriteringar fastställda inom regionstyrelsens och nämndernas verksamhetsplaner.

Enhetsplaner fastställs av behörig chef senast i december ska avse aktiviteter inom enheten

I planerings- och budgetprocessen ska följande stödjande dokument finnas.

Planerings- och budgetanvisningar i syfte att styra processens och budgetens upplägg, progression, leverans och uppbyggnad. Anvisningarna ska vara klara senaste 1 oktober året innan planeringsåret och fastställas av behörig tjänsteperson eller i den ordning regionstyrelsen beslutar

Planeringsförutsättningar i syfte att skapa gemensam faktabaserad lägesbild inför arbetet med politiska prioriteringar och politiska styrdokument.

Uppföljning

Grunden för uppföljning i Region Norrbotten är löpande uppföljning av väsentliga indikatorer och faktorer som är av betydelse för regionens prestationer, resultat och effektivitet. Sådan löpande uppföljning ska ske minst månadsvis på alla organisatoriska nivåer och vara anpassad till respektive nivåns behov och sammanhängande för att ge en helhetsbild för regionen. Den löpande uppföljningen ska, på alla organisatoriska nivåer, förutom väsentliga indikatorer, även innehålla en analys som ger tillräcklig förståelse för läge och utveckling för att stödja löpande beslutsfattande samt en månatlig ekonomisk prognosbedömning. Den löpande uppföljningen ska på lämpligt sätt informeras men även kompletteras med en systematisk och sammanhängande dialog om läge och åtgärder. Till regionstyrelsen ska månadsvis upprättas en skriftlig uppföljningsrapport.

Daglig styrning ska ske verksamhetsnära och utifrån de behov som finns för vardaglig ledning av verksamheten. Daglig styrning är primärt ett ledningsverktyg och utgör en av flera grunder för en fungerande löpande uppföljning och analys.

Regionstyrelsen ska utöver månatlig uppföljning årligen upprätta minst fyra fördjupade analysrapporter i syfte att öka förståelse om verksamhet, effektivitet, resultat eller andra frågor av väsentlig betydelse för framtida beslutsfattande.

Den strategiska planen, styrelseplan och nämndsplaner och med dessa sammanhängande mål och verksamhetsplaner ska följas upp i enlighet med kraven i lagstiftningen för närvarande två gånger per år i en delårsrapport och en årsrapport. Sådan rapportering ska lämnas till regionfullmäktige. Regionfullmäktige ska därutöver vid ett tillfälle erhålla information om ekonomi och verksamhet motsvarande det som återfinns i regionstyrelsens månatliga uppföljningsrapport.

Principer för budgetering

Följande principer ska användas i regionens budgetarbete

Övergripande budgetprinciper

Regionen tillämpar mål och resultatstyrning med rambudget.

Budget och redovisning ska utgå ifrån god redovisningssed och följa nationell normgivning.

Regionens budget ingår som en integrerad del i den av regionfullmäktige årligen beslutade Strategiska planen. Ekonomisk balans definieras utifrån regionens finansiella mål, se ovan. Utifrån den av fullmäktige fastställda Strategiska planen ska respektive nämnd fastställa en egen verksamhetsplan i syfte att styra den egna verksamheten.

Budgeten ska betraktas som möjliggörande men även gränssättande för den omfattning av verksamhet som är möjlig att bedriva. Utgångspunkten är att alla verksamheter ska ha en budget i förhållande till uppdraget utifrån tillgängliga resurser. Avvägningarna görs politiskt i den strategiska planen respektive i regionstyrelsens och nämndernas planer och på tjänstepersonsnivå i regionens ledningsorganisation.

Verksamheter som inte kan bedrivas inom tilldelad budgetram ska anmäla detta till närmast överordnad chef. Denna ska hantera frågan genom att inom ramen för tilldelade befogenheter göra prioriteringar och omdisponeringar eller besluta om åtgärder eller om detta inte räcker lyfta frågan till närmast överordnad chef. Samma principer gäller för denna chef. Beslut om förändringar som inte kan hanteras inom ramen för verkställighet eller givna delegationer eller av andra skäl är av särskilt politiskt intresse ska underställas politisk prövning. Om beslut om åtgärder eller utökad budget inte kan erhållas gäller den politiskt fastställda budgeten.

Budgetmodell

Den strategiska planen ska utöver budgeten även innefatta skattesats samt en plan för verksamheten under budgetåret med mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Regionens budget ska bestå av fem delkomponenter:

- en resultatbudget som beskriver budgetårets intäkter och kostnader, resultatbudgeten görs endast regionövergripande
- en driftbudget som beskriver intäkter och kostnader i den löpande verksamheten och som summeras som verksamhetens nettokostnad i resultatbudgeten
- en investeringsbudget som beskriver sådana utgifter för materiella anläggningstillgångar som ska skrivas av över flera räkenskapsår
- en balansbudget som beskriver tillgångar och skulder
- en finansieringsbudget som beskriver hur dessa har finansierats

Budgeten ska omfatta tre år, budgetåret samt två planeringsår samt en ekonomisk utblick för ytterligare minst tre år.

En ekonomi i balans förutsätter att alla fem delar i regionens budgetmodell balanserar mot varandra. Balansering kräver ett resultat som är tillräckligt stort för att kassaflödet ska möjliggöra reinvesteringar utan en försämrad soliditet. Syftet med regionens finansiella mål är att beskriva denna balans, se ovan. I regionens budget ska den ekonomiska utvecklingen beskrivas för fastställda finansiella mål samt för utvalda centrala ekonomiska och verksamhetsmässiga nyckeltal.

Regionen gör ingen sammanställd budget för koncernförhållanden.

Anslagsbindning

Graden av detaljering i den strategiska planen ska göras i enlighet med principer för anslagsbindning. Regionfullmäktige fördelar i den strategiska planen för varje budgetår en driftbudget till regionstyrelsen och till respektive nämnd som en nettokostnadsram. Regionstyrelsen och nämnderna fördelar i sin tur i respektive verksamhetsplan den av regionfullmäktige erhållna nettokostnadsramen till sina verksamheter med den specifikation som respektive nämnd väljer.

Regionfullmäktige fördelar i den strategiska planen för varje budgetår ett ramanslag för investeringar till regionstyrelsen. Investeringsramarna ska avse periodiserade investeringsutgifter. Regionstyrelsen fördelar i sin tur investeringsramen på investeringsprojekt eller med motsvarande detaljeringsgrad. Anslag för oförutsedda investeringsutgifter får förekomma men bör nyttjas sparsamt.

Principer för budgetering och resursfördelning

De årliga planerings- och budgetanvisningarna ska beskriva alla nödvändiga faktorer som påverkar planeringen och budgetramarna inkluderade dokument, möten och tidplaner m.m. I den slutligt fastställda strategiska planen

respektive styrelseplan och hämndplanerna ska alla väsentliga beräkningsgrunder som använts för budgeten beskrivas liksom alla förändringar av budgeten tydliggöras. Inom nedan områden ska följande principer vara styrande:

Grunden för regionens resursfördelning är, med undantag för verksamheter inom vårdvalen, föregående årsbudget. Uppräkning av denna ska för varje år göras för pris- och löneökningar. Kompensation för löneökningar ska ske utifrån faktiskt utfall i ordinarie löneöversyn. För andra ramförändringar av budgetteknisk natur till exempel förändrad internränta, förändrade PO-pålägg eller förändrad internhyra är principen att dessa ska kompenseras om inget annat beslutas. I budgetarbetet ska även årligen fastställas en effektiviseringsfaktor. Index och andra uppräkningsfaktorer som nyttjas i budgetarbetet ska beskrivas i planerings- och budgetanvisningarna.

I budgeten ska även de ekonomiska konsekvenserna av beslut som fattats sedan föregående budget ingå.

Skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning ska beräknas på SKR skatteunderlagsprognos per april. Befolkningsutveckling ska beräknas utifrån senast kända underlag och med hänsyn till kända omvärldsfaktorer göras med rimligast möjliga bedömning och fastställas i arbetet med den strategiska planen.

Budgetanslag ska som huvudprincip fördelas till den verksamhet där kostnaderna kan påverkas. Kostnader och intäkter ska som huvudprincip budgeteras så nära den verksamhet som berörs. Ansvar och befogenheter ska följas åt.

Kapitalkostnader och internhyra ska belasta alla verksamheter utifrån nyttjande av regionens lokaler och anläggningstillgångar. Regler för internhyra ska fastställas av regionstyrelsen i särskild ordning. Internräntan fastställs årligen i planerings- och budgetanvisningarna. Huvudregeln ska vara att driftbudgetkompensation inte utgår för kapitalkostnader och internhyra utan alla förändringar ska inrymmas i den tilldelade driframen. Eventuell kompensation ska, om undantag till huvudregeln medges, fastställas i arbetet med den strategiska planen.

Medel för det regionala tillväxtansvaret för det statliga anslaget 1:1 samt för statliga medel för kulturverksamhet är statliga medel som förmedlas och ingår inte i regionens budget.

Riktade statsbidrag och statliga medel nationella överenskommelser förutsätts mötas av kostnader för att genomföra de uppdrag som dessa statsbidrag medför varför dessa inte ska budgeteras som anslag. Sådana me-

del ska, i den mån staten tillåter det, även nyttjas för omkostnader kopplade till bidragshanteringen.

Pensionskostnaderna ska beräknas som faktiska pensionskostnader för pensionärer med tillägg för beräknad intjänad pensionsrätt för dagens medarbetare. För att trygga värdetillväxten av dessa medel ska de, i avvaktan på att de i framtiden ska betalas ut till pensionärerna, placeras i en pensionsmedelsförvaltning. Avkastningen ska i sin helhet återinvesteras i pensionsmedelsförvaltningen. Avkastningen budgeteras i regionens finansnetto som finansiell intäkt medan räntan på pensionsskulden budgeteras som en finansiell kostnad. Finansiell förvaltning av regionens likviditet ska ske i enlighet med regionens finanspolicy. Budgetering av avkastning på placerade medel ska, om inget annat är säkerställt, utgå ifrån fastställda avkastningsmål.

Anslagsfinansierade verksamheter finansieras genom att respektive styrelse eller nämnd fastställer ett anslag i driftbudgeten. Resultatenheter finansieras i sin helhet med interna eller externa intäkter. För resultatenheter gäller

- Verksamheter som verkar inom vårdval primärvård och vårdval barn- och ungdomstandvård inom lagen om valfrihet (LOV) finansieras av konkurrensneutralitetsskäl helt via intäkter i en så kallad kapiteringsmodell. Principer för denna ersättningsmodell fastställs av regionstyrelsen och integreras i vårdvalens beställningar.
- Resultatenheter som finansieras helt med interna eller externa intäkter fastställs av respektive styrelse eller nämnd och ska framgå av planerings- och budgetanvisningarna.
- Regler och förutsättningar för intern handel och intern prissättning fastställs av regionfullmäktige i särskild ordning

Principer för finansiering

Huvudprinciper för finansiering av verksamhetsförändringar ska vara verksamhetsnära finansiering och lokal prioritering. Nationella medel eller annan extern finansiering kan bryta finansieringsprincipen men finansiering av permanenta åtaganden med tillfälliga pengar ska så långt möjligt undvikas. Följande principer ska vara en vägledande prioriteringsordning för finansiering av utökade ekonomiska åtaganden.

Finansiering av utökade åtaganden ska

1. i första hand sökas där en eventuellt positiv ekonomisk effekt uppstår till följd av förändringen

2. i andra hand sökas inom den verksamhet som driver förändringsbehovet att prioritera nya behov mot befintlig verksamhet
3. i tredje hand sökas genom omfördelningar mellan verksamheter inom samma division där förändringen sker
4. i fjärde hand sökas genom omfördelningar mellan olika divisioner genom prioritering av nya behov mot befintlig verksamhet
5. i femte hand genom att styrelse eller nämnd beslutar om utökad budget inom den av regionfullmäktige fastställda budgetramen
6. i sista hand genom att regionfullmäktige beslutar om tilldelning av resurser utöver fastställd budget

Över- respektive underskott och ombudgetering

Över- respektive underskott mot budget kan vid årsbokslutet överföras till kommande år.

Outnyttjad eller överutnyttjad investeringsram för det enskilda året kan i samband med bokslutet överföras till kommande år om budgeterat projekt inom investeringsbudgeten försenats eller om investeringsprojektet förväntas ha kostnader under kommande kalenderår eller om det av andra skäl är motiverat. Även driftmedel kan ombudgeteras om det på motsvarande sätt som för investeringar avser ett driftprojekt eller om andra väsentliga skäl gör det motiverat. Bedömning av vilka över- respektive underskott som kan vara aktuella att föra över till kommande år görs i samband med beredning av årsbokslutet och beslutas av regionfullmäktige.

Investeringar

En investering är en anskaffning av en anläggningstillgång av väsentlig storlek som är avsedd för stadigvarande bruk i verksamheten. Gränsdragning mot drift framgår av nationell normgivning. Beloppsmässigt innebär väsentlig storlek för Region Norrbotten ett prisbasbelopp. Exakt belopp ska fastställas i de årliga planerings- och budgetanvisningarna.

Kommunikation

En kommunikationsplanering i syfte att kommunikation ska ske sammanhängande, planerat vid rätt tillfällen ska integreras i planerings- och budgetanvisningarna.

Resultatreserv (RER)

Reservering av medel till reserven

Reservering till resultatreserven får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger:

- en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning

eller

- två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, om en kommun eller ett landsting har ett negativt eget kapital inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Reservering får endast göras om resultatreserven efter reserveringen uppgår till ett belopp som motsvarar högst fem procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning.

Regionfullmäktige fastställer i samband med årsbokslutet om reservering till resultatreserven ska ske och vilket belopp som ska avsättas.

Användning av reserverade medel

Medel från RER kan användas om följande två kriterier är uppfyllda:

1. Förändringen av årets underliggande skatteunderlag understiger rikets genomsnittliga utveckling senaste tio åren eller om andra oförutsedda händelser eller situationer, regionala eller nationella, medför ett negativt balanskravsresultat
2. Balanskravsresultatet ska vara negativt och reserven får användas för att nå upp till ett nollresultat (eller så långt som reserven räcker).

Regionfullmäktige kan i budget besluta om användning av RER ett visst år om villkoren är uppfyllda. Regionfullmäktige fastställer slutligt eventuell användning av medel i samband med årsbokslutet.

Resultatutjämningsreserv (RUR)

Enligt tidigare lydelse av kommunallagen fick kommuner och regioner under vissa förutsättningar reservera medel i en resultatutjämningsreserv RUR för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

Efter räkenskapsår 2023 får ingen ytterligare reservering göras. Kvarstående medel i en resultatutjämningsreserv får dock tas i anspråk till utgången av 2033.

Användning av reserverade medel

Medel från resultatutjämningsreserven (RUR) får tas i anspråk till utgången av 2033.

Medel från RUR kan användas om följande två kriterier är uppfyllda:

1. Förändringen av årets underliggande skatteunderlag understiger rikets genomsnittliga utveckling senaste tio åren eller om andra oförutsedda händelser eller situationer, regionala eller nationella, medför ett negativt balanskravsresultat
2. Balanskravsresultatet ska vara negativt och reserven får användas för att nå upp till ett nollresultat (eller så långt som reserven räcker).

Regionfullmäktige kan i budget besluta om användning av RUR ett visst år om villkoren är uppfyllda. Regionfullmäktige fastställer slutligt eventuell användning av medel i samband med årsbokslutet.

Redovisning av resultatreserv/resultatutjämningsreserv och balanskravet

I dokumenten för budget och flerårsplan, delårsrapporter och årsredovisning ska balanskravsutredning upprättas. Där framgår hur resultatreserv/resultatutjämningsreserv beräknas och beslutas användas samt vilket belopp som kan vara föremål för återställning.

Resultatreserv/resultatutjämningsreserv påverkar inte årets resultat utan framgår i balanskravsutredningen. Reserverade medel för resultatreserv/resultatutjämningsreserv redovisas som en delpost under det egna kapitalet i balansräkningen.