



Finansiell hållbarhetsanalys till stöd för budget- och planperioden 2027–2029

En del av kompletterande planeringsunderlag

Innehåll

Sammanfattning	2
Finansiell hållbarhetsanalys som stöd till budgetarbetet.....	2
Metod i den finansiella hållbarhetsanalysen.....	3
Identifierade finansiella sårbarheter	3
Framåtblickande bedömningar	4
Verksamhetens intäkter	4
Verksamhetens kostnader	4
Nettokostnader i relation till skatteintäkterna	5
Konsekvenser för mål för god ekonomisk hushållning.....	6
Rekommendationer	7

Sammanfattning

Som stöd till den politiska avvägningen kring vad som för kommande budget- och planperiod är hållbart på längre sikt, lämnar koncernkontoret en finansiell hållbarhetsanalys. Den finansiella hållbarhetsanalysen bygger på aktuellt utgångsläge och utsikter för att uppfylla de finansiella mål för god ekonomisk hushållning som regionfullmäktige beslutat om.

VGR:s intäkter bedöms utvecklas relativt starkt under de kommande åren. Samtidigt är kostnadstrycket högt, huvudsakligen till följd av högre prisutveckling, men även till följd av det demografiska trycket och ökade avskrivningskostnader.

Pensionskostnaderna börjar från och med 2027 öka igen, vilket inte längre frigör det reformutrymme som präglade inledningen av analysperioden i förra årets finansiella hållbarhetsanalys. Ett lågt budgeterat resultat 2026 gör också att VGR går in i 2027 med en större kostnadsmassa som i kombination med ett ökat kostnadstryck skapar utmaningar framgent. Om inte det underliggande kostnadstrycket hanteras kommer VGR under budget- och planperioden misslyckas med att uppnå de finansiella fokusområdena för positiva resultat och positiv soliditet.

Koncernkontoret rekommenderar partierna att beakta slutsatserna i den finansiella hållbarhetsanalysen och eftersträva överskottsmålet i Policy för god ekonomisk hushållning och ekonomistyrning om i genomsnitt en dryg miljard kronor per år. För att uppnå dessa överskott kommer det ställas ökade krav på minskade kostnader (genom omprioriteringar, minskade ambitionsnivåer och/eller neddragningar) och/eller ökade intäkter (genom höjda avgifter, höjda biljettpriser och/eller höjd skatt).

Finansiell hållbarhetsanalys som stöd till budgetarbetet

Som en del i att sammanställa budgetens förutsättningar innebär den finansiella hållbarhetsanalysen Koncernkontorets stöd i att:

- Identifiera vad VGR som organisation är finansiellt sårbar för, som underlag för vad som är viktigt att fokusera på i analysen
- Bedöma hur vi framåtblickande tror att det kommer bli och hur det kan bli om det inte blir som vi tror, som underlag för analytiskt underbyggda rekommendationer.
- Rekommendera vad som för kommande budget- och planperiod är viktigt att hålla koll på, ha beredskap för respektive ta höjd för redan idag.

Figur 1. Sammanfattning av Koncernkontorets arbete med finansiell hållbarhetsanalys.



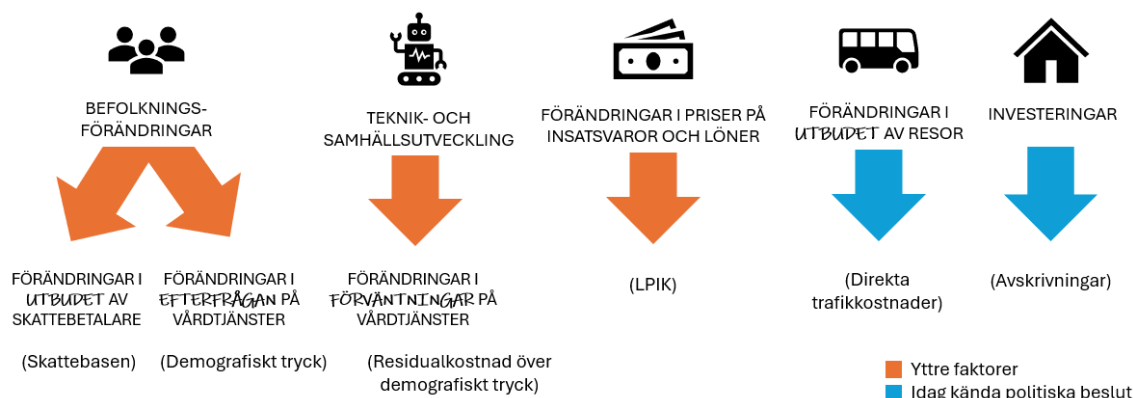
Metod i den finansiella hållbarhetsanalysen

VGR:s framtida intäkts- och kostnadsutveckling uppskattas i analysarbetet av uppskattade förändringar i ett mindre antal drivare:

- Förändringar i skattebasen och statsbidrag, som driver VGR:s intäkter.
- Förändringar i prisutvecklingen, det demografiska trycket och samhälls- och teknikutvecklingen, som driver VGR:s kostnader för hälso- och sjukvård.
- Kostnader för det utbud av kollektivtrafik, utbildning och kultur som VGR själv påverkar.

Med hänvisning till att den finansiella hållbarhetsanalysen är ett underlag för politiska beslut är en viktig avgränsning att analysen endast beaktar i dag kända politiska beslut (investeringar, skattesats, avgiftsnivåer m.m.). Eller med andra ord, analysen innefattar inte antaganden om de politiska beslut som analysen ska stödja.

Figur 2. Illustration över drivare i modellberäkningen.



Data för valda drivare hämtas i första hand från externa källor, bland annat från SKR (skatteintäkter, generella statsbidrag och prisutveckling) och KPA (pensionskostnader). När externa källor saknas används i stället interna källor, bland annat gällande riktade statsbidrag och direkta trafik kostnader.

Som med alla modeller och framåtblickande uppskattningar är den finansiella hållbarhetsanalysen en förenkling av verkligheten och behäftad med osäkerhet, inte minst i ett mycket osäkert omvärldsläge. Bedömningen av kostnadstrycket i den finansiella hållbarhetsanalysen skiljer sig marginellt från det som i övrigt har kommunicerats i planeringsunderlaget och dess komplettering. Detta beror huvudsakligen på olika metod gällande identifieringen av övriga kostnadsökningar, där den finansiella hållbarhetsanalysen använder en schablon för kostnader utöver priser och demografi på 0,8 procent enligt historisk trend, medan beräkningen i bryggdiagrammet bygger på identifierade faktiska kostnadsposter.

Identifierade finansiella sårbarheter

Finansiella sårbarheter som härstammar från *strukturella* utmaningar med VGR som organisation är:

- Irreguljära chocker; omfattande störningar som inte följer förutsägbara trender/cykler innebär en ökad sårbarhet för hastiga och omfattande, och därmed potentiellt kostsamma, åtgärder för att parera inträffade störningar

- Obligatoriska uppgifter; en stor andel obligatoriska uppdrag/uppgifter innebär en sårbarhet för begränsningar i vad för kostnader som kan väljas bort och hur för att såväl förebygga som parera sämre tider
- Opåverkbara eller trögrörliga intäkter; VGR har självständig kontroll över skatteuttaget, men det tar tid att förstärka skattebasen och förändringar i skattesatsen är i regel trögrörliga. Omvänt är förändringar i statsbidragen, i jämförelse, mer rörliga, men som VGR saknar rådighet över
- Koncentrerade intäkter; VGR har få intäktskällor (skatter och bidrag), vilket begränsar utrymmet för att ökade intäkter inom ett område kompenseras för minskade intäkter inom ett annat område
- Koncentrerade kostnader; ett fåtal kostnadskällor i VGR står för en betydande del av kostnadsmassan (löne- och pensionskostnader), vilket begränsar utrymmet för att minskade kostnader inom ett område kompenseras för ökade kostnader inom ett annat område

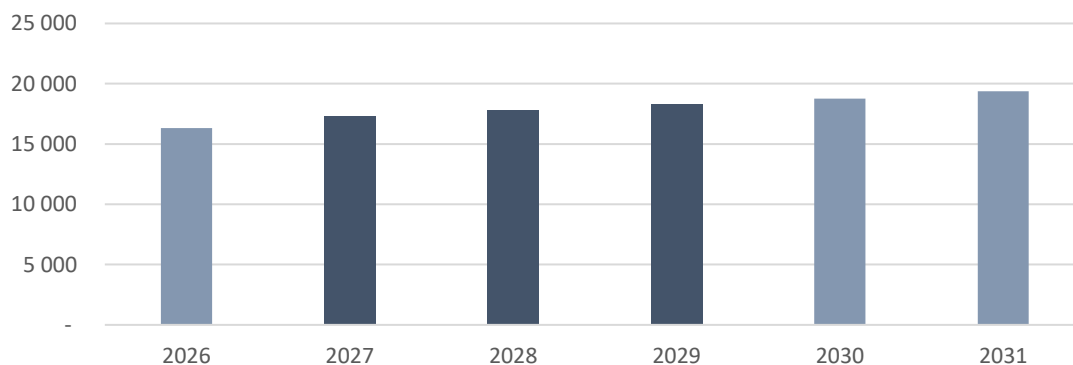
Framåtblickande bedömningar

I detta avsnitt presenteras modellens beräkningar av framtida intäkter och kostnader. Värt att notera är att kostnadsutvecklingen speglar det underliggande trycket, huvudsakligen beräknat utifrån prisutveckling, demografi och ambitions-/teknikdriven kostnadsökning. Detta innebär att prognosen inte ska betraktas som en oundviklig framtid, utan snarare som en illustration av vad resultatet kan bli om kostnaderna ökar enligt det underliggande trycket utan åtgärder eller ytterligare kostnadsdrivande beslut. Prognosen tar inte heller hänsyn till möjligheten att påverka intäkterna, exempelvis genom en förändring av skattesatsen.

Verksamhetens intäkter

Verksamhetens intäkter, som i modellen utgörs av riktade statsbidrag, patientintäkter, biljettintäkter och övriga intäkter, bedöms under budget- och planperioden öka med i genomsnitt 3,9 procent per år från 16,3 mdkr 2026 till 18,3 mdkr 2029. Den större delen av VGR:s intäkter kommer från skatt, kommunalekonomisk utjämning och generella statsbidrag, vilka redovisningsmässigt inte ingår i verksamhetens intäkter. Dessa analyseras i ett avsnitt nedan.

Diagram 1. Koncernkontorets uppskattning av verksamhetens intäkter 2026–2031 (mnkr).



Verksamhetens kostnader

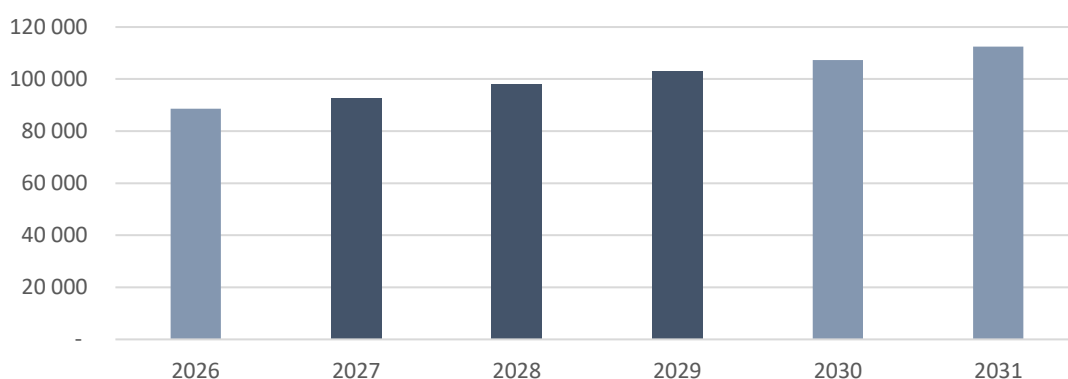
Det underliggande trycket för vårdkostnaderna bedöms öka i takt med LPIK, demografi samt residual och uppgår i genomsnitt till 4,7 procent per år 2027–2029. Ökningen är

högre än vad som bedömdes i den förra finansiella hållbarhetsanalysen på grund av ett högre LPIK. Trafikkostnaderna förväntas i sin tur öka med i genomsnitt 4,3 procent, medan avsättningar, övriga kostnader och pensionskostnader förväntas öka med i snitt 5,6 procent. Denna post är betydligt högre än takten som präglade budget- och planperioden i samband med förra årets hållbarhetsanalys. Detta beror på att pensionskostnaderna från och med 2027 börjar öka igen, där det framför allt är ökningen 2027–2028 samt 2028–2029 som slår igenom.

När det gäller avskrivningarna börjar de senaste årens stora investeringsvolymerna nu synas tydligt i resultaträkningen med en ökning från cirka 3,6 mdkr 2026 till 5,2 mdkr 2029. Det motsvarar en ökning på 1,6 mdkr under budget- och planperioden och i genomsnitt drygt 13 procent ökning per år.

Sammantaget innebär detta ett underliggande tryck avseende verksamheternas kostnader på i genomsnitt 5,1 procent per år under budget- och planperioden med en ökning från 88,7 mdkr 2026 till 103 mdkr 2029. Detta är betydligt högre än de 3,9 procent genomsnittligt kostnadstryck som bedömdes för 2025–2028 i förra årets upplaga av hållbarhetsanalysen. Detta förklaras av att minskningen av pensionskostnader 2025–2026 inte finns med i den uppdaterade hållbarhetsanalysen samt av ett högre prisindex. LPIK inklusive läkemedel uppgår som genomsnitt 2027–2029 till drygt 3,0 procent och exklusive läkemedel till 3,6 procent. I förra årets finansiella hållbarhetsanalys var genomsnittligt LPIK inklusive läkemedel 2,4 procent och exklusive läkemedel 3,0 procent.

Diagram 2. Verksamhetens kostnader enligt bedömt kostnadstryck 2026–2031 (mkr)



Nettokostnader i relation till skatteintäkterna

Nettokostnaderna (verksamhetens kostnader med avdrag för verksamhetens intäkter) ökar med 5,4 procent som genomsnitt över budget- och planperioden.

Nettokostnadstakten är intressant eftersom den tillsammans med utveckling av finansnettot kan ställas i relation till utveckling av intäkter från skatter, kommunalekonomisk utjämning och generella statsbidrag. För att VGR:s ekonomi ska vara i balans behöver intäkterna från skatt, kommunalekonomisk utjämning och generella statsbidrag överstiga nettokostnaden samt nettot av finansiella intäkter och kostnader. I modellen räknar vi dock inte in finansiella intäkter som huvudsakligen består av värdeförändring på finansiella placeringar, vilka är volatila och därmed svårbedömda. Värdeförändringen inom finansiella placeringar behöver analyseras i relation till pensionsskulden vars kostnader för värdesäkring även de kan vara volatila. Värdeförändringen påverkar även det finansiella fokusområdet *tryggt pensionsåtagande*.

I budgetsammanhanget beskrivs relationen mellan verksamhetens nettokostnader och regionens huvudsakliga intäkter (skatt, kommunalekonomisk utjämning och generella statsbidrag) genom regionbidraget från regionfullmäktige, som finansieras av dessa intäkter. Regionbidraget motsvarar därmed i praktiken den del av verksamhetens kostnader som behöver finansieras med skattemedel.

Verksamheternas egna intäkter, såsom patientavgifter, biljettintäkter och riktade statsbidrag, ingår inte i finansieringen av regionbidraget och förklarar därmed merparten av skillnaden mellan VGR:s totala bruttokostnader och det regionbidrag som fördelas.

Summan av intäkterna från skatt, kommunalekonomisk utjämning och generella statsbidrag bedöms under budget- och planperioden öka från 73,5 mdkr 2026 till 82,2 mdkr 2029 motsvarande en årlig ökning på 3,8 procent. Skatteintäkterna ökar emellertid med i snitt drygt 4 procent, men summan dras ner av en mer blygsam utveckling inom kommunalekonomisk utjämning som endast bedöms öka med 1,8 procent.

Tabell 1. Intäkter, kostnader och resultat 2026–2031 enligt modellberäkning (mdkr)

	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Skatt, utjämning och generella statsbidrag	73,5	76,4	79,3	82,2	85,3	88,2
Nettokostnad	-72,4	-75,4	-80,2	-84,8	-88,5	-93,1
Finansiella kostnader	-0,8	-0,7	-1,5	-1,9	-1,5	-1,5
Resultat	0,4	0,3	-2,5	-4,4	-4,7	-6,4

Konsekvenser för mål för god ekonomisk hushållning

Modellen utgår från de sju finansiella fokusområden som beslutats i *Policy för god ekonomisk hushållning och ekonomistyrning*, för att bedöma huruvida den ekonomiska utvecklingen utifrån det underliggande kostnadstrycket möjliggör måluppfyllelse för dessa fokusområden. Ser vi på utfallet för 2025 uppnås låg andel långsiktigt bindande kostnader, god budgetföljsamhet, god kortsiktig betalningsberedskap och tryggt pensionsåtagande. Fokusområdena positiva ekonomiska resultat och positiv soliditet uppnås emellertid inte. När det gäller fokusområdet för stabil kostnadsutveckling, kan vi konstatera att nettokostnadsutvecklingen 2025 understiger den långsiktiga utvecklingen för skatter och generella statsbidrag, men har rört sig kraftigt uppåt och nedåt de senaste åren.

I det framåtblickande perspektivet görs endast en bedömning utifrån de två fokusområdena positiva ekonomiska resultat och positiv soliditet. Fokusområdena god budgetföljsamhet och stabil kostnadsutveckling kan vi inte uttala oss om i ett framåtblickande perspektiv, långsiktigt bindande kostnader förutsätts uppnås som en del i modellen och de två fokusområdena om kortsiktig betalningsberedskap och tryggt pensionsåtagande påverkas mer av kapitalförvaltning och börsutveckling.

Med antagandet om det underliggande kostnadstrycket i relation till den prognostiserade intäktsutvecklingen är bedömningen att de två fokusområdena positiva ekonomiska resultat och positiv soliditet inte kommer att uppnås, förutsatt att verksamheterna kompenseras fullt ut för samtliga kostnadsökningar som antagits i denna analys. Soliditeten ökar inledningsvis, men sjunker på grund av de negativa resultaten.

Tabell 2. Prognos för fokusområdena positiva resultat och positiv soliditet 2026–2031 (%)

	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Fokusområde: Positiva resultat						
Målvärde	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Uppskattat utfall	-1,5	-0,5	-0,3	-2,0	-3,5	-5,4
Fokusområde: Positiv soliditet						
Målvärde	>0	>0	>0	>0	>0	>0
Uppskattat utfall	-7,3	-5,2	-6,3	-9,4	-12,4	-16,8

Viktigt att notera är att måluppfyllelsen för dessa fokusområden skiljer sig betydligt från siffrorna i tabellen ovan om verksamheterna inte kompenseras fullt ut för samtliga kostnadsökningar. Samtidigt skulle det innebära stora utmaningar för verksamheterna om inte kostnadstrycket omhändertas. Detta ställer stora krav på prioriteringar och effektiviseringar med kostnadsminskande påverkan. Mer om detta nedan.

Rekommendationer

2026 innebar ett lågt underliggande kostnadstryck, huvudsakligen till följd av fallande pensionskostnader, vilket tillsammans med en relativt gynnsam intäktsutveckling innebar ett potentiellt stort överskott. I beslutad budget för 2026 finns dock ett mindre överskott, vilket gör att kostnadsnivån vid ingången av 2027 förväntas ligga på en högre nivå än vad som varit fallet vid en mindre expansiv budget. Detta innebär att den utmaning från och med 2027 som identifierades i förra årets finansiella hållbarhetsanalys har blivit större, dels för att det potentiella överskottet inte kan användas för att kompensera för kommande års prognostiserade underskott, dels för att kostnadsutvecklingen under de kommande åren appliceras på en större kostnads massa. Kostnadstrycket under analysperioden är även betydligt högre jämfört med det som identifierades i förra årets hållbarhetsanalys, vilket bidrar till lägre resultatnivåer vid full kompensation.

Det ekonomiska resultatet ser emellertid bättre ut om ambitionsdrivna kostnadsökningar utöver priser och demografi (den så kallade residualen) inte inkluderas i beräkningen. Samtidigt är många av dessa kostnader svåra att undvika, vilket ställer krav på både politiska prioriteringar samt effektivisering av verksamheten med kostnadsreducerande effekt. Som det beskrivits ovan är det viktigt att konstatera att den historiska kostnadsökningen på 0,8 procent utöver pris och demografi även innehåller en komponent av historiska effektiviseringar. Residualen är nettot av ambitionsdrivna kostnadsökningar och kostnadsminskning till följd av effektivisering

och prioritering. Detta innebär att förvaltningarna, om kompensation för hela residualen skulle utebli, behöver minska kostnadsökningen med 0,8 procent mer än vad historiska effektiviseringar/prioriteringar har lett till. Samtidigt bör det konstateras att kostnadsökningar i residualen till stor del identifierats planeringsunderlaget och dess kompletteringar. Om ett parti väljer att regionbidragsfinansiera dessa kostnadsökningar genom satsning i budgeten, innebär det att en del av residualkostnaden omhändertas av regionfullmäktige.

Om endast kompensation utgår för pris och demografi förbättras det sammanlagda resultatet 2027–2029 från -6,6 mdkr till -2 mdkr med ett genomsnitt per år på -0,7 mdkr. Detta kan jämföras med resultatmålet på 1,5 procent, motsvarande cirka 1,1–1,2 mdkr per år.

Även med kostnadsreducerande effektiviseringar på 0,8 procent mer än historisk effektivisering kommer resultatet således vara negativt och långt ifrån överskottsmålet. För att uppnå överskottsmålet kommer det krävas politiska prioriteringar, antingen i form av minskade kostnader (genom omprioriteringar, minskade ambitionsnivåer och/eller neddragningar) och/eller ökade intäkter (genom höjda avgifter, höjda biljettpriser och/eller höjd skatt).

Diagram 4. Resultat enligt olika kompensationsnivåer i relation till målet om 1,5 % (mkr)

