

Landstingsfullmäktige
Landstingsstyrelsen

Granskning av hur landstinget arbetar med budgetprocessen.

Landstingets revisorer har låtit granska hur landstinget arbetar med budgetprocessen. Granskningen har utförts av konsulter från PwC och har utgått från de revisionsfrågor som revisorerna fastställt. Granskningens syfte har varit att granska om landstinget har en ändamålsenlig budgetprocess.

Bakgrunden till granskningen är att revisionens tidigare granskningar har visat på underliggande obalanser för kärnverksamheterna. Medan landstinget under flera år har visat positivt resultat på "sista raden" har hälso- och sjukvårdsförvaltningen, primärvårdsförvaltningen och psykiatriförvaltningen tillsammans haft negativa budgetavvikelser som sedan årsbokslutet 2014 ökat från 117 Mkr till 232 Mkr för år 2016.

Vid granskningen har såväl *starka sidor* som förbättringsområden framkommit:

Ett genomgående intryck är att budgetprocessen präglas av systematik, ordning och reda.

Förvaltningarnas tjänstemän upplever genom delegationerna att vägarna till politiken är korta.

Landstingsstyrelsen har medvetet valt att inte arbeta med för mycket detaljer utan i stället fokusera på den övergripande politiska styrningen.

Det finns en tillit att tjänstemannaorganisationen hanterar de ekonomiska förutsättningarna utifrån politikens riktlinjer.

Den information som tillhandahålls landstingsstyrelsen/PBB anses vara kvalitativ och ger god möjlighet för återkoppling till resp. partigrupp.

PBBs arbete ger en övergripande uppfattning om de ekonomiska förutsättningarna ur ett långsiktigt perspektiv.

För investeringar har ett särskilt arbete genomförts. För politiken har presenterats en plan för behovet fram till år 2023. Större investeringar hanteras separat med behovsanalys och investeringsutgift.

Parallellt med budgetberedningen sker politiskt arbete i majoriteten och minoriteten. Informationen i PBB kompletteras med verksamhetsbesök.

Landstingsdirektören och ekonomidirektören har kontinuerlig dialog med majoriteten och minoriteten.

Förvaltningar, som visat budgetunderskott, har under flera år arbetat med prioriteringar och effektiviseringar för att minska underskotten. Ett flertal förvaltningsspecifika handlingsplaner har tagits fram.

Prognosprocessen har rimlig precision även om det kan vara svårt att förutse enstaka dyra behandlingar som köps från andra landsting.

Bland *förbättringsområden* som framkommit i granskningen kan följande nämnas:

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 är att landstingets budgetprocess inte fungerar helt ändamålsenligt. Flera delar i processen kan utvecklas.

Mot bakgrund av vad som framkommit önskar revisorerna svar från landstingsstyrelsen med uppgift om vilka åtgärder som vidtagits respektive planeras för att tillvarata de förbättringsmöjligheter som redovisas i granskningen. Detta svar vill revisorerna ha senast den 7 februari 2018.

Granskningen presenteras i bilagd rapport som härmed överlämnas till landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen.

På revisorernas vägnar

Anders Björkman
Ordförande

Tomas Sandberg
Revisionschef

Bilaga: Granskningsrapport från PwC.



Landstingsrevisorernas redogörelse och sammanfattning av de sakkunnigas rapporter.

"Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i företag enl. 3 kap. 17 och 18 §§, även verksamheten i de företagen.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. "Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapporten som enl. 8:20 a§ skall behandlas av fullmäktige och årsboks slutet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning skall biläggas delårsrapporten och årsboks slutet."
(Kommunallagen 9:9)

LANDSTINGSREVISORERNAS REDOGÖRELSE FÖR ÅR 2017

Revisorernas granskning sker efter en revisionsplan som fastställs inför varje granskningsår. Planen baseras på en analys av *väsentlighet och risk*. I analysen av *väsentlighet* värderas de konsekvenser som kan uppstå för landstinget eller för enskilda vid fel eller misskötsel. Olika slag av konsekvenser bedöms – ekonomiska, politiska, verksamhetsmässiga, förtroenderelaterade. I analysen av *risk* värderas sannolikheten för att olika slag och grader av fel eller misskötsel kan uppstå. Sannolikheten varierar mellan olika verksamhetsområden, system och rutiner och måste bedömas för varje område.

Revisorerna träffar fullmäktiges presidium varvid man diskuterar revisorernas budget och vad som framkommit vid granskningen samt framtida val av granskningsinriktning. Revisorerna har även överläggningar med andra förtroendevalda. Dessutom har revisorerna, som ett led i planerade och pågående granskningar, möten med olika verksamhetsföreträdare.

Revisorerna skall enligt kommunallagen granska *all verksamhet årligen*. Detta sker genom att revisorerna och deras sakkunniga löpande följer verksamheterna dels genom kommunikation med den granskade verksamheten, dels genom att ta del av grundläggande dokument och det löpande flödet av ärenden och beslut. Med dokument avses mål- och budgetdokument, riktlinjer, ekonomi- och verksamhetsrapportering, delårsrapporter och bokslut, beslutsunderlag, protokoll, beskrivning av det interna kontrollsystemet och redovisningssystemet.

Dessutom genomförs fördjupade granskningar inom olika delar av landstingets verksamhet. Granskningarna genomförs så långt möjligt i dialog med de granskade. Iakttagelser, fel och brister förmedlas löpande till den ansvarige så att åtgärder kan vidtas omgående.

Revisorerna strävar efter en positiv och förändringsinriktad granskning. Det sker genom att förslag och förebyggande råd lämnas i en omfattning som inte står i strid med oberoendet. Alla granskningar följs upp för att säkerställa att erforderliga åtgärder har vidtagits med anledning av revisorernas synpunkter och kritik.

Varje år deltar revisorerna i erfarenhetsutbyten samt utbildningar tillsammans med förtroendevalda revisorer från andra landsting, regioner och kommuner.

Revisorernas sakkunniga utgörs av revisionskontoret samt av externa konsulter som anlitas för speciella granskningar. Ramavtal för granskning av 2015-2016 års verksamhet med option för 2017-2018 har träffats med EY, PWC, KPMG, Deloitte och Helseplan.

SAMMANFATTNING AV SAKKUNNIGAS RAPPORTER FÖR ÅR 2017

Granskning/ärende /skrivelse	Sammanfattning	Diariennr.
Granskning av landstingets delårsbokslut per augusti 2017.	Granskningen visar att delårsrapporten i allt väsentligt är upprättad i enlighet med Lagen om kommunal redovisning och god redovisningssed. Räkenskaperna bedöms i allt väsentligt ge en rättvisande bild av resultatet för perioden och ställningen per 2017-08-31. Revisorerna bedömde att de av fullmäktige fastställda finansiella målen inte skulle uppnås. Revisorerna bedömde vidare att av de verksamhetsmål som redovisas i delårsrapporten uppnås knappt 2 tredjedelar helt eller nästan helt.	170698
Granskning av landstingets budgetprocess.	Granskningen visar bl.a. - att budgetprocessen präglas av systematik, ordning och reda, - att vägarna till politiken är korta, - att landstingsstyrelsen fokuserar på den övergripande politiska styrningen, - att informationen som tillhandahålls LS/PBB är kvalitativ och ger god möjlighet till återkoppling till resp. partigrupp, - att förvaltningar som visat underskott har flera år arbetat med prioriteringar och effektiviseringar. Granskningen visar även - att budgeten har låg trovärdighet när underskott prognostiseras redan i början på året, - att budgetarbetet kan ske med större framförhållning, - att det saknas tydlig koppling mellan beredningsarbetet och fullmäktiges finansiella mål, - att landstingsstyrelsen bör i ökad utsträckning ställa krav på att preciserade åtgärder redovisas när större budgetunderskott föreligger.	170267

Granskning av landstingets arbete med vårdkedjan för barn och unga med psykisk ohälsa.	Granskningen visar bl.a. <i>att</i> det finns flera överenskommelser som reglerar samverkan, samarbete och ansvarsfördelning mellan olika aktörer men att de behöver ses över, <i>att</i> det finns inarbetad struktur för samverkan på övergripande ledningsnivå genom <i>Länsgemensam ledning</i> , <i>att</i> det f.n. inte finns för länet gemensamma rutiner för informationsöverföring, <i>att</i> Barn o. ungdomshälsan (BOU) har rutiner för att kontrollera hur verksamheten uppfattas av vårdgrannar, <i>att</i> i viss utsträckning finns kompetens, resurser och rutiner för att möta ensamkommande, <i>att</i> informationen om BOU kan förbättras, <i>att</i> tillgängligheten till BOU är god, <i>att</i> tillgängligheten till första besök hos BUP är god, <i>att</i> intentionerna med BOU i huvudsak har uppnåtts, samt <i>att</i> rutinerna för avvikelshantering kan förbättras.	180053
Granskning av landstingets arbete med tillgänglighet med fokus på funktionsnedsättningar samt språk.	Granskningen visar att landstinget har tagit flera viktiga steg mot att säkerställa en tillräcklig tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar. Tillgänglighet och delaktighet är nu införlivade områden i landstingsplanen och det har beslutats om en övergripande handlingsplan med uppföljningsbara mått. Det finns också en aktiv samverkan med intresseorganisationer genom funktionshinderrådet.	180290
Granskning av hur dyrbar utrustning används inom landstinget.	Granskningen visar att dyrbar utrustning inom landstinget i stort utnyttjas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Det finns dock förbättringsmöjligheter gällande planering av inköp av dyrbar utrustning och uppföljning därav. Det vore bra om processen för planering och beslut om medicinteknisk utrustning hade kartlagts och dokumenterats.	180289
Granskning av landstingets årsredovisning för 2017.	Vid granskningen framkom <i>att</i> årsredovisningen i allt väsentligt redogör för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen, <i>att</i> landstinget lever upp till kommunallagens krav på en ekonomi i balans, <i>att</i> landstinget inte har några underskott från tidigare år <i>att</i> återhämta, <i>att</i> förvaltningsberättelsen innehåller den information som ska ingå, <i>att</i> de finansiella målen för 2017 är uppfyllda, <i>att</i> räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande, samt <i>att</i> årsredovisningen är upprättad enligt god redovisningssed.	180219

Granskning av Samverkansnämnden för Sydöstra sjukvårdsregionen.	Revisorerna har, tillsammans med revisorerna i Region Östergötland och Region Jönköpings län, granskat verksamheten i Samverkansnämnden för Sydöstra sjukvårdsregionen under år 2017.	180262
Revisionsberättelse för landstinget för år 2017.	Revisorerna tillstyrker att landstingsfullmäktige beviljar ansvarsfrihet för styrelse, nämnder och beredningar samt de enskilda ledamöterna i dessa organ. Revisorererna framhåller att landstingets budget, för att fungera som styrinstrument, måste uppfattas som realistisk. Revisorerna tillstyrker att landstingets årsredovisning för år 2017 godkänns.	180219
Granskning av Samordningsförbundet i Kalmar län.	Samordningsförbundet granskas av en revisor från landstinget, kommunerna och staten.	180219
Granskning av Regionförbundet i Kalmar län.	Revisionskontoret har biträtt revisorerna i Regionförbundet. Ansvarsfrihet för ledamöterna i Regionförbundets styrelse beslutas av landstingsfullmäktige och kommunernas fullmäktige.	180219
Granskning av Stiftelsen Kalmar Läns Museum och Jenny Nyström och Curt Stoopendaahls Stiftelse.	Samverkan har skett med den auktoriserade revisorn.	180219
Granskning av Kalmar Läns Musikstiftelse.	Samverkan har skett med den auktoriserade revisorn.	180219
Kalmar läns Beställningscentral AB.	Lekmannarevisorn har avgett granskningsrapport.	180219
Kalmar läns Trafik AB.	Lekmannarevisorn har avgett granskningsrapport.	180219
Kalmar läns Pensionskapitalförvaltning AB.	Lekmannarevisorn har avgett granskningsrapport.	180219
ALMI Företagspartner Kalmar län AB.	Lekmannarevisorn har avgett granskningsrapport.	180219
Transitio AB.	Lekmannarevisorerna har avgett granskningsrapport.	180219

Kommunal- förbundet Svenskt Ambulansflyg.	Revisorerna har avgett revisionsberättelse.	180219
	Uppföljning har gjorts av tips och synpunkter från allmänheten, förtroendevalda, anställda och massmedia om olika förhållanden inom landstinget. Granskningsbesök har genomförts vid olika inrättningar och institutioner. Överläggningar har hållits med landstingsledningen och verksamhetsföreträdare.	

Revisionsrapport

Granskning av hur landstinget arbetar med budgetprocessen

Landstinget i Kalmar län

Kerstin Sikander
Jean Odgaard
Jörn Wahlroth

Augusti 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte, revisionsfråga och delfrågor	3
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Avgränsning.....	4
1.5. Metod och genomförande	4
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1. Övergripande budgetprocess.....	6
2.1.1. Iakttagelser	6
2.1.2. Bedömning mot delfrågor.....	12
2.2. Budgeten som styrinstrument.....	13
2.2.1. Iakttagelser	13
2.2.2. Bedömning mot delfrågor.....	16
2.3. Uppföljning och prognos	18
2.3.1. Iakttagelser	18
2.3.2. Bedömning mot delfrågor.....	19
3. Bedömningar	21
3.1. Revisionell bedömning.....	21
3.2. Rekommendationer.....	22

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget i Kalmar län genomfört en granskning av hur landstinget arbetar med budgetprocessen. Bakgrunden är att tidigare granskningar som revisorerna genomfört visat på förekomst av historiska underliggande obalanser för kärnverksamheterna. Det totala resultatet för landstinget, sedan flera år tillbaka, har dock visat positivt resultat (rensat från jämförelsestörande poster som avser återbetalning av AFA-medel och sänkt RIPS-ränta). En jämförelse med övriga landsting/regioner visar att kostnaden, i kronor räknat per invånare, för hälso- och sjukvård exkl tandvård, ligger i nivå med genomsnittet i riket.

En grundförutsättning för att budgetstyrningen ska bli effektiv är att budgetramar kopplas samman med uppdrag och förväntade prestationer. Vidare att det finns system och rutiner för att i budgetprocess och ekonomisk uppföljning kommunicera obalanser.

Den övergripande revisionsfrågan som ska besvaras i denna granskning är om landstinget har en ändamålsenlig budgetprocess.

Vår samlade bedömning är att landstingets budgetprocess inte fungerar helt ändamålsenligt. Det finns flera delar i processen som kan utvecklas. Vårt svar på den övergripande revisionsfrågan konkretiseras i våra bedömningar utifrån delfrågor som presenteras i rapporten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det ur landstingsstyrelsens perspektiv finns en modell för styrning på helheten som företrädesvis fokuserar på hur landstingets finansieringsmöjligheter utvecklas i förhållande till landstingets kostnader. Det finns en tillämpad budgetprocess med aktiv budgetberedning där det på flera nivåer inom organisationen finns tillräckligt med aktiviteter och verksamhetsdialoger. Plan- och budgetberedningens arbete utmynnar i majoritetens riktlinjer. Tjänstemannaorganisationen har sedan att hantera riktlinjerna inom ramen för tillgänglig finansiering. Denna ordning bygger på tillit och förtroende till landstingsdirektören att klara budgetramar.

Vår bedömning är att även om budgetprocessen har ambitionen att bedrivas som en helhet avseende de fyra målområdena, saknas delvis en koppling till de ekonomiska effekterna av exempelvis olika målambitioner, politikens riktlinjer och förvaltningars volymförändringar. Det framgår inte i vilken omfattning handlingsplaner, i syfte att nå en ekonomi i balans på förvaltningsnivå, kommer att påverka ekonomi och andra verksamhetsaspekter på kort och lång sikt. De iakttagelser vi gjort ger en bild av att, då det förekommer betydande obalanser i tilldelade budgetramar, är det inte tydliggjort hur tillgänglig finansiering förhåller sig till den verksamhet som bedrivs. Detta ger lägre transparens och ottydligare underlag för uppföljning och utvärdering utifrån tilldelade budgetförutsättningar.

Graden av styrning utifrån budgeten varierar mellan förvaltningar och inom förvaltningarnas verksamheter. Vi anser att förekommande prognostiserade budgetunderskott redan i början på året tyder på bristande trovärdighet för budgeten i verksamheten.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En grundförutsättning för att budgetstyrningen ska bli effektiv är att budgetramar kopplas samman med uppdrag och förväntade prestationer. Vidare att det finns system och rutiner för att i budgetprocess och ekonomisk uppföljning kommunicera obalanser.

Revisionens iakttagelser vid granskning av delår och årsbokslut samt revisionens tidigare granskningar har visat på förekomst av historiska underliggande obalanser för kärnverksamheterna. Hälso- och sjukvårds-, primärvårds- och psykiatriförvaltningen har tillsammans negativa budgetavvikelser som sedan årsbokslutet 2014 ökat från 117 mnkr till 232 mnkr för år 2016. Medan det totala resultatet för landstinget, sedan flera år tillbaka, har visat positivt resultat (rensat från jämförelsestörande poster som avser återbetalning av AFA-medel och sänkt RIPS-ränta). En jämförelse med övriga landsting visar att kostnaden, i kronor räknat per invånare, för hälso- och sjukvård exkl tandvård ligger i nivå med genomsnittet i riket.

Mot bakgrund av ovan har revisorerna i Landstinget i Kalmar län beslutat sig för att genomföra en granskning av hur landstinget arbetar med budgetprocessen. PwC har fått i uppdrag att genomföra granskningen.

Revisionsobjektet för denna granskning är Landstingsstyrelsen.

1.2. Syfte, revisionsfråga och delfrågor

Den övergripande revisionsfrågan som ska besvaras är om landstinget har en ändamålsenlig budgetprocess.

Följande delfrågor, som fastställts av landstingets revisorer, har ingått i uppdraget:

1. Ger budgetprocessen demokratiskt inflytande över landstingets verksamheter?
2. Hålls dialog med verksamhetsföreträdare innan budgeten fastställs?
3. Upplevs budgeten som realistisk med tanke på uppdraget? Om inte – vad får det för konsekvenser?
4. Fungerar budgeten som styrinstrument?
5. Hur hanteras målkonflikter mellan ekonomi och verksamhet?
6. Hur kommuniceras budgeten i organisationen? Skapas ett åtagande från förvaltningschefer och verksamhetschefer?
7. Finns struktur och organisation för uppföljning av budget och hantering av avvikelser?
8. Har prognosprocessen tillräcklig precision?
9. Är det administrativa stödet (personellt, systemmässigt) tillräckligt?

10. Övrigt som krävs för att besvara den övergripande frågan.

1.3. *Revisionskriterier*

I denna granskning har följande revisionskriterier använts som grund för vår bedömning:

- Kommunallagen
- Reglemente för landstingsstyrelsen
- Landstingsplan 2017-2019, och den styrning av processen som framgår av styrdokumentet

1.4. *Avgränsning*

Landstinget i Kalmar län är organiserat i åtta förvaltningar. Denna granskning avgränsas till Hälso- och sjukvårdsförvaltningen, Primärvårdsförvaltningen, Psykiatriförvaltningen samt Kalmar länstrafik.

1.5. *Metod och genomförande*

En fördjupning av granskningen har genomförts på verksamhetsnivå inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen där budgetprocessen följts hela vägen ut från sjukhuschef till budgetansvarig förstalinjen-chef vid Länssjukhuset Kalmars medicinklinik.

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentgranskning.

Intervjuer har genomförts med Landstingsstyrelsens ordförande, förste vice ordförande och andra vice ordförande samt landstingsdirektör, ekonomidirektör och budgetchef.

Inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har intervjuer genomförts med hälso- och sjukvårdsdirektör¹, förvaltningens ekonomichef, sjukhuschef Länssjukhuset Kalmar, ekonomichef Länssjukhuset i Kalmar, verksamhetschef medicinkliniken samt två avdelningschefer.

Inom Primärvårdsförvaltningen har intervjuer genomförts med primärvårdsdirektör och ekonomichef.

Inom Psykiatriförvaltningen har intervjuer genomförts med psykiatridirektör och ekonomichef.

Inom Kalmar Länstrafik har intervjuer genomförts med trafikdirektör och ekonomichef.

Följande dokument har granskats:

- Reglemente för landstingsstyrelsen
- Landstingsplan, 2017-2019

¹ Intervjuad hälso- och sjukvårdsdirektör slutade sin tjänst som förvaltningschef den 30 april 2017

-
- Delegationsordning, landstingsstyrelsen
 - Landstingsstyrelsens budgetberedning, protokoll för år 2016
 - Landstingsstyrelsen, protokoll som behandlar beredning av landstingsplanen
 - Av tjänstemannaorganisationen framtagna planeringsunderlag
 - Verksamhetsplan 2016, 2017 och verksamhetsberättelse 2016, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
 - Verksamhetsplan 2016, 2017 och verksamhetsberättelse 2016, Primärvårdsförvaltningen
 - Verksamhetsplan 2016, 2017 och verksamhetsberättelse 2016, Psykiatriförvaltningen
 - Verksamhetsplan 2016, 2017 och verksamhetsberättelse 2016 Kalmar Länstrafik
 - Framtagna dokument inom förvaltningarna avseende årshjul, processbeskrivningar, mm

Granskningen har genomförts under perioden februari 2017 – augusti 2017. Granskningen har genomförts av Kerstin Sikander (projektledare), Jörn Wahlroth och Jean Odgaard (samtliga PwC).

Rapporten har sakgranskats av berörda tjänstemän.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Övergripande budgetprocess

2.1.1. Iakttagelser

Landstingets policy

Landstingsfullmäktige har beslutat om "Landstingets policy" som är en del av landstingsplanen. Denna innehåller grundprinciperna för verksamheten. Policyn beskriver hur arbetet ska bedrivas för att nå de uppsatta målen.

Landstingets mål och strategier delas upp i fyra målområden:

- *Medborgare och kund*
- *Verksamhet och process*
- *Medarbetare*
- *Ekonomi*

Under målområdet ekonomi framgår att en god verksamhet med hög service förutsätter en stabil ekonomi. En god ekonomisk hushållning ska uppnås genom en ändamålsenligt bedriven verksamhet, med fokus på *resultat, produktivitet och effektivitet*.

Tillräckligt stora överskott varje år ska ligga till grund för att klara framtida åtaganden och investeringar med egna medel. Investeringar i lokaler, fastigheter och material ska granskas systematiskt mot behov och värderas långsiktigt mot framtida kostnadsökningar.

Landstingsplanen om god ekonomisk hushållning

I landstingsplanen behandlas under särskild rubrik god ekonomisk hushållning. Här framgår att för att uppnå en stark och uthållig ekonomi ska varje år generera tillräckligt stora överskott för att klara framtida investerings- och pensionsåtaganden. Skattemedlen ska förvaltas så kostnadseffektivt som möjligt. För att det ska vara möjligt att bedöma hälso- och sjukvårdens effektivitet är det nödvändigt att tillgänglighet, medicinska resultat, patienterfarenheter och kostnader värderas i ett sammanhang. För att bibehålla en stark ekonomi får införandet av nya metoder och verksamheter bara ske efter beslut om finansiering eller att utrymme skapats inom den egna verksamheten. I intervjuerna har tydligt lyfts fram att processen för plan och budget måste ses som en helhet.

Finansiella mål

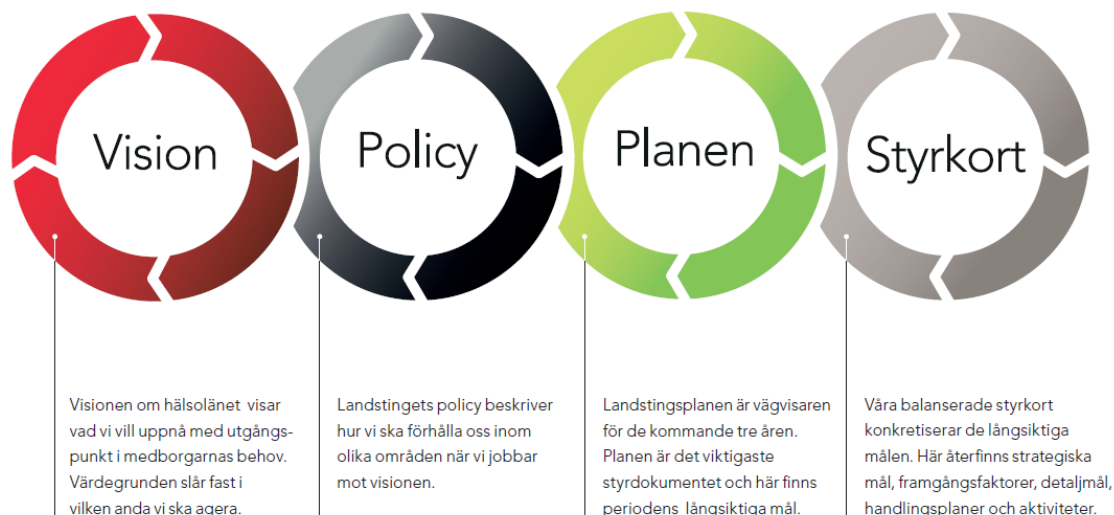
Landstingsfullmäktige har beslutat om två finansiella mål:

- *Respektive års resultat ska uppgå till minst 2 % av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning.*
- *Investeringarna ska finansieras med egna medel.*

Landstingsplanen, "Så styr vi mot målen"

Den politiska viljeinriktningen ska genomsyra all verksamhet genom riktning och övergripande strategiska mål. Ett stort ansvar åvilar cheferna att säkerställa att medarbetarna känner till mål, förutsättningar och budget. Dialog, öppenhet och delaktighet betonas som

framgångsfaktorer. Målstyrning innebär att planering, uppföljning och återkoppling genomförs samt att mål och mått tas fram i verksamheterna. Det ska finnas en röd tråd utifrån de övergripande målen till medarbetaren. Nedanstående bild illustrerar styrmодellen:



Källa: Landstingsplan 2017-2019

Investerings hantering i budgetprocessen

Beslut om investeringar är en del av landstingsplanen. Det finns särskilt antagna regler för investeringsprocessen där alla moment från behovsanalys till utvärdering av genomförd investering beskrivs. Ett särskilt investeringsråd bereder bygginvesteringar.

Landstingsstyrelsens delegationsordning

Av landstingsstyrelsens delegationsordning framgår att:

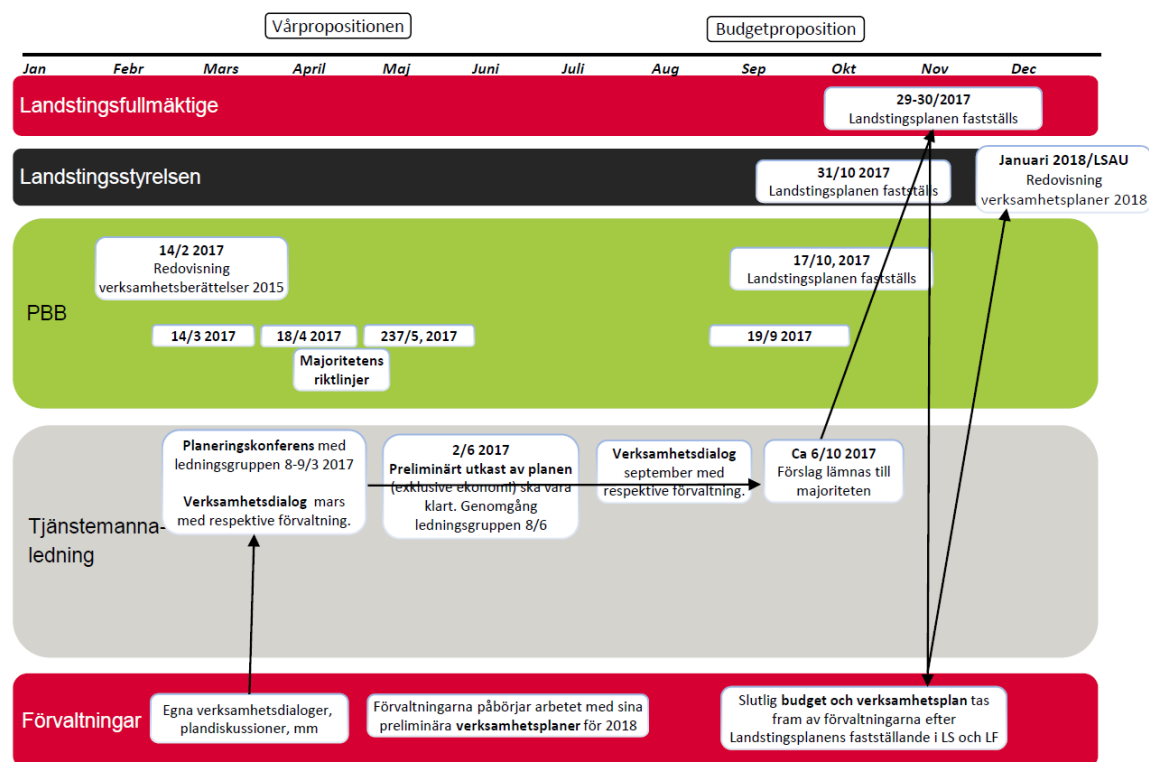
”För samtliga beslut som fattas på delegation gäller att dessa ska följa gällande lagar, landstinget beslutade policy och riktlinjer samt ligga inom budgeterad ram för den verksamhet beslutet gäller.”

Landstingsstyrelsens reglemente

Enligt reglementet för landstingsstyrelsen ska landstingsstyrelsens arbetsutskott utgöra plan- och budgetberedning (PBB). Arbetsutskottet ska i egenskap av PBB upprätta förslag till landstingsplan och årsbudget. Samordnare för majoriteten respektive minoriteten har närvarorätt i samband med budgetberedningen.

Aktiviteter i budgetprocessen - Årshjul

I samband med årets första möte i PBB behandlas en tidplan för årets aktiviteter, samt till delar vilket innehåll som aktiviteterna ska ha. Nedanstående bild har upprättats av landstingets tjänstemannaledning och åskådliggör den landstingsövergripande processen för budgetberedningen för både den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen. I det gröna fältet framgår PBB:s arbete. Respektive förvaltningarna har i årshjul beskrivit de egna processerna som är kopplade till den landstingsövergripande processen.



Tjänstemannaorganisationen

En inledande aktivitet i budgetprocessen är en tvådagars planeringskonferens som genomförs inom tjänstemannaorganisationen tidigt på våren. Syftet är att ge en grund för att konkretisera landstingets gemensamma fokus för kommande planperiod. Efter planeringskonferensen vidtar specifika verksamhetsdialoger där respektive förvaltning träffar landstingsdirektör och ekonomidirektör för vidare plan- och budgetdiskussion. De intervjuade förvaltningscheferna anser huvudsakligen att forum och antalet dialogmöten med tjänstemannaledning är tillräckliga.

Förvaltningarna har därutöver egna processer för budgetarbetet med olika aktiviteter och former för interna verksamhetsdialoger. Som exempel kan nämnas Hälso- och sjukvårdsförvaltningens forum Kraftsamling där förvaltningsledningen, sjukhuschefer och verksamhetschefer för samtliga specialiteter träffas två gånger per år och för diskussioner om verksamhetsutveckling och ekonomi.

Delegationer

Det finns för olika verksamhetsområden delegationer vars uppgift är att följa verksamheterna utifrån landstingsplanen, samt ur ett omvärldsperspektiv. Ordföranden i respektive delegation är också ledamot i arbetsutskott/PBB. Inom delegationerna, i samband med dess sammanträden, sker en återkommande dialog med förvaltningsledningarna. Av intervjuerna framgår att dialogerna upplevs vara av god kvalitet och sker med tillräcklig frekvens. Förvaltningarnas ledande tjänstemän upplever genom delegationerna att vägarna till politiken är korta.

Plan- och budgetberedningen

Under år 2016 hade PBB sammanträde vid fyra tillfällen på våren och två på hösten. Det

finns inga särskilda riktlinjer som anger med vilken struktur och vilket innehåll som tjänstemannaorganisationen ska lämna handlingar till beredningen. Övergripande information om finansiella förutsättningar och utmaningar på kostnadssidan är återkommande, liksom temaområden och investeringsverksamheten.

De möten som PBB har med förvaltningscheferna på våren kring respektive verksamhet är företrädesvis fokuserade på verksamhetsberättelsen för året som gått. Vid LSAU sammanträde i januari, efter att landstingsplanen fastställts, redovisar förvaltningarna sina verksamhetsplaner för politiken. I verksamhetsplanerna beskrivs hur mål, uppdrag och ekonomiska ramar, som beslutats i landstingsplanen, ska verkställas.

Stor del av informationen är dialogbaserad. Av intervjuerna framgår att utifrån lämnad information och exempelvis arbetet i delegationerna kan särskilt fördjupad information och särskilda underlag begäras. Vidare tar tjänstemännen initiativ till att lämna aktuell information som kan vara såväl muntlig som kompletterad med skrivelser eller andra handlingar.

Av intervjuerna med landstingsstyrelsens presidium framgår att det är en medveten avvägning att inte arbeta med för mycket detaljunderlag och istället fokusera på den övergripande politiska styrningen. Det görs en hård prioritering av vilken information som ska presenteras i samband med budgetberedningens möten. Det finns en tillit till att tjänstemannaorganisationen hanterar de ekonomiska förutsättningarna utifrån politikens riktlinjer. Vidare lyfts fram i intervjuerna att den politiska ledningen betonat det viktiga i att arbeta med styrning mot kvalitet och förbättringsarbete.

En genomgång av budgetberedningens behandling under kalenderåret 2016 ger följande bild av vad som huvudsakligen behandlas i syfte att bereda landstingsplanen 2017-2019:

17/2: Tidplan och innehåll vid budgetberedningens möten behandlas som information utifrån ekonomidirektörens förslag och redovisning.

Särskild information om ersättning för hälso- och sjukvård för asylsökande.

Förvaltningarnas verksamhetsberättelser redovisas av förvaltningschefer och andra representanter från tjänstemannaorganisationen.

16/3: Budgetchefen lämnar information om de ekonomiska planeringsförutsättningarna med bland annat skatteunderlagsprognos, utjämnning, lön- och prisökningar, samt befolkningsutveckling och demografi.

Information lämnas om lokaler och byggnationer.

Redovisning sker av hälsovalsverksamheten, bland annat ekonomiskt utfall. Vidare redovisas en analys och resultatutvärdering av den landstingsdrivna primärvården.

20/4: Budgetchefen redogör för vårpropositionen och vårändringsbudget för år 2016. Vidare om ny skatteunderlagsprognos och andra övergripande förutsättningar.

Ekonomidirektören redogör för planeringsförutsättningarnas utgångsläge, utmaningar för ekonomin, samt investeringsbehov för perioden 2016-2023.

Information lämnas om Regionsjukvård. Information lämnas om kostnadsutvecklingen för läkemedelskostnader. Information lämnas om hälsoläget och förtroendet för hälso- och sjukvården i länet.

17/5: Budgetchefen redogör för övergripande finansiella planeringsförutsättningar. Ekonomidirektören redogör bland annat för ekonomin inom landstinget 2017-2019.

Redovisning sker av olika processer inom landstingets verksamhet. Personal- och kompetensförsörjning behandlas.

21/9: Ekonomidirektören och budgetchefen redogör för budgetpropositionen för 2017, övergripande finansiella planeringsförutsättningar, samt kostnadsökningar inför 2017.

21/10: Information lämnas om förslag till landstingsplan 2017-2019. Landstingsdirektören redovisar mål och mått. Förslag på nya uppdrag som ska genomföras redovisas uppdelat på de fyra målområdena. Resultatbudget, balansbudget och finansieringsbudget samt ekonomiska ramar redovisas.

Förslag redovisas på verksamhetsförändringar 2017-2019.

Volymer för investeringar under planperioden presenteras. På sammanträdet redovisas även separat tre nybyggnationer.

Budgetberedningen antar landstingsplanen för vidare beredning i landstingsstyrelsen.

I intervjuerna med landstingsstyrelsens presidium uppges att den information som tillhandahålls är kvalitativ och ger god möjlighet för återkoppling till respektive partigrupp. Av intervjuerna och PBB:s protokoll framgår att budgetberedningens arbete är i mindre utsträckning kopplad till tydliggjorda ekonomiska kalkyler utifrån olika handlingsalternativ och handlingsplaner. Denna del sker i stor utsträckning som en tjänstemannaprocess utifrån politikens övergripande styrning.

Av intervjuerna framgår att PBB:s arbete ger en övergripande uppfattning om de ekonomiska förutsättningarna ur ett långsiktigt perspektiv. Framförallt ur ett omvärldsperspektiv.

För investeringarna har ett särskilt arbete genomförts, där det för politiken har presenterats en plan för behovet fram till år 2023. Varje större investering hanteras separat med en särskild styrning med bland annat behovsanalys och beräknad investeringsutgift. Information sker om större och viktiga investeringar i budgetberedningen.

I slutet av oktober behandlas landstingsplanen i PBB. I samband med detta sker även särskilda dragningar för den politiska oppositionen och för intresseorganisationerna.

Majoriteten och oppositionen

Som en parallell process till budgetberedningen sker ett politiskt arbete i majoriteten och av oppositionen. Såväl de styrande som partierna och oppositionspartierna tar del av den information som erhålls i budgetberedningen och exempelvis via delegationerna. Information kompletteras med att genomföra återkommande verksamhetsbesök. Av intervjuerna framgår att detta är en viktig del i processen.

Processen mynnar ut i majoritetens riktlinjer. Riktlinjerna behandlas ej som styrdirektiv i budgetberedningen utan erhålls direkt från den styrande majoriteten. Riktlinjer lämnas

till landstingsdirektören i april/maj månad. Av intervjuerna framgår att dessa är styrande för tjänstemannaorganisationens fortsatta arbete med landstingsplanen. Riktlinjerna innehåller inga kostnadsberäkningar, utan tjänstemannaorganisationen har att hantera riktlinjerna inom ramen för tillgänglig finansiering.

Det enda parti som inte återfinns med representation i PBB bereds enligt uppgift möjlighet att delta vid det budgetberedningsmöte där landstingsplanen presenteras. Vidare erbjuds möjlighet till särskild information från tjänstemannaorganisationen.

Av intervjuerna framgår att det läggs ett stort ansvar på landstingsdirektören och tjänstemannaorganisationen, där värdegrunden och tillit är avgörande faktorer. Vidare framgår att det från politiken och inom tjänstemannaorganisationen ställs höga krav på att ett ständigt förbättringsarbete bedrivs och att detta sker med hög kvalitet och effektivitet.

Landstingsdirektören och ekonomidirektören har genom träffar med representanter från majoriteten och minoriteten en kontinuerlig dialog.

Landstingsplanen - resursfördelning

Landstinget tillämpar rambudgetering som resursfördelningsmodell förutom hälsovalsverksamheten där ersättningen bland annat baseras på antalet listade patienter. Resursfördelningsmodellen tar sin utgångspunkt i föregående års ram. Ramarna justeras, enligt SKL:s antaganden om uppräknings, för beräknade löneökningar, prisökningar, index mm. Justering av budgetramarna kan även göras vid förändrat uppdrag, olika satsningar, ökade driftskostnader vid större investeringar, riktade satsningar i större projekt eller utvecklingsarbeten. Särskild beslutad ersättningsmodell finns för asylvård samt när det gäller köpt vård och ordnat införande av nya läkemedel. För köpt vård, läkemedel, hyreskostnader, kapitalkostnader samt interna poster beräknas en detaljerad årsbudget fram.

Av intervjuerna och de underlag vi har tagit del av framkommer en otydlighet i att verksamheten, utifrån faktorer som målamationer och volymer, är finansierad genom tilldelade budgetramar. Övergripande finansiering och vissa särskilda satsningar eller åtgärder beräknas för budgetåret och planåren. Arbetet med planårens budgetramar är dock förhållandevis kortsiktigt och statiskt över åren. Planåren används således i begränsad utsträckning för att tidigt avisera förändringar kopplade till ekonomiska förutsättningar. För vissa riktade satsningar och större investeringar kan medel reserveras för kommande planår. För delar av verksamheten inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen finns inget transparent resursfördelningssystem.

Statistik och nyckeltal som KPP (kostnad per patient) används tillsammans med kvalitetsindikatorer som underlag i processen. Det finns dock ingen tydlig modell för hur exempelvis KPP eller andra volym- och nyckeltal ska användas i planeringsprocessen för att sedan ligga till grund för uppföljning och utvärdering. Av intervjuerna framgår att det finns en god dialog kring KPP och kvalitetsindikatorer.

Landstingsplanen – uppdrag

Inom de övergripande målområdena återfinns i landstingsplanen uppdrag, varav en del beskrivs som uppdrag att utreda, uppdrag att ta fram handlingsplaner inom specifika områden eller uppdrag att ta fram strategier. För de övergripande uppdragen finns en särskild ärendebalans för återrapportering till landstingsstyrelsen.

Sedan år 2015 har landstinget en särskild handlingsplan för att minimera behovet av inhyrd personal. I januari 2017 kompletterades handlingsplanen och landstingsstyrelsen beslutade att, i linje med SKL:s nationella samordning, nå ett oberoende av inhyrd personal senast 2019. Landstingsstyrelsen har uppdragit åt hälso- och sjukvårdsförvaltningen, primärvårdsförvaltningen och psykiatriförvaltningen att kontinuerligt åiterrapportera arbetet och beskriva konsekvenserna såväl kort- som långsiktigt. Av landstingsstyrelsens protokoll framgår att en återkommande rapportering sker avseende hur oberoendet av inhyrd personal hanteras och utvecklas.

Vid landstingsstyrelsens första sammanträde för året redovisas respektive förvaltnings verksamhetsplan, där bland annat effektiviseringar och åtgärder för att uppnå en ekonomi i balans och kostnadseffektiv verksamhet beskrivs. Förvaltningar som visat underskott har under flera år arbetat med prioriteringar och effektiviseringar för att minska budgetunderskotten och på sikt uppnå en ekonomi i balans. Ett flertal förvaltningsspecifika handlingsplaner kopplade till landstingets övergripande mål om en god ekonomisk hushållning har tagits fram. Av intervjuerna framgår att tjänstemannaorganisationen hanterar handlingsplanerna och vilka åtgärder inom ramen för dessa som ska vidtas. Denna ordning bygger på tillit och gäller så långt åtgärderna bedöms ligga inom ramen för den övergripande inriktning och styrning som landstingsplanen och den politiska ledningen i övrigt ger uttryck för.

Hälso- och sjukvårdsdirektören fick under våren 2016 ett särskilt uppdrag av landstingsdirektören att sänka kostnaderna fram till 2019 med 150 mnkr genom effektiviseringar. En handlingsplan, "HSF Vägen framåt tillsammans", med sju målområden ingår som en del i förvaltningens verksamhetsplan 2017. De områden som förvaltningen prioriterat är dels hämtade från förvaltningens planeringsmöte i mars 2016 med alla verksamhetscheferna och dels ur diskussioner med landstingsledningen. I Hälso- och sjukvårdsförvaltningens verksamhetsberättelse 2016 framgår att åtgärder enligt handlingsplanen ska ge effekt 2017 och vara genomförd 2018.

Av intervjuer och protokoll framgår att det, förutom den rapportering av de särskilda uppdragen som framgår av landstingsplanen, inte finns en tydlig styrning för hur förvaltningsspecifika handlingsplaner kopplade till den ekonomiska situationen ska åiterrapporteras till politiken. Till delar sker en rapportering inom ramen för delegationerna samt i samband med delårs- och årsbokslut.

2.1.2. *Bedömning mot delfrågor*

Ger budgetprocessen demokratiskt inflytande över landstingets verksamheter?

Vi bedömer att budgetprocessen delvis främjar ett demokratisk inflytande över landstingets verksamheter.

Detta grundar vi på att det i processen finns tillräckligt med aktiviteter i form av möten mellan PBB och tjänstemannaorganisationen. Vi bedömer att det i budgetberedningen löpande redovisas tydliga underlag vad avser tillgänglig finansiering i form av skatteunderlagsprognos och andra övergripande förutsättningar.

Vi anser att även om processen har ambitionen att bedrivas som en helhet avseende de fyra målområdena, saknas delvis en koppling till de ekonomiska effekterna av exempelvis

olika målambitioner, politikens riktlinjer och förvaltningars volymförändringar. Vidare i vilken omfattning handlingsplaner i syfte att nå en ekonomi i balans på förvaltningsnivå, kommer att påverka ekonomi och andra verksamhetsaspekter på kort och lång sikt.

Vi saknar även en tydlig koppling till hur beredningsarbetet bedrivs i förhållande till landstingsfullmäktiges finansiella mål och vad som i landstingsplanen framgår om god ekonomisk hushållning i ett längre perspektiv. För budgetens planeringsår 2018-2019 redovisas en negativ avvikelse från det finansiella resultatmålet.

Hålls dialog med verksamhetsföreträdare innan budgeten fastställs?

Vi bedömer att det hålls en tillräcklig dialog med verksamhetsföreträdare innan budgeten fastställs.

Vi bedömer, utifrån intervjuerna och den spårbarhet som finns i protokoll, att det på flera nivåer inom landstinget finns tillräckligt med aktiviteter för dialog med verksamhetsföreträdare i budgetprocessen. Budgetårets planerade verksamhetsdialoger anges dels i den övergripande tidplanen som fastställs av budgetberedningen dels i respektive förvaltnings årshjul. Vår bedömning är att verksamhetsdialoger i huvudsak genomförs enligt fastställd tidplan och årshjul. Vid behov har budgetberedningen ytterligare dialoger för informationsinhämtning från verksamheterna. Även oppositionen har dialogmöten med verksamheterna. Därutöver sker från majoriteten en regelbunden dialog med landstingsdirektören och ekonomidirektören.

2.2. Budgeten som styrinstrument

2.2.1. Iakttagelser

Förvaltningsnivå

Av intervjuerna framgår tydligt att styrningen sker ur flera perspektiv där budget är överordnat men där kvalitet och tillgänglighet har stort fokus. Det finns ingen uttalad policy att ekonomiska medel går före de kvalitativa mål som beslutas av landstingsfullmäktige. Landstingsdirektören menar att styrningen bygger på tillit från den politiska ledningen att kunna balansera verksamhetsaspekter och de ekonomiska resurserna i ett helhetsperspektiv. En grundprincip är att alla med budgetansvar har att hålla sig inom tilldelade ramar. Av delegationsordningen framgår att beslut som fattas ska ske inom ramen för tillgänglig budget. Utgångspunkten sedan flera år är att minimera tilläggsanslag från centrala anslag.

Av intervjuerna framgår uppfattningen att det finns ett stort mått av kostnadsmedvetenhet i förvaltningarna och att kostnadsutvecklingen är i fokus. Ekonomistyrningen, dess planering och uppföljning, betraktas som en pågående process löpande under året och ses som en helhet där hänsyn tas till tillgänglig övergripande finansiering, d v s en styrning mot ett resultat för landstinget totalt.

Vid befarade eller konstaterade ekonomiska obalanser i förvaltningarna finns, som tidigare beskrivits, inget tydligt eller uttalat system för hur avvikelser löpande ska rapporteras och behandlas i organisationen. Landstingsdirektören och ekonomidirektören har kontinuerliga verksamhetsdialoger med förvaltningscheferna där bland annat budgetavvikelser och handlingsplaner diskuteras.

Av intervjuerna framgår olika uppfattningar till volymbaserade resursfördelningssystem. Flera av de intervjuade skulle gärna se en utveckling mot ett mer transparent system för fördelning av budget, men inser samtidigt svårigheterna och komplexiteten. Det beskrivs som ett utvecklingsområde att hitta bra nyckeltal för den ekonomiska styrningen. Ett utvecklingsarbete pågår inom de tre vårdförvaltningarna i syfte att utifrån styrkortet hitta aktiviteter som är kopplade till verksamhetens kostnadseffektivitet. För närvarande kan ekonomistyrningen se olika ut mellan förvaltningar och verksamheter.

Länstrafikens verksamhet uppges vara relativt förutsägbar då den styrs av lagstiftning och av fullmäktige beslutad trafikförsörjningsplan. Av Länstrafikens budget är 90 % fastlagd genom upphandling där avtalen normalt löper på ca 10 år. Enligt förvaltningsledningen är det budgeten som styr verksamheten fullt ut.

Primärvårdsförvaltningens verksamhet inom hälsovalet finansieras via landstingsinterna intäkter inom ramen för hälsovalets ersättningssystem. Målet är att uppnå ett nollresultat. Verksamheten inom hälsovalet genererade 2016 ett negativt resultat motsvarande 27,7 mkr. Nettokostnaderna har under året ökat med mer än vad finansieringen medger, främst inom områdena hyrläkarkostnader och läkemedelskostnader. Verksamheten utanför hälsoval är anslagsfinansierad. Primärvårdsförvaltningen upplever att budgeten är realistisk utifrån förvaltningens särskilda ansvar och utifrån den resultatdialog som genomförs varje år. Budget- och verksamhetsplaner samt handlingsplaner i hälsovalet ligger till grund för att klara given budgetram. En stor utmaning för att uppnå en ekonomi i balans är att avveckla verksamhetens beroende av hyrläkare. Långvariga läkarvakanser utgör det största finansiella och verksamhetsmässiga problemet. De intervjuade menar att förvaltningens styrkort har utvecklats och är alltmer fyllt med aktiviteter. Åtgärdsplaner kommer framöver att bli mer konkreta och strukturerade när det gäller utförande och uppföljning.

Psykiatriförvaltningen menar att budgeten är styrande och de strävar mot målet att klara sin budgetram, samtidigt som det är viktigt att kunna ge tillgänglighet, kvalitet och patientsäkerhet. Förvaltningen följer upp kostnader som visar avvikelser mot budget och försöker att hålla nere kostnaderna med olika åtgärder.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har sedan flera år tillbaka redovisat underskott i förhållande till budget och har ett uppdrag att komma till rätta med obalanserna. Räkenskapsåret 2016 uppgick avvikelsen till -189 mnkr (4,7 % av totala kostnader). Uppdraget som gavs av landstingsdirektören i december 2015 innebär att uppnå en budget i balans senast år 2019, med bibehållen medicinsk- och patientsäkerhetskvalitet och tillgänglighet. Hälso- och sjukvårdsdirektören menar att det i sammanhanget är viktigt att lyfta fram att nationella jämförelser visar att verksamheten är kostnadseffektiv vad gäller DRG, KPP och strukturjusterad kostnad samtidigt som landstinget uppnår jämförelsevis goda medicinska resultat, patientsäkerhet och tillgänglighet. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen gör månadsuppföljningar mot budget. Budgetavvikelser analyseras i förvaltningens ledningsgrupp och respektive sjukhus ledningsgrupper. Uppföljning i jämförelse mot föregående år samt kostnadsutveckling är också en väsentlig del i styrningen även om budgetstyrning uppges vara överordnad.

Verksamhetsnivå – Länssjukhuset Kalmar

Inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har budgetprocessen följts hela vägen ut till först linjens chef vid Länssjukhuset Kalmars medicinklinik.

Som tidigare nämnts genomförs, inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen, samlingar för budgetplaneringen två gånger per år. Vid dessa tillfällen deltar samtliga chefer inom hälso- och sjukvård. Här ges möjlighet att föra en dialog med förvaltningsledningen och övriga chefer inom vården i länet. Här diskuteras kostnadsdrivande faktorer, exempelvis inom läkemedelsområdet samt framtidsfrågor och utmaningar. Av intervjuer framgår att detta forum har utvecklats positivt över tid. Budgetplanering är också en del i de löpande verksamhetsdialogerna och i ledningsgrupper.

På Länssjukhuset i Kalmar genomförs planerings- och resultatdialog. Därefter tar Hälso- och sjukvårdsförvaltningen över arbetet och prioritering sker med sjukhuschefer tillsammans med förvaltningschef. Arbetet förankras med sjukhuscheferna och fortsätter sedan till landstingsledningen.

Den av landstingsfullmäktige beslutade budgeten fördelas ut till respektive sjukhus där en internbudget upprättas. Internbudgeten bygger på angivna satsningar och historiska uppgifter. Beslut om internbudget tas sent på året och det finns begränsat med möjligheter att genomföra förändringar som får genomslag under budgetåret. Några av sjukhusets verksamheter uppges vara kraftigt underbudgeterade medan andra är i balans. För verksamheter som är "rätt budgeterade" används budgeten som ett styrinstrument. För verksamheter som är underbudgeterade uppges att budgeten som styrinstrument är svag.

Intervjuad verksamhetschef menar att det finns möjlighet att framföra synpunkter, men själva processen vad gäller prioritering är inte möjlig att påverka. Jämförelser görs med investeringsprocessen där prioriteringen inom sjukhuset görs gemensamt och transparent, vilket upplevs som en tydligare styrning då det skapar en bättre förståelse och acceptans för de prioriteringar som sker.

Medicinkliniken har under de senaste fem åren uppvisat underskott i verksamheten. Resultaten mellan de olika avdelningarna varierar. Budgeten upplevs inte som realistisk mot bakgrund av faktiska kostnader och verksamhetens uppdrag. Följande faktorer lyfts särskilt:

- *Det upplevs svårt att budgetera för hur mycket den köpta vården kommer att kosta. Kostnader uppges endast delvis vara möjligt att påverka. Ett fåtal dyra behandlingar på andra sjukhus innebär att budgeterad ram överskrids.*
- *Läkemedelskostnaderna överensstämmer inte med faktiska kostnader. Det finns en process för nya läkemedel, ordnat införande, där verksamheten kan ansöka om tilläggsfinansiering. Finansieringen gäller 18 månader, därefter görs en bedömning av den långsiktiga nivån och budgeten justeras i samband med ramberäkningen.*
- *Kostnaderna för verksamhetens läkarjourer överstiger de kostnader som är budgeterad för personal. Detta medför svårigheter att följa upp personalkostnaderna gentemot budget.*
- *På avdelningsnivå är budgeten för personalkostnader i varierande utsträckning realistisk.*

Verksamhets- och avdelningschefer får ta del av sin budget strax efter årsskiftet. Det sker ingen särskild dialog eller kommunikation från förvaltnings- eller sjukhuschef till verksamhetscheferna i samband med att budgeten fastställs. Under året sker verksamhetsdialoger om budget och budgetavvikelser enligt plan i förvaltningens årshjul. Det skapas inget särskilt åtagande mellan sjukhuschef och verksamhetschef vad gäller den nya budgeten. Det är underförstått att följa angiven budget och signalera samt analysera orsak när det gäller budgetavvikelser. Intervjuade chefer uppger att de upplever ett "tyst godkännande" för underskott och att det handlar om att uppnå ett resultat som är så bra som möjligt. Det finns en förståelse på olika nivåer om att underskott kan uppstå.

Budgeten uppges överlag inte fungera som ett starkt styrinstrument. Det upplevs som svårt att budgetera en verksamhet som är svårplanerad. Utifrån föregående år kan i viss mån beräkning av antalet inläggningar och akutbesök ske. Den budget som är beslutad på sjukhusnivå motsvarar generellt inte de faktiska kostnader som finns i verksamheten.

Det finns en målkonflikt mellan ekonomi och verksamhet. Av intervjuer framgår att tillgänglighet och medicinsk kvalitet uppges vara viktigare att upprätthålla än att hålla kostnadsramen. Inom hälso- och sjukvården har inte mycket konkret realiserats för att nå besparingar/effektiviseringar.

2.2.2. *Bedömning mot delfrågor*

Upplevs budgeten som realistisk med tanke på uppdraget? Om inte – vad får det för konsekvenser?

Vår bedömning utifrån genomförda intervjuer med förvaltnings-, verksamhets- och avdelningschefer är att budgeten på förvaltningsnivå upplevs som realistisk med tanke på uppdraget medan budgeten inte upplevs som realistisk på verksamhetsnivå.

De iakttagelser vi gjort ger en bild av att, då det förekommer betydande obalanser i tilldelade budgetramar, är det inte tydligt hur tillgänglig finansiering förhåller sig till den verksamhet som bedrivs.

Vi kan med våra iakttagelser som grund inte påvisa några konsekvenser som skulle tyda på annat än att förvaltningarna agerar för att minimera negativa avvikelser i förhållande till tilldelad budgetram. Av intervjuerna framgår att det finns en stor kostnadsmedvetenhet och att kostnadsutvecklingen är i fokus. Vi anser dock att det i nuvarande system finns styrningsmässiga risker i att budgetansvaret blir ottydligt när budgetunderskott prognostiseras redan i början på året och att det uppstår oklarheter i signalsystem för rapportering om obalanser mellan verksamhet och ekonomiska förutsättningar.

Fungerar budgeten som styrinstrument?

Vi bedömer att budgeten delvis fungerar som styrinstrument.

Ur landstingsstyrelsens perspektiv finns en styrning på helheten, som företrädesvis fokuserar på hur landstingets finansieringsmöjligheter utvecklas i förhållande till den totala kostnaden.

Det finns i grunden en uppfattning om att budgetramen är en faktor i styrmodellen, men att graden av styrning utifrån budgeten varierar mellan förvaltningar och inom förvaltningarnas verksamheter. Förekommande prognostiserade budgetunderskott redan i början på året tyder på bristande trovärdighet för budgeten.

Vi bedömer att erfarenheter från tidigare utfall samt verklig kostnadsutveckling inte beaktas tillräckligt som underlag i budgetarbetet.

Samtidigt kan vi konstatera att den styrning som sker ur flera perspektiv, där ekonomin är en del, successivt har utvecklats. Det finns i organisationen en dialog som eftersträvar att balansera helheten. Landstinget har avseende kvalitativa aspekter uppvisat goda resultat i nationella jämförelser.

Vi bedömer att det i delar av verksamheten saknas en tydlig koppling mellan verksamhetsvolym/-prestationer och tilldelad budgetram. Detta ger lägre transparens och ottydligt underlag för uppföljning och utvärdering utifrån tilldelade budgetförutsättningar. I sammanhanget ska nämnas att det finns ambitioner att hitta relevanta nyckeltal för den ekonomiska styrningen och att ett särskilt arbete påbörjats inom vårdförvaltningarna kopplat till kostnadseffektivitet.

Vi anser vidare att budgetarbetet kan ske med större framförhållning och långsiktighet, och därmed ge bättre möjligheter att genomföra åtgärder i förhållande till tilldelade budgetramar. Planårens 2018 och 2019 budgetramar på förvaltningsnivå är företrädesvis en framskrivning av budgetårets ram och saknar till delar en koppling mellan framtida verksamhetsförändringar och finansiella förutsättningar.

Hur hanteras målkonflikter mellan ekonomi och verksamhet?

Vi bedömer att det saknas upprättade riktlinjer från landstingsstyrelsen eller andra dokumenterade riktlinjer för hantering av målkonflikter.

Vi anser att ansvar och befogenheter behöver tydliggöras vad avser att hantera målkonflikter mellan verksamhetsperspektiv och ekonomi. Vi kan konstatera att det på övergripande tjänstemannaledningsnivå sker dialoger utifrån styrmodellen och ett helhetsperspektiv, men att det saknas en tydlighet i ansvar och befogenheter om när en befattningshavare själv ska eller kan vidta åtgärder eller har att föreslå åtgärder till överordnad.

Hur kommuniceras budgeten i organisationen? Skapas ett åtagande från förvaltningschefer och verksamhetschefer?

Vi bedömer att kommunikationen kring beslutad budget till delar är begränsad samt att det inte skapas något tydligt åtagande vad gäller budgeten på de olika chefsnivåerna.

Vi anser att det i processen saknas enhetliga rutiner för att kommunicera vilka förutsättningar som gäller för budgeten och vad som krävs för att realisera densamma. På förvaltningsnivå ges uttryck för grundprincipen att budget ska hållas, men på den granskade verksamhetsnivån finns ingen tydligt åtagande om att hålla budgeten. Chefer på olika nivåer förväntas dock signalera avvikelser. Iakttagelserna visar att det inom vissa verksamheter upplevs finnas en överenskommelse om att verksamheten ska nå ett så bra resultat som möjligt, nödvändigtvis inte en nettokostnad i nivå med budget.

2.3. Uppföljning och prognos

2.3.1. Iakttagelser

Landstingsstyrelsen har en återkommande rapportering avseende *kvalité, tillgänglighet och ekonomi*. Ekonomisk information lämnas bland annat om prognos, kostnadsutveckling och resultatmål. Av intervjuerna framgår att de ledande politikerna uppfattar prognoserna som förhållandevis kvalitativa. Redovisning av arbetet med att minska beroendet av inhyrd personal har redovisats för landstingsstyrelsen i mars och juni 2017.

Förvaltningarnas rapportering följer fastställd tidplan för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Uppföljning sker i månadsrapporter efter februari, mars, juli och oktober samt efter delår april och augusti och årsbokslut. Månadsrapporterna ges med korta kommentarer och med budget/ prognostabell. I rapporteringen av delår och årsbokslut följer respektive förvaltning upp verksamhet och ekonomi utifrån verksamhetsplanens mål, förväntad ekonomisk utveckling, handlingsplan, årsprognos, resultat, investeringar samt mått och aktiviteter. I intervju har lämnats synpunkter på svårigheten att kommentera avvikelser då det gäller utfall gentemot budget när skillnaden mellan budgeterade kostnader inte är rimliga i förhållande till verkliga kostnader.

De granskade sjukvårdsförvaltningarna har en detaljerad månadsvis uppföljning av kostnaderna för inhyrd personal.

Inom hälsovalet är simuleringar av intäkter och kostnader som görs i början på året utgångspunkt för den ekonomiska uppföljningen. I uppföljningen används ett jämförelsesystem där vårdcentralerna jämförs med genomsnittet för samtliga vårdcentraler. Primärvårdsförvaltningen föreslår åtgärder vid underskott utifrån vad som är realistiskt och möjliga att genomföra. Ett problem inom hälsovalet, som lyfts fram i intervjuerna, är höga kostnader för inhyrd personal på grund av den långvariga bristen på specialister inom allmänmedicin. Det finns en strävan efter oberoende av inhyrd personal, vilket också framgår av förvaltningens verksamhetsplan. Åtgärder för att nå målet sker inom ramen för det landstingsgemensamma arbetet med att fasa ut hyrläkare och tillgodose behovet av läkare med egna anställda.

Generellt upplevs stödet, på förvaltningsnivå, i form av ekonomiska rapporter ur ekonomisystemet Raindance och analysverktyget Qlik View som tillfredsställande. Ett utvecklingsområde som lyfts fram i intervjuerna är administrativt stöd och verktyg för att på ett nivåstrukturerat sätt kunna analysera ekonomi kopplat till verksamhet, exempelvis KPP och kvalitetsparametrar. Det personella stödet från tjänstemannaledning och den centrala ekonomifunktionen som ges till förvaltningarna fungerar väl enligt de intervjuade.

Lämnade prognoser i delårsbokslut för såväl landstinget totalt som för förvaltningarna har de senaste tre åren stämt relativt väl med årsutfall. I de flesta fall finns förklaringar till avvikelserna. En osäkerhet på sjukhusnivå uppges vara köpt vård från andra landsting där det kan vara svårt att förutse enstaka dyra behandlingar.

Tabellen nedan visar prognostiserade budgetavvikelser i delårsrapporter mot årsbudget samt utfall av årets budgetavvikelse.

Mnkr	2016			2015			2014		
	T 1 31/4	T 2 31/8	Utfall	T 1 31/3	T 2 31/8	Utfall	T 1 31/3	T 2 31/8	Utfall
Hälsa- och sjukvårdsförvaltningen	-178	-181	-189	-121	-128	-139	-93	-83	-77
Primärvårdsförvaltningen	-19	-23	-29	-34	-42	-43	-26	-35	-40
Psykiatrförvaltningen	-19	-17	-13	-17	-22	-20	-6	-7	0
Kalmar Länstrafik	0	0	2	0	0	3	0	0	-11
Landstinget totalt	-105	-102	-23	-84	-122	-72	0	+22	+34

Verksamhetsnivå – Länssjukhuset Kalmar

Den ekonomiska uppföljningen på verksamhetsnivå uppges vara tillräcklig för att uppnå en god kontroll över kostnadseffektiviteten. Denna kontroll är inte helt kopplad till budget utan bygger mer på jämförelse av utfall gentemot föregående år samt kostnadsutveckling. Uppföljningen gentemot budget leder i första hand till underlag för förklaringar av avvikelser. Av intervju framgår att det kan vara svårt att förklara utfall gentemot budget då denna inte alltid är baserad på realistiska kostnader.

Det finns controllerstöd som sammanställer månatliga rapporter och annan ekonomisk uppföljning till verksamhetschef. Medicinkliniken har under de senaste åren haft särskilt fokus på personal- och läkemedelskostnader. Controller har regelbundna uppföljningsmöten med avdelningschefer.

Av intervjuer framgår att det administrativa systemet i huvudsak fungerar bra även om en mer ambitiös budget- och uppföljningsprocess kräver ökad ekonom-/controllerresurs. Verksamhetschef framför att det borde vara enklare att själv ta fram rapporter och analysera underlag.

2.3.2. Bedömning mot delfrågor

Finns struktur och organisation för uppföljning av budget och hantering av avvikelser?

Vi bedömer att det finns en gemensam tillämpad struktur och organisation med ett tydligt ansvar för uppföljning av budget. Vi bedömer att processen för uppföljning av vidtagna åtgärder för att komma till rätta med negativa avvikelser behöver tydliggöras.

Granskningen visar att det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för uppföljning av budget. Vid befarade eller konstaterade ekonomiska obalanser i förvaltningarna ställs krav på åtgärder. Som tidigare nämnts, finns inget tydligt eller uttalat system för hur avvikelser löpande ska rapporteras och behandlas i organisationen. Granskningen visar också att det saknas en tydlig struktur och styrning för hur förvaltningsspecifika handlingsplaner ska följas upp och hanteras.

Vi anser att landstingsstyrelsen i ökad grad bör ställa krav på att preciserade åtgärder med handlingsalternativ och konsekvensanalyser, samt förväntad effekt på kort och lång sikt, redovisas när väsentliga budgetunderskott föreligger. Vidare att det i landstingsstyrelsen finns en transparens i vilka övervägande som sker och vilka direktiv och riktlinjer som ges.

Vi bedömer att det i organisationen finns en ambition att ständigt arbeta med kostnadseffektivitet, men att det saknas en uttalad strategi för genomförandet.

Har prognosprocessen tillräcklig precision?

Vi bedömer att prognosprocessen har rimlig precision.

Vi grundar vår bedömning på redovisad uppföljning av de senaste tre årens prognostiserade budgetavvikelser i delårsrapporter mot årsbudget samt utfall av årets budgetavvikelse.

Är det administrativa stödet (personellt, systemmässigt) tillräckligt?

Vi bedömer utifrån våra iakttagelser att det administrativa stödet för uppföljning av ekonomi och prognoser i verksamheterna är tillräckligt.

Vi bedömer att landstingets ekonomisystem och analysverktyget ger goda förutsättningar att följa upp och kontrollera verksamheternas ekonomiska utfall. Dialoger som förs på olika nivåer mellan landstingsdirektörens stab, förvaltningar och verksamheter upplevs i organisationen ge stöd i arbetet med budget och uppföljning av ekonomin. Vi delar uppfattningen, som kommit fram i intervjuerna, att uppföljningen behöver utvecklas systemmässigt så att kvalitativa och ekonomiska aspekter kan värderas i ett sammanhang.

3. *Bedömningar*

3.1. *Revisionell bedömning*

Vår samlade bedömning är att landstingets budgetprocess inte fungerar helt ändamålsenligt. Det finns flera delar i processen som kan utvecklas. Vårt svar på den övergripande revisionsfrågan konkretiseras i våra bedömningar utifrån delfrågor som presenteras i rapporten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det ur landstingsstyrelsens perspektiv finns en modell för styrning på helheten som företrädesvis fokuserar på hur landstingets finansieringsmöjligheter utvecklas i förhållande till landstingets kostnader. Det finns en tillämpad budgetprocess med aktiv budgetberedning där det på flera nivåer inom organisationen finns tillräckligt med aktiviteter och verksamhetsdialoger. Plan- och budgetberedningens arbete utmynnar i majoritetens riktlinjer. Tjänstemannaorganisationen har sedan att hantera riktlinjerna inom ramen för tillgänglig finansiering. Denna ordning bygger på tillit och förtroende till landstingsdirektören att klara budgetramar.

Följande svagheter har noterats i granskningen som ligger till grund för vår bedömning:

- Även om budgetprocessen har ambitionen att bedrivas som en helhet avseende de fyra målområdena, saknas delvis en koppling till de ekonomiska effekterna av exempelvis olika målam ambitioner, politikens riktlinjer och förvaltningars volymförändringar. Det framgår inte i vilken omfattning handlingsplaner, i syfte att nå en ekonomi i balans på förvaltningsnivå, kommer att påverka ekonomi och andra verksamhetsaspekter på kort och lång sikt. De iakttagelser vi gjort ger en bild av att, då det förekommer betydande obalanser i tilldelade budgetramar, är det inte tydliggjort hur tillgänglig finansiering förhåller sig till den verksamhet som bedrivs. Detta ger lägre transparens och otydligare underlag för uppföljning och utvärdering utifrån tilldelade budgetförutsättningar.
- Det saknas en tydlig koppling till hur beredningsarbetet bedrivs i förhållande till landstingsfullmäktiges finansiella mål och vad som i landstingsplanen framgår om god ekonomisk ställning i ett längre perspektiv.
- Det saknas riktlinjer från landstingsstyrelsen för hantering av målkonflikter.
- Det finns inga riktlinjer som anger med vilken struktur och vilket innehåll som tjänstemannaorganisationen ska lämna handlingar till plan- och budgetberedningen.
- Åtgärdskraven som följer av budgetförutsättningarna är inte tydliga vad gäller vilka åtgärder som krävs och hur genomförandet ska gå till.
- Arbetet med budgeten kan ske med större framförhållning och långsiktighet, och därmed ge bättre möjligheter att genomföra åtgärder i förhållande till tilldelade budgetramar. Planårens 2018 och 2019 budgetramar på förvaltningsnivå är före-

trädesvis en framskrivning av budgetårets ram och saknar för delar av verksamheten en koppling mellan framtida verksamhetsförändringar och finansiella förutsättningar.

3.2. *Rekommendationer*

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ger vi följande rekommendationer.

Vi rekommenderar att budgetberedningen i planeringsanvisningar tydliggör vilka underlag som förvaltningarna har att presentera i beredningsprocessen. Vi anser att detta skulle skapa en ökad transparens och därigenom ge ett bättre stöd för det politiska arbetet med landstingsplanen.

Vidare rekommenderar vi att beredningsunderlagen och dialogen kring budgetförutsättningarna tydligare kopplar kvalitativa aspekter och volymer till de ekonomiska förutsättningarna.

Vi rekommenderar att processen tydliggörs genom att i budgetberedningen behandla eller notera de direktiv som ska gälla för tjänstemannaorganisationens fortsatta arbete med beredning av landstingsplanen.

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att överväga en resursfördelningsmodell, med fokus på de mest kostnadsdrivande faktorerna. Vidare att som en del av processen utveckla och tydliggöra användandet av jämförelsestudier. Ett tydliggjort resursfördelningssystem och systematiskt tillämpade jämförandestudier skapar transparens och förutsägbarhet, vilket kan bidra till en ökad förståelse för helheten. Systemet utgör, tillsammans med andra övergripande faktorer som påverkar de finansiella förutsättningarna, en grund som stöd för de politiska prioriteringarna.

Vi rekommenderar att landstingsstyrelsen bereder frågan om tydliggörande av styrprinciper vid målkonflikter mellan styrmodellens verksamhetsperspektiv och ekonomiska förutsättningar. Vidare att i detta sammanhang tydliggöra budgetansvar och åtagande i övrigt inom ramen för styrmodellen.

2017-08-21

Kerstin Sikander

Projektledare