

Landstingsstyrelsens roll i budget- och verksamhets- planprocessen

Sammanfattning

Landstingets revisorer har låtit revisionskontoret genomföra en granskning av landstingsstyrelsens roll i budgetprocessen. Granskningen har varit inriktad på hur styrelsens arbete med budget- och verksamhetsplane frågor har dokumenterats och protokollförts, samt hur styrelsen har kommunicerat med landstingsfullmäktige i budgetfrågorna.

Granskningens avgränsning har varit budgetarbetet inför 2003 och 2004, men också arbetet med 2005 års budget, fram till och med landstingsstyrelsens möte den 16 november och fullmäktigemötet den 1 december, har ingått i granskningen.

Budgetprocessen har definierats som att omspanna perioden från det ett verksamhetsår först finns med i flerårsplan fram till det att bokslutet för samma år tagits av landstingsfullmäktige.

Resultat av granskningen

Med granskningens syften som utgångspunkt kan följande kommentarer göras till de tre i granskningen ingående åren.

När **2003** års budget togs av fullmäktige i december 2002, hade den ny tillträdde landstingsstyrelsen haft mycket kort tid på sig att få igenom egna förslag i budgeten. Detta förhållande gjorde att styrelsen hade begränsade möjligheter att använda budgeten som ett styrinstrument få att förverkliga sina intentioner avseende landstingets verksamhet. Landstingets revisorer påpekade i revisionsberättelsen för 2003 att landstingsstyrelsen med den nya majoriteten intog en passiv hållning till 2003 års ekonomiska resultat.

Landstingsstyrelsen har vid få tillfällen under den granskade perioden informerat fullmäktige om den ekonomiska utvecklingen, och vid dessa tillfällen har endast en avrapportering skett, varefter fullmäktige har godkänt rapporten. Styrelsen har vid dessa tillfällen inte presenterat någon handlingsplan för att rätta till ekonomiska obalanser, eller bett fullmäktige om ett förändrat uppdrag. Någon egentlig dialog har således inte förts mellan styrelse och fullmäktige vad gäller styrelsens uppdrag avseende budget och verksamhetsplan

Revisorerna menar att landstingsstyrelsen kan förbättra sitt arbete med budget och verksamhetsplaner genom att mera aktivt föra en dialog med fullmäktige. En förbättrad dialog med landstingsstyrelsen i budget- och verksamhetsplanarbetet är också ett sätt att stärka fullmäktiges roll

Revisorerna menar att landstingsstyrelsen bör informera fullmäktige regelmässigt om det ekonomiska utfallet i form av prognoser. I de fall det prognostiserade resultatet inte överensstämmer med vad fullmäktige angivit, bör styrelsen föra en dialog med fullmäktige om en handlingsplan för att rätta till den ekonomiska obalansen. Ett annat alternativ är att styrelsen i ett sådant läge ber fullmäktige om ett förändrat uppdrag.

Det kan konstateras att under den granskade perioden har ekonomiska frågor i någon form funnits med på föredragningslistan till i stort sett varje styrelsemöte. Det har dock huvudsakligen varit i form av att landstingsdirektör eller ekonomichef avrapporterar delårsrapporter och prognoser; styrelsen har varit mottagare av information. Budget och verksamhetsplan för år 2003 har inte varit uppe till behandling lika ofta, och det finns få protokollförda beslut, där styrelsen vidtar åtgärder för att anpassa verksamheten till den givna budgeten.

Budgeten för 2004 och 2005 års verksamhet har varit föremål för behandling på landstingsstyrelsen vid fler tillfällen och det har också mera frekvent varit debatt mellan opposition och majoritet kring budget- och verksamhetsplanefrågorna. Styrelsen har också under 2004 givit landstingsdirektören ett antal uppdrag med avsikt att komma till rätta med den ekonomiska obalansen. Flera av uppdragen har dock varit allmänt hållna och svåra att mäta effekterna av, och någon dokumenterad återrapportering har inte återfunnits i styrelsens protokoll.

Det är revisorernas uppfattning att landstingsstyrelsen bör utveckla rutinerna för återrapportering av de uppdrag, i avsikt att rätta till ekonomiska obalanser, som man tar beslut om.

Det kan också konstateras att budget och verksamhetsplan inte under något av de tre granskade åren tagits av landstingsstyrelsen under oktober månad. Detta är ett krav enligt kommunallagen, om inte särskilda skäl föreligger.

För att uppfylla kommunallagens krav om att lägga fram förslag till budget och verksamhetsplan i oktober, bör landstingsstyrelsen tidigarelägga de olika stegen i budgetprocessen. En tidigarelagd budgetprocess är också i enlighet med fullmäktiges intentioner, och ökar möjligheterna att tillsammans med verksamhetsföreträdarna arbeta fram en hållbar budget.

Den under hösten 2004 beslutade lagändringen om god ekonomisk hushållning, ger landsting och kommuner möjlighet att ta budgetbeslut i december och också att underbalansera budgeten. En förutsättning för detta, är dock att synnerliga skäl föreligger, något som inte landstingsstyrelsen anser föreligga beträffande 2005 års budget.

De iakttagelser som gjorts under granskningen aktualiserar de synpunkter som landstingets revisorer framförde i revisionsberättelsen för 2003 och i sin PM: "Vissa iakttagelser i samband med granskning av 2003 års bokslut". Det gäller landstingsstyrelsens kommunikation med fullmäktige och styrelsens arbete med nå de uppsatta budgetmålen för 2003 års ekonomiska resultat.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att landstingsstyrelsen under de granskade tre årens budgetarbete, inte förmått uppfylla fullmäktige intentioner, varken vad avser att hålla landstingets verksamhet år 2003 inom angivna budgetramar, eller att presentera en budget i balans inför verksamhetsår 2005. Samtliga prognoser under innevarande år pekar på att också år 2004 kommer att ge ett kraftigt underskott.

Det kan emellertid också konstateras att frågan om förbättrad kommunikation mellan styrelse och fullmäktige i ekonomiska frågor hamnat mera i fokus under perioden, bland annat aktualiserat av revisorerna.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I de förtroendevalda revisorernas uppdrag ingår att årligen granska all verksamhet inom landstinget. Som en del av den årliga granskningen ingår att göra ett antal fördjupade granskningar inom olika verksamheter. Landstingets revisorer har givit revisionskontoret i uppdrag att genomföra en fördjupad granskning av landstingsstyrelsens roll i budget- och verksamhetsplanprocessen.

En av anledningarna till att denna granskning genomförs har varit det faktum att landstingets resultat för år 2003 inte motsvarade fullmäktiges uppsatta budgetmål, och inte heller uppfyller kommunallagens balanskrav om återställande av tidigare års underskott.

Den budget och verksamhetsplan som fastställs för varje läns verksamhet är ett mycket viktigt styrinstrument och anger förutsättningarna för verksamheten. I det tillsynsansvar som landstingsstyrelsen har, ingår att arbeta fram förslag till budget och verksamhetsplan att lägga fram för landstingsfullmäktige.

I samband med strukturomvandlingen inom hälso- och sjukvården gjordes också förändringar i landstingets förtroendemannaorganisation. Enligt beslut i landstingsfullmäktige i juni 2002, togs i princip nämndnivån bort från och med den mandatperiod som börjar den 1 januari 2003. I och med detta ligger det övergripande tillsynsansvaret och det direkta verksamhetsansvaret allt tydligare på landstingsstyrelsen. I december 2002 tog fullmäktige beslut om nytt reglemente för landstingsstyrelsen, där detta ansvar också tydliggjorts i ett antal punkter.

I reglementet fastställs bland annat att landstingsstyrelsen har ansvar för hela landstingets utveckling och ekonomiska ställning och nu är tillika hälso- och sjukvårdsnämnd, tandvårdsnämnd, LSS-nämnd och krisledningsnämnd.

Landstingets revisorer har i sitt dokument "Väsentlighet och risk" konstaterat, att den organisatoriska förändringen gör att revisorernas granskningsuppdrag i mycket hög grad koncentreras på landstingsstyrelsens arbete.

1.2 Syfte

Landstingets revisorer har i revisionsberättelsen för 2003 och i sitt PM "vissa iakttagelser i 2003 års granskning", påpekat att landstingsstyrelsen borde ha varit mer aktiv när det gäller det ekonomiska läget och att kommunicera med fullmäktige om ekonomin. Utifrån bland annat detta och ovan beskrivna bakgrund har följande huvudsakliga syften formulerats för granskningen:

- Att beskriva landstingsstyrelsens roll i budget- och verksamhetsplanprocessen under de två senaste årens budgetarbete, det vill säga inför verksamhetsåren 2003 och 2004. Så långt möjligt beskrivs också arbetet med budget och verksamhetsplan inför år 2005.
- Att studera hur landstingsstyrelsen under den granskade perioden kommunicerat med landstingsfullmäktige i frågor som rör budget- och verksamhetsplanprocessen.

- Att bedöma om landstingsstyrelsens åtgärder har varit tillräckliga för att leda landstingets arbete med budget och verksamhetsplaner. Detta utifrån kommunallagens krav och det reglemente för landstingsstyrelsen som antogs i november 2002.

1.3 Metod

Granskningen har i huvudsak bestått av att från protokoll och andra dokument som berör budgetarbetet, samla in information som belyser landstingsstyrelsens roll i budgetprocessen. Även underlag i form av ekonomiska uppgifter har använts i granskningen. Det fortsatta arbetet har bestått av att sammanställa och analysera det samlade underlaget för granskningen.

1.4 Underlagsmaterial

Protokoll från landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige, samt verksamhetsplaner och ekonomiska rapporter. Som underlag har även reglementet för landstingsstyrelsen och kommunallagen använts.

2 Resultat av granskningen

Nedan redovisas en genomgång av vad som dokumenterats i protokoll hos landstingsstyrelsen avseende 2003, 2004 och 2005 års budgetarbete, samt vilken dokumenterad kommunikation styrelsen haft med landstingsfullmäktige angående arbetet med budget och verksamhetsplaner.

2.1 Landstingets arbete med verksamhetsplaner och budget

Landstingsfullmäktige tar inför varje verksamhetsår ett beslut om verksamhetsplan och budget, där verksamhetsplanen kan beskrivas som det övergripande inriktningsdokumentet. Fullmäktige anger i denna hur man vill att landstingets verksamhet skall se ut och utvecklas under det kommande året.

En budget kan beskrivas som en uppskattning av framtida intäkter, kostnader, investeringar och andra aktiviteter. Budgeten bygger på en kombination av fakta och uppskattningar om framtiden. Utgångspunkt i budgetarbetet är landstingets inre förutsättningar, till exempel egen personal och lokaler, samt yttre förutsättningar som skatteunderlag, statsbidrag och befolkningens ålderssammansättning och hälsoläge. Utgångspunkt i budgetarbetet är också de budgetdirektiv och handlingsplaner som fullmäktige utfärdat i sin verksamhetsplan.

Budgetprocessen för ett verksamhetsår, exempelvis 2003, börjar i april år 2000 i treårsplanen. Därefter vägs successivt olika faktorer, som beräknat skatteutfall med mera in i budgeten, som blir ”skarp” i och med att landstingsfullmäktige tar beslut i december 2002. I början av 2003 görs vissa justeringar av budgeten, med anledning av att till exempel procentsatser för sociala kostnader blir kända. Denna justering görs på tjänstemannanivå, ingen avrapportering sker till fullmäktige.

Under verksamhetsåret 2003, följs budgeten upp i ett antal prognoser, vilka samtliga redovisas för landstingsstyrelsen, men endast en prognos, nummer fyra, redovisas protokollfört för fullmäktige. Under året upprättas också två delårsbokslut, vilka båda redovisas för fullmäktige.

Budgetprocessen avseende 2003 års verksamhet avslutas under våren 2004, när bokslutet tas av landstingsfullmäktige, men kan ändå sägas fortgå, då 2003 års utfall påverkar förutsättningarna för 2004 års budget. I perspektiv av kommunallagens balanskrav lever budgetprocessen ännu längre, då eventuella underskott under ett år ska återställas under kommande tvåårsperiod. Beträffande balanskravet kommer ny lagstiftning att gälla från och med 2005 års resultat. Kommuner och landsting har nu möjlighet att fastställa en budget som inte är i balans, om det föreligger synnerliga skäl. Fristen för att återställa det negativa resultatet förlängs med ytterligare ett år till tre år.

Under den period som granskningen omfattar, från år 2000 och framåt, har landstinget genomgått stora förändringar. När 2003 års budget för första gången behandlas, i treårsplanen, finns nämnder och delegationer kvar i landstingets organisation. När 2003 års budget är fastställd av fullmäktige finns endast landstingsstyrelsen som politisk nivå under fullmäktige. Under perioden har också landstinget slutit avtal med regeringen om strukturförändringar, omförhandlat vissa villkor i avtalet, och även fullföljt avtalet.

2.2 Landstingsfullmäktige och arbetet med flerårsplaner

Kommunallagens åttonde kapitel handlar om ekonomisk förvaltning, och innehåller bland annat föreskrifter om budgetens innehåll och budgetprocessen. Enligt § 5 i kapitlet, skall landstinget i sitt budgetarbete upprätta en plan för ekonomin för en period av tre år, där budgetåret skall vara periodens första år.

Landstinget har fram till 2003 års budget arbetat enligt kommunallagens föreskrifter med verksamhetsplaner som omspannar tre år i taget. Åren 2003, 2004 och 2005 ingår således som delar i ett antal olika verksamhetsplaner. Verksamhetsåret 2003 finns med för första gången på fullmäktigemötet i april år 2000, som är tre i den treårsplan som då presenterades. Det planerade resultatet för 2003 var då ett överskott på **9 Mkr**. Det uppdrogs, enligt det beslut fullmäktige tog, åt nämnder och delegationer att inkomma med förslag till treårsplan inom anvisade ramar, tillsammans med budget och verksamhetsplan.

Då 2001 års budget tas av fullmäktige i november år 2000, tas också flerårsplanen, där överskottet för år 2003 nu bedöms nu bli **53 Mkr**, alltså större än vid den första bedömningen. Man räknar med lägre nettokostnader på grund av att vissa kostnadsreduceringar som planerats till år 2003, kommer att genomföras redan under år 2002. Prognoser från Landstingsförbundet pekar också på bättre skatteutfall än i april.

Då fullmäktige fattar beslut om 2002 års budget, i december 2001, tas också den ekonomiska flerårsplan som omspannar 2002-2004. Där ingår 2003 som år två med ett planerat resultat som ytterligare förbättrats något; **60 Mkr**. Detta sedan skatteunderlaget räknats upp ytterligare. I denna flerårsplan ingår följdriktigt 2004 som tredje år, med ett planerat överskott på **76 Mkr**.

Vid fullmäktigemötet i juni 2002 presenterades förutsättningarna för budget 2003. Det budgeterade överskottet är nu **80 Mkr**, återigen baserat på ett ökade skatteintäkter och statsbidrag.

I december 2002, efter majoritetsskifte i landstinget, tar det nyvalda fullmäktige beslut om budget för 2003 och en flerårsplan, där 2004 är år nummer två, och 2005 nummer tre. Nu är det budgeterade resultatet för år 2003 **152 Mkr** och det planerade för år 2004 **143 mkr**. Både det budgeterade resultatet för år 2003 och det planerade för år 2004 har

förbättrats mot tidigare bedömningar. I båda fallen har vägts in lägre nettokostnader, förbättrade skatteintäkter och statsbidrag, samt ett mera positivt utfall av finansiella intäkter och kostnader. 2005 års resultat presenteras för första gången och bedöms bli ett överskott om **116 Mkr**.

Vid fullmäktigemötet i juni 2003 föreligger landstingsstyrelsens förslag till budget och verksamhetsplan för år 2004. Det budgeterade resultatet för 2004 är nu **51 Mkr**, då bland annat skattunderlag och statsbidrag beräknas ge ett sämre utfall än tidigare än vad som tidigare presenterats för fullmäktige.

När fullmäktige i december 2003 tar budgeten för år 2004, har flerårsplanen förlängts till att omfatta fyra år: 2004 – 2007, alltså ett år längre än kommunallagens krav. Anledningen till att planeringsperioden förlängts framgår ej av beslutet. Resultaten för kommande år bedöms nu betydligt mera pessimistiskt än tidigare: för 2004 ett överskott på endast **0,4 Mkr** och 2005 ett underskott på **68 Mkr**.

Vid fullmäktigemötet i april 2004, föreligger styrelsens skrivelse med direktiv för arbetet med budget 2005 och verksamhetsplan 2005-2008. Fullmäktige fastställer upprättat förslag; några belopp framgår ej av beslutsprotokollet. Fullmäktige ger också styrelsen uppdrag att sin tur uppdra åt landstingsdirektören att omgående inkomma med de kompletteringar styrelsen tidigare beslutat om.

Landstingsstyrelsen lägger fram kompletterande förslag till direktiven vid fullmäktiges möte i juni 2004.

Den 1 december 2004 tar fullmäktige budget och verksamhetsplan för år 2005, samt flerårsplan för 2005 – 2008. Budgeten är underbalanserad med **92 Mkr**, således en ytterligare försämring mot tidigare tagen flerårsplan.

2.2 Landstingsstyrelsen och 2003 års budget

Landstingsstyrelsen 2002-05-13

Budgeten för 2003 som enskilt år behandlades första gången på ett landstingsstyrelsemöte i maj 2002, då landstingsdirektören presenterade budgetförutsättningarna för 2003. Grunden för budgetförutsättningarna är den av fullmäktige tagna flerårsplanen, samt de beräkningar av skatteintäkter och generella statsbidrag som görs av landstingsförbundet. Det budgeterade överskottet angavs vid denna tidpunkt till **80 Mkr**, alltså ca **20 Mkr** större än då gällande treårsplan.

Oppositionen (nuvarande majoritet) begärde protokollsanteckning med hänvisning till sitt förslag till verksamhetsplan och budget för åren 2002 – 2004 från fullmäktigesammanträdet den 20 december 2001. Detta förslag innehöll ett antal punkter som innebar reducering av vissa anslag; främst Region Värmland, folkhälsan Värmland och folkhögskolor, samt höjning av andra anslag, såsom särskilda insatser för att sänka sjukskrivningstalen hos landstinganställda. Förslaget innehöll också tankar om hur oppositionen ville se den värmländska sjukvården utvecklas; till exempel konkurrensutsättning av den egna verksamheten, mångfald av vårdgivare och alternativa driftsformer.

Landstingsstyrelsen beslutade vid detta möte att godkänna verksamhetsplaner och budget för nämnder och delegationer, samt föreslå fullmäktige att fastställa desamma.

Budgetförutsättningarna presenterades därefter på fullmäktigesammanträdet i juni med det planerade överskottet om **80 Mkr**.

Landstingsstyrelsen 2002-10-08

Budgeten för 2003 behandlas protokollfört vid nästa tillfälle på styrelsemötet den 8 oktober 2002. De beslut som tas gäller reviderad tidsplan och förslag till fullmäktige om att utlysa ett extra sammanträde i december för budgetbehandling, på grund av det parlamentariska läget efter valet, samt förslag om oförändrad skattesats för år 2003. Det sistnämnda beslutet tas för att efterleva kommunallagens krav. Enligt kommunallagen skall styrelsen upprätta förslag till budget före oktober månads utgång. Om det på grund av särskilda skäl inte går, kan budgeten tas i november, i sådana fall skall dock förslag till skattesats föreligga i oktober månad. Detta för att fullmäktige skall kunna ta beslut under november.

Landstingsstyrelsen 2002-12-02

Vid styrelsens möte den 2 december 2002 tas så verksamhetsplan och budget för år 2003 samt ekonomisk treårsplan för åren 2003-2005. Vid detta styrelsemöte har maktskifte skett, och tidigare opposition är nu majoritet, tillsammans med sjukvårdspartiet. Till det tidigare under året till fullmäktige framlagda budgetförslaget läggs nu kompletteringar utifrån den nya majoritetens politiska plattform. Förslag som i huvudsak framfördes i ovan relaterade protokollsanteckning från styrelsemötet den 13 maj 2002.

I en protokollsanteckning menar oppositionsföreträdarna att den budget och verksamhetsplan som nu bifalles, i stort överensstämmer med den budget som man i majoritetsställning tidigare tillsammans med verksamheten arbetat fram.

2.3 Landstingsstyrelsen och 2003 års budget/prognoser

När budget och verksamhetsplan väl tagits av fullmäktige, åvilar det nu landstingsstyrelsen att följa upp och styra verksamheten enligt fullmäktiges uppsatta ramar. Ett av instrumenten för detta är de ekonomiska rapporter i form av prognoser som redovisas för styrelsen under året.

Enligt de prognoser och delårsrapporter som redovisades för landstingsstyrelsen under 2003, stod det redan tidigt klart att 2003 års resultat skulle komma att bli betydligt lägre än det av fullmäktige förutsatta. Detta uppmärksammades av landstingets revisorer, vars presidium vid två tillfällen under sommaren träffade landstingsstyrelsens arbetsutskott, för att diskutera landstingets ekonomiska situation. Revisorerna framförde bland annat synpunkten att landstingsstyrelsen borde ha en bättre kommunikation med fullmäktige, i ett läge då man inte bedömde sig klara att uppfylla fullmäktiges uppsatta budgetmål.

Vid fullmäktigemötet den 30 september meddelade också landstingsstyrelsens ordförande att 2003 års budget enligt styrelsens bedömning inte skulle kunna hållas. Vid detta tillfälle redovisades prognos 4, som pekade på ett överskott för helår på **15 Mkr**, således långt under beslutade **151 Mkr**. Inget beslut togs dock om några åtgärder för att påverka 2003 års resultat, fullmäktige godkände endast redovisningen.

Revisorernas presidium träffade under hösten landstingsstyrelsens arbetsutskott ytterligare en gång, då framför allt frågan om prognoser togs upp. Revisorerna menade att prognosarbetet borde utvecklas för utgöra ett bättre beslutsunderlag.

När landstingsfullmäktige i april 2004 tog 2003 års bokslut var resultatet ett överskott på **81 Mkr**, de 170 Mkr som erhållits som en följd av avtalet med regeringen oräknade.

2.3 Landstingsstyrelsen och 2004 års budget

Landstingsstyrelsen 2003-02-11

Budgeten för 2004 års verksamhet behandlades första gången på styrelsemötet i februari 2003, då ekonomichefen drog tidplanen för budgetarbetet och landstingsdirektören gav sin syn på förutsättningarna inför budgetarbetet. Han menade att de organisatoriska förändringar som landstinget genomgått de senaste åren, lagt grunden för framtiden. Han ansåg också att en förenklad politisk organisation och en platt tjänstemannaorganisation, med en unik samverkan mellan sjukvårdens länsverksamheter, gav goda förutsättningar för det fortsatta arbetet.

Landstingsstyrelsen 2003-03-04

Vid styrelsemötet i mars redogjorde landstingsdirektören för det pågående arbetet med budget och verksamhetsplan för 2004. Inga beslut togs dock, och inga protokollsanteckningar i övrigt gjordes i ärendet.

Landstingsstyrelsen 2003-04-01

Vid april månads styrelsemöte finns förslag på två nya utredningsuppdrag utöver de som lämnats i samband med årets verksamhetsplan och budget. Ett av dessa är ett ärende om förnyelse av primärvården, ett uppdrag som avses ligga till grund för verksamhetsplanering och budgetarbete inför 2004.

Under mötet yrkas från oppositionsföreträdarna att en till fullmäktige anmäld motion om utveckling av primärvården, skall behandlas parallellt med utredningsuppdraget om förnyelse av primärvården. Motionen handlar främst om hur primärvården skall stärkas och om behov finns, skall en flerårsplan tas fram för hur en ekonomisk förstärkning kan ske. Styrelsens beslut blir att frågan inte utreds i särskild ordning utan motionen behandlas i samband med arbetet med budget för år 2004.

Vid detta möte gör styrelsen ett uttalande om att man utifrån sitt helhetsansvar noga kommer att följa den ekonomiska utvecklingen, och att man måste fortsätta att bygga upp en långsiktig ekonomisk styrka.

Landstingsstyrelsen 2003-05-13

Under maj månad har landstingsstyrelsen två sammanträden. Vid det första mötet yrkade oppositionsföreträdarna att landstingsdirektören skulle ges i uppdrag att till styrelsen återkomma med förslag till åtgärder för att hantera den negativa ekonomiska utvecklingen. Med anledning av oppositionens yrkande antog styrelsen ett förslag till uttalande från styrelsens ordförande innehållande bland annat:

”Landstingsdirektören har ett ständigt uppdrag att arbeta med den ekonomiska utvecklingen och tillsammans med verksamhetsansvariga att komma med förslag till åtgärder.” Uttalandet innehöll även kommentarer om det ekonomiska läget och förslag på extra sammanträden under juni och augusti.

Landstingsstyrelsen 2003-05-23

Under detta möte framställs två yrkanden av oppositionen avseende utveckling av närsjukvård, återgivna i andra och tredje att-satserna nedan. Styrelsens ordförande yrkar

bifall till dessa och lägger dessutom lägger fram ett eget förslag. Landstingsstyrelsen beslutar följande:

-Att uppdra åt landstingsdirektören att utifrån upprättat direktiv och den överenskommelse som träffats med de fackliga organisationerna gå vidare i en process för utökad medicinsk akut verksamhet i entreprenadform i Säffle och Kristinehamn.

-Att uppdra åt landstingsdirektören att utifrån primärvårdsutredningen ge förslag på hur Närsjukvården i hela Värmland kan utvecklas, med särskilt beaktande av patientströmmar inom länet och över länsgränser. Även alternativa driftsformer kan belysas.

-Att beslut om utveckling/utökning av närsjukvården prövas samtidigt som landstingets i Värmland verksamhetsplan och budget fastställs, samt att beslutet skall grunda sig på de medicinska behov och ekonomiska förutsättningar som finns.

-Att samtliga frågor prövas i ett sammanhang i samband med fastställande av verksamhetsplan och budget.

-Att, med vissa justeringar med anledning av beslutade tilläggsyrkanden, godkänna upprättad skrivelse till landstingsfullmäktige.

Verksamhetsplan och budget för 2004 behandlas sedan på fullmäktigemötet i juni, där fullmäktige tar inriktningsbeslut för det fortsatta arbetet.

Landstingsstyrelsen 2003-06-17

Landstingsstyrelsen har under juni tre möten. Vid det första mötet behandlades inga ekonomiska frågor. Vid det andra, den 17 juni, informerade landstingsdirektören och ekonomistaben om det pågående arbetet med budget och verksamhetsplan för 2004. Inga beslut togs, inget finns heller protokollfört i övrigt under punkten.

Vid det tredje styrelsemötet i juni behandlas enbart frågan om upphandling av sjukvård i Säffle och Kristinehamn.

Landstingsstyrelsen 2003-08-19

Vid styrelsens möte i augusti lämnar åter landstingsdirektören och biträdande landstingsdirektör, tillsammans med ekonomistaben, en redovisning av det ekonomiska läget och budgetprocessen för respektive länsverksamhetsområde. Landstingsdirektören får här i uppdrag av styrelsen att återkomma med en bruttolista med förändringsförslag med utgångspunkt i de ekonomiska förutsättningarna och i enlighet med de tänkbara åtgärder som redovisades i föredragningen. Dessa åtgärder finns dock ej dokumenterade i protokollet.

Landstingsstyrelsen 2003-09-09

De ekonomifrågor som behandlas vid styrelsens septembermöte, rör 2003 års ekonomiska resultat, förutom att landstingsdirektören informerar om tidplanen för höstens budgetarbete med 2004 års budget.

Under mötet diskuteras innevarande års resultat, samt arbetet med budget och verksamhetsplan för 2004. Styrelsen tar under mötet beslut om avlåtande av skrivelse till landstingsfullmäktige, innehållande dels det tidigare nämnda beskedet om att 2003 års budget inte kommer att kunna hållas, dels information om det pågående budgetarbetet. I skrivelsen görs gällande, att för att nå det resultat fullmäktige anvisat

för år 2004; överskott **50 Mkr**, kommer det att krävas förändringar i förhållande till gällande verksamhetsplan.

Landstingsstyrelsen 2003-10-07

Landstingsdirektören och ekonomichefen lämnade en nulägesbeskrivning av arbetet med budgeten för 2004 inklusive de upphandlingsprocesser som pågår. Styrelsen beslutade att lägga in ett extra sammanträde den 15 oktober för principiella vägvalsfrågor i budget- och verksamhetsplanarbetet.

Landstingsstyrelsen 2003-10-15

Under detta möte informerade landstingsdirektören åter om läget i budgetarbetet inklusive upphandlingsprocesserna, och administrativa chefen redovisade den tidplan som nu gällde för budgetarbetet. Med anledning av denna information beslutade styrelsen att hålla ytterligare ett extra sammanträde den 28 november.

Beträffande diskussionen om vägvalsfrågor finns inget protokollfört, förutom vissa frågor kring dagordningens innehåll. Styrelsens ordförande menade på fråga från oppositionen att vägvalsfrågorna skulle ingå i samtliga punkter på dagordningen.

Landstingsstyrelsen 2003-11-28

Vid detta möte förelåg förslag till verksamhetsplan och budget för 2004 samt flerårsplan för 2004 – 2007. Notabelt här är att verksamhetsplanen nu, till skillnad mot tidigare planer och mot kommunallagens krav, omfattar fyra år i stället för tre. Efter vissa textmässiga justeringar beslutade styrelsen att föreslå fullmäktige att godkänna upprättad verksamhetsplan för år 2004.

Inför verksamhetsåret 2004 fanns två budgetförslag; den ena utarbetat av landstingets tjänstemannaledning, med ett planerat överskott om 73 000 kr, det andra av den politiska majoriteten med ett planerat överskott om 373 000 kr. Förslagen skilde sig åt på ett antal punkter, framför allt beträffande summan av ej preciserade kostnadsreduceringar inom hälso- och sjukvården. Här lade majoriteten fram ett förslag som innebar en kostnadsreducering på 20 Mkr mera än tjänstemännens förslag som innebar 16 Mkr i ospecificerad kostnadsreducering.

Vid fullmäktigemötet den 18 december 2003, tar så fullmäktige beslut om det av styrelsen framlagda förslaget om budget och verksamhetsplan för 2004, samt flerårsplan för 2004-2007. Budgeten uppvisar ett överskott på **373 000 kr**, ej de **51 Mkr** som fullmäktige beslutat vid sitt junimöte, och innehåller den ej specificerade kostnadsreduceringen om 36,2 Mkr.

2.4 Landstingsstyrelsen och 2005 års budget

Landstingsstyrelsen 2004-03-15

Den tillförordnade landstingsdirektören redovisar tidplan för arbetet med budget och verksamhetsplan 2005 – 2008. Inga beslut togs och inga protokollsanteckningar gjordes under punkten. Inga belopp finns heller redovisade i protokollet.

Landstingsstyrelsen 2004-04-20

Vid detta möte behandlas 2004 års första resultatprognos, som pekar på ett underskott om **150 Mkr**. Styrelsen beslutar om ett antal omedelbara, kortsiktiga åtstramningsåtgärder som skall komplettera gällande verksamhetsplan. Åtgärderna skulle träda i kraft

från den 26 april och styrelsen ger landstingsdirektören i uppdrag att vidta erforderliga åtgärder för genomförandet, och att åiterrapportera resultatet av dessa till styrelsen.

Exempel på förslagna åtgärder är: ”allmän återhållsamhet”, ”skärpning av lönerutiner vid anställning” och ”minskning av resekostnader”.

Oppositionsföreträdarna lämnade vid sammanträdet en protokollsanteckning, där man hänvisade till att man under 2004, men även tidigare, påpekat behovet av att gemensamt med verksamheten diskutera hanteringen av den försämrade ekonomiska situationen. För detta hade man inte ansett sig få något gehör hos majoriteten.

Vid mötet förelåg också kansliets skrivelse med direktiv för arbetet med budget 2005 och verksamhetsplan för 2005- 2008, och styrelsen fastställde upprättat förslag.

Oppositionsföreträdarna reserverade sig mot beslutet till förmån för ett yrkande med i stort följande innehåll: I förslaget ligger en uppräkningsökning av anslag till landstingets egen verksamhet med 1,8 %, medan den under året upphandlade entreprenören av närsjukvård i Kristinehamn och Säffle får en uppräkningsökning med 2,8 %. Förhållandet innebär att entreprenören ges bättre förutsättningar än den egna verksamheten.

I yrkandet ingick också att landstingsdirektören skall ges i uppdrag att omförhandla avtalet med entreprenören för att ge samma ekonomiska förutsättningar som för den egna verksamheten. Yrkandet vann inte majoritet i styrelsen, och avlogs.

Landstingsstyrelsen 2004-05-11

Vid styrelsens möte i maj ges i uppdrag åt landstingsdirektören att inkomma med kompletteringar till de åtgärder som styrelsen redan beslutat om för att få mera hållbara effekter långsiktigt. Detta med anledning av fullmäktiges behandling i april av förslaget till budgetdirektiv.

Landstingsstyrelsen 2004-06-08

Styrelsen får vid detta sammanträde en redogörelse för, och fastställer, delårsrapporten per den 30 april. I samband med detta gör oppositionsföreträdarna en protokollsanteckning om att man saknar den avrapportering av landstingsdirektörens uppdrag om kompletterande åtgärder som styrelsen beslutade om i april.

Landstingsstyrelsen 2004-08-24

Vid styrelsens augustimöte presenteras från majoriteten ett förslag till inrättande av en kommitté för hälso- och sjukvårdsfrågor, med uppdrag att följa hälso- och sjukvårdens utveckling. Styrelsen beslutar att inrätta kommittén, som dock inte får den föreslagna representationen, då oppositionsföreträdarna väljer att inte delta i gruppen. Man reserverar sig också mot förslaget med hänvisning till att detta arbete bör bedrivas inom landstingsstyrelsen.

Landstingsstyrelsen 2004-10-20

Landstingsdirektören informerar om kansliets förslag till verksamhetsplan 2005 – 2008, och om budgeten för år 2005. Inga beslut tas dock, utan ärendet hänskjuts till nästa styrelsesammanträde den 16 november.

Landstingsstyrelsen 2004-11-16

Styrelsen tar beslut om budget och verksamhetsplan för 2005 – 2008. Budgeten är underbalanserad med **92 Mkr**, och läggs fram för fullmäktige den 1 december.

Oppositionen väljer att avstå från att delta i styrelsens beslut om budget och verksamhetsplan, men redovisar vid detta möte inget eget alternativ.

3 Kommentarer och slutsatser

Utifrån de huvudsakliga syften som ställdes upp inför granskningen kan följande slutsatser dras:

2003

När 2003 års budget togs av fullmäktige i december 2002, hade den nytillträdda landstingsstyrelsen haft mycket kort tid på sig att få igenom egna förslag i budgeten.

Detta förhållande gjorde att styrelsen hade begränsade möjligheter att använda budgeten som ett styrinstrument för att förverkliga sina intentioner avseende landstingets verksamhet. Landstingets revisorer påpekade i revisionsberättelsen för 2003 att landstingsstyrelsen med den nya majoriteten intog en passiv hållning till 2003 års ekonomiska resultat. Efter påpekande av landstingets revisorer anmälde styrelsen till fullmäktige att man inte skulle klara de uppsatta budgetmålen.

Ekonomiska frågor i någon form har i stort sett varit uppe på varje styrelsemöte både under 2002 och 2003. Det har dock i huvudsak varit avrapportering från tjänstemän i form av delårsrapporter och prognoser. Landstingsstyrelsen har varit mottagare av information och få aktiva handlingar, finns dokumenterade i form av beslut, för att styra landstingets ekonomi mot de uppsatta budgetmålen. Budget för 2003 behandlades enligt protokoll vid tre tillfällen under 2002, varav ett endast rörde datum med mera för beslut i fullmäktige.

Fullmäktige informeras under tiden arbetet med budgeten pågår, i form av budgetförslag och flerårsplan, avseende förändrade förutsättningar av olika slag, skatteunderlag med mera. Fullmäktige får dock inte lika mycket information sedan budgeten väl tagits.

Prognoser redovisas inte regelmässigt. Styrelsen rapporterade vid fullmäktigemötet i september 2003, att man inte skulle komma att klara de för 2003 uppsatta budgetmålen. Detta var det enda tillfället under 2003, där det finns dokumenterat att styrelsen redovisade en prognos för fullmäktige.

Revisorerna menar att landstingsstyrelsen bör informera fullmäktige regelmässigt om det ekonomiska utfallet i form av prognoser. I de fall det prognostiserade resultatet inte överensstämmer med vad fullmäktige angivit, bör styrelsen föra en dialog med fullmäktige om en handlingsplan för att rätta till den ekonomiska obalansen. Styrelsen kan också i ett sådant läge be fullmäktige om ett förändrat uppdrag.

2004

Budgeten för 2004 var i balans med ytterst liten marginal; 373 000 kr, och det stod redan vid 2004 års första prognos klart att den inte skulle gå att hålla, då prognosen pekade på ett stort underskott. Vid fullmäktiges aprilsammanträde 2004, i samband med årsredovisning och revisionsberättelse, meddelade landstingsstyrelsens ordförande fullmäktige att man inte heller under 2004 skulle kunna nå de budgetmål fullmäktige satt upp.

Vid styrelsemötet i april, när den första prognosen för året presenteras och pekat på ett stort underskott, togs beslut om ett antal åtgärder som skulle ge kortsiktiga effekter på ekonomin. Landstingsdirektören gavs i uppdrag att effektuera de beslutade åtgärderna och att till styrelsen återrapportera resultatet av åtgärderna. Flera av de beslutade åtgärderna är allmänt hållna och effekterna svåra att mäta och härleda till uppnådda besparingar. Någon återrapportering till styrelsen har heller inte återfunnits protokollförd, annat än föredragning av prognos och delårsbokslut.

Det är revisorernas uppfattning att landstingsstyrelsen bör säkerställa att de uppdrag som ges, i avsikt att rätta till ekonomiska obalanser, återrapporteras dokumenterat till styrelsen, för att möjliggöra uppföljning.

2005

Förslag till budget och verksamhetsplan för år 2005 redovisades på landstingstyrelsens sammanträde den 16 november och innebär en underbalansering med **92 Mkr**. Förslaget läggs fram för fullmäktige den 1 december.

Trots fullmäktiges intentioner att budgetprocessen ska komma i gång tidigare under året har landstingsstyrelsen inte kunna presentera förslag till budget och verksamhetsplan inom den föreskrivna tiden. Fullmäktige har inte kunnat ta beslut om budget och verksamhetsplan under november månad, då landstingsstyrelsen under alla de tre granskade åren lägger fram budgetförslaget senare än oktober månad. Kommunallagens krav är ett budgetförslag upprättat av styrelsen före oktober månads utgång, om inte särskilda skäl föreligger.

Revisorerna anser att styrelsen ytterligare bör fördjupa sina ansträngningar att tidigare lägga budgetprocessen, för att leva upp till kommunallagens krav, och för att förbättra möjligheterna att tillsammans med verksamhetsföreträdarna arbeta fram en hållbar budget.

Budgetarbete i andra fora än styrelse och fullmäktige

Landstingets budget processas givetvis i ett antal andra grupperingar innan den presenteras för styrelse för att därefter läggas fram för fullmäktige för slutgiltigt ställningstagande. Budgeten behandlas protokollfört bland annat i styrelsens arbetsutskott och i landstingets ledningsgrupp. Enligt en granskning som utförts av extern konsult på revisorernas uppdrag om landstingsstyrelsens styrning och ledning, sker en stor del av den politiska beredningen av budgeten i majoritetens partigrupper. Enligt nämnda rapport blir majoritetens interna beredningsprocess i praktiken den reella budgetberedningen.

Anders Marmon
Certifierad kommunal revisor