

Revisionsrapport

Granskning av budget- processen inom Landstinget Värmland

Landstinget Värmland

Inger Andersson
Christina Olsson

Februari 2016

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Revisionsfråga	5
1.3. Revisionskriterier	5
1.4. Kontrollmål – underliggande revisionsfrågor.....	5
1.5. Avgränsning.....	6
1.6. Metod.....	6
2. Iakttagelser och bedömningar	7
2.1.1. Särskild genomgång av revisionskriterier	7
2.1.2. Hur ser landstingets budgetprocess för hälso- och sjukvårdens verksamheter ut? ..	8
2.1.3. Finns en transparent, förutsägbar och förankrad resursfördelningsmodell som också tillämpas?	10
2.1.4. Finns en tydlig koppling mellan en verksamhets budgetmedel och uppdrag/produktionsmål?	11
2.1.5. Innehåller budgetprocessen en dialog med verksamhetsföreträdare innan budgeten fastställs samt hur kommuniceras budgeten i organisationen?	12
2.1.6. Har landstingsstyrelsen en tillfredsställande rapportering och uppföljning av hur divisionerna klarar sitt uppdrag i förhållande till de ekonomiska förutsättningarna och hur hanteras avvikelser?	12
2.1.7. Om granskningen visar att det finns brister, vilka förbättringsåtgärder behöver vidtas? 13	
3. Revisionell bedömning	15

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Landstinget Värmlands revisorer gjort en granskning avseende landstingets budgetprocess. Granskningen är en följd av en riskanalys som genomförts hösten 2014.

I revisionsplan för 2015 anges som bakgrund till granskning risk för att

- Landstingsstyrelsen inte förmår styra hälso- o sjukvården på ett optimalt sätt – stora underskott på divisionsnivå.
- Budgeten tappar trovärdighet ute i verksamheten.
- Brister i budgetprocessen kan leda till felaktig resursförbrukning och felaktiga prioriteringar.

Granskningen utgår från Landstingsplan 2015, men vi har även översiktligt gått igenom Flerårsplan 2016-2018 samt Landstingsplan med budget och investeringsplan 2016. Granskningen avgränsas till att omfatta den centrala budget- och planeringsprocessen avseende 2015 års budget för hälso- och sjukvården inom Landstinget i Värmland.

Granskningen ska besvara följande övergripande revisionsfråga:

Är landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och intern kontroll av budgetprocessen för landstingets verksamheter ändamålsenlig och tillfredsställande?

Efter genomförd granskning utifrån revisionsfrågorna, bedömer vi att budgetprocessen 2015 inte fungerat helt ändamålsenligt och tillfredställande.

Det finns ett antal brister som sammantaget är till grund för vår bedömning. Utifrån kontrollområden/underliggande revisionsfrågor gör vi nedanstående bedömningar:

Hur ser landstingets budgetprocess för hälso- och sjukvårdens verksamheter ut?

Den budgetprocess som tillämpas är inte dokumenterad. Vi bedömer att budgetprocessen inte fungerat helt tillfredställande för hälso- sjukvårdens verksamhet då vi uppfattar att det finns en otydlighet avseende det så kallade "gemensamma åtagandet" som hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp införde kring årsskiftet 2014-2015. Tanken var att dessa åtgärder skulle ge effekt i form av kostnadsreduceringar och förbättringsarbete. Vidtagna åtgärder och effekter skulle inte behöva begränsas till en speciell verksamhet, utan avse förbättringar i hälso- och sjukvårdens processer. Flera av de intervjuade upplever dock att det så kallade gemensamma åtagandet uppfattats på olika sätt och att någon riktig uppföljning inte har gjorts.

Finns en transparent, förutsägbar och förankrad resursfördelningsmodell som också tillämpas?

Vår bedömning, mot bakgrund av att resursfördelningen är enkel att förstå och att de intervjuade också förefaller ha god kännedom om den, är att denna är transparent. Vår bedömning är dock, att den inte är helt förutsägbar och förankrad. Som grund för bedömningen att den inte är helt förutsägbar är att resursfördelningen inte bygger på en modell som ligger fast över tiden utan bestäms årsvis. Bedömningen att den inte är helt förankrad bygger vi på att många av de vi intervjuat riktar kritik mot resursfördelningen.

Finns en tydlig koppling mellan en verksamhets budgetmedel och uppdrag/ produktionsmål?

Vi bedömer att koppling mellan verksamhetens budgetmedel och uppdrag/ produktionsmål behöver tydliggöras. De ekonomiska indikatorerna bör kopplas till verksamhetens uppdrag och mål.

Innehåller budgetprocessen en dialog med verksamhetsföreträdare innan budgeten fastställs samt hur kommuniceras budgeten i organisationen?

Vi kan konstatera utifrån intervjuerna att dialog finns i olika forum. Vi kan däremot inte uttala oss om kvalitén i dialogerna. Vid granskningen har vi inte noterat någon särskild modell för hur budgeten på den centrala nivån ska kommuniceras ut i organisationen.

Har landstingsstyrelsen en tillfredsställande rapportering och uppföljning av hur divisionerna klarar sitt uppdrag i förhållande till de ekonomiska förutsättningarna och hur hanteras avvikelser?

Vi bedömer de ekonomiska rapporterna som huvudsakligen tillfredsställande utifrån sin struktur och sitt innehåll. Vi bedömer att månadsrapporterna avseende uppföljning av de tre verksamhetsmålen – inga vårdskador, bästa vårdkvalitet och vård utan köer – håller en bra kvalitet. Vi saknar dock kopplingen mellan ekonomi och verksamhet.

Landstingsstyrelsen har beslutat om att vidta åtgärder i syfte att få en ekonomi i balans.

Om granskningen visar att det finns brister, vilka förbättringsåtgärder behövs vidtas?

Utifrån den genomgång som gjorts av styrdokument och riktlinjer inklusive intervjuer med ledande tjänstemän och politiker bedömer att vi att det finns brister och vi föreslår att följande förbättringsåtgärder vidtas:

- I dokumentet "Interna affärer" från december 2010 berörs flera områden avseende ekonomi- och verksamhetsstyrning. Vi rekommenderar att de delar som ska gälla avseende budget och ekonomi- och verksamhetsstyrning tydligt framgår i ett mer samlat styrdokument.
- Dokumentera budgetprocessen för att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan olika organisatoriska enheter.
- En översyn av landstingsplanen då det gäller finansiering – och investeringsbudget samt driftbudget. Detta i syfte att svara mot samma struktur som i årsredovisning och delårsrapport för att på så vis underlätta informationsintaget.

- En översyn avseende nuvarande resursfördelningsmodell för att tydliggöra kopplingen mellan verksamhetens budgetmedel och uppdrag/ produktionsmål.
- Månadsrapporterna kompletteras med förklaringar till divisionernas budgetavvikelser samt prognos för helår. Ett sätt att underlätta informationsintaget är att ange mer specifikt vad som skett efter föregående rapporteringstillfälle. Vi rekommenderar att rapporterna utvecklas avseende en analys och konsekvensbeskrivning med koppling till verksamhet.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

PwC har på uppdrag av Landstinget Värmlands revisorer gjort en granskning avseende landstingets budgetprocess. Granskningen är en följd av en riskanalys som genomförts hösten 2014.

I revisionsplan för 2015 anges som bakgrund till granskning en risk för att

- Landstingsstyrelsen inte förmår styra hälso- o sjukvården på ett optimalt sätt – stora underskott på divisionsnivå.
- Budgeten tappar trovärdighet ute i verksamheten
- Brister i budgetprocessen kan leda till felaktig resursförbrukning och felaktiga prioriteringar.

1.2. Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande övergripande revisionsfråga:

Är Landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och intern kontroll av budgetprocessen för landstingets verksamheter ändamålsenlig och tillfredsställande?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna för denna granskning hämtats ur följande:

- Kommunallagens ekonomikapitel 8
- Landstingets regler och riktlinjer för budget och ekonomi- och verksamhetsstyrning.

1.4. Kontrollmål – underliggande revisionsfrågor

Granskningen ska som ett led i detta ge svar på följande underliggande frågor - framtagna av landstingets revisionskontor:

- Hur ser landstingets budgetprocess för hälso- och sjukvårdens verksamheter ut?
- Finns en transparent, förutsägbar och förankrad resursfördelningsmodell som också tillämpas?
- Finns en tydlig koppling mellan en verksamhets budgetmedel och uppdrag/produktionsmål?
- Innehåller budgetprocessen en dialog med verksamhetsföreträdare innan budgeten fastställs samt hur kommuniceras budgeten i organisationen?
- Har landstingsstyrelsen en tillfredsställande rapportering och uppföljning av hur divisionerna klarar sitt uppdrag i förhållande till de ekonomiska förutsättningarna och hur hanteras avvikelser?

- Om granskningen visar att det finns brister, vilka förbättringsåtgärder behöver vidtas?

1.5. Avgränsning

I direktiv från revisionskontoret anges att granskningen avgränsas till att omfatta processen avseende 2015 års budget för hälso- och sjukvården inom Landstinget i Värmland.

Granskningen är koncentrerad till den budgetprocessen för 2015, men då Landstingsfullmäktige i juli 2015 fattat beslut om budget 2016 ingår därför delvis även vad som varit under budgetprocess för 2016. Detta då vi vill hävda att revisionen i detta avseende blir mer framåtsyftande och känns mer naturlig för de intervjuade. Ovanstående är avstämt med revisionskontoret. Granskningen har koncentrerats till driftbudgeten på central nivå.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts med en inledande intervju med ekonomichef och budgetchef samt dokumentstudier av budgetdokument 2015, flerårsplan 2013-2015, 2015-2017 samt 2016-2018, delårsrapporter 2014 och 2015, revisionsrapporter. Landstingets uppföljningar – avseende såväl ekonomi som verksamhet gjorda under 2015 har studerats för att undersöka samstämmigheten med vad som angivits i budget. En översiktlig genomgång har gjorts avseende 2014 års protokoll samt fram till augusti 2015 för Landstingsfullmäktige, Landstingsstyrelsen samt dess arbetsutskott.

Vi har genomfört intervjuer med:

- Landstingsstyrelsens ordförande
- Landstingsstyrelsens 1: vice ordförande
- Landstingsstyrelsens 2:e vice ordförande
- Landstingsdirektör tillsammans med biträdande landstingsdirektör
- Hälso- och sjukvårdscheferna tillsammans
- Ekonomichef tillsammans med budgetchef
- Samtliga divisionschefer
- Stabscheferna för fastighet, IT och service
- Stabschef för verksamhets- och ledningsstöd

Förutom i de fall som angivits ovan har samtliga intervjuer varit enskilda. I ett fall har det varit en telefonintervju. Utgångspunkten i våra frågor har varit de underliggande revisionsfrågor som revisionskontoret angivet ska besvaras i rapporten. Samtliga intervjuade har erhållit frågorna innan mötet.

2. *Iakttagelser och bedömningar*

För varje kontrollmål/underliggande revisionsfråga redogörs för vilka iakttagelser och revisionella bedömningar som gjorts.

2.1.1. *Särskild genomgång av revisionskriterier*

Vi har som revisionskriterier angivet Kommunallagen kapitel 8 samt Landstingets regler och riktlinjer för budget och ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Landstingets budgetprocess regleras i Kommunallagen (KL), kapitel 8. Här anges att Kommuner och landsting varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår/budgetår (KL 8:4).

”Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur utgifterna skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Budgeten ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. Planen skall innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket.” KL 8:5.

Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång (i november om särskilda skäl finns) och fastställas i fullmäktige före november månads utgång (KL 8:6).

2.1.1.1. *Iakttagelser*

Landstingsplan 2015 - antagen av Landstingsfullmäktige 17 juni 2014 – innehåller ovanstående punkter, med undantag av en finansieringsbudget. Hur utgifterna skall finansieras anges endast i löpande text. När det gäller investeringar finns endast en investeringsram.

Den 18 november 2014 beslutade Landstingsfullmäktige om reviderad budget 2015 och ekonomisk flerårsplan 2015-2017. Det saknas en finansieringsplan och investeringsplan för åren 2016 och 2017.

Vi har noterat att budgeten är föreslagen och fastställd inom föreskriven tid.

När det gäller landstingets dokumenterade regler och riktlinjer för budget och ekonomi- och verksamhetsstyrning har vi hänvisats till ett utdrag från landstingets ledningsgrupp januari 2010. Här anges att landstingsdirektören beslutat:

”att den långsiktiga ekonomiska styrformen inom Landstinget i Värmland är central planering och fördelning av budget för både kärn- och stödverksamheten i organisationen.

Beslutet redovisas för kännedom i landstingsstyrelsen”.

I rapporten ”Interna affärer” (daterad 14 december 2010) utvecklas grunden för ovanstående beslut.

2.1.1.2. Bedömning

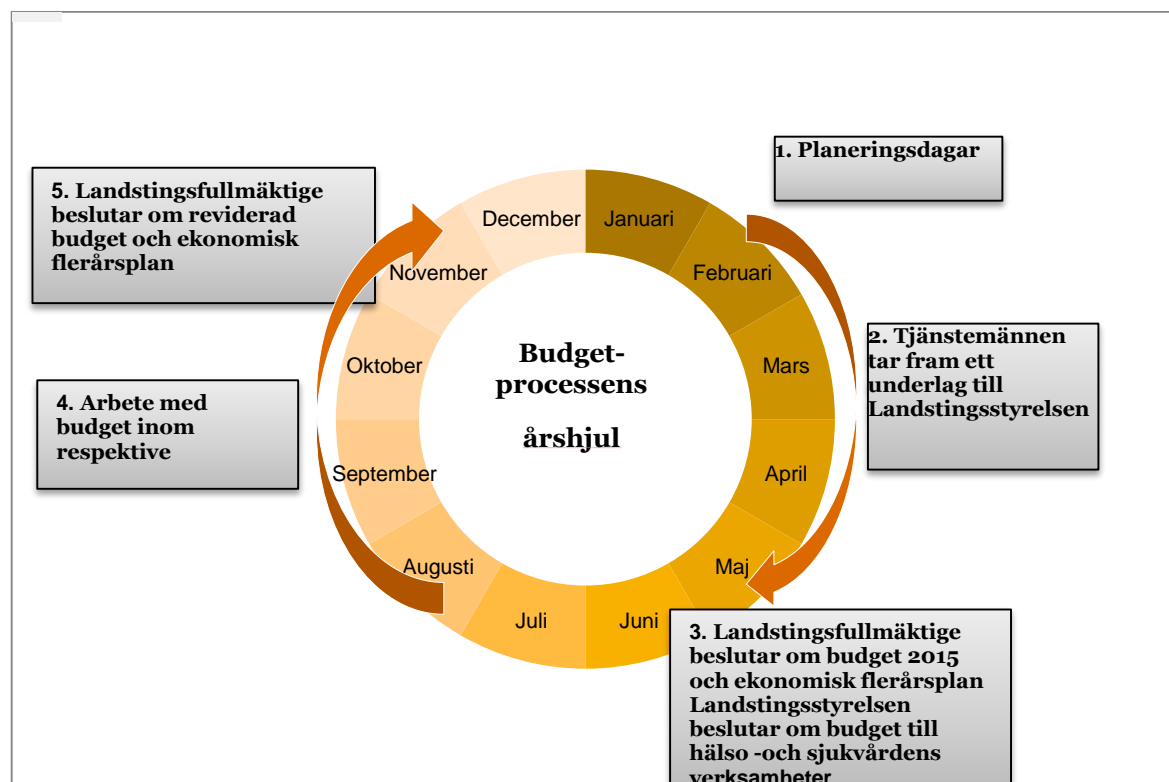
Vi bedömer att Landstingets årsbudget inte helt följer Kommunallagens krav på budget och inte heller flerårsplanen då det gäller finansierings- och investeringsbudget respektive –plan för kommande två år.

I dokumentet ”Interna affärer” berörs flera områden avseende ekonomi- och verksamhetsstyrning, men vi bedömer att det finns en otydlighet rörande riktlinjernas omfattning och även avseende status.

2.1.2. Hur ser landstingets budgetprocess för hälso- och sjukvårdens verksamheter ut?

2.1.2.1. Iakttagelser

Hälso- och sjukvårdens budgetprocess är en del landstingets centrala budgetprocess. Nedan beskrivs landstingets budgetprocess i ett årshjul. Budgetprocessen inleds med två planeringsdagar. Vid dessa dagar var Landstingsstyrelsens ledamöter inklusive ersättare och ledande tjänstemän inbjudna, samt fackliga representanter.



Budgetprocessen arbetsgång är följande:

1. Budgetprocessen inleddes med ett gemensamt planeringsmöte under två dagar i mitten av februari 2014. Landstingsstyrelsens ledamöter, inklusive ersättare och landstingets ledande tjänstemän samt fackliga representanter var inbjudna till mötet.
2. Landstingsdirektören tillsammans med ledande tjänstemän arbetar fram budgetunderlaget. Denna process sker genom dialog och delaktighet i de olika ledningsgrupperna – landstingsledning, hälso- och sjukvårdsledning samt stabschefsgrupp.
3. Landstingsfullmäktige beslutar om budget och flerårsplan i juni månad. Landstingsstyrelsen får i uppdrag att ta fram en budget för hälso- och sjukvårdens verksamheter dvs. samtliga divisioner, inklusive tandvården, Landstingets – IT, Landstingservice och Landstingsfastigheter. Landstingsstyrelsen beslutade om vidare fördelning till de olika enheterna i slutet av juni.
4. Under hösten pågår ett arbete inom respektive verksamheter att fördela budgeten.
5. I november sker en revidering av budgetbeslutet från juni. Revideringen sker utifrån nya planeringsförutsättningar, som bl. a ny skatteprognos och nya statsbidrag till verksamheterna. Revideringen omfattar budget 2015 och den ekonomiska flerårsplanen 2015-2017, samt skattesatsen för år 2015. Dessutom ges ett uppdrag till Landstingsstyrelsen att påbörja planeringen med 2016 års budget inom ramen för flerårsplanen. Landstingets ekonomiska flerårsplan uppdateras varje höst.

Landstingets planeringsprocess omfattas av ett måldokument för den kommande planeringsperioden, som beskriver inriktningen och ekonomiska flerårsplanen.

Resultatet av 2015 års beslutade budget innebar besparingar för hälso- och sjukvårdens verksamheter. Vid årsskiftet 2014/2015 beslutade hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp att införa en benämning avseende ett ”gemensamt åtagande”. Tanken var att dessa åtgärder skulle ge effekt i form av kostnadsreduceringar och förbättringsarbete. Vidtagna åtgärder och effekter skulle inte behöva begränsas till en speciell verksamhet, utan avse förbättringar i hälso- och sjukvårdens processer. Flera av de intervjuade upplever dock att det så kallade gemensamma åtagandet uppfattats på olika sätt och att någon riktig uppföljning inte har gjorts.

I samband med intervjuerna har det framförts av flera att det till viss del saknats dialog och delaktighet i processen.

2.1.2.2. Bedömning

Den budgetprocess som tillämpas är inte dokumenterad. Vi bedömer att budgetprocessen inte fungerat helt tillfredställande inom hälso- sjukvårdens verksamhet beroende på otydligheten avseende det så kallade gemensamma åtagandet.

2.1.3. *Finns en transparent, förutsägbar och förankrad resursfördelningsmodell som också tillämpas?*

2.1.3.1. **Iakttagelser**

Beslut rörande landstingets ekonomiska styrform har fattats av landstingsdirektören, enligt protokoll, 2010-01-22. I beslutet sägs ”att den ekonomiska styrformen inom landstinget i Värmland är central planering och fördelning av budget för både kärn- och stödverksamheter i organisationen.”

Landstingets resursfördelningsmodell beskrivs i tjänsteskrivelse, Reviderad budget 2015 och ekonomisk flerårsplan 2015-2017, daterad 2014-11-18.

I tjänsteskrivelsen sägs följande:

”Modellen som landstinget använder vid fördelning av resurser tar utgångspunkt i historiska ramar som till viss del justeras för beräknade prisökningar. Justering kan även göras vid förändring av uppdragets innehåll, olika satsningar och för medicinsk och teknisk utveckling, till exempel ökade kostnader för stora investeringar, eller riktade satsningar i större projekt eller utvecklingsarbeten.

Modellen bygger på att verksamheterna kontinuerligt haft en uppräknig av ramarna som varit lägre än den allmänna pris- och löneförändringen, utan hänsyn till eventuella volymökningar. På så vis har budgetramarna ställt krav på att effektivisera verksamheten.”

För 2015 fanns en pott om 100 mnkr avsatt för fyra uppdrag som påverkade resursfördelningen:

- Nya former för vårdplatser
- Satsningar på sjuksköterskor
- Utveckling av dialysverksamheten
- Omhändertagande av personer med neuropsykiatrisk problematik

Ytterligare cirka 50 mnkr fanns avsatta för i huvudsak redan pågående aktiviteter, bland annat sådant som har fastställts genom nationella överenskommelser.

Vid intervjuerna framkom det att flertalet har kännedom om hur resursfördelningen är utformad, men att den inte tillräckligt beaktar verksamhetsförändringar och främst volymförändringar. Detta bidrar, enligt flera av de vi intervjuat, till att budgetens legitimitet blir låg och detta skapar en svag budgetdisciplin.

Resursfördelningen bygger inte på en modell som ligger fast över tid. Resursfördelningen bestäms i praktiken årsvis.

2.1.3.2. **Bedömning**

Vår bedömning, mot bakgrund av att resursfördelningen är enkel att förstå och att de intervjuade också förefaller ha god kännedom om den, är att denna är transparent. Vår bedömning är dock, att den inte är helt förutsägbar och förankrad. Som grund för bedöm-

ningen att den inte är helt förutsägbar är att resursfördelningen inte bygger på en modell som ligger fast över tiden utan bestäms årsvis. Bedömningen att den inte är helt förankrad bygger vi på att många av de vi intervjuat riktar kritik mot resursfördelningen. Sammantaget gör vi bedömningen att nuvarande resursfördelning riskerar att bidra till att budgeten får en låg legitimitet och blir ett svagt styrinstrument. Det finns, dock enligt vår bedömning, en risk för att delar av den kritik som riktas mot modellen i själva verket handlar om att de intervjuade anser resurserna eller anslagstilldelning inte är tillräcklig.

2.1.4. *Finns en tydlig koppling mellan en verksamhets budgetmedel och uppdrag/produktionsmål?*

2.1.4.1. **Iakttagelser**

Landstingsplanen 2015 beskriver landstingets långsiktiga mål och strategier samt uppdrag för inriktning för landstingets verksamheter. Till landstingsplanen 2015 kopplas styrkort som beskriver indikatorer och målen för budgetåret.

I processen pågår ett arbete med flerårsplanen 2015-2017. I flerårsplanen beskrivs inriktningen för perioden samt ekonomiska flerårsprognosen.

De styrkort och indikatorer som är beslutade i landstingsplanen 2015 sträcker sig till 2018. De indikatorer som kopplas till ekonomi är;

- Budgeterat resultat
- Budgeterade nettokostnadsram
- Medel till pensionsfonden
- God ekonomisk hushållning (överskott som uppgår till 2 procent av skatteintäkterna och generella statsbidrag)

Detta indikerar att verksamheterna ska hålla budget och utföra de uppdrag/ produktionsmål som beslutas.

Vid intervjuerna framkom att det saknades en koppling mellan budget och uppdrag. Ett exempel på detta har sin utgångspunkt i vad som framgår i Landstingsplan 2015, sidan 5: *”Ett förflyttat fokus som intar patientens synsätt och förmår att göra de organisatoriska gränserna osynliga i vårdens processer förutsätter en mycket stark samverkan med andra. Detta gäller såväl mellan landstingets egna hälso- och sjukvårdsenheter som med kommunala och privata sjukvårdshuvudmän.”* I dokumentet ”VI FÖRBÄTTRAR LIV” (taget från landstingets hemsida) anges ”Nu flyttar vi fokus från ekonomi till kvalitet och patientsäkerhet”...

Det förändrade fokuset från ekonomi till kvalitet har inte inneburit någon förändring avseende resursfördelningen, varför de organisatoriska gränserna kvarstår.

Vi har under granskningen inte kunnat se någon koppling mellan budget och uppdrag/ produktionsmål.

2.1.4.2. Bedömning

Vi bedömer att koppling mellan verksamhetens budgetmedel och uppdrag/ produktionsmål behöver tydliggöras. De ekonomiska indikatorerna bör kopplas till verksamhetens uppdrag och mål.

2.1.5. *Innehåller budgetprocessen en dialog med verksamhetsföreträdare innan budgeten fastställs samt hur kommuniceras budgeten i organisationen?*

2.1.5.1. Iakttagelser

Vid granskning av denna revisionsfråga har bedömning endast varit möjlig utifrån intervjuerna.

Det har framgått vid intervjuerna att verksamhetsföreträdarna till viss del har dialog inom sina ledningsgrupper. Det har även framkommit att dialogernas utformning och tillvägagångssätt skiljer sig åt. Vid en analys efter samtliga intervjuade kunde vi se att det fanns ett mönster, var det en verksamhet som hade stora ekonomiska bekymmer då var dialogen och delaktigheten mer vanligt förekommande.

2.1.5.2. Bedömning

Vi kan konstatera utifrån intervjuerna att dialog finns i olika forum. Vi kan dock inte uttala oss om kvalitén i dessa dialoger. Vår tolkning är att respektive divisionschef kommunicerar vidare på sitt sätt. Någon särskild modell för att kommunicera budgeten ut i organisationen har vi inte noterat.

2.1.6. *Har landstingsstyrelsen en tillfredsställande rapportering och uppföljning av hur divisionerna klarar sitt uppdrag i förhållande till de ekonomiska förutsättningarna och hur hanteras avvikelser?*

2.1.6.1. Iakttagelser

Landstingsstyrelsen erhåller delårsrapporter baserade på april respektive augusti månads redovisning. Här följs såväl ekonomi som verksamhet upp och prognos för helår redovisas. Härutöver redovisas månadsvis så kallade samlade månadsrapporter bestående av uppföljning av målområdena: inga vårdskador, bästa vårdkvalitet och vård utan köer samt en ekonomisk månadsrapport. Redovisning sker i powerpointpresentation. Den ekonomiska rapporten finns även mer utförligt redovisad. Någon prognos lämnas inte i dessa. För divisionerna eller motsvarande redovisas periodens nettokostnader i jämförelse med budget. Det saknas kommentarer till avvikelserna.

Redan i den första månadsrapporten – utfall januari-februari - framkom ett underskott gentemot budget om 15,2 mnkr. Resultatet uppgick till minus 13,3 mnkr att jämföra med föregående år då resultatet var plus 25,1 mnkr. Nettokostnadsutvecklingen uppgick till 6,5 % gentemot budgeterad 3,5 % för helår. Landstingsstyrelsen beslutade att begära in en fördjupad redovisning av det pågående arbetet med hälso- och sjukvårdens utvecklingsplan med fokus på att nå budgeterade ekonomiska resultat 2015. På det nästkommande mötet godkändes en redovisning avseende intensifierade åtgärder med fokus på kompetens och anställningseffektivitet. Några belopp avseende olika åtgärder angavs inte.

Vid fortsatta möten har Landstingsstyrelsen efterfrågat redovisningar avseende åtgärder och effekter. Av protokollen framgår inga belopp avseende förväntad och eller verklig effekt av åtgärder. På Landstingsstyrelsens senare möten har dock gjorts redovisningar i form av powerpointpresentationer där efterfrågade uppgifter framgår.

Mellan delårsrapport 1 och 2 har det prognostiserade budgetunderskottet för hälso- och sjukvården ökat från 246 mnkr till 350 mnkr. Vid Landstingsstyrelsens möte den 12 oktober angavs att det finns ett omställningsbehov om 380 mnkr. Styrelsen beslutade att godkända föreslagna åtgärder – i huvudsak personalneddragningar – samt att effekter av de föreslagna åtgärderna kontinuerligt ska redovisas till Landstingsstyrelsen. Vid Landstingsstyrelsens sammanträde den 17 november 2015 beslutades om en reviderad struktur för samlad månadsrapport. Detta mot bakgrund av det ekonomiska läget och det pågående arbetet för att komma i ekonomisk balans. Månadsrapporten kompletteras med uppföljning av omställning till lägre bemanning samt ytterligare åtgärder. Likaså inkluderas arbete med utvecklingsplanen och uppföljning av kontrollplan 2015.

Beträffande redovisning av styrkort så sker dessa till övervägande del endast i samband med årsbokslut. I några fall föreligger en månads-/tertiälvis redovisning. Detta i enlighet med vad som anges Landstingsplan 2015.

2.1.6.2. Bedömning

Efter en översiktlig genomgång av 2015 års protokoll från såväl Landstingsstyrelsen som dess utskott så bedömer vi att redovisningarna har förbättrats gentemot föregående år. Vi bedömer de ekonomiska rapporterna som huvudsakligen tillfredsställande utifrån struktur och innehåll, men att de inte fått avsedd effekt – budgetunderskottet har fortsatt att öka under året. Vi bedömer att månadsrapporterna avseende uppföljning av de tre verksamhetsmålen – inga vårdskador, bästa vårdkvalitet och vård utan köer – håller en bra kvalitet. Vi saknar dock kopplingen mellan ekonomi och verksamhet.

Landstingsstyrelsen har beslutat om att vidta åtgärder i syfte att få en ekonomi i balans.

2.1.7. *Om granskningen visar att det finns brister, vilka förbättringsåtgärder behöver vidtas?*

Utifrån den översyn som gjorts av ekonomiska dokument och riktlinjer inklusive intervjuer med ledande tjänstemän och politiker bedömer vi att det finns brister och vi föreslår att följande förbättringsåtgärder vidtas:

- I dokumentet "Interna affärer" från december 2010 berörs flera områden avseende ekonomi- och verksamhetsstyrning. Vi rekommenderar att de delar som ska gälla avseende budget och ekonomi- och verksamhetsstyrning tydligt framgår i ett mer samlat styrdokument.
- Dokumentera budgetprocessen för att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan olika organisatoriska enheter.
- En översyn av landstingsplanen då det gäller finansiering – och investeringsbudget samt driftbudget. Detta i syfte att svara mot samma struktur som i årsredovisning och delårsrapport för att på så vis underlätta informationsintaget.

- En översyn avseende nuvarande resursfördelningsmodell för att tydliggöra kopplingen mellan verksamhetens budgetmedel och uppdrag/ produktionsmål.
- Månadsrapporterna kompletteras med förklaringar till divisionernas budgetavvikelser samt prognos för helår. Ett sätt att underlätta informationsintaget är att ange mer specifikt vad som skett efter föregående rapporteringstillfälle. Vi rekommenderar att rapporterna utvecklas avseende en analys och konsekvensbeskrivning med koppling till verksamhet.

I slutskedet av vår granskning har vi noterat två beslut som vi uppfattar ger förutsättningar att förbättra landstingets ledning och styrning. Det är Landstingsfullmäktiges beslut om utvecklingsplan för framtida hälso- och sjukvård och Landstingsstyrelsens beslut om ny ledningsorganisation.

Vi uppfattar att den nya ledningsorganisationen utgör ett bra stöd då den syftar till att få en effektivare ledning av landstinget, tydligare styrning och bättre möjligheter till samverkan och flöden.

3. *Revisionell bedömning*

Vår samlade bedömning är att Landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och intern kontroll av budgetprocessen för landstingets verksamheter 2015 inte fungerat helt ändamålsenlig och tillfredsställande.

Den samlade bedömningen utgår från följande brister:

- Att budgetprocessen inte är dokumenterad.
- Att det finns en otydlighet avseende det så kallade ”gemensamma åtagandet” som hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp införde.
- Resursfördelningen inte helt är förutsägbar och förankrad vilket medför en risk för att budgeten får en låg legitimitet och blir ett svagt styrinstrument
- Att kopplingen mellan verksamhetens budgetmedel och uppdrag/ produktionsmål är otydlig.
- Att det saknas någon strukturerad modell för hur budgeten ska kommuniceras ut i organisationen.
- Att kopplingen mellan ekonomi och verksamhet saknas i divisionernas återrapporering till Landstingsstyrelsen.

Vårt svar på revisionsfrågan konkretiseras vidare i revisionsfrågorna som berörts i granskningen och som presenteras i rapporten.