

Granskning av landstingets budgetprocess

Landstingets revisorer har den 27 februari 2019 överlämnat missiv gällande granskning av landstingets budgetprocess. Granskningsrapporten har tillställts regionstyrelsen samt hälso- och sjukvårdsnämnden.

Sammanfattning av revisionens iakttagelser och rekommendationer

Av granskningen framgår att landstingets verksamheter de senaste åren haft en hög kostnadsutveckling och redovisar återkommande underskott. Budgeten har inte i tillräcklig grad fungerat som ett styrinstrument.

Av granskningen framgår att det både på politisk- och verksamhetsnivå funnits kännedom om orsakerna till de ekonomiska avvikelserna. I sina budgetar för 2018 och 2019 beslutade styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden om olika åtgärder för att effektivisera i verksamheten och bromsa kostnadsutvecklingen. Hälso- och sjukvårdsnämnden påtalade att ytterligare effektiviseringar inte var möjligt utan att dessa skulle få betydande negativa konsekvenser för hälso- och sjukvården.

När en verksamhet avviker mot budget ska chefen, enligt ekonomidirektörens riktlinje för verksamhetsplaneringen, kommunicera med sin närmaste chef och vidta nödvändiga åtgärder. Revisionens bedömning är att det finns ett system för att kommunicera avvikelser med närmaste chef. Till följd av att det saknats en tydlig styrning för prioriteringar har en effekt blivit att styrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och ledande tjänstepersoner har accepterat avvikelserna utan att detta fått några synbara konsekvenser.

Av intervjuer med politiker, tjänstepersoner och verksamhetschefer framkommer att budgeten på verksamhetsnivå är underfinansierad. Verksamheternas återkommande underskott som uppstår i början av året stödjer uppfattningen. Revisionens bedömning är att styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i budgetarbetet inte i tillräcklig grad har tagit hänsyn till kända kostnader och tidigare årsresultat.

Planeringsförutsättningarna inför budget år 2019 innebär en prognos om avtagande intäkter för skatter och statsbidrag. En tydlig process för att göra omprioriteringar är nödvändig för att klara verksamheten inom budget. Revisionen ser risker med att det saknas ett dokumenterat, systematiskt och enhetligt arbetssätt för att göra prioriteringar i verksamheten.

Med utgångspunkt i granskningarna lämnar revisorerna följande rekommendationer till regionstyrelsen att säkerställa;

- De budgetunderlag som styrelser och nämnder lämnar in till styrelsen för vidare beredning håller en tillräcklig kvalitet.
- Tillräcklig hänsyn tas till behovsutvecklingen och att krav på kostnadsreduceringar baseras på identifierade möjligheter att reducera kostnaderna.
- Skapa förutsättningar för ändamålsenliga prioriteringar.

- Det finns dokumenterade riskanalyser för budgetprocessen.
- Det finns dokumenterade uppföljningar av budgetprocessen.
- Skriva till fullmäktige med förslag på åtgärder om styrelsen bedömer att en nämnd inte klarar sitt uppdrag från fullmäktige.

Regionstyrelsens yttrande

Regionstyrelsen instämmer i huvudsak i revisionens iakttagelser och har följande kommentarer till de rekommendationer som lämnats;

I verksamhetsplan för landstingsstyrelsen 2018 samt för regionstyrelsen 2019 finns åtgärder beskrivna för att hantera nettokostnadsutvecklingen i linje med det långsiktiga förbättringsarbete som beslutades i landstingsplan 2016-2018. Åtgärderna som beskrevs i verksamhetsplan 2018 omfattade kvalitets- och patientsäkerhetsarbete, omfördelning från slutenvård till öppenvård, korta vårdtiderna, införa produktions- och kapacitetsplanering, utveckla arbetssätt för värdebaserad vård samt fortsätta sätta samverkan med kommunerna i fokus.

Styrelsens inriktning för det fortsatta effektiviseringsarbetet år 2018 samt 2019 följer och vidareutvecklar den åtgärdsplan som antogs 2017. Inriktningen beskrivs nedan;

- Reducera nyttjandet av inhyrd personal inom primärvården för att vara oberoende av hyrpersonal i januari 2019.
- Utveckla och effektivisera förvaltning och utveckling av fastigheter.
- Utveckla och effektivisera inköps- och upphandlingsprocessen.
- Utveckla och effektivisera övergripande ledningsprocesser.
- Utveckla digitala vårdkontakter.

Regionstyrelsen beslutade om tid- och aktivitetsplan tillsammans med anvisningar för planerings- och budgetprocessen för 2020 vid regionstyrelsens sammanträde den 12 mars 2019 (§ 49). I anvisningarna inför nämndernas/styrelsernas beredning av underlag för plan och budget beskrivs att regionen står inför stora ekonomiska utmaningar de kommande åren samt att en långsiktigt stabil ekonomisk planering och kontroll över kostnadsutveckling krävs för att klara framtida investeringar i verksamhet och pensionsåtaganden.

I förfrågan till nämnder/styrelse framgår det att underlagen som ska lämnas inför plan och budget ska inom kända ekonomiska ramar beskriva prioriteter och strategier för hur verksamheten kan anpassas till förutsättningar.

Regionstyrelsen har den 2 april 2019 (§ 85) beslutat om regionstyrelsens underlag för plan och budget år 2020. I underlag beskrivs styrelsens förändrade ansvarsområde 2019 i och med bildandet av den nya regionkommunen. Utgångsläget för verksamheten år 2019 är ett fortsatt arbete med åtgärder och utvecklingsarbete som ska ge effekt på kort och lång sikt. För att minska kostnadsutvecklingen och gå mot en verksamhet inom fastställda ekonomiska ramar har åtgärdsplaner tagits fram. För att säkerställa att åtgärderna genomförs och verksamheter klaras inom ekonomisk ram, fortsätter arbetet med krav på tydligare analyser, uppföljning av beslutade åtgärder, och vidtagande av ytterligare åtgärder i de fall avvikelser skulle noteras.

Inför planerings- och budgetprocessen 2019 identifierades ett antal risker efter dialog med samtliga verksamhetsområden och staber under regionstyrelsen samt hälso- och sjukvårdsnämnden. Detta resulterade i en bruttolista med ett större antal identifierade risker som kan påverka organisationens förutsättningar att nå fastställda mål, samt på en rimlig nivå kunna säkerställa;

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet.
- Tillförlitlig rapportering och information om verksamheten.
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.

Landstingsdirektörens ledningsgrupp (ELG) behandlade riskanalys samt gjorde en riskvärdering den 19 november 2018. Riskanalys med riskvärdering överlämnades till landstingsstyrelsens arbetsutskott den 21 november, och hälso- och sjukvårdsnämndens arbetsutskott den 20 november, där de gavs möjlighet att lägga till risker och lämna egen riskvärdering.

Riskanalysen syftade till att identifiera risker som kunde påverka organisationens möjligheter att nå fastställda mål, ett antal av de risker som lyftes är förknippade med ekonomi och planering såsom finansiering, att verksamheten inte klarar sina ekonomiska förutsättningar, risk för att tydlig styrmodell saknas m.m. Riskanalysen utgjorde sedan underlag för den internkontrollplan som fastställdes av regionstyrelsen i januari 2019.

En enkät för utvärdering av verksamhetsplanering har skickats ut till verksamhetschefer inom närsjukvårdsområdena och länssjukvårdsområdena. Enkäten har sammanställts med förbättringsförslag inför 2020. Budgetutvärdering av detaljbudgetarbetet sker årligen tillsammans med controllers, där förbättringsområden tas fram och prioriteras inför kommande årsbudget. Inför kommande planerings- och budgetprocess planeras en fortsatt utveckling av uppföljningen av processen så att den blir systematisk och uppföljningsbar.

Vad gäller rekommendation att skriva till fullmäktige med förslag på åtgärder om styrelsen bedömer att en nämnd inte klarar sitt uppdrag från fullmäktige, så har landstingsstyrelsen berett sådant ärende under 2018. Inför 2018 beslutade hälso- och sjukvårdsnämnden om en skrivelse till landstingsfullmäktige om budget och verksamhet inom hälso- och sjukvårdsnämnden (VLL 2505-2017) för att uppmärksamma landstingsfullmäktige på att ytterligare kostnadsreduceringar inte är möjliga utifrån det uppdrag nämnden fått från landstingsfullmäktige. Skrivelsen behandlades vid landstingsfullmäktiges sammanträde 20 februari 2018, § 34, efter beredning av landstingsstyrelsen. Här framgår att landstingsstyrelsen hörsammat nämndens underskott, bland annat genom att förstärka nämndens budget med avseende på läkemedelskostnader, utomlänskostnader samt kostnader inom kompetensförsörjningsområdet. Utöver detta beslutade styrelsen att noggrant följa resultatet av hälso- och sjukvårdsnämndens åtgärdsplan för 2018.

Landstingsfullmäktige beslutade att underskott inom hälso- och sjukvårdsnämnden, kopplat till poster som inte kan hanteras kortsiktigt i form av merkostnader för inhyrd personal, kostnader utöver budget för utomlänsvård samt mindre intäkter än planerat för såld vård till regionen hanteras inom landstingets totala ekonomi 2017.

Strukturella och genomgripande förändringar kommer att vara nödvändiga för att möta framtida utmaningar. I regionplan 2019 har uppdrag riktats till regionstyrelsen för att förbereda omställning för ekonomisk hållbarhet för kommande planperiod. Styrelsen har även uppdrag att utreda och ta fram underlag för att införa en ny styrmodell samt utreda och föreslå en långsiktig och finansierad investeringsplan.

Samtliga uppdrag har påbörjats och den 6 maj 2019 återrapporterade regiondirektören ett förslag på hur omställningen för en hållbar ekonomi ska ske. I förslaget ingår som en del av planen att utveckla organisationskulturen som ska bygga på att alla tar ansvar för överenskomna mål, gör nödvändiga prioriteringar och arbetar med ständiga förbättringar. Med omedelbar verkan förtydligas finansieringsprincipen som innebär att en ökad kostnad alltid följs av ett finansieringsbeslut som till exempel kan innebära en omprioritering av verksamhet.

Samtliga resurskrävande återkommande processer med planering och budget samt månadsuppföljningar ska förenklas genom enhetliga rapporter, förenklat förfarande vid budgetering samt ökat fokus på åtgärder. Vår uppföljning ska vara framåtsyftande och fokusera på att hantera avvikelser för att nå plan.

Budgetprocessens legitimitet behöver stärkas. De underskott som genererats de senaste åren, har kunnat bäras upp av överskott avseende finansiella intäkter. Liknande överskott är inte att vänta under kommande år. En kultur där ansvarstagande för hantering av avvikelser genom åtgärder och prioriteringar löper genom alla delar av organisationen behöver stärkas. Vilket bland annat kan innebära att när en verksamhet har svårighet att klara den överenskomna målsättningen så uppmärksammas detta genom en kraftsamling från gemensamma resurser, för att hitta vidta åtgärder för att återkomma till planen mot en hållbar ekonomi.

REGION VÄSTERBOTTEN
Regionstyrelsen



Peter Olofsson
Ordförande



Kent Ehliasson
Regiondirektör