



Till Landstingsstyrelsen

## Svar på revisorernas Granskning av budgetprocessen

### Bakgrund

Landstingets revisorer har gjort en förnyad granskning av landstingets budgetprocess. En granskning genomfördes även 2013 och den förnyade granskningen tar avstamp i den tidigare granskningen. Syftet med granskningen är att bedöma om landstingsstyrelsen etablerat en budgetprocess som svarar upp mot kraven på styrning och ledning utifrån kommunallagen.

Revisorernas bedömning sammanfattas nedan:

*Vår sammantagna bedömning är att budgetprocessen överlag blivit tydligare och i större utsträckning ger utrymme för delaktighet från nämnderna utifrån de förändringar som genomförts 2015-2016. Processen utgår i högre grad än tidigare från identifierade behov i verksamheterna, vilket är positivt. Intervjuade i verksamheter bekräftar denna bild.*

*Budgetprocessen har dock fortfarande utvecklingspotential vad gäller att säkerställa att den framtagna budgeten är trovärdig och resulterar i ett tydligt åtagande. Sambandet mellan ekonomi- och verksamhetsstyrning upplevs i flera delar begränsat.*

*Av reglementena, processbeskrivningar och landstingsplanen framgår styrelsens och nämndernas grundläggande ansvar för verksamhet och ekonomi. Det saknas fastställda ekonomistyrningsprinciper där ansvar och roller på olika nivåer i organisationen framgår. Åtagandet för budgeten på olika nivåer i organisationen bör tydliggöras.*

*Det är centralt att nämndernas beslut om budget sker medvetet utifrån en genomarbetad analys av förutsättningarna och att förväntade kostnadsbesparingar tar sin utgångspunkt i analysen.*

*Vår bild är att det vidtas åtgärder i verksamheterna för att långsiktigt reducera kostnadsutvecklingen, men det framträder även olika uppfattningar bland intervjuade om vilka kostnader som är påverkbara. Här krävs en större samsyn för att budgeten ska få fullt genomslag.*

*Inför kommande organisationsförändringar är det centralt att bevara och vidareutveckla de aspekter av budgetprocessen som tydliggjorts, för att säkerställa nämndernas deltagande och tillse att budgeten får avsedd styrkraft.*

Utifrån granskningens slutsatser, ger vi följande rekommendationer i det fortsatta arbetet:

Landstingsstyrelsen:

- Fastställ övergripande ekonomistyrningsprinciper, där ansvar och åtaganden på olika nivåer i organisationen tydliggörs.
- Säkerställ tillräckliga tidsramar för beredning utifrån beslutade planeringsdirektiv, för att främja nämndernas delaktighet i budgetberedningen.
- Utveckla formerna för dialog avseende finansiering av interna tjänster.
- Vidta åtgärder för att budgetbeslutet för Blekingesjukhuset baseras på en samstämmig bild av vilka förutsättningar som råder.

Nedan kommenteras de påtalade bristerna och förslagen till utveckling av landstingsdirektörens stab.

Nämnden för Blekingesjukhuset och Nämnden för psykiatri- och habilitering har lämnat sina kommentarer till granskningen.

## Landstingets kommentarer till granskningen

***Fastställ övergripande ekonomistyrningsprinciper, där ansvar och åtaganden på olika nivåer i organisationen tydliggörs.***

Efter granskningen 2013 påbörjades arbete med att ta fram ekonomistyrprinciper, arbetet slutfördes tyvärr aldrig. Under 2018 kommer arbetet med att dokumentera ekonomistyrprinciper att återupptas kopplat till den nya organisationen som träder i kraft från och med 2019.

Ansvar för budget och kostnadsansvar på de olika nivåerna framgår av delegationsordning samt befogenheter och ansvar för verksamhetschefer och avdelningschefer. Nämnderna kan delegera ansvar och befogenheter till förvaltningschefen, som i sin tur kan vidaredelegera dessa i den omfattning som specificeras. I delegationen till förvaltningscheferna för hälso- och sjukvårdsförvaltningarna anges att de kan besluta och ingå avtal och andra förpliktelser inom förvaltningens verksamhetsområde som är av administrativ och ej principiell art samt ringa ekonomisk betydelse. Samråd skall ske med nämndens ordförande. Förutom delegationsordningen finns tillämpningsanvisningar till landstingets ledningsfilosofi för verksamhetschefer och avdelningschefer. I dessa anges att de ansvarar för att mål, riktlinjer och krav uppnås inom fastställda budgetramar samt att basenhetens/avdelningens kostnader rymms inom tilldelade budgetramar.

***Säkerställ tillräckliga tidsramar för beredning utifrån beslutade planeringsdirektiv, för att främja nämndernas delaktighet i budgetberedningen.***

Planeringsförutsättningar tas fram av landstingsdirektörens stab. En större revidering görs, precis som för landstingsplanen, inför varje ny mandat period. Däremellan sker endast mindre revideringar. Vid föregående större revidering genomfördes ett stort arbete med workshoppar med ett flertal olika tjänstepersons grupperingar inom landstinget. Workshop gjordes bland annat med respektive förvaltningsledning, ekonomiledningsgruppen, personalledningsgruppen,

samverkansgrupp för verksamhetsstrategier, de fackliga organisationerna. Det bedöms som ett för omfattande arbete att genomföra detta arbete inför varje nytt år. Förvaltningarna gavs stora möjligheter att påverka innehållet i planeringsförutsättningarna.

Planeringsförutsättningarna är tillsammans med bokslutet grunden för planeringsprocessen. Organisationen har förändrats genom att fler nämnder införts, sedan förändringen har planeringsprocessen förändrats. Det har varit en utmaning att få en tidplan där samtliga parter ges tillräckligt med tid för beredning. Den nuvarande ordningen innebär att det sker en planeringsdialog i april månad. På planeringsdialogen presenteras planeringsförutsättningarna samt att respektive nämnd ges utrymme att föredra sina möjligheter och utmaningar inför kommande år. Även de fackliga organisationerna har getts möjlighet att närvara vid planeringsdialogen. De fackliga organisationerna möter även politiken och tjänstepersonsledningen, det vill säga landstingets ledningsgrupp, vid ett lönepolitiskt seminarium som äger rum före planeringsdialogen.

Efter planeringsdialogen beslutas om ett planeringsdirektiv. Planeringsdirektivet innehåller uppdrag till nämnderna om att upprätta preliminära verksamhetsplaner samt en preliminär budget. Planeringsdirektivet beslutas av landstingsfullmäktige i juni. Planeringsdirektivet innebär att samtliga verksamheter får förutsättningar inför kommande budget år och utifrån detta kan planera, dimensionera och förändra sin verksamhet. Nämnderna arbetar fram preliminära verksamhetsplaner utifrån förutsättningarna, dessa beslutas senast september.

Budgetberedning genomförs under oktober. På budgetberedningen presenteras de förslag till förändringar och satsningar som respektive nämnd framfört samt förslag till förändringar av landstingsplanen. Nämnderna ges inget utrymme för ytterligare muntliga föredragningar på budgetberedningen. Det är landstingsdirektörens stab som presenterar förutsättningarna på budgetberedningen som före beredningen diskuterats och beretts i landstingsledningsgruppen.

Efter budgetberedningen lämnar den politiska majoriteten samt övriga politiska partier sina förslag till landstingsplan och budget. Landstingsplan och budget beslutas av landstingsfullmäktige i november och därefter reviderar nämnderna sina verksamhetsplaner utifrån eventuella förändringar och fastställer desamma under december månad.

Landstinget står inför regionbildning från 2019 och under 2019, beredning av plan och budget inför 2020, kommer tidsplaneringen att justeras ytterligare. Förslag finns att tidigarelägga planeringsdialogen ytterligare någon vecka för att ge mer tid till nämnderna för beredning av sina preliminära verksamhetsplaner.

Det är många moment som hänger samman och flera beslutsnivåer som ska hanteras. Det är sällan större förändringar görs i förutsättningarna, de nya förutsättningarna bygger i stor utsträckning på tidigare kända fakta. Det finns ekonomiska mål i landstingsplanen för budgetföljsamhet och kostnadsutveckling, enligt lag ska landstinget varje verksamhets år uppvisa positiva resultat. Under våren 2017 genomfördes en finansiell analys som visade på de utmaningar landstinget står inför, analysen fastställdes av landstingsstyrelsen i maj.

### ***Utveckla formerna för dialog avseende finansiering av interna tjänster.***

De interna styrformerna gjordes om inför verksamhetsåret 2016. Vid förändringen gjordes en omfördelning av den budget som tidigare funnits hos säljarna, det vill säga Blekingesjukhuset och landstingsservice. Vid omfördelningen blev det tydligt att det fanns utökningar som inte

finansierats, vid utökningar hade inte budget förts över till säljaren. Detta blev tydligast gällande köp från Landstingsservice, där utökningar hos köparna finansierats hos landstingsservice genom överskott på kapitalbudgeten. Denna möjlighet försvann vid förändringen och köparna tvingades till större ansvar för sitt köp.

Det finns reglerat att det ska ske dialoger dels mellan köpare och säljare, operativt forum, det ligger ett ansvar hos parterna att gemensamt ta ansvar för att dessa dialoger genomförs. Utöver dialogerna mellan köpare och säljare sker dialog mellan de säljande verksamheterna och landstingsdirektören, strategiskt forum. Det strategiska forumet sätter ramarna som säljarna har att förhålla sig till, här diskuteras eventuella utökningar och prisökningar utöver ram med mera. Det operativa forumet är en diskussion om nivåer på köp och eventuella utökningar och neddragningar.

Om det finns oenigheter som inte kan lösas på operativ nivå ska parterna lyfta detta till landstingsdirektören. Det är landstingsdirektören som gör bedömningen om det finns skäl att lyfta frågan till den politiska nivån.

Landstingsdirektörens stab är av uppfattningen att det finns former för dialog, det är snarare rutinerna och genomförandet som behöver bli bättre.

### ***Vidta åtgärder för att budgetbeslutet för Blekingesjukhuset baseras på en samstämmig bild av vilka förutsättningar som råder.***

I början av 2017 genomförde landstingsdirektörens stab en finansiell analys. I den finansiella analysen gjordes jämförelser mellan Landstinget Blekinges kostnader, intäkter, bemanning och produktion och övriga landsting/regioner. Analysen visade att Landstinget Blekinge har ett högt kostnadsläge, är väl bemannade och inte producerar mer jämfört med övriga landsting/regioner. Landstinget Blekinge har en justerad skattesats som ligger över genomsnittet. Det finns delar inom läkemedelsområdet som landstinget Blekinge har en dyrare förskrivning än genomsnittet. Jämförelser med andra landsting, som framgår i den finansiella analysen, visar på ett högt kostnadsläge för sjukhusvården och en produktion som inte avviker nämnvärt från jämförbara landsting. Upplevelsen av orealistisk budget ska ställas i relation till nettokostnad i förhållande till produktion.

I landstingets budget avsätts budget för kommande lönerrevision. Nämndernas drift budget räknas enligt rekommendation från Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. SKLs rekommenderade drift uppräkningsfaktor bygger på ett sammanvägt medel av de olika kostnadsdelarna som bygger på analys och värdering på riks nivå. Genom att använda SKLs rekommendation bygger uppräknningen på en förväntad kostnadsutveckling i riket, troligen en bättre värdering än landstinget skulle ha möjlighet att genomföra på egen hand.

Landstinget arbetar fram nya prognoser vid tre tidpunkter under året, kvartals- och delårsbokslut samt vid månadsrapportering maj. Den grundläggande principen är att endast de delar det finns politiska beslut på får medräknas i prognosen inom respektiver verksamhet. Det gäller både statsbidrag och budgettillskott. Vid varje prognos tillfälle ger landstingsdirektörens stab ut muntliga anvisningar om vad som ska medtas i prognos gällande statsbidrag, satsningar, lönerrevision och så vidare för att undvika att kostnader och intäkter tas upp på dubbelt. Det sker också muntliga avstämmningar under sammanställningen av prognosen för att undvika felaktigheter. Landstingsdirektörens stab bör som en del i ett förbättringsarbete lämna anvisningarna skriftligt.

## Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att överlämna svaret över granskning av budgetprocessen till landstingets revisorer.

Karlskrona enligt ovan



Peter Lilja  
landstingsdirektör



Monica Magnusson  
ekonomidirektör