



LANDSTINGET BLEKINGE

Landstingsdirektörens ledningsstab
Ekonomienheten
David Larsson

2014-05-14

Dnr 2014/0146

Landstingsstyrelsens arbetsutskott

Svar på rapporten granskning av budgetprocessen

Landstingsstyrelsen har tagit del av rapporten över den granskning av Landstinget Blekinges budgetprocess som Ernst and Young genomfört på uppdrag av revisorerna i Landstinget Blekinge. Syftet med granskningen har varit att bedöma om landstingets budgetprocess fungerar och styrs på ett ändamålsenligt sätt utifrån landstingets mål.

Ernst and Young redovisar i rapporten ett antal synpunkter på svagheter i budgetprocessen. Nedan kommer dessa synpunkter att var och en citeras för att sedan följas av en beskrivning av Landstinget Blekinges syn på svagheterna samt hur landstinget arbetar för att förbättra dessa svagheter i budgetprocessen.

”Beredningen av budgeten resulterar inte i att den budgetram som fastställs uppfattas som realistisk” och ” Vid upprättande av budget identifieras inte alla förändringskrav, vilket leder till att tillräckliga åtgärder inte vidtas i tid för att kunna hålla budgeten”.

En budget är en sammanställning av förväntade inkomster och utgifter under i detta fall ett år. Eftersom budgeten görs i förväg baseras den på en mängd antaganden om utvecklingen under perioden. Det är inte ovanligt att förutsättningar kan komma att förändras efter att en budget fastställts och antaganden som verkade rimliga vid framtagandet visar sig i efterhand vara felaktiga och därmed avviker utfallet från budget.

För att i så stor utsträckning som möjligt undvika felaktiga antaganden har Landstinget Blekinge som ett led i processen i fastställandet av verksamheternas mål och budget dialogmöten mellan förvaltningarna och landstingsledningen vid tre tillfällen per år. Syftet med dialogmötena är att skapa en god kommunikation mellan förvaltningarna och landstingsledningen, vilket i sin tur syftar till att förbättra resursutnyttjandet i hela organisationen. Vid ett dialogmöte redogör förvaltningarna var och en för sig för aktuellt läge, eventuell åtgärdsplan samt problem och möjligheter inom verksamhet, personal och ekonomi. Vid dialogmötet diskuteras även risker och möjligheter i omvärlden, miljöarbete och annat som påverkar förvaltningens mål och budget för verksamheten kommande budgetår. Efter att samtliga förvaltningars dialogmöten är genomförda sammanställer landstingsledningen vad som framkommit och bör beaktas i budgetarbetet för kommande år. Sammanställningen redovisas i landstingets ledningsgrupp som därefter behandlar



LANDSTINGET BLEKINGE

och tar beslut om vad som ska prioriteras och redovisas för vidare politisk prioritering i budgetprocessen. Med detta kommer landstingets tjänstemannaledning att lämna över ett tjänstemannadokument som underlag för politisk beredning. Landstingsledningen har upprättat anvisningar till förvaltningarna där det framgår vad som ska redovisas och diskuteras vid dialogmötena samt hur efterföljande process går till.

Under 2013 beslutade landstingsfullmäktige om tilläggsbudget på 85 mnkr för Blekingesjukhuset, vilket är lika med den budgetavvikelse som prognostiserades i per maj. Denna budgetförstärkning tillsammans med övriga tillägg och omfördelningar är inarbetad i 2014 års budget. Eftersom Blekingesjukhusets budget för 2014 innehåller dessa förstärkningar tillsammans med uppräknings enligt LPIK anses den vara realistisk.

För genomförandet av budgetarbetet inom verksamheten saknas tydliga och ändamålsenliga anvisningar

Som tidigare nämnts upprättar landstingsledningen anvisningar för vad som ska redovisas, diskuteras samt efterföljande process till de dialogmöten som sker mellan förvaltningarna och landstingsledningen vid tre tillfällen per år. Syftet med dialogmötena är som ovan nämnts att lyfta fram nödvändiga verksamhetsförändringar/anpassningar, risker, möjligheter mm som påverkar antagandena för fasställandet av budget. Förvaltningarna har i sin tur dialogmöten med samma syfte mellan sina basenheter/affärsområden och förvaltningsledningen. Genom dessa anvisningar känner förvaltningarna till förutsättningarna för budgetarbetet. Efter att budgeten är fastställd går landstingsledningen igenom med varje förvaltning vad budgeten innehåller.

Det saknas riktlinjer för ekonomistyrning i sin helhet

Landstinget Blekinge har riktlinjer för ekonomistyrning. För att passa dagens förutsättningar behöver dessa riktlinjer aktualiseras, vilket landstinget arbetar med. Landstinget kommer fram över kontinuerligt att arbeta med att hålla de nya ekonomistyrningsprinciperna aktuella. Avsikten är att de uppdaterade och till vissa delar nya riktlinjerna för ekonomistyrning ska bli politiskt beslutade och därefter kommunicerade till hela organisationen.

Avvikelsehanteringen under genomförandet fungerar inte på ett tillfredställande sätt. Identifierade avvikelser leder inte konsekvent till att åtgärds- och handlingsplaner tas fram.

Som tidigare nämnts kan förutsättningar komma att ändras efter det att en budget är fastställd eftersom antaganden som tidigare verkat rimliga visar sig vara fel och därmed avviker resultatet från budget. Landstinget har för att underlätta och förbättra avvikelsehanteringen under 2014 upprättat anvisningar för ekonomisk rapportering. I anvisningarna framgår att förvaltningarnas ackumulerade resultat kortfattat ska analyseras per kostnadslag (intäkter, personal, drift & kapitalkostnader) både internt och externt. Vidare anges att där det finns avvikelser ska dessa kortfattat förklaras med utgångspunkt från avvikelser jämfört med budget och förändringar jämfört med föregående år. Om förvaltningens prognos är negativ jämfört med budget ska en åtgärdsplan redovisas där åtgärder för att klara budget ska beskrivas. När förvaltningen upprättat en åtgärdsplan ska uppföljning av åtgärdernas effekter redovisas vid kommande rapporteringar. Förvaltningarnas efterlevnad av givna anvisningar har dock i vissa fall varit bristfällig.

Beslut som tas av nämnden blir inte alltid genomförda. I princip har de åtgärder som nämnden vidtagit med syfte att reducera kostnaderna haft obetydlig effekt.



LANDSTINGET BLEKINGE

Under 2013 fanns beslut av Hälso- och sjukvårdsnämnden som inte fick avsedd effekt på kostnadsreduktion i verksamheten. Verksamhetens uppfattning är att vissa beslut om utredningar och kostnadsreduceringar tydligare behöver kommuniceras med verksamheten innan beslut för att konstatera om kostnadsreduktionerna är möjliga och/eller realistiska att genomföra. I och med förslaget om ny politisk organisation från 2015 med fler, och därmed mindre, operativa nämnder är avsikten att styrningen ska komma närmare verksamheten och därmed förbättra kommunikationen.

Uppdraget till verksamheten är inte tydligt vilket bl. a innebär att ansvaret förskjuts till verksamheten att definiera sitt eget uppdrag. Uppdrag och finansiering går därmed inte hand i hand.

Sedan 2009 har landstinget genomgått två politiska omorganisationer och två omorganisationer på tjänstemannanivå, vilka har påverkat styrningen på ett avgörande sätt. Vid omorganisationerna har reglementen och delegationsordning reviderats i särskild ordning. Styrmodellen har inte varit föremål för samma tydliga revidering. Ett beslut om att införa uppdragsstyrning togs i landstingsfullmäktige den 18 juni 2012 ("Styrmodell Blekinge – utveckling av den politiska styrningen av landstingets hälso- och sjukvård"), med syftet att skapa en starkare koppling mellan budget och uppdrag. Detta beslut återtog i landstingsfullmäktige den 24 september 2012, innan styrmodellen var införd, och landstinget återgick till tidigare mål- och ramstyrning. Vid denna tidpunkt hade den politiska organisationen förändrats och en hälso- och sjukvårdsnämnd hade inrättats. Styrmodellen med mål och ramstyrning anpassades inte efter den nya politiska organisationen.

Landstingets budget- och planeringsprocess är helt beroende av att styrmodell, reglemente och delegationsordning är tydligt uttryckta. Budget- och planeringsprocessen kräver också god framförhållning för att kunna fungera på ett demokratiskt, tydligt och väl kommunicerat sätt. Detta har varit svårt att genomföra på grund av omorganisationerna. Inför 2015 års nya politiska organisation är det därför viktigt att styrmodell inklusive budgetprocess hanteras parallellt med reglemente och delegationsordning. Detta för att skapa förutsättningar för alla organisationsnivåer att förbereda sig för verksamhetsår 2015.

Det saknas strategi för hur kostnadseffektivitet ska utvecklas över tid. För närvarande finns det inte kunskap om vilken potential som finns i verksamheten för att uppnå kostnadsförbättringar.

Kostnadseffektivitet är ett mått på hur mycket resurser som används för att nå ett visst mål. Kostnaden ska därmed ställas i relation till kvalitet. Landstingets huvudsakliga mål att tillgodose invånarnas behov av hälso- och sjukvård. Enligt vårdbarometern 2013 anger 78 % av Blekinges befolkning att man har tillgång till den vård man behöver och att 63 % har stort förtroende för den sammantagna hälso- och sjukvården i landstinget, vilket i bägge fallen är högre än riksgenomsnittet. Att döma av svaren i vårdbarometern håller landstinget Blekinges verksamhet god kvalitet. Enligt öppna jämförelser för 2012 är landstinget Blekinges strukturjusterade kostnader per invånare något lägre än riksgenomsnittet. Trots att dessa mått visar både kostnad och kvalitet är det mycket svårt att konstatera huruvida verksamheten är kostnadseffektiv eller inte och hur denna kostnadseffektivitet sedan utvecklas över tid. Svårigheterna beror på att det finns föränderliga demografiska olikheter avseende medborgarnas livsvillkor, levnadsvanor och hälsa samtidigt som bland annat teknik och metoder också förändras över tid. För att kunna mäta kostnadseffektiviteten över tid måste alltså kostnaden mätas för exakt samma prestation utav exakt samma kvalitet vilket i princip inte är möjligt.



LANDSTINGET BLEKINGE

Landstinget anser sig ha kunskap om hur kostnadsförbättringar uppnås. Exempel på detta är att alla nya metoder, verksamheter och investeringar inte ska beslutas utan att hänsyn är tagen till hur landstingets ekonomi påverkas av införandet. Syftet med detta är att både kostnadsreduktioner och nya kostnadsdrivare måste beaktas för att uppnå så god hushållning som möjligt av de ekonomiska resurserna och därigenom få så effektiv verksamhet som möjligt för Blekinges medborgare.

Utifrån redovisningen finns inte tillräcklig kunskap om vad olika delar av verksamheten kostar.

Alla landstinget Blekinges ekonomiska transaktioner kodas enligt konto, ansvar, verksamhet och motpart. Ansvar är i sin tur knutet till basenhet och förvaltning. Utöver det finns även koddelarna aktivitet, objekt och statistik för att i så stor utsträckning som möjligt hänföra kostnader till olika delar i verksamheten.

Under året har landstinget startat ett pilotprojekt som avslutas under början av 2014 för att testa KPP (Kostnad per patient). Om landstinget framöver beslutar om att införa KPP, implementeras ännu ett sätt att följa upp vad olika delar av verksamheten kostar. Om KPP implementeras kan landstinget på sikt få bättre underlag för uppföljning, omfördelningar och effektiviseringar inom verksamheten.

Risk för att styrningen får fel fokus när inriktningen går mot att binda budgeten på både intäkts- och kostnadsslagsnivå och samtidigt på låg organisatorisk nivå.

Anledningen till inriktningen att budget beslutas på intäkts- och kostnadsslagsnivå samt per basenhet är att det härigenom blir lättare att hänföra anledning till och ansvar för förbrukningen. Dimensionerna resursslåg, ansvarig samt ändamål är grunden för en så kallad ändamålsbudgetering. Samtidigt ställer budgetering på lägre nivåer högre krav på kunskap om verksamheten för de som fattar beslut om budget. Den kommande nya politiska organisationen med fler operativa nämnder, vars syfte är att styra närmare produktion och verksamhet, kan komma att öka möjligheten till sådan kunskap.

Det finns kvarstående oklarheter beträffande Hälso- och sjukvårdsnämndens ansvar. Nämnden har inte ett tydligt ekonomiskt ansvar samtidigt som den per definition i budgetprocessen inte tilldelas en ekonomisk ram.

Nämndens ansvar klagörs av 3§ i reglementet för Hälso- och sjukvårdsnämnd. Här står ”Nämnden finansierar inom fullmäktige beslutade ramar och styr hälso- och sjukvården och tandvården. Nämnden ska besluta om utbud, omfattning och lokalisering av hälso- och sjukvård samt tandvård.” Vidare framgår enligt 4§ punkt 3 att det åligger nämnden ”att följa upp verksamheten och ekonomin samt att redovisa därmed förknippade rapporter till landstingsstyrelsen,”. Det är för närvarande så att nämnden i budgetprocessen inte erhåller en beslutad ram från landstingsfullmäktige för nämnden i sin helhet. Istället fördelas budget per förvaltning som nämnden ansvarar för. Inför införandet av den nya politiska nämndsorganisationen behöver det klagöras om budget ska beslutas per förvaltning eller nämnd.



LANDSTINGET BLEKINGE

Landstingsstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta att föreslå landstingsstyrelsen besluta

att överlämna svaret till landstingets revisorer.

Landstingsdirektörens ledningsstab, Karlskrona som ovan

Peter Lilja
Landstingsdirektör

Agneta Kalnins
Ekonomidirektör

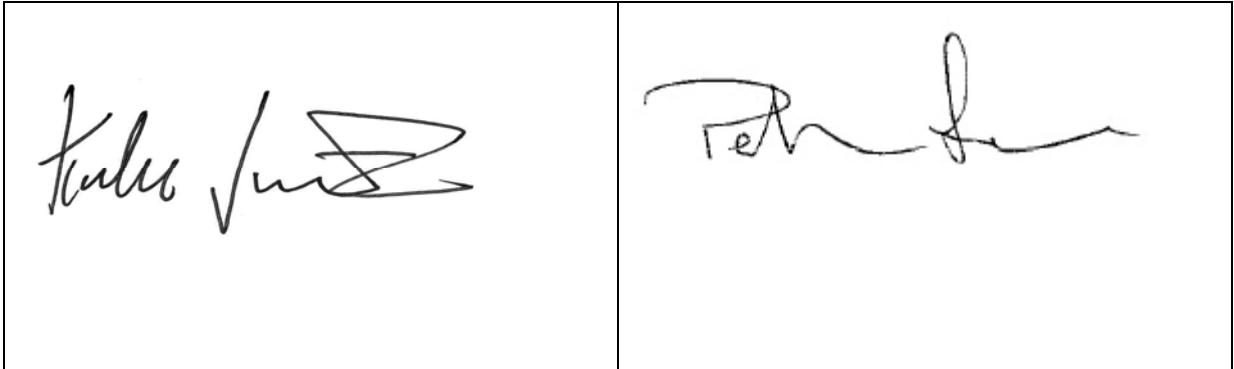


LANDSTINGET BLEKINGE

Till landstingsstyrelsen

Landstingsstyrelsens arbetsutskott behandlade vid sitt sammanträde 2014-05-26 ovanstående ärende och beslöt att bifalla förslaget i sin helhet.

Moderaterna och Centerpartiet deltog inte i beslutet.



Kalle Sandström

Peter Lilja