



Region Skåne

**Granskning av budgetprocessen
Revisionsrapport**

Audit

KPMG AB

17 november 2016

Antal sidor: 18

Granskning av budgetprocessen Region Skåne 2016-11-17.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer	1
2.	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Avgränsning	4
2.4	Revisionskriterier	4
2.5	Ansvarig nämnd	4
2.6	Metod	4
2.7	Projektorganisation	5
3.	Iakttagelser	5
3.1	Övergripande budgetprocess med planeringsdirektiv och tidplan	5
3.1.1	Budget 2015	5
3.1.2	Budget 2016	5
3.1.3	Budget 2017	6
3.1.4	Bedömning	7
3.2	Yttranden	8
3.2.1	Bedömning	9
3.3	Internbudgetar, rapporter och hantering av budgetavvikelser på nämnds- och förvaltningsnivå	9
3.3.1	Bedömning	11
3.4	Ombudgetering och dess styreffekt	13
3.4.1	Bedömning	13
3.5	Följsamhet till gällande lagar, regler och praxis vid framtagande av budget i Region Skåne och i jämförelse med andra regioner och landsting	13
3.5.1	Bedömning	14
4.	Bilaga 1, Förteckning över intervjupersoner	16
4.1	Politiker	16
4.2	Tjänstemän	16

1. Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer

KPMG har på uppdrag av Region Skånes förtroendevalda revisorer granskat och bedömt om regionens budgetprocess är ändamålsenlig och effektiv.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att budgetprocessen är ändamålsenlig till sin struktur vad gäller tidplan, underlag och dialog. Koncernstaben har aktivt arbetat med själva processen och analyserat och tagit lärdom av hur tidigare års budgetprocesser har varit – både vad gäller positiva och negativa områden. Bland annat har det tidigare upplevts att yttranden från nämnderna inte tagits tillvara i tillräckligt stor utsträckning och därför har mallar tagits fram vilket lett till sin struktur och sitt omfång mer likartade skrivningar än tidigare. Ett nytt arbetssätt där politikerna uttrycker prioriteringar i punktform och där koncernstabens tjänstemän sedan formulerar texterna har etablerats. Detta är exempel på konkreta åtgärder som syftar till att frigöra mer tid till dialog och politik. Sammantaget har insatser gjorts i syfte att effektivisera processen och minimera ”administrativa delar” från politiken.

Trots att själva processen bedöms som såväl ändamålsenlig som effektiv resulterar den enligt vår bedömning i en budget som få tror på. Sjukvårdsnämnderna upplever att det uppdrag de får inte motsvarar de ekonomiska medel de blir tilldelade i budgeten. De upplever vidare att de yttranden de lämnar till regionstyrelsen inte tas på allvar och att de har liten inverkan på den slutgiltiga budgeten. Regionstyrelsen å sin sida har svårt att utifrån yttrandena bedöma de ekonomiska konsekvenserna. Vi upplever att det finns en viss misstro från båda sidor vilket påverkar möjligheten att använda budgeten som ett effektivt styrmedel.

Trots att sjukvårdsnämnderna anser att deras uppdrag är underfinansierade accepterar de enligt vår bedömning till mångt och mycket den ram som de får. Vi kan konstatera att vissa sparpaket tagits fram som inte motsvarar de åtgärder som skulle behövas för att få budgeten i balans. Förvaltningarna föreslår besparingar men det förekommer i allt för stor utsträckning att sjukvårdsnämnderna röstar ner kostnadsbesparande förslag. Ibland blir det inte ens ett ärende på nämndens bord. Få tecken finns i nämndernas protokoll som visar att framtagna åtgärdsplaner bedöms vara realistiska i förhållande till prognostiserade underskott. Undantag är habiliterings- och hjälpmedelsnämnden som vidtagit åtgärder i syfte att minska kostnaderna.

Av intervjuerna kan vi konstatera att sjukvårdsförvaltningarna använder en budgetteknik där mer resurser medvetet delas ut till budgetansvariga chefer än vad budgeten tillåter i syfte att de ska ha en ”rimlig chans” att hålla sin budget. Vår bedömning är att denna styrmodell inte är effektiv för att nå en budget i balans och inte harmoniserar med nämndernas krav enligt kommunallagen att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål som fullmäktige fastställt.

Regionstyrelsen har i viss mån agerat genom att ge regiondirektören i uppdrag att utarbeta en strategi för hur kostnader för läkemedel och bemanningsföretag ska minska. Som en konsekvens har regiondirektören gett förvaltningschefer och direktörer i uppdrag att se över kompetensmixen hos personalen, hur trenden med ökad sjukfrånvaro kan minska etc. Regiondirektören har dessutom i tydliga ordalag i en skrivelse i april 2016 meddelat att budgeten 2016 ska hållas. Vi bedömer detta som framåtsyftande åtgärder för att nå en ekonomi i balans men löser inte kortsiktigt de ekonomiska bekymmer som regionens hälso- och sjukvårdssektor har. Enligt vår bedömning behövs strukturella grepp, framåtsyftande strategier och politiska prioriteringar.

2015 sänktes överskottsmålet tillfälligt till 1 % från 2 %. Resurserna användes till att förstärka nämndernas ekonomi. Syftet med beslutet var att sänka kraven för nämnderna och ge dem en

bättre chans att klara sin budget. Vi kan konstatera att underskotten minskade med i storleksordningen lika mycket som den totala summa pengar som delades ut. Ingenting konkret åstadkoms på grund av denna åtgärd i verksamheterna och hade enligt vår bedömning således ingen styrande effekt.

Både regionstyrelsen, HSN (Hälsa- och sjukvårdsnämnden) och sjukvårdsnämnderna uppvisar en oförmåga att prioritera för att komma tillrätta med den ekonomiska situationen. Tydligast blir detta i 2016 års budget där vi kan konstatera att regionen bryter mot kommunallagens regler om krav på en budget i balans med motiveringen att "för att möjliggöra målet för ökad tillgänglighet i sjukvården går det inte att forcera fram ett så kostnadsreducerande arbete som skulle krävas". Vad som egentligen sägs är att regionens ekonomi har missköts under allt för lång tid vilket resulterat i den ekonomiska situation som hälso- och sjukvårdssektorn nu befinner sig i. Samma svårighet till prioriteringar under tidigare år visar sig även nu när åtgärder i än högre grad måste vidtas för att vända den ekonomiska utvecklingen i regionen. Att underlåta att ta politiskt ansvar är enligt vår bedömning inget "synnerligt skäl" för att budgetera med ett ekonomiskt underskott. Även 2017 års budget är underbalanserad med förhoppningen att ett lagförslag om att balanskravsresultatet ska beräknas enligt fullfonderingsmodellen ska gå igenom.

Det borde inte finnas någon osäkerhet om vem som ansvarar för uppföljning och åtgärdsförslag i syfte att förbättra ekonomin. Regionstyrelsen har enligt kommunallagen det yttersta ansvaret för att alla andra nämnder följer regionfullmäktiges beslut innefattande verksamhetsmål och ekonomi (i enlighet med regionstyrelsens uppsiktsplikt). I HSN:s reglemente står att "Nämnden ska följa utvecklingen inom de tre sjukhusförvaltningarna och svarar för en sammanvägd analys av ekonomi och verksamhet som berör all hälso- och sjukvård i egen regi". Detta kan tolkas som att det är HSN:s ansvar att se till att sjukvårdsnämnderna håller sig inom givna ramar. Om HSN inte lyckas med detta är det regionstyrelsens ansvar att agera. Regionstyrelsens ansvar har tydliggjorts från och med de ändringar som gjordes i reglementet i samband med beslut om budgeten 2017. Således bör regionstyrelsen utifrån sin ledande och samordnade roll ta ett kraftfullare helhetsgrepp kring uppföljningen för att säkerställa att nämnderna följer fastställda ekonomiska mål.

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendation är följande:

- Regionstyrelsen och sjukvårdsnämnderna Kryh, Sund och Sus bör mera aktivt säkerställa att budgeten utgör ett effektivt styrinstrument för att styra och följa upp verksamheten och nå en ekonomi i balans. Regionstyrelsen bör utifrån sin samordnande och ledande roll, i högre utsträckning än tidigare, vidta kraftfullare åtgärder för att följa upp att nämnderna håller tilldelad ram.
- Regionstyrelsen och HSN måste i högre utsträckning säkerställa att det uppdrag som ges till sjukvårdsnämnderna är förankrat, accepterat och genomförbart inom de ekonomiska ramar som föreslås innan en budget presenteras för fullmäktige för beslut.
- Sjukvårdsnämnderna Kryh, Sund och Sus bör stärka styrning och uppföljning av att beslutade åtgärdsplaner är realistiska och får effekt i verksamheten.
- Regionstyrelsen bör som ett led i beredningsarbetet tillse att budgeten följer kommunallagens krav. Åberopandet av synnerliga skäl bör användas restriktivt och endast i situationer i enlighet med lagstiftarens intentioner.

- Regionstyrelsen bör i samråd med HSN och berörda nämnder tillförsäkra att det finns en samsyn kring prioriteringar/inriktningar som möter tilldelade vårduppdrag och de förutsättningar som ges. Det är väsentligt att regionstyrelsen utarbetar en strategi för hur hälso- och sjukvårdssektorn långsiktigt ska nå en ekonomi i balans. Detta är inte minst av vikt i och med det nya reglementet där HSN:s direktiv- och initiativrätt gentemot sjukvårdsnämnderna eliminerats.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Under 2015 uppstod väsentliga avvikelser mellan utfall och budgeterat ekonomiskt resultat inom vårdsektorn. Beloppen är av sådan storlek att revisorerna anser att området måste granskas. Vad är orsakerna till avvikelserna? Var budgeten inte realistisk eller har det inträffat oförutsedda händelser längs vägen? Hur ser budgetprocessen ut och behöver denna förändras? Granskningen ska även beröra hur arbetet med att ta fram 2016 års budget har gått till.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har, med utgångspunkt från det ovan skrivna, gett revisorerna ett underlag för att bedöma om Region Skånes budgetprocess är ändamålsenlig och effektiv. Budgetprocessen inför 2016 har granskats inom vårdsektorn där nämnders och förvaltningars arbete med budgeten har studerats inklusive regionstyrelsen och den centrala förvaltningens beredning samt styrning av denna process. Då det åter igen konstateras att hälso- och sjukvårdssektorn signalerar stora avvikelser i årets första prognoser blir frågan om realistiska budgetramar med konkretiserade genomförbara åtgärdsprogram har förankrats i arbetet med budgeten. Andra frågor som är relevanta är vilka erfarenheter som har dragits och vilka åtgärder styrelse och nämnder vidtar för att förbättra kommande års arbete med budgetprocessen. Förutom vad som angetts ovan har revisorerna bland annat velat ha nedanstående frågeställningar belysta:

1. Hur såg budgetprocessen ut med planeringsdirektiv och tidplan inför 2015, 2016 och 2017?
2. Vilka förutsättningar fanns och hur bedömdes kända risker samt omvärldspåverkan?
3. Vilken möjlighet har nämnden och förvaltningen haft till dialog och synpunkter under denna process utöver det yttrande som regionstyrelsen begär in?
4. Hur hanteras budgetavvikelser och när i tiden förväntas en förvaltning åtgärda den så kallade "ryggsäcken" då verksamheten står inför ett nytt år med för stora kostnader?
5. Rapporteras dessa eventuella avvikelser till politisk nämnd och fattas då beslut om åtgärder eller handlingsplaner?
6. Var budgeten känd och förankrad i förvaltningen vid årets början?
7. Finns en tydlig strategi för att klara en ekonomi i balans och verkar budgeten som styrinstrument i verksamheten?

8. Hur sker det lokala internbudgetarbetet? Tidsplaner, förankring, beslut etcetera.
9. Vilka erfarenheter finns från 2015, 2016 och 2017 års budgetprocess och vad görs för att utveckla och förbättra kommande års arbete med budget?
10. Följs gällande lagar, regler och praxis vid framtagande av budget i Region Skåne och hur ser det ut i jämförelser med andra landsting och regioner?
11. Vilka effekter får ombudgetering på budgeten som styrverktyg?

2.3 Avgränsning

Granskningen av budgetprocessen har omfattat vårdsektorn, regionstyrelsen och den centrala förvaltningen. Med vårdsektorn avses sjukvårdsnämnd Kryh, sjukvårdsnämnd Sund, sjukvårdsnämnd Sus, hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) och Habiliterings- och hjälpmedelsnämnden.

Granskningen har genomförts under perioden juni till oktober år 2016.

2.4 Revisionskriterier

Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av kommunallagen (bl.a. kraven på god ekonomisk hushållning 8 kap 5 § och 5a och nämndernas ansvar för verksamheten rörande mål och intern kontroll 6 kap 7 §), Lag (1997:614) om kommunal redovisning samt regionfullmäktiges, regionstyrelsens och nämndernas antagna mål, riktlinjer och styrprinciper inom området.

I granskningen har vi studerat om styrelsens och nämndernas organisation, regioninterna styrdokument och nuvarande budgetprocess verkar i riktning mot en ändamålsenlig och effektiv budgetprocess i enlighet med de krav som anges i lagstiftning och riktlinjer ovan.

2.5 Ansvarig nämnd

Granskningen avser regionstyrelsen, sjukvårdsnämnd Kryh, Sund och Sus, Hälso- och sjukvårdsnämnden och Habiliterings- och hjälpmedelsnämnden.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer och dokumentstudier. Dokument såsom budgetdokument, årsredovisningar, beskrivningar över budgetprocesserna, yttranden, protokoll, tertialrapporter m.m. har granskats. Intervjuer har genomförts med förvaltningschefer och ledande tjänstemän inom respektive granskad nämnd och inom koncernstaben, presidierna för berörda nämnder samt regionstyrelsens arbetsutskott.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

2.7 Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Göran Acketoft, Certifierad kommunal yrkesrevisor, och Ida Brorsson, Certifierad kommunal yrkesrevisor. Kontaktperson från revisorskollegiet har varit Louise Rehn Winsborg. Projektledare från revisionskontoret har varit Fredrik Ljunggren.

3. Iakttagelser

3.1 Övergripande budgetprocess med planeringsdirektiv och tidplan

Nedan ges en beskrivning av hur budgetprocessen har sett ut med planeringsdirektiv och tidplan inför budgetåren 2015, 2016 och 2017. Avsnittet avser besvara revisionsfråga 1 och 9.

3.1.1 Budget 2015

Budgetprocesserna avseende budgetarna 2015-2017 är till stora delar utformade likadant. Arbetet inleds med att koncernstaben utarbetar en omvärldsanalys som sedan ligger till grund för budgetförutsättningar och politisk behandling. Budgetarbetet inför 2015 var speciellt beroende på att det 2014 var valår. Det innebar att hela processen senarelades jämfört med tidigare och även i jämförelse med 2016-2017 års budgetar. Planeringsförutsättningarna (budgetdirektiv) från koncernledningen var inte klara för beslut förrän i september månad där regionstyrelsen fattade beslut om planeringsförutsättningarna i slutet av september månad. Dessförinnan hade regionstyrelsen tagit del av de yttranden som nämnderna inkommit med. Under september och oktober fick nämnder och förvaltningar tillfälle att inkomma med yttranden över planeringsförutsättningarna. Koncernledningens budgetförslag behandlades i regionstyrelsens arbetsutskott och i regionstyrelsen i november. I december behandlades budgetförslaget i regionfullmäktige och en slutlig budget fastställdes.

Nämndernas internbudgetar beslutades sent i december månad. Så gjordes även nämndsuppdragen (ackreditering) som fastställdes av HSN för respektive nämnd.

3.1.2 Budget 2016

Som nämnts i föregående avsnitt var budgetarbetet inför budget 2015 speciellt. Budgetprocessen inför 2016 års budget påbörjades betydligt tidigare.

I mars månad behandlades omvärldsanalysen i regionstyrelsens arbetsutskott. Omvärldsanalysen omfattar tidsperspektivet 3-5 år och syftar till att skapa en gemensam bild/prioritering över vad Region Skåne behöver agera på.

I april månad behandlades koncernstabens långtidsberäkningar i regionstyrelsen. Syftet var att ge regionstyrelsen underlag för en långsiktig planering.

Budgetdirektiven beslutades av regionstyrelsen i juni månad till skillnad mot 2015 års budget då planeringsförutsättningarna togs i slutet av september. Budgetdirektiven innehöll förutom rent ekonomiska förutsättningar även Region Skånes strategikarta med vision, verksamhetsidé, mål och måltal.

I augusti månad inkom nämnder och bolag med sina yttranden över budgetdirektiven. Yttrandena innehöll en behovsanalys över utvecklingsområden i verksamheten och förslag till områden för särskilda satsningar. De innehöll även svar på förslag till investeringsbudget. I övrigt bestod yttrandena av synpunkter på budgetdirektiven i stort. Nämnders och bolags yttrande skulle bilda underlag för regionstyrelsens förslag till Region Skånes budget och verksamhetsplan.

I oktober månad tog regionfullmäktige beslut om Region Skånes budget 2016 med verksamhetsplan 2017-2018. I samband med detta togs även beslut om skattesatsen, taxor och avgifter. I budget framhålls bland annat att det är hälso- och sjukvårdsuppdraget som är styrande för de delregionala sjukvårdsnämnderna. Beslut om regionbidrag fastställdes för regional utveckling, vård och hälsa samt övriga nämnder.

Nämndernas internbudgetar togs under november-december.

Beslut om ersättnings- och prismodeller behandlades av regionstyrelsen i oktober och i hälso- och sjukvårdsnämnden i november månad. Regionstyrelsen beslutade om ersättningsmodell för förvaltningsdriven vård, prismodell för hyra samt prismodell för tjänstelevererande verksamheter såsom medicinsk service, regionservice och delar av koncernkontoret. Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade om ersättningsmodell för vårdval, budgetmodell för läkemedel, budgetmodell för AT/ST samt hjälpmedelsförsörjning.

Arbetet med investeringsbudgeten var integrerad med övriga processer och följde samma tidplan.

Erfarenheterna från 2015 års budgetprocess (avseende 2016 års budget) visade enligt de intervjuade att det fanns ett stort fokus på ekonomidelarna i budgeten till nackdel för politisk diskussion om mål och inriktning/prioriteringar. Arbetet med konkreta underlag i form av beräkningar och texter kom inte igång förrän sent på hösten. Det upplevdes också att nämndernas och bolagens yttranden kunde tas tillvara på ett bättre sätt. En annan erfarenhet som uppmärksammades var att det upplevdes vara svårt för politikerna att dra slutsatser från de olika planeringsunderlag som används i budgetprocessen. De olika planeringsunderlagen ser olika ut och har olika planeringshorisonter. T.ex. har omvärldsanalysen en tidshorizont på 3-5 år, behovsunderlag från hälso- och sjukvården 1 år, trafikprogrammet 10 år medan den regionala utvecklingsstrategin sträcker sig till år 2030.

Positiva erfarenheter från föregående år var att man vinnlade sig om att ha en öppen och transparent politisk process från början där såväl regionstyrelsens arbetsutskott som oppositionen fick tillgång till samma underlag. 2015 var också första året då man använde sig av temadagar med verksamheterna vilket bedömts ha gett bra förutsättningar till kunskapsutbyte och dialog.

Även yttrandena förtydligades vad gäller strukturen. Koncernstab ekonomistyrning tog fram mallar för hur yttrandena skulle vara strukturerade och detta underlättade för politiken jämfört med tidigare då yttrandena kunde se helt olika ut beroende på vilken nämnd som yttrat sig.

3.1.3 Budget 2017

Inför 2017 års budget har koncernstab ekonomistyrning tagit lärdom av tidigare års budgetprocesser och tidigare lagt processen framför allt genom att regionstyrelsen tidigt beslutar om planeringsdirektiven så att nämnder och bolag kan yttra sig. Målet har varit att arbetet med nämndernas och bolagens yttranden skulle vara klara innan sommaren. Precis som föregående år planeras budgeten fastställas i oktober månad. Genom att påbörja processen tidigare är tanken att beslutsunderlaget till regionfullmäktige ska vara mer genomarbetat än tidigare år.

I januari informerades, och godkände, regionstyrelsens arbetsutskott upplägg och tidplan för processen. Även omvärldsanalysen var gjord i detta skede och presenterades för regionstyrelsens arbetsutskott. Omvärldsanalysen tas fram av avdelningen för regional utveckling i samverkan med tjänstemän från flera staber.

I februari informerades regionstyrelsen om koncernledningens arbete med strategikartan och målen och i mars månad informerades styrelsen om den interna kontrollen inför 2017, reviderad strategikarta och långsiktiga planeringsförutsättningar vad gäller befolkningsutveckling, verksamhetsutveckling, ekonomi etc.

Den 7 april beslutade regionstyrelsen om planeringsdirektiv som ligger till grund för yttranden från nämnder och bolag.

Under hela våren pågick en dialog mellan politiken och koncernstab ekonomistyrning där politikerna i punktform formulerade sina prioriteringar/inspel för överlämnande till skrivningar allt eftersom processen pågick. I arbetet med skrivningar involverades sakkunniga tjänstemän från samtliga staber/avdelningar på koncernkontoret.

När planeringsdirektiven beslutats av regionstyrelsen skickas de till nämnder och bolag för yttrande. Yttrandena var klara i början av juni. I nära anslutning till yttrandena genomfördes en temadag där regionstyrelsens arbetsutskott och verksamheterna deltog. Syftet med temadagen var att regionstyrelsen skulle få fördjupad kunskap om verksamheterna samt ge möjlighet till dialog mellan regionstyrelsens arbetsutskott och verksamheterna.

Några gånger under året presenterar SKL sin skatteunderlagsprognos och denna vägs successivt in i de budgetmässiga förutsättningarna. Detta är inte specifikt för 2017 års budget utan har varit rutin även i tidigare års budgetprocesser.

Under augusti och september månad har regionstyrelsens arbetsutskott arbetat med preliminära budgetramar där eventuella justeringar har gjorts per den 20 september, samma dag som regeringen presenterar sin budgetproposition.

Den 4 oktober hade regionstyrelsen budgetberedning och den 13 oktober fattade regionstyrelsen beslut om vilken budget som ska föreläggas regionfullmäktige för beslut. Fullmäktige tog beslut om budgeten den 24-25 oktober.

Även i 2016 års budgetprocess (budget 2017) har mallar för yttranden använts. Texter till budgeten har lämnats in i punktform av politikerna där prioriteringar/inspel görs. Utifrån punkterna skriver sedan sakkunniga tjänstemän texterna. Allt för att ge politikerna mer tid till politisk dialog.

3.1.4 Bedömning

Vi bedömer att koncernstaben tagit lärdom av tidigare års budgetprocesser, framför allt utifrån de förbättringar som genomförts förra året i syfte att förenkla och effektivisera processen.

Vår bedömning är att själva processen för framtagande av budget, planeringsdirektiv och tidplan har blivit bättre och i sin nuvarande form är ändamålsenlig. Detta understöds även av intervjuade nämnder som anser att processen är tydlig. Enligt vår bedömning tas det fram beslutsunderlag och det finns en struktur för kommunikation och dialog mellan budgetberedning och koncernstab

samt mellan budgetberedning och nämnder/bolag/förvaltningar. Enligt vår bedömning ger det förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv budgetprocess.

3.2 Yttranden

Avsnittet avser besvara revisionsfråga 2 och 3.

I samband med beredning av budgetförslag har regionstyrelsen flera olika underlag att ta ställning till. Förutom behovsanalysen som tas fram av hälso- och sjukvårdsnämnden, planeringsförutsättningar från koncernstab ekonomistyrning m.m. har styrelsen yttrandena från samtliga nämnder och bolag att ta ställning till.

Yttrandena skrivs i en mall som tagits fram av koncernstaben. Syftet med en enhetlig mall är att det ska underlätta för politiken att jämföra de olika nämndernas yttranden. Yttrandena är disponerade utefter Region Skånes övergripande och gemensamma mål – Serviceinriktad verksamhet med hög kvalitet, En drivande utvecklingsaktör, Attraktiv arbetsgivare och Långsiktigt stark ekonomi.

Utifrån varje övergripande mål beskriver nämnderna sina möjligheter att utifrån ekonomisk ram med föreslagna regionbidrag uppnå målet. En riskbedömning av sannolikhet för att inte uppnå målet och en analys av konsekvenser ska göras i fall målen inte bedöms kunna uppnås.

Vid granskning av berörda nämnders yttranden inför budget 2017 kan vi genomgående konstatera att sjukvårdsnämnderna Sund, Kryh och Sus i sina yttranden bedömt att de inte kan hantera det uppdrag de har att utföra inom de ekonomiska ramar som de blivit tilldelade. Nämnderna pekar på ökade vårdbehov och riskerna att inte kunna leverera inom ekonomiska ramar bedöms genomgående som höga. Undantag är Habilitering- och hjälpmedelsförvaltningen som bedömer att de kan hantera sitt uppdrag och sin ekonomi utifrån de förutsättningar som getts.

Samtliga verksamheter (chefer och direktörer) har haft möjlighet till dialog med regionstyrelsens arbetsutskott (RSAU) i form av en temadag i anslutning till arbetet med yttranden. Detta i syfte att RSAU bättre ska förstå förutsättningarna för nämndernas verksamhet. Samtliga intervjuade nämnders presidier upplever dock att regionstyrelsen inte tar till sig vad som står i de yttranden de lämnar. Nämnderna upplever att ramen ändå blir densamma där uppdraget inte förändras till följd av lämnade yttranden inkluderande risk- och konsekvensanalyser. Det råder även en stor diskrepans mellan tilldelade ramar och de ramar som nämnderna anser att de behöver för att uppfylla sitt uppdrag. Sammantaget upplevs det av nämnderna som om uppdraget inte står i samklang med de resurser som tilldelas.

Sus påpekar t.ex. i sitt yttrande inför budget 2017 ett antal punkter där HSN fattat beslut om ändrat vårduppdrag som innebär ökade kostnader för Sus. Detta har inte beaktats i regionstyrelsens planeringsdirektiv menar de politiker och tjänstemän vi intervjuat.

Regionstyrelsen å sin sida menar att det inte tydligt går att förstå hur nämnderna resonerat utifrån sannolikhet och konsekvens kring behovet av ökade ekonomiska ramar. I tidigare års resursfördelningsmodell där en stor del av budgeten fördelats efter prestationer var kopplingen mellan budgetmedel och förväntad verksamhet tydligare, menar flera av dem vi intervjuat.

3.2.1 Bedömning

Enligt vår bedömning lägger nämnderna ner ett stort arbete på att beskriva konsekvenserna av föreslagna ramar i sina yttranden. Dock kan vi konstatera att regionstyrelsen sällan ger gehör för detta.

Nämnderna har i sina yttranden tydligt signalerat att de inte klarar av uppdraget med de medel som tilldelas dem. Till detta kommer även att hantera tidigare års underskott, den s.k. ryggsäcken. Likväl kvarstår det uppdrag som nämnderna förväntas genomföra.

Lösningen på de ekonomiska problem som sjukvårdssektorn har är naturligtvis att antingen öka intäkterna eller att minska kostnaderna. Att öka intäkterna förutsätter i praktiken en skattehöjning och att minska kostnaderna förutsätter att någonting i verksamheterna förändras, antingen att en verksamhet tas bort, det sker strukturella förändringar eller andra prioriteringar. Enligt vår bedömning behöver regionstyrelsen och HSN mot bakgrund av nämndernas yttranden, tydligare beakta och kommunicera med nämnderna vilka förutsättningar som finns för att därigenom säkerställa att det finns en trovärdighet i det budgetförslag som presenteras. Risken är annars att regionstyrelsen lägger fram en budget till regionfullmäktige som ingen egentligen tror på vilket vi bedömer som tämligen fruktlöst.

3.3 Internbudgetar, rapporter och hantering av budgetavvikelser på nämnds- och förvaltningsnivå

Avsnittet avser besvara revisionsfråga 4, 5, 6, 7 och 8.

Hur budgetavvikelser hanteras på nämnds- och förvaltningsnivå är likvärdigt för de tre sjukvårdsnämnderna. Likaså hur nämndens budget fördelas ner till enskilda ekonomiska ansvarsenheter. Utifrån de intervjuer vi erhållit av sjukvårdsnämnderna är bedömningen att budgeten varit känd och förankrad vid årets början men egentligen inte accepterad i den meningen att nämnderna och förvaltningarna trott att den skulle hålla. I syfte att få någon form av acceptans hos budgetansvariga chefer har nämnderna enligt de intervjuade beslutat om en vad man anser rimlig budget, möjlig att klara av. På detta har man sedan lagt ett odefinierat sparbetning motsvarande ett tänkt budgetunderskott innevarande år.

Vid granskning av framtagna åtgärdsplaner framgår att det saknas åtgärder i den utsträckning som krävs för att minska eller eliminera glappet mellan nuvarande kostnadsnivå och tilldelad budget. Det finns få spår i sammanträdesprotokollen som synliggör att det fattats beslut för att försöka eliminera avvikelserna. Undantag är hjälpmedel och habilitering där intervjuade företrädare, såväl politiker som tjänstemän, bedömer att det finns en god samsyn mellan nämnd och förvaltning kring vilka åtgärder som ska vidtas för att nå en ekonomi i balans.

Flera av förvaltningarna har till sina nämnder framfört förslag till strukturella förändringar som enligt kalkyler skulle ge besparingar. Förslagen har enligt uppgift inte accepterats i alla nämnder bl.a. med hänsyn till tidigare fattade beslut. Ett sådant förslag är från Kryh där förvaltningen föreslagit att lägga ner de palliativa vårdplatserna i Trelleborg och flytta dem till Malmö, vilket enligt kalkyler skulle ge en besparing på ca 20 miljoner kronor. Nämnden accepterade inte förslaget med hänvisning till ett gammalt beslut om att inga palliativa vårdplatser ska läggas ner i Trelleborg.

Vi har i våra intervjuer ställt frågan till ansvariga förtroendevalda att om det är en konflikt mellan tilldelade medel och det uppdrag man har, vad är då prioriterat? Självklart uppdraget, har vi fått som svar.

En ekonomisk rapportering till sjukvårdsnämnderna sker vid varje sammanträde. Utifrån den budgettram som tilldelas nämnderna förutsätts även att tidigare uppkomna underskott, den så kallade ryggsäcken, ska åtgärdas under aktuellt budgetår.

2016-04-20 skickade regiondirektören ett brev till förvaltningscheferna/direktörerna för Sus, Sund, Kryh, Hälsostaden, Medicinsk Service, Skånetrafiken, Kultur Skåne, Regionsservice, Habilitering- och hjälpmedel samt Koncernkontoret angående "Åtgärder med anledning av det ekonomiska läget". Huvudbudskapet var mycket tydligt: Budget 2016 ska hållas. Vid ett extrainsatt regionstyrelsesammanträde 2016-04-26 beslutar styrelsen att godkänna regiondirektörens förslag på åtgärder och styrelsen ger direktören ett antal uppdrag om utredningar och analyser för återrapportering bl.a. vid styrelsens sammanträde i juni.

I skrivelsen föreslås en rad åtgärder:

- Alla beslut ska vara finansierade på kort och lång sikt.
- Tidigare fattade beslut ska ses över samt vilka avtal/verksamheter som är möjliga att omdisponera, reducera och avsluta ska ske kontinuerligt.
- Striktare tillämpning av regelverk om IT/Telefoni, avtalstrohet.
- Restriktivitet vid anställning/uppföljning. Regiondirektören ska godkänna samtliga anställningar som innebär en kostnadsökning. Månatlig uppföljning och analys av anställningar och resurser ska genomföras förvaltningsvis och inrapporteras till regiondirektören.

I skrivelsen sägs också att det ska genomföras utredningar inom sex utpekade ämnesområden, de flesta av mer långsiktig, men konstruktiv, karaktär. Det handlar om:

- Ledning/styrning – signalsystem
Regionstyrelsen fattade under 2015 ett antal beslut om kostnadsreducerande åtgärder bl.a. att ge regiondirektören i uppdrag att utarbeta en strategi för hur kostnader för läkemedel och bemanningsföretag kan minska samt att senarelägga reformer inom olika områden. Regionstyrelsen fattade även beslut om att igångsätta effektiviseringsåtgärder i förvaltningarna regelbundet ska återrapporteras till regionstyrelsens arbetsutskott.
- Annan kompetensmix till lägre kostnad
Förvaltningscheferna fick i uppdrag att intensifiera arbete med kompetensmixplanering.
- Bryta trenden med ökad sjukskrivning
- Strukturerad patientinformation
Syftet var att minska administrativa insatser och säkra en jämlik vård.
- Best practice och jämlik vård
Stora omotiverade variationer i hur vård ges har identifierats. Utredningen syftar till att identifiera hur best practice ska spridas och tillämpas i samtliga förvaltningar.

I intervjuer framkommer att det råder osäkerhet kring vem som har ansvar för att fördela ramarna till sjukvårdsnämnderna och vem som ansvarar för verksamhetsmässig men framför allt ekonomisk uppföljning och att initiera åtgärder. Sjukvårdsnämnderna är enligt hittillsvarande reglemente underställda HSN som har direktiv- och initiativrätt i förhållande till sjukvårdsnämnderna för all hälso- och sjukvård. I samband med budgetbeslutet i fullmäktige den 25 oktober togs också ett beslut om ändrat reglemente. I HSN:s nya reglemente är direktiv- och initiativrätten borttagen. HSN ska fortfarande, enligt nya reglementet, lämna förslag till samlad hälso- och sjukvårdsbudget med fördelning till sjukvårdsnämnderna.

I 2016 års budgetprocess inför budget 2017 hade regionstyrelsen redan i planeringsdirektiven fördelat regionbidragen mellan sjukvårdsnämnderna. I sitt yttrande inför budget 2017 säger därför HSN att de inte föreslår någon annan fördelning. Nämnden uttrycker dock tydligt att med nuvarande vårdvolymen räcker pengarna inte till. Några förslag på vad som behöver göras för att pengarna ska räcka ges inte.

Den 22 april kom ett initiativärende (§ 104) från oppositionen i HSN. Beslutet i HSN blev bl.a. att "Hälso- och sjukvårdsnämnden tillskriver de delregionala nämnderna att återkomma till hälso- och sjukvårdsnämnden om vilka åtgärder som respektive nämnd ska vidta för att få en budget i balans. Arbetet ska återrapporteras senast den 27 maj". Den 28 augusti (§ 144) behandlas svaren från sjukvårdsnämnderna och HSN beslutar att återremittera ärendet till de olika sjukvårdsnämnderna för att kompletteras med fullständiga svar på uppmaningen från HSN att inkomma med förslag på åtgärder för att få en ekonomi i balans. Den 30 september behandlas ärendet igen (§ 177) och HSN beslutar att godkänna återrapportering från sjukvårdsnämnderna med anledning av det ekonomiska läget. En genomgång av de åtgärdsförslag som presenterades visar tydligt att de inte är tillräckliga för att uppfylla kravet från regiondirektören om att budget 2016 ska hållas. HSN beslutar även att uppmana regionstyrelsen att använda sin tillsynsplikt med syfte att se till att sjukvårdsnämnderna vidtar åtgärder för att vända underskotten. Majoriteten reserverade sig mot beslutet som med knapp majoritet gick igenom.

Från och med 2017 är sjukvårdsnämnderna inte längre underställda HSN enligt det nya reglementet som fullmäktige beslutade om i samband med budgetbeslutet i oktober. Någon förändring i själva budgetprocessen har dock inte gjorts. Däremot har, vilket är en naturlig följd av förändringarna i organisationen, direktiv- och initiativrätten i förhållande till sjukvårdsnämnderna tagits bort. Även fortsatt ska dock HSN, enligt det nya reglementet, följa utvecklingen inom de tre sjukhusförvaltningarna och svara för en sammanvägd analys av ekonomi och verksamhet som berör all hälso- och sjukvård i egen regi.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att budgeten för 2016 har varit känd för varje nämnd. Det innebär inte att den har varit förankrad. Det sätt som nämnderna hanterar sin budget på tyder på att budgetramen inte anses trovärdig då det saknas realistiska planer eller beslut om hur besparingarna/effektiviseringarna ska uppnås. Nämnderna blockerar dessutom i flera fall konkreta förslag från sina förvaltningar på genomförbara besparingsåtgärder. Detta är enligt vår bedömning ett tecken på att budgeten inte är "förankrad".

Såväl sjukvårdsnämnder, HSN som regionstyrelsen uppvisar enligt vår bedömning en oförmåga att prioritera. Vi kan konstatera att nämnderna i sina yttranden till regionstyrelsen kommunicerat att resurserna inte kommer att räcka utifrån givet uppdrag. Eftersom målkonflikt uppstår, bör regionstyrelsen, i samråd med HSN, enligt vår bedömning då tala om för nämnderna vad som ska prioriteras, vad som eventuellt kan tas bort eller på annat sätt anpassa uppdraget till den budget

som tilldelats. Regionstyrelsen har även ett ansvar enligt kommunallagen att hålla regionfullmäktige uppmärksam på avvikelser från det som fullmäktige har beslutat om, budgetmässigt som verksamhetsmässigt, samt göra de framställningar som behövs till fullmäktige och övriga nämnder¹. Detta innebär även att om en nämnd inte har förmåga att se till att sin verksamhet bedrivs i enlighet med fullmäktiges beslut så är regionstyrelsen ansvarig att agera genom att ställa krav och hjälpa till att prioritera.

Avsaknad av åtgärder för att hantera regionens ekonomiska avvikelser lyser igenom i Region Skånes hela budget för år 2016 som inte uppfyller kommunallagens krav på balans mellan intäkter och kostnader (KL 8 kap 5 a). Inte någonstans i budgeten för 2016 ser vi att regionstyrelsen har några förslag till konstruktiva åtgärder för att ekonomin ska förbättras. Se vidare under avsnitt 3.5.

Sjukvårdsnämnderna å sin sida tycks heller inte ta den ekonomiska situationen på allvar. Trots konkreta förslag från sina förvaltningar prioriteras ”uppdraget” framför ekonomin, trots tydliga signaler från regiondirektören att budget 2016 ska hållas.

HSN beslutar om att godkänna förslag på åtgärder för att få en ekonomi i balans från sjukvårdsnämnderna trots att dessa inte räcker för att lösa de ekonomiska problemen. Förvisso har HSN tagit beslut om att uppmana regionstyrelsen att använda sin tillsynsplikt för att stärka uppföljningen - ett beslut som gick igenom med knapp majoritet.

Det saknas alltså i allt för hög utsträckning en tydlig strategi för att, enligt vår bedömning, klara en ekonomi i balans. Vi bedömer även att budgeten tycks ha en liten funktion som styrinstrument för verksamheterna. Sammantaget kan vi konstatera att uppdraget och ekonomin inte hänger ihop. Anledningen till detta är enligt vår bedömning att ekonomi och uppdrag i allt för hög utsträckning hanteras i olika processer.

Det borde inte finnas någon osäkerhet om vem som ansvarar för uppföljning och åtgärdsförslag i syfte att förbättra ekonomin. Regionstyrelsen har enligt kommunallagen det yttersta ansvaret för att alla andra nämnder följer regionfullmäktiges beslut innefattande verksamhetsmål och ekonomi (i enlighet med kommunstyrelsens uppsiktsplikt). I HSN:s reglemente står att ”Nämnden ska följa utvecklingen inom de tre sjukhusförvaltningarna och svarar för en sammanvägd analys av ekonomi och verksamhet som berör all hälso- och sjukvård i egen regi”. Detta kan tolkas som att det är HSN:s ansvar att se till att sjukvårdsnämnderna håller sig inom givna ramar. Om HSN inte lyckas med detta är det regionstyrelsens lagstadgade ansvar att agera.

Från och med 2017 har ett nytt reglemente beslutats vilket tydliggjort ansvarsfrågan. HSN har förvisso som uppgift att följa utvecklingen inom sjukhusförvaltningarna och analysera såväl verksamhet som ekonomi. Uppföljningsansvaret övergår dock i praktiken helt till regionstyrelsen, inte minst genom att direktiv- och initiativrätten för HSN strukits. HSN har i och med det nya reglementet fråntagits rätten att ge sjukvårdsnämnderna direktiv vilket innebär att HSN får lägga fram förslag till regionstyrelsen när åtgärdsbehov identifieras.

¹ Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs (Kommunallagen 6 kap § 2).

3.4 Ombudgetering och dess styreffekt

Avsnittet avser besvara revisionsfråga 11.

Under hösten 2015 sänktes överskotts målet från 2 % till 1 % av de samlade intäkterna från skatt, kommunalekonomisk utjämning och generella statliga bidrag. Tanken med ombudgeteringen var enligt regionstyrelsen att "lätta på trycket" på nämnderna och ge dem mer realistiska förutsättningar att klara budgeten. 2015 gick regionen med ett överskott om 0,1 %, motsvarande 32 miljoner kronor. 1 % minskning motsvarar drygt 300 miljoner kronor – medel som "delades ut" till nämnderna som ett tillfälligt regionbidrag. Detta resulterade bl.a. i att sjukvårdssektorn förbättrade sitt ekonomiska resultat med lika mycket. Kostnaderna förblev desamma och åtgärden var enligt de intervjuade mer av kosmetisk karaktär än att ha någon styreffekt.

3.4.1 Bedömning

Tanken med att sänka kraven på nämnderna må vara sympatisk men i så fall kom den enligt vår bedömning alldeles för sent för att få någon styrande effekt. Vår bedömning är att budgeten som helhet inte har en tillräckligt styrande funktion och i än mindre grad ombudgeteringar. Tvärt om kan en ombudgetering riskera att ge nämnderna ett kvitto på att de har rätt i sin bedömning att det finns för lite resurser i systemet och att det från regionstyrelsens sida är accepterat att inte vidta åtgärder i syfte att sänka sina kostnader.

3.5 Följsamhet till gällande lagar, regler och praxis vid framtagande av budget i Region Skåne och i jämförelse med andra regioner och landsting

Avsnittet avser besvara revisionsfråga 10.

Det finns i Lag (1997:614) om kommunal redovisning föreskrifter om hur det s.k. balanskravsresultatet ska redovisas. En viktig punkt, bland flera, i dessa föreskrifter är hur pensionsförpliktelser ska redovisas. I 5 kap 4 § anges att "En förpliktelse att betala ut pensionsförmåner som intjänats före år 1998 skall inte tas upp som skuld eller avsättning. Utbetalningar av pensionsförmåner som intjänats före år 1998 skall redovisas såsom kostnader i resultaträkningen". Det är detta som brukar kallas för "blandmodellen" till skillnad mot fullfonderingsmodellen där samtliga pensionsförpliktelser tas upp som skuld eller avsättning.

Valet av modell påverkar det ekonomiska resultatet. Enligt fullfonderingsmodellen som Region Skåne tillämpat sedan 2010 är det budgeterade resultatet för innevarande år (2016) positivt med 352 miljoner kronor. Balanskravsresultatet ska dock, som skrivits ovan, beräknas utefter blandmodellen. Med tillämpning av blandmodellen var det budgeterade resultatet negativt med 228 miljoner kronor.

Då lagen föreskriver att om en kommun (eller landsting/region) budgeterar för ett negativt resultat ska synnerliga skäl åberopas. Region Skåne åberopade som synnerliga skäl att "det inte finns några realistiska möjligheter att nå balanskravet (vilket inkluderar minst nollresultat enligt blandmodell samt återställning av tidigare års negativa resultat) under 2016, om målet för ökad tillgänglighet i sjukvården ska nås. Att forcera fram ett så kostnadsreducerande arbete som skulle krävas, skulle få negativa konsekvenser".

Ytterligare ett landsting och en region i landet har budgeterat med ett negativt resultat 2016. Stockholms läns landsting budgeterade ett negativt resultat motsvarande 1 010 miljoner kronor. Landstinget åberopade såsom synnerliga skäl att man arbetar med, och budgeterar för, ett omställningsarbete inom ramen för ”framtidens hälso- och sjukvård” som ska syfta till en ekonomi i balans under de närmaste åren.

Region Halland budgeterade ett negativt resultat motsvarande 45 miljoner kronor. Som synnerligt skäl åberopas regionens starka finanser.

Även 2017 års budget är enligt blandmodellen underbalanserad och uppfyller inte kraven om en budget i balans. Som synnerligt skäl anges att lagen kommer att ändras så att balanskravsresultatet kommer att beräknas enligt fullfondering.

3.5.1 Bedömning

Enligt vår bedömning uppfyller Region Skånes budget för 2016 inte lagens krav på en ekonomi i balans utifrån det s.k. balanskravet som säger att kommuner, landsting och regioner inte får besluta om en budget med negativt resultat om det inte finns s.k. synnerliga skäl. Detsamma gäller för den budget som fastställts för 2017.

Det är otvetydigt så att regionstyrelsen varit väl medveten om att budgeten 2016, som lades fram till fullmäktige för beslut, är underbalanserad. På flera ställen i budgeten framhålls detta av tjänstemän på koncernstaben. Ytterligare belägg för detta är att regionstyrelsen åberopar synnerliga skäl för att underbalansera budgeten.

De synnerliga skäl som regionstyrelsen åberopar skulle högst troligt inte hålla vid en överprövning. Vad som är synnerliga skäl är inte klart definierat i lagen, inte heller i olika förarbeten. Det anges dock en del exempel i de uttolkningar som gjorts, t.ex. i regeringens skrivelse 2004/05:102. Exempel på synnerliga skäl kan vara att man i budgeten inte vidtar några åtgärder till följd av orealiserade värdepappersförluster, försäljning av tillgångar till förlust om försäljningen medför lägre kostnader i framtiden eller att man startar ett medvetet omstruktureringsarbete i syfte att sänka sina kostnader alternativt öka sina intäkter. I huvudsak tolkar vi det som att lagstiftaren inte anser att det är synnerliga skäl att frånga balanskravet för att vidtagna åtgärder för att nå en ekonomi i balans inte fått någon effekt på verksamheten.

I budgeten för 2016 anges inga av ovanstående skäl. Det står på sidan 49 i regionens budget att ”Regionstyrelsen avser att i budget och verksamhetsplan 2017 med plan för 2018-2019 återkomma med förslag till hantering av återställningskrav”. Sådana förslag skulle enligt lag finnas med redan i 2016 års budget. I 2017 års budget saknas även förslag till hanteringen av återställningskrav. I budgeten hänvisas istället till kommande lagstiftning och en förändrad redovisning av pensionsförpliktelser, vilken ännu inte har beslutats.

Vår sammanfattande bedömning är att budgetarna 2016 och 2017 inte följer aktuell lagstiftning.

Datum som ovan

KPMG AB



Göran Acketoft

Certifierad kommunal yrkesrevisor



Ida Brorsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

4. Bilaga 1, Förteckning över intervjupersoner

4.1 Politiker

Henrik Fritzon
Carl-Johan Sonesson
Anders Åkesson
Maria Nyman Stjärnskog
Irene Nilsson
Per Einarsson
Yvonne Augustin
Aina Andersson
Anette Linander
Joakim Sandell
Stefan Lamme
Anette Mårtensson
Ewa Pihl Krabbe
Kjell Stjernholm
Lars Lundberg
Anna-Lena Hogerud
Gilbert Tribo

4.2 Tjänstemän

Charlotte Karbassi
Åke Andersson
Jan Steen
Åsa Tranesjö
Annika Lagerlöw Ahola
Åsa Adolfsson
Lars-Åke Rudin
Pia Lundbom
Anders Lundin
Björn Zackrisson
Anders Fransson
Jan O Eriksson
Frida Lindkvist
Karin Bengtsson
Pia Edmund
Ingrid Bengtsson-Rijavec
Anna Stålhammar
Ingrid Bergman
Sven Oredsson
Christina Ståhl