

Granskning av budgetprocessen

Region Värmland



Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
1. Sammanfattning.....	3
2. Inledning.....	4
2.1 Bakgrund.....	4
2.2 Syfte och revisionsfrågor.....	4
2.3 Avgränsning och ansvarig nämnd.....	4
2.4 Revisionskriterier.....	4
2.5 Metod.....	4
2.6 Utgångspunkter för bedömning av budgetprocessen.....	4
3. Styrande dokument och förutsättningar för budgetprocessen.....	6
3.1 Regionens styrning av budgetprocessen.....	6
3.2 Vår bedömning.....	8
4. Budgetprocessens genomförande.....	9
4.1 Nämndernas budgetarbete.....	10
4.2 Vår bedömning.....	11
5. Prognos, uppföljning och kontroll av budgetprocessen.....	13
5.1 Uppföljning och prognos.....	13
5.2 Uppföljning av utfall.....	13
5.3 Det saknas riktlinjer för avvikelshantering.....	15
5.4 Vår bedömning.....	16
6. Samlad bedömning.....	17
6.1 Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	17
6.2 Slutsatser och rekommendationer.....	17
Källförteckning.....	19
Bilaga 1 - Revisionskriterier.....	19

1. Sammanfattning

På uppdrag av regionens revisorer har EY genomfört en granskning av budgetprocessen. Syftet är att bedöma om Regionstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll avseende regionens budgetprocess. Granskningen berör samtliga nämnder, men har fokus på Hälso- och sjukvårdsnämnden.

Budgetprocessen ska ge regionen en godtagbar kontroll över kostnader och kostnadsutveckling, möjliggöra nödvändiga prioriteringar, ge de olika utförarna godtagbara verksamhetsförutsättningar på kort och längre sikt samt möjliggöra tydligt politiskt och administrativt ansvarsutkrävande.

Vår sammanfattande bedömning är att Regionstyrelsen och nämnderna inte fullt ut har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll avseende budgetprocessen. Vår bedömning grundar sig i att det saknas ett samspel mellan verksamhetsplanering och ekonomistyrning i organisationen, vilket medför att budgeten inte upplevs realistisk och får ett begränsat genomslag.

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

Våra huvudsakliga noteringar är följande:

- ▶ Det finns övergripande direktiv, anvisningar och tidplaner för budgetprocessens genomförande, vilka tillämpas. Däremot saknas dokumenterade ekonomistyrningsprinciper/riktlinjer som tydliggör förutsättningar, ansvar och åtagande för budgeten på olika nivåer.
- ▶ Granskade planerings- och uppföljningsunderlag följer fastlagda mallar, men saknar i stor utsträckning genomarbetade risk- och konsekvensanalyser som underlag för beslut om budget samt åtgärder för att säkerställa ekonomi i balans.
- ▶ Vi ser risker med att det saknas ett dokumenterat, systematiskt och enhetligt arbetssätt för att göra prioriteringar i verksamheter vars produktion överstiger tillgänglig finansiering över tid. Det är inte tydliggjort vilka prioriteringar som ska ske på politisk nivå respektive verksamhetsnivå.
- ▶ Det saknas även ett dokumenterat och enhetligt förhållningssätt till hur avvikelser från budget ska hanteras. Även om budgetavvikelser identifieras tidigt under året sker inte tillräckliga åtgärder för att uppnå en ekonomi i balans inom alla verksamhetsområden.

Vi bedömer det positivt att en översyn av planerings- och uppföljningsprocessen samt ekonomiorganisationen har initierats.

Utifrån granskningens slutsatser rekommenderar vi följande:

Regionstyrelsen och Hälso- och sjukvårdsnämnden:

- ▶ Säkerställ att de budgetunderlag som lämnas till styrelsen för beredning innehåller dokumenterade risk- och konsekvensanalyser av tillräcklig kvalitet för att kunna bedöma rimlighet i budget samt föreslagna åtgärder
- ▶ Tillse en tydlig struktur för att arbeta med prioriteringar i budgetberedningen
- ▶ Vidta åtgärder för att budgetbeslutet för Hälso- och sjukvårdsnämnden baseras på en realistisk bild av vilka förutsättningar som råder

Regionstyrelsen:

- ▶ Fastställ principer för ekonomistyrning, där ansvar och åtagande för budgeten på olika nivåer i organisationen framgår
- ▶ Säkerställ tillräckliga tidsramar för beredning utifrån beslutade planeringsdirektiv, för att främja en kvalitativ dialog och återkoppling på olika nivåer i organisationen
- ▶ Tillse ett enhetligt och systematiskt arbetssätt rörande avvikelsehantering och åtgärdsplaner vid bristande budgetföljsamhet

Kollektivtrafiknämnden :

- ▶ Säkerställ att månadsvisa ekonomiska uppföljningar genomförs i enlighet med regionens bestämmelser

2. Inledning

2.1 Bakgrund

En väl fungerande budgetprocess och budgetföljsamhet stärker regionens förutsättningar för att uppnå god ekonomisk hushållning. Grundläggande för legitimiteten och förtroendet för de offentliga verksamheterna är att de förmår att bedriva en ändamålsenlig verksamhet. Med det menas att regionen ska genomföra lagstadgade uppgifter och politiskt fattade beslut och verka i riktning mot de mål som fullmäktige beslutat. Det ska ske med beaktande av förväntningarna på rättssäkerhet, god ekonomisk hushållning, kvalitet och effektivitet.

Revisorerna har i sin revisionsplan för år 2021 uppmärksammat risker vad gäller budgetprocessen. Mot bakgrund av detta har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av budgetprocessen.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om Regionstyrelsen och nämnderna, utifrån sina respektive uppdrag och ansvarsområden, har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll avseende regionens budgetprocess.

För att nå syftet med granskningen besvaras följande delfrågor:

- ▶ Finns aktuella och tydliga dokumenterade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande och tillämpas dessa?
- ▶ Finns ett tydligt ansvar för budgetprocessen? Hur ser beslutsprocessen och beslutshierarkin ut, det vill säga hur och på vilken nivå sker fördelningen på olika nivåer i organisationen?
- ▶ Finns en tydlig koppling mellan verksamheternas budgetmedel/ekonomiska mål och uppdrag/produktionsmål?
- ▶ Förankras budgeten med ansvariga ute i verksamheterna och sker kommunikation till medarbetarna för att skapa medvetenhet om budgeten och dess konsekvenser?
- ▶ Hur går prognosarbetet till och har framtagna prognoser en godtagbar träffsäkerhet?
- ▶ Finns det en tillfredsställande uppföljning av det ekonomiska utfallet i förhållande till budget?
- ▶ Hur fungerar avvikelshantering? Vilka krav på åtgärder finns? Fungerar budgeten som styrinstrument?

2.3 Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen ska ligga till grund för 2021 års ansvarsprövning och avse uppföljning av 2020 års budget samt framtagande av budget 2022.

Granskningen omfattar en bedömning av regionens hela budgetprocess, från övergripande nivå, ut till samtliga nämnder och verksamheter men med fokus på Hälso- och sjukvårdsnämnden. Granskningen omfattar enbart den finansiella delen av processen.

2.4 Revisionskriterier

Granskningens revisionskriterier beskrivs i bilaga 1.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Granskade dokument och intervjuade funktioner framgår av källförteckningen.

Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsesgranska rapporten.

2.6 Utgångspunkter för bedömning av budgetprocessen

Ett syfte med beredningen av budgeten är att den ska leda fram till att fullmäktige kan fastställa en realistisk budget, det vill säga en budget som kan hållas och som stödjer genomförandet av uppdraget. Detta förutsätter i sin tur att beredningsprocessen genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

Ett primärt syfte för budgetprocessen är att skapa en tydlighet beträffande verksamheternas ekonomiska villkor samt att förutsäga resultatet. Viktiga förutsättningar för en ändamålsenlig budget är att den:

- ▶ Kopplas till vad som ska uppnås (mål och volymer).
- ▶ Baseras på en realistisk resursfördelning som ger rimliga förutsättningar att genomföra uppdraget.
- ▶ Säkras (är trovärdig i den meningen att det finns realistiska förutsättningar att hålla budgeten).
- ▶ Respekteras.

För att budgeten ska kunna fungera som ett effektivt styrmedel är det väsentligt att verksamheten ges realistiska förutsättningar att klara sitt uppdrag. Vår erfarenhet är att en orealistisk budget sällan eller aldrig ger önskvärda styreffekter. På motsvarande sätt ska inte budgetförutsättningarna vara för "generösa" så att verksamhetens drivkrafter att förbättra kostnadseffektiviteten minskar. Även om en verksamhet får en budget som understiger den förväntade faktiska kostnaden så innebär det inte per definition att den är orealistisk. Istället kan det vara så att det är ett uttryck för att verksamheten förväntas reducera kostnaderna. Det är samtidigt viktigt att sådana krav är väl underbyggda och att de kommuniceras i budgetprocessen. I första hand bör krav ges riktat istället för generellt till all verksamhet och utgå ifrån en analys där potentialer till kostnadseffektiviseringar har identifierats.

Ett meningsfullt budgetarbete kräver att upprättade budgetar är trovärdiga. Upprättade budgetar på olika nivåer i organisationen bör betraktas som ett ekonomiskt åtagande. Om ett åtagande ska uppfattas som trovärdigt måste det framgå vilka huvudsakliga aktiviteter som har vidtagits/kommer att vidtas för att uppnå ett balanserat resultat. Vår erfarenhet är att förutsättningen för budgethållning generellt kan förbättras genom att aktiviteter/åtgärder för budgethållning identifieras och planeras i ett tidigt skede av budgetarbetet. Riskbedömningar bör därför göras på olika nivåer, för att identifiera vilka aktiviteter/åtgärder som behöver vidtas för att hålla budgeten. Aktiviteterna/åtgärderna bör sedan samlas i en handlingsplan för budgethållning. I det här sammanhanget kan det konstateras att det är viktigt att det finns en tydlighet i ansvar och roller, styrregler och en väl fungerande dialog samt att respekten för styrregler upprätthålls.

En viktig förutsättning för budgethållning är att det finns en fungerande ekonomisk uppföljning tillsammans med att tillförlitliga prognoser görs. Detta ställer i sin tur krav på regelbundna resultatrapporter där väsentliga avvikelser är analyserade tillsammans med förslag på vilka åtgärder som kommer att vidtas. En dialog utifrån detta måste föras mellan ledning och verksamhet som utmynnar i en överenskommelse att vissa åtgärder ska vidtas. Genomförandet av dessa behöver sedan fortlöpande följas upp.

3. Styrande dokument och förutsättningar för budgetprocessen

Avsnittet behandlar delfrågorna om det finns dokumenterade regler och rutiner samt dess tillämpning samt om det finns ett tydligt ansvar för budgeten i fastställda styrdokument.

När granskningen genomförs är ett flertal nyckelfunktioner inom ekonomi samt ett antal intervjuade chefsfunktioner nya inom sina respektive roller. Detta medför att de i begränsad omfattning har erfarenhet av budgetprocessen och dess ingående delar. Härutöver pågår en översyn av regionens ekonomiorganisation samt planerings- och uppföljningsprocess. Vid tiden för granskningen är arbetet fortfarande i sin linda.

Vidare har coronapandemin medfört en väsentlig påverkan på regionens verksamheter under 2020 och 2021, inte minst avseende budgetförutsättningar. Detta får till följd att prognoser och utfall inte enkelt kan jämföras mot tidigare år. Statsbidrag med anledning av pandemin har medfört en väsentlig intäktsökning för regionen under 2020.

Omställningen med anledning av pandemin har haft stor påverkan på både produktion och verkställighet av politiska beslut. Av regionens budgetunderlag framgår att det under 2021 återstår ett stort arbete att hantera uppskjuten vård och att återaktivera verkställighet för tidigare fattade beslut. Medel för återställning och omställning kommer att hanteras av Regionstyrelsen fram till 2024 för åtgärder, främst inom hälso- och sjukvården, men också till omställningskostnader inom andra verksamhetsområden. Dessa sammantagna omständigheter bör beaktas vid läsning av rapporten.

3.1 Regionens styrning av budgetprocessen

Övergripande mål om ekonomi i balans

Regionfullmäktige har i regionplan 2022 samt flerårsplan 2022-2024 fastställt fyra effektmål, varav ett är en hållbar organisation. Inom målet ingår en *ekonomi i balans*, som innebär att verksamheten ska bedrivas med god ekonomisk hushållning, kostnadskontroll och en långsiktig ekonomisk hållbarhet. Det finansiella målet på både kort och lång sikt anges vara en god handlingsberedskap för att möta regionens utmaningar. I Regionfullmäktiges mätplan framgår de mått som används för att mäta målluppfyllelse.

Tabell 1. Regionfullmäktiges indikatorer för ekonomi i balans

Indikator	Indikatornivå	Frekvens
Nettokostnad mot budget	Beslutad nettokostnadsram	Delår
Nettokostnadernas andel av skatteintäkter och generella statsbidrag	98 %	Helår
Soliditet	Ökande (positiv soliditet 2026)	Helår

Vidare skrivningar om regionens finansiella handlingsberedskap finns framförallt i *reglemente gällande god ekonomisk hushållning*.¹ Här fastställs att regionen på kort sikt ska ha *god handlingsberedskap*, vilket avser att nettokostnadernas andel av skatteintäkter och generella bidrag ska vara 98 procent.² Vidare framgår att andra indikatorer för god handlingsberedskap är likviditet och att avsätta medel till pensioner. Indikatorer eller målvärden har dock inte definierats vidare.

Reglementet fastställer även att regionen ska ha en långsiktigt stark ekonomi, vilket avser att årets resultat uppgår till minst 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Vidare anges att "lämpliga indikatorer" inom området är självfinansieringsgrad för investeringar samt soliditet. Reglementet fastslår inte några indikatorer för användning.

Regionens styrmodell är en kombination av mål- och ramstyrning, vilket innebär en central planering där Regionfullmäktige fattar beslut om mål och budget på övergripande nivå, inklusive nämndnivå.

Regionplan 2022 samt flerårsplan 2022-2024

I budgetbeslutet den 8 december 2020 fastställde Regionfullmäktige nettokostnadsramen för Region Värmland 2022 till 10 028 miljoner kronor (mkr). Under våren 2021 har nya prognoser gjorts för samtliga delar av nettokostnaderna. SKR publicerade en ny skatteprognos inklusive generella statsbidrag och en ny bedömning av de finansiella intäkterna och kostnaderna för perioden togs fram.

Mot bakgrund av de nya prognoserna budgeteras nettokostnadsramen för 2022 till 10 364 mkr, vilket utgör 99,5 procent av skatter och generella statsbidrag och således är högre än angivet mål. Det betyder att ytterligare ca 150 mkr fördelas

¹ Beslutat av Regionfullmäktige 2019-01-01.

² Den exakta andelen beslutas av Regionfullmäktige i den årliga regionplanen. I regionplan 2021 och 2022 har andelen angetts till 98 procent.

proportionellt i nettokostnadsramarna till styrelsen och nämnderna som förstärkning i arbetet med att utveckla och ställa om inför framtidens behov.

I regionplanen tilldelas respektive nämnd en nettokostnadsram. I verksamhetens nettokostnader ingår verksamhetens intäkter, kostnader och avskrivningar, med undantag för de finansiella kostnaderna och finansiella intäkterna. Intäkterna har budgeterats utifrån en försiktig bedömning av tidigare års resultat och en analys av tillkommande eller uteblivna avgifter och bidrag.³ De riktade statsbidragen hanteras i en särskild process där regionens medverkan i de nationella satsningarna beror på hur väl de svarar mot regionens mål.⁴ Utöver ramen har nämnderna även intäkter och medel för statliga uppdrag.

Det betonas att det i nettokostnadsramen ingår ett behov att dämpa kostnadsutvecklingen med cirka 75 mkr 2022 (295 mkr 2021). Behovet har beräknats med utgångspunkt i prognosen efter första tertiet 2021, uppräknat med kända kostnadsökningar och relevanta index. Vi noterar att i regionplan 2021 gjordes motsvarande bedömning först efter andra tertiet 2020.

I nämndernas ramar ingår budgetmedel för fasta kostnadsökningar, som pensionskostnader, försäkringar, avskrivningar och vissa redan tecknade avtal. Löneökningar för personal räknas inte som fasta kostnadsökningar, utan fungerar som ett indirekt effektiviseringskrav.

Det framgår vidare att regionledningen "behöver ta fram strategier för att uppnå en dämpad kostnadsutveckling". Det betonas att arbetssätt behöver ändras, samt att regionen behöver prioritera, intensivifiera och slutföra påbörjade projekt. Arbetet med strategierna är inte påbörjat vid tidpunkten för granskningen.

Av nettokostnadsramen 2022 utgör Hälso- och sjukvårdsnämnden 73,4 procent, Regionstyrelsen 16,9 procent, Kollektivtrafiknämnden 7,3 procent, Kultur- och bildningsnämnden 1,5 procent och Regionala utvecklingsnämnden 0,7 procent.

Regionplanen innehåller vidare investeringsplan samt övergripande planeringsförutsättningar. Här beskrivs demografiska förutsättningar, ekonomiska förutsättningar samt en övergripande riskanalys där pågående pandemi är central. Det betonas att den ekonomiska flerårsprognosen bygger på osäkra prognoser. Likt övriga regioner i Sverige fortsätter Region Värmlands kostnader att öka i snabb takt. De främsta orsakerna är kostnadsökningar inom bland annat kollektivtrafik, läkemedel, bemanning och teknisk utveckling inom hälso- och sjukvård. Stödåtgärder och omställningar har under 2020 täckt upp för en minskad skatteunderlagstillväxt.

Regler och rutiner för budgetprocessen är på övergripande nivå

Utöver regionens reglemente för god ekonomisk hushållning, finns direktiv och anvisningar som ger en övergripande bild av hur budgetprocessen ska genomföras.

Allmänna bestämmelser för styrelse och nämnder reglerar formella ansvar och arbetsformer för respektive nämnd. Bestämmelserna anger att varje nämnd ska ta fram en nämndplan som innehåller mål, uppdrag och budget. Vidare framgår att uppföljning ska ske två gånger per år, en gång per augusti och en per december. Därtill ska styrelsen genom sin uppsiktsplikt även följa upp per tertial 1 (april). Här framgår att om styrelsen uppmärksammar väsentliga avvikelser ska styrelsen informera fullmäktige. Det tydliggörs inte vad som utgör en väsentlig avvikelse. Det framgår inte heller krav på att nämnderna – eller styrelsen genom sin uppsiktsplikt – ska vidta åtgärder vid uppmärksammade avvikelser.

Planeringsdirektiv (som beslutas årligen) beskriver inriktningen för regionens planeringsarbete och anger övergripande planeringsförutsättningar och ekonomiska förutsättningar.⁵ Direktiven innefattar en övergripande tidplan men redogör inte för former för politiska eller verksamhetsdialoger på övergripande nivå eller nämndnivå. Planeringsdirektiven beskrivs vidare i kapitel 3.

Budgetanvisningar innehåller regionens principer för att stödja controllers vid budgetering av intäkter och kostnader. I detta ingår exempelvis övergripande tidplan på verksamhets- och regionnivå samt konton och koder, regler för periodisering och budgetväxlingar samt olika ansvar för avstämningar. Rörande budgetansvar framgår att chef för respektive verksamhet äger budgeten och får stöd av controller för att ta fram underlag samt göra beräkningar och analyser.⁶ Det finns även anvisningar

³ Verksamhetens intäkter inkluderar bland annat intäkter för patientavgifter, egenavgift för sjukresor, taxi och färdtjänst, biljett- och periodkortsintäkter, skolskjuts, intäkter för försäljning av utbildningsplatser, uthyrning av lokaler och EU-bidrag samt riktade statsbidrag. Det är också intäkter för såld verksamhet och sålda tjänster. Verksamhetens kostnader inkluderar kostnader för personal, köp av verksamhet, verksamhetsknutna tjänster, läkemedel, material och varor, lämnade bidrag, övriga verksamhetskostnader samt avskrivningar.

⁴ Eftersom dessa intäkter och kostnader beräknas motsvara varandra anges att påverkan på regionens budgeterade nettokostnader neutralt för de riktade statsbidragen.

⁵ Utöver detta direktiv finns befintliga styrande dokument som också ska beaktas, till exempel Värmlandsstrategin och inriktningen i framtidens hälso- och sjukvård, trafikförsörjningsplan och kulturplan.

⁶ Att t.ex. budgetväxlingar sker på korrekt sätt säkerställs av områdescontroller eller motsvarande funktion. Eventuella budgetväxlingar, som är överenskomna gällande uppdrag och resurs/budget mellan nämnder, beslutas i regionstyrelsen. Beslut om sådana förändring innebär justerad ram.

för hur budgeten ska registreras i verktyget Raindance. Anvisningarna behandlar inte utifrån vilka principer resurser ska fördelas eller prioriteras.

Det finns i övrigt inga övergripande ekonomistyrningsprinciper eller riktlinjer, som tydliggör roller och åtaganden för det ekonomiska ansvaret på verksamhets- och enhetsnivå. Det framgår inte heller av underlagen vilka modeller för uppräknings som används för olika kostnadsposter. De sammantagna budgetförutsättningarna tydliggörs inte i underlaget vi tagit del av.

Nämnderna tydliggör inte hur målet om ekonomi i balans omhändertas

Nämnderna ska bryta ner fullmäktiges mål i sina respektive nämndplaner, men det finns enligt uppgift inga enhetliga krav kring hur verksamheterna ska omhänderta effektmålen i nämndplanen. Detta är något som även noterades i revisionens granskning av målstyrning under våren 2021.⁷ Vid tidpunkten för denna granskning har nämndplanerna för 2022 ej beslutats, varpå nämndplanerna för 2021 är de senast framtagna.

Regionstyrelsen anger i sin nämndplan för 2021 övergripande vad god ekonomisk hushållning innebär, men utvecklas inte hur målet ska omhändertas. Vidare framgår att Regionstyrelsen under 2021 ska sörja för att regionens styrsystem utvecklas genom att systematiseras, effektiviseras, tydliggöras samt öka kunskapen kring styrning inom organisationen.

Nämnderna har en övergripande beskrivning av sin nettokostnadsram samt prioriteringar och uppdrag för året. Nämndplanerna innehåller inga analyser avseende prioriteringar eller effektiviseringar knutna till budget.

Vi har inte tagit del av några risk- eller konsekvensbeskrivningar avseende budget knutet till nämndplanerna.⁸ Samtliga internkontrollplaner innehåller åtgärder kopplat till fullmäktiges mål på ett övergripande plan, inklusive ekonomi i balans. Vi har dock inte noterat några specifika risker knutet till budgethållning.

Nämndplanerna beslutas under september, och därefter tas förvaltnings- och verksamhetsplaner fram för kommande år. Vi har tagit del av ett urval verksamhetsplaner för 2021, där mål och indikatorer för ekonomi i balans tydliggörs i olika omfattning.

3.2 Vår bedömning

Vår bedömning är att det finns direktiv och anvisningar för beredningen av budgeten, men att dessa är på en mycket övergripande nivå. Anvisningarna behandlar inte utifrån vilka principer resurser ska fördelas eller prioriteras. Det saknas ekonomistyrningsprinciper eller motsvarande som tydliggör ansvar och åtagande för budgeten på olika nivåer i organisationen, utöver att varje chef har ansvar för sin budget. Bedömning avseende avvikelsehantering ses i avsnitt 5.

Sammantaget bedöms regler och rutiner för budgetprocessen inte vara fullt ut ändamålsenliga. Vi bedömer vidare att ansvaret för budgeten är inte fullt ut tydliggjort i fastställda styrdokument.

Vi har inte noterat brister i tillämpningen av beslutade styrdokument, men bedömer att befintliga styrdokument behöver utvecklas och förtydligas för att fungera styrande.

⁷ Granskning av målstyrning, REV/20016

⁸ Enligt uppgift görs riskbedömningar inom ramen för arbetet med nämndplan, men vi har inte tagit del av något samlat underlag avseende detta.

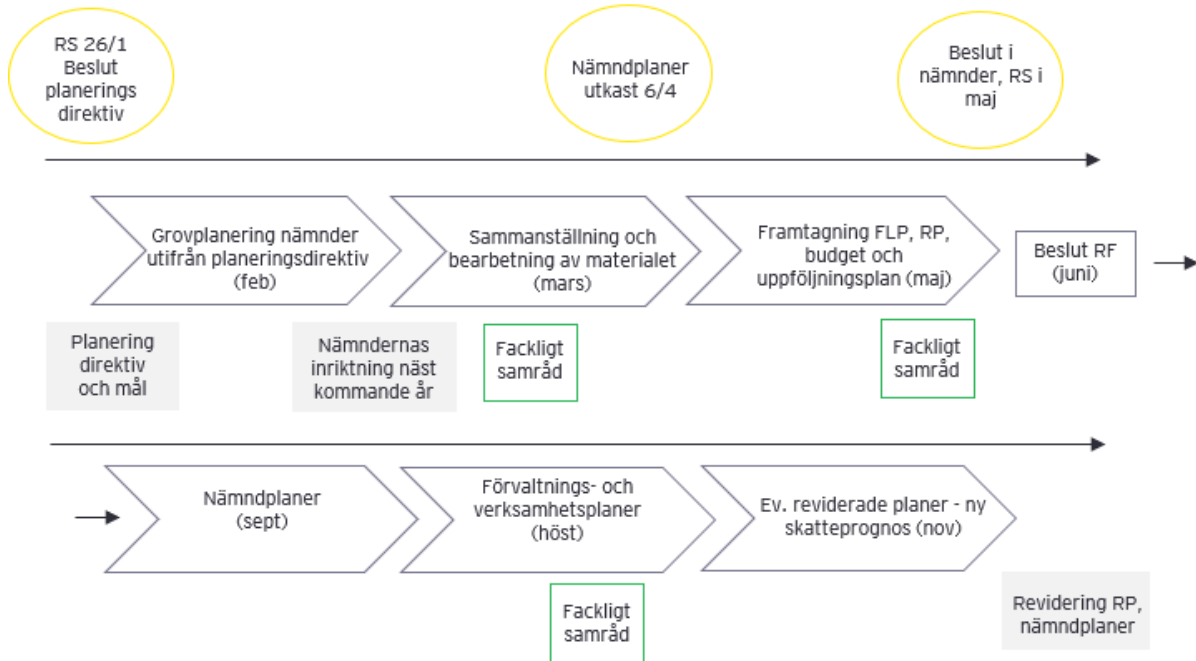
4. Budgetprocessens genomförande

Avsnittet behandlar delfrågorna om det finns ett tydligt ansvar i genomförandet av regionens budgetprocess, om det finns en tydlig koppling mellan budget och mål samt om budgeten förankras med ansvariga ute i verksamheterna.

Granskningen avser 2021, då planeringsprocessen inför 2022 pågår. Regionens planeringsdirektiv utgör utgångspunkt för budgetprocessen och anger kortfattat att nämnderna ska sträva mot Regionfullmäktiges effektmål, där ekonomi i balans ingår. I planeringsarbetet ingår att ta fram prognoser på intäkter och kostnader.

De ekonomiska förutsättningarna var inte fastställda när planeringsdirektivet för 2022 beslutade i januari 2021 (vilket även var fallet för 2021 års planeringsdirektiv). Vidare framgår att det finns tidigare fattade beslut avseende flera av de väsentliga kostnadsslagen, exempelvis pensionskostnader. Nämndernas grovplanering bedömdes därför (både inför 2021 och 2022) kunna fortgå utifrån föregående års budgetram. Processen sker enligt bilden nedan.

Bild 1. Planeringsprocessen inför 2022, Region Värmland (sammanställd av EY)



Av planeringsdirektivet framgår att nämnderna ska överlämna ett svar till Regionstyrelsen senast under mars månad. Svaret ska innehålla förslag till innehåll till regionplanen inom nämndens ansvarsområde och så långt möjligt också utgöra underlag för nämndplanen. Det framgår att nämnden ska planera för verksamhet inom sitt ansvarsområde inom ekonomisk ram samt att investeringsbehov ska identifieras och innefattas. Direktiven saknar ytterligare instruktioner eller krav på beräkningar eller risk- och konsekvensanalyser med avseende på budgethållning.

Av planeringsdirektivet för budget 2022 framgår att regiondirektören får i uppdrag att utveckla planeringsprocessen för kommande år. Förenkling och anpassning ska ske så att processen optimeras och en ökad styrning kan uppnås.

Regionfullmäktige beslutar om regionplanen i juni utifrån underlag från nämnderna. Tidplanen för vårens planeringsprocess ses nedan.

Tabell 2. Tidplan, planeringsprocessen för 2022 Region Värmland (sammanställd av EY)

Datum 2021	Aktivitet
21/1	Temadag
26/1	Regionstyrelsen beslutar om planeringsdirektiv
27/1-6/4	Nämnderna arbetar med sina delar
30/3	Nämnderna ska lämna in underlag till Planering och ekonomiavdelningen
29/4	Skatteprognos från SKR
4-7/5	Nämndmöten
11/5	Dialog Regionstyrelsens arbetsutskott (AU)

12-18/5	Nämndmöten (ev. revidering)
19/5	Extra RSAU, beredning regionplan och budget
2/6	Regionfullmäktige beslutar om regionplan och budget

Regionfullmäktiges beslut om budget föregås av beredning i Regionstyrelsens arbetsutskott. Utskottet består av fem ledamöter och fem ersättare, vilket inte representerar samtliga partier i fullmäktige. För att stärka demokratin och delaktigheten under pandemin har Regionstyrelsen inrättat en tillfällig nämndberedning inför beslut om budget för 2022.⁹ Nämndberedningen består av samtliga regionråd.

Nämndplanerna för 2021 (som är de senast beslutade när granskningen genomförs) reviderades samtliga under mars 2021 utifrån osäkerheten avseende pandemins påverkan på verksamheten. Fullmäktige beslutade den 8 december 2020 beslut om en ökad nettokostnadsram på 80 mkr, som fördelas enligt följande:

- Regionstyrelsen anvisas 24 mkr
- Hälso- och sjukvårdsnämnden anvisas 27 mkr
- Kollektivtrafiknämnden anvisas 7 mkr
- Regionala utvecklingsnämnden anvisas 14 mkr
- Kultur- och bildningsnämnden anvisas 7 mkr
- Hjälpmedelsnämnden anvisas 1 mkr

Intervjuade betonar att sena beslut medför svårigheter att planera och justera för innevarande år, även om pandemin medfört särskilda omständigheter i verksamheterna.

4.1 Nämndernas budgetarbete

Grovplanering och kostnadsinventeringar

De mindre nämnderna som omfattas av granskningen arbetar mer övergripande med sin grovplanering utifrån planeringsdirektivet än Hälso- och sjukvårdsnämnden. Inom Regionala utvecklingsnämnden genomför direktör tillsammans med sin ledningsgrupp grovplaneringen för hela verksamheten. Även inom Kultur- och bildningsnämnden sker grovplaneringen på en övergripande nivå, då budgeten inte medför större förändringar mellan år, undantaget vissa statsbidrag.

Inom Hälso- och sjukvårdsnämnden genomför samtliga budgetansvariga chefer en kostnadsinventering för sin verksamhet med stöd av controller. Intervjuade verksamhetsföreträdare beskriver att kostnadsinventeringen ger ett beräknat kostnadsläge inklusive förväntade kostnadsökningar. Kostnadsinventeringarna uppges utgöra en överlag realistisk uppskattning av kommande års kostnadsläge.

Genomförda kostnadsinventeringar aggregeras från verksamhetsnivå till områdesnivå (slutenvård respektive öppenvård) för vidare behandling. Detta skapar förutsättningar för att se de organisatoriska enheterna i förhållande till varandra. Denna typ av jämförelse möjliggör även för justeringar i uppskattade kostnader innan kostnadsinventeringen överlämnas vidare till förvaltningsnivå. Samtliga kostnadsinventeringar ställs samman och resultatet blir ett förslag till nämndens svar.

Nämndernas svar inkluderar inte risk- och konsekvensanalyser utifrån äskad ram

Nämnderna arbetar med svaret på planeringsdirektivet under februari och mars. I Hälso- och sjukvårdsnämndens svar inför 2022 prognostiserar tjänsteledningen ett underskott på cirka 300–400 mnkr, som beror på årliga kostnadsökningar (för året framåt och flera år bakåt) i befintlig verksamhet. Det avser till exempel lönerörelse, medicinteknisk utveckling, nya läkemedel, generella prisökningar samt fler anställda än året innan. Verksamheten har under 2020 med anledning av pågående pandemi inte haft möjlighet att ställa om eller effektivisera i motsvarande omfattning.

Vidare betonas att det senaste årets överskott förklaras av extra statliga tillskott för pandemin och om dessa stöd minskar eller att övriga statliga bidrag för överenskommelser upphör, är det nettokostnadsramen som ska rymma kostnaderna.

Kultur- och bildningsnämnden, Regionala utvecklingsnämnden och Kollektivtrafiknämnden berör inte specifikt målet ekonomi i balans i sina svar på planeringsdirektivet, utan har generella beskrivningar kring målsättningar, uppdrag och inriktning. Samtliga beskriver satsningar inför 2022 som föranleder utökning av ram, men endast Kultur- och bildningsnämnden samt Regionala utvecklingsnämnden har angett konkreta budgetäskanden.

Svaren på planeringsdirektiven innehåller inga risk- eller konsekvensanalyser avseende budgethållning, eller vilka åtgärder

⁹ Motsvarande beslut togs även inför 2021 års budget.

som kommer behöva vidtas om äskad ram inte erhålls.

Fördelning sker i linjeorganisationen

Utifrån beslut om budget fördelar nämnderna sin nettokostnadsram till respektive direktör, som i sin tur fördelar budget till nästa organisatoriska nivå. Detta framgår av budgetanvisningarna. Budgetramar per nämnd/område sätts för den totala nettokostnaden, kostnader för läkemedel och läkemedelstjänster¹⁰ samt köp av högspecialiserad vård. Enligt uppgift hanteras generella statsbidrag på nämndnivå, snarare än att fördelas ut till respektive verksamhet. Härutöver tydliggör anvisningarna inte efter vilka principer resurser ska fördelas eller prioriteras. Exempelvis saknas det anvisningar för i vilka fall prioriteringar i fördelningen ska lyftas till nämnden.

För Hälso- och sjukvårdsnämnden fattas beslut om budget av hälso- och sjukvårdsdirektören, som fördelar budgeten till områdeschefer. Fördelningen sker vidare till verksamhetschefer, avdelningschefer och enhetschefer. Inom område öppenvård ingår fördelningsnycklar inom ramen för ersättningsmodell i Vårdval Vårdcentral, som utgörs av kapiteringsersättning utifrån vårdtyngd samt ett antal särskilda ersättningar.

Enligt budgetanvisningarna har chefen inom respektive verksamhet ägarskap över budget. Det sker dock ingen formell överlämning av budget där respektive budgetansvarig chef "accepterar" att verksamheten ska genomföras enligt fastställda mål inom den ram som tilldelats.

Budgeten blir inte styrande inom hälso- och sjukvården

Intervjuade är samstämmiga i att budgetprocessen har fått en tydligare struktur, men beskriver att det saknas ändamålsenliga arbetssätt för planering och uppföljning. Flera intervjuade (både tjänstepersoner och förtroendevalda) lyfter fram att det tidplanen i många fall blir kort och att det saknas framförhållning för att kunna arbeta med ändamålsenliga analyser och återkoppling i processens olika steg. Utifrån regionens organisation med en samlad förvaltning bedöms detta vara centralt för att ge nämnderna adekvat utrymme att göra inspel.

Enligt flera intervjuade är det inte fullt ut tydliggjort vad det innebär att som chef äga sin budget. Kostnadsläget inom hälso- och sjukvården påverkas av ett flertal faktorer där utvecklingen upplevs ligga utanför verksamhetens kontroll, som t.ex. läkemedelskostnader, statsbidrag samt hyrläkarberoende i vissa fall. Uppräkningen motsvarar för flera poster inte kostnadsutvecklingen och det efterfrågas en omvärldsanalys där hänsyn tas till förväntade kostnader. Sammantaget upplevs budgeten inte realistisk. Intervjuade efterfrågar en ökad transparens och förutsägbarhet i tilldelning av medel rörande volymökningar. Dessa synpunkter speglas inte lika tydligt inom övriga intervjuade verksamheter.

Intervjuade chefer kommunicerar löpande avseende budgetfrågor med sina medarbetare i ledningsgrupper, på arbetsplatsträffar och inom ramen för ordinarie uppföljning. Vid prognosticerade underskott sker generellt en tätare dialog.

Flera intervjuade inom hälso- och sjukvårdsverksamheterna uppger att den budget som fördelas ofta är väsentligt lägre än det behov som uppskattades i verksamhetens kostnadsinventering, utan att utgångspunkterna för prioritering eller möjliga effektiviseringar tydliggörs. Intervjuade beskriver sammantaget ett kontinuerligt förväntansgap mellan budget och tilltänkt produktion, vilket leder till att budgeten inte används fullt ut som styrmedel. Vidare noteras följande synpunkter:

- Den kostnadspost som chefer har tydligast rådighet över är personalkostnader. Då det inte sker någon indexuppräknings avseende löner från år till år, finns ett indirekt besparingskrav.
- Behovet av inhyrd personal underskattas generellt i prognosarbetet.
- Inom öppenvården beskrivs de nyckeltal som ligger till grund för kapiteringsersättningen för vårdcentralerna vara inaktuella, vilket medför en inbyggd svårighet att klara budget.
- Generella statsbidrag fördelas inte alltid ut till verksamheterna där kostnader uppstår, utan hanteras av nämnden centralt och kan då täcka eventuella underskott. Nämnden blir då mer reaktiv än proaktiv vid underskott.

De intervjuade beskriver att utvecklingsarbete pågår med att införa systemstödet Goli för produktionsplanering inom hälso- och sjukvården. Detta kommer att tydliggöra förutsättningarna för produktionen i vissa verksamheter, då det kommer möjliggöra för överenskommelser om vilken vård som ska produceras inom den givna ramen.

4.2 Vår bedömning

Vår bedömning är att ansvaret för budgetprocessen är delvis tydliggjort. Vår bedömning grundar sig på att det finns ett inarbetat arbetssätt där överordnad nivå fördelar budget till underordnad nivå, men att åtagandet för budget inte tydliggjorts tillräckligt i organisationen. Beslutshierarkin är inte tydliggjord avseende när prioriteringar i fördelningen bör lyftas till nämndnivå.

¹⁰ Vad gäller läkemedel görs en samlad uppskattning utifrån dels inspel från Socialstyrelsen, dels bedömning av utgående patent, nya metoder och nya läkemedel.

Vidare bedömer vi att det saknas koppling mellan verksamheternas budget/ekonomiska mål och uppdrag/produktionsmål. Här ligger vår tonvikt i bedömning på Hälso- och sjukvårdsnämnden, där verklig kostnadsutveckling inte beaktats tillräckligt i beredningen av budgeten under ett antal år. Vidare saknas dokumenterade analyser som tydliggör risker och konsekvenser i de fall ramen inte förväntas täcka planerad verksamhet, vilket är en väsentligt brist.

Slutligen bedömer vi att det finns en delvis tydlig förankring och kommunikation till medarbetarna för att skapa medvetenhet om budgeten och dess konsekvenser. Bedömningen grundar sig i att det sker en löpande kommunikation om budgeten på olika nivåer, men saknas ett tydligt överlämnande och formaliserat åtagande för budgeten.

Sammantaget finns ett antal brister i budgetprocessens genomförande.

5. Prognos, uppföljning och kontroll av budgetprocessen

Avsnittet behandlar revisionsfrågorna om hur prognosarbetet går till och om framtagna prognoser har en godtagbar träffsäkerhet, om det finns en tillfredställande uppföljning av det ekonomiska utfallet samt hur avvikelshantering fungerar.

5.1 Uppföljning och prognos

Prognos och uppföljning regleras i prognosanvisningar, där bland annat övergripande process för prognosarbetet och tidplan för uppföljning framgår samt särskilda anvisningar om vissa kostnader. Ansvarig chef ansvarar för prognos inom sin organisatoriska enhet och tar fram prognoser med stöd av controller, vilket beskrivs fungera väl överlag. Olika poster stäms av på olika nivåer i organisationen.

De intervjuade uppger att det finns vissa kostnadsposter där prognoserna över tid är realistiska. Ett tydligt exempel avser inhyrd personal inom hälso- och sjukvården, där intervjuade ger olika bilder av hur beräkning ska ske och i vilken utsträckningen prognosen blir ett användbart verktyg. I flera verksamheter används inhyrd personal kontinuerligt i högre utsträckning än vad prognoserna visar. Ett annat exempel är osäkerhet kring tillskott i form av statsbidrag som riskerar att skapa olika prognoser.

Nämnderna ska följa upp ekonomin månadsvis men lämnar prognoser per tertial

Regionplanen anger att nämnderna ska följa upp ekonomin månadsvis. Av möteshandlingar och protokoll framgår exempelvis att Hälso- och sjukvårdsnämnden genomfört sammanlagt nio uppföljningar under 2020, inklusive delårsrapport och årsredovisning.¹¹ Tre av uppföljningarna inkluderar två månader; januari och februari, juni och juli samt september och oktober. Prognos för ekonomiskt utfall för helåret 2020 framgår i uppföljningarna per tertial och således inte för alla månadsuppföljningar.

I månadsuppföljningarna ingår uppföljningen på kostnadsslag, men ej per verksamhet.¹² Här framgår ekonomiskt utfall samt avvikelser mot budget. Månadsuppföljningarna inkluderar även nettokostnadsutveckling samt vissa särskilda nyckeltal. Hälso- och sjukvårdsnämndens månadsuppföljning innehåller exempelvis ett särskilt avsnitt om kostnader för inhyrd personal. Intervjuade tjänstepersoner och förtroendevalda lyfter ett behov av att tydliggöra uppföljningen avseende analys av utfallet, för att möjliggöra ett ändamålsenligt underlag.

Av protokoll och handlingar framgår inte om alla nämnder genomför månadsuppföljningar i enlighet med regionplanen. Det framgår exempelvis inte av protokollgranskning om Kollektivtrafiknämnden har genomfört månadsuppföljningar och vad dessa i så fall visar.

5.2 Uppföljning av utfall

Enligt de allmänna bestämmelserna för styrelse och nämnder ska budget följas upp två gånger per år, genom delårsrapport och årsredovisning. Om uppföljningen visar väsentliga avvikelser från mål ska styrelsen informera Regionfullmäktige. Som tidigare beskrivits tydliggörs det inte vad som avses med en väsentlig avvikelse. Det finns inte heller dokumenterade krav på att nämnderna ska vidta åtgärder vid avvikelser.

Under 2020 behandlade Regionfullmäktige delårsrapporten på sammanträdet i oktober 2020 och årsredovisningen på sammanträdet i april 2021.

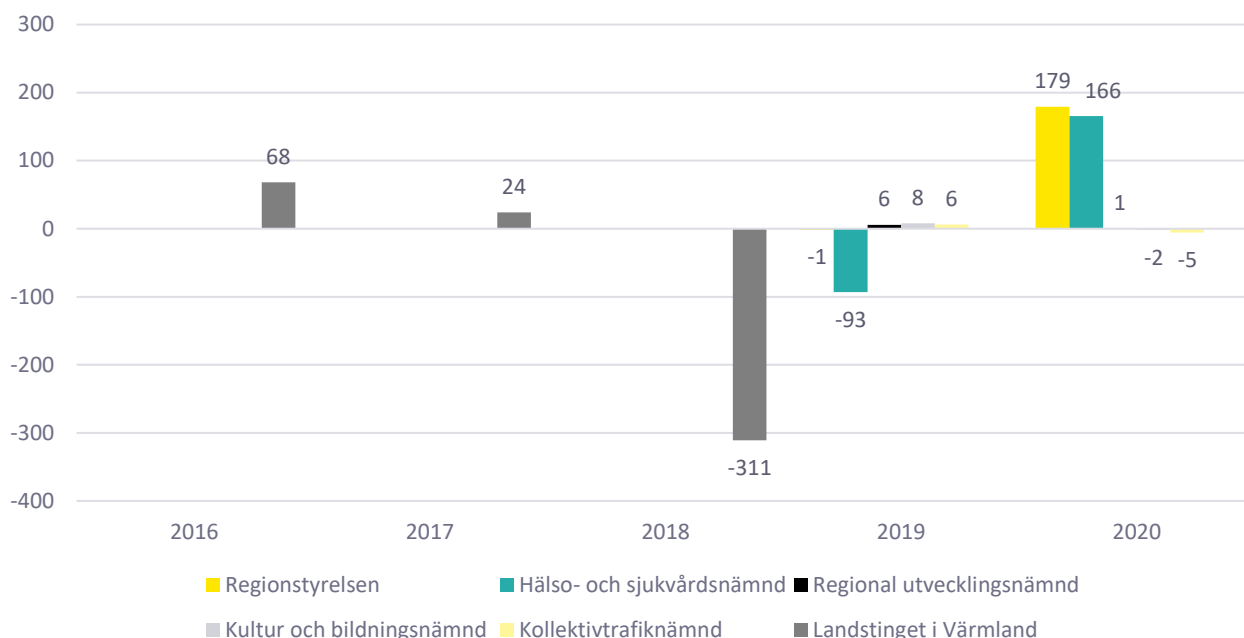
Det ekonomiska utfallet i förhållande till budget har varierat kraftigt de senaste fem åren

En jämförelse av de senaste fem årens resultat jämfört med budget visar varierande budgetavvikelser. År 2018 redovisade dåvarande landstinget en negativ budgetavvikelse om 311 mkr medan regionen under 2020 redovisade en positiv budgetavvikelse om 340 mkr. Det bör då beaktas att regionbildningen skedde 1 januari 2019, och att landstingsverksamheten dessförinnan inte kan jämföras fullt ut med nuvarande verksamhet. Under år 2020 har pågående pandemi påverkat utfallet väsentligt.

Diagram 1. Utfall mot budget 2016-2020 Region Värmland (mkr, utdrag ur driftredovisning)

¹¹ Månadsuppföljning har inte genomförts per januari.

¹² Exempel på kostnadsslag som följs upp är personalkostnader, läkemedel och köp av verksamhet.



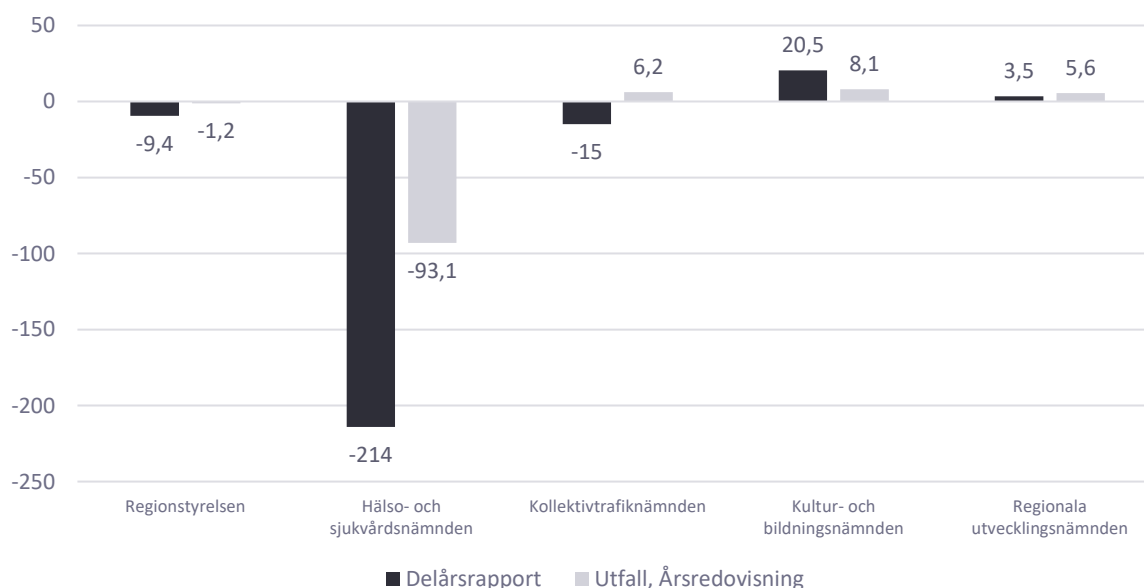
Hälso- och sjukvårdsnämnden gjorde underskott under 2019

År 2019 redovisade regionen som helhet ett positivt resultat om 537,8 mkr. Det positiva resultatet var framförallt hänförligt till realiserade vinster i värdepapper. Verksamhetens resultat var 96,7 mkr vilket var 37,3 mkr lägre än budget.

Under 2019 genomfördes ingen uppföljning för tertiäl 1, då regionen var nybildad. I delårsrapporten prognostiserade Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Kollektivtrafiknämnden underskott. I delårsrapporten anges att skälen för Regionstyrelsens underskott var att vissa budgetposter inte växlats över till rätt verksamhet i samband med regionbildningen. Vidare framgår att prognostiserade underskott inom Hälso- och sjukvårdsnämnden kan härledas till inhyrd personal.

Prognostiserade underskott inom Regionstyrelsen och Hälso- och sjukvårdsnämnden hämtades delvis in medan Kollektivtrafiknämnden vände till positivt resultat.

Diagram 2. Jämförelse mellan prognos vid delårsrapport och utfall i årsredovisning 2019 (mkr)



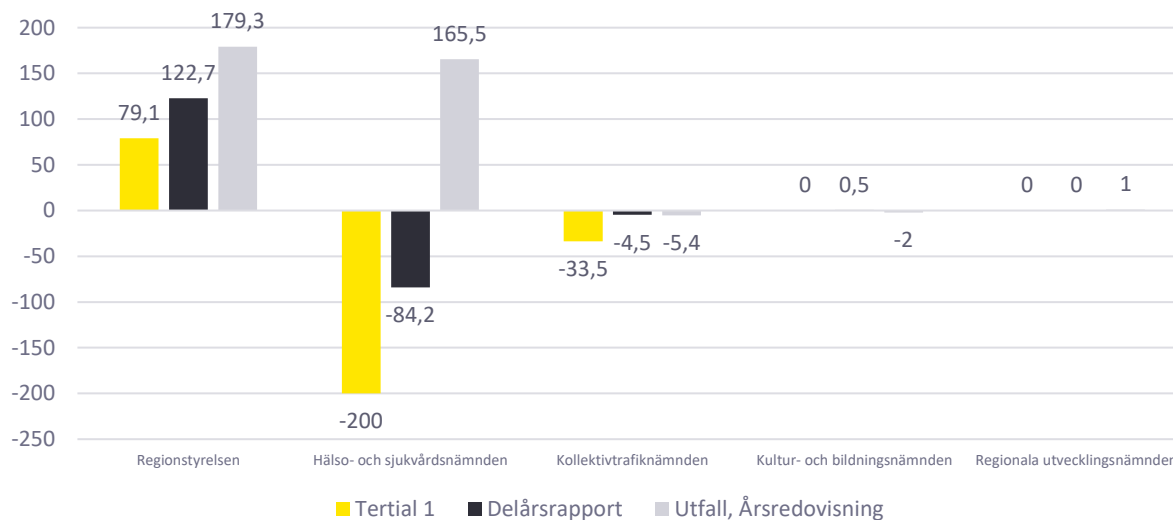
Utfallet för 2020 påverkades positivt av riktade statsbidrag

För 2020 redovisade regionen ett positivt resultat om 778 mkr. Det positiva resultatet var hänförligt dels till erhållna bidrag, dels realiserade vinster i värdepapper. Verksamhetens resultat var 673 mkr vilket var 491 mkr bättre än budget. Driftsredovisningen visar ett positivt utfall om 340 mkr jämfört med budget (se diagram 3 nedan).

I nedan diagram framgår styrelsens och nämndernas prognos per tertial 1, delårsrapport samt utfall för 2020. Vid tertial 1 prognostiserade flera nämnder underskott. Då hade pandemin ännu inte fått full effekt. Hälso- och sjukvårdsnämnden beskriver exempelvis att "den ekonomiska omställningen med anledning av coronapandemin började skönjas under mars, men i liten omfattning".¹³

Prognoserna förbättrades i delårsrapport 2020 jämfört med tertial 1. Det framgår exempelvis i Hälso- och sjukvårdsnämndens delårsrapport att "statens bidrag för att lindra effekterna av pandemin har kommit Hälso- och sjukvårdsnämnden till del [...]".¹⁴ I nämndens årsredovisning framgick att "Statens stöd i pandemin gjorde att den totala ekonomin gick ihop och visade ett överskott för 2020."¹⁵

Diagram 3. Jämförelse mellan prognos vid tertial 1, delårsrapport samt utfall i årsredovisning 2020



Under 2020 har det således funnits en diskrepans mellan prognos och utfall, dels med anledning av pandemins påverkan, dels utifrån att regionen erhållit betydande statsbidrag.

5.3 Det saknas riktlinjer för avvikelshantering

Regionen har riktlinjer och rutiner som beskriver övergripande ansvar för budget. Det saknas dock riktlinjer som anger att, eller hur, redovisade eller prognostiserade avvikelser ska hanteras. Dessa saknas på samtliga nivåer inom regionen.

I flera uppföljningar framgår att nämnder prognostiserar underskott för helåret utan att det framgår några förslag till åtgärder. Av protokoll framgår exempelvis att Hälso- och sjukvårdsnämnden följde upp prognos per tertial 1 på sammanträdet i maj 2020. Nämnden beslutar – trots prognostiserat underskott om 200 mkr för 2020 – att godkänna månadsuppföljningen utan åtgärder eller krav på förvaltningen att återkomma med åtgärdsplan eller motsvarande.¹⁶

Flera intervjupersoner beskriver att det ofta är så betydande skillnad mellan kostnadsinventering och budget att den styrande effekten uteblir. I förlängningen medför detta, enligt de intervjuade, att budgeten tappar legitimitet.

Vidare uppges att det finns en viss informell acceptans för underskott, särskilt inom hälso- och sjukvården. Det krävs att underskott kan förklaras för närmsta chef, men inte att åtgärder vidtas för att stävja underskott i sin helhet. Ett antal intervjuade lyfter att målbilder avseende verksamhet och ekonomi inte samspelar, exempelvis kan krav på tillgänglighet försvåra möjligheten att göra de åtgärder som krävs för att hålla en budget i balans. Det finns en förståelse för detta i organisationen, vilket medför en viss acceptans när budget inte kan hållas.

Risk att åtgärder inte får effekt under innevarande år

Av intervjuer framgår även att det saknas formell styrning för hantering av underskott. De intervjuade lyfter två risker kopplade till avvikelshantering. En risk är att tertial 1 inte ger en rättvisande bild. Flera intervjupersoner uppger att uppföljningen per tertial 1 tenderar att vara närmare ett önskat läge än en faktisk prognos. Uppföljningar tidigt på året uppges generellt vara för positiva vid underskott (underskott kan hämtas hem) eller för negativa vid överskott (överskottet kommer att användas).

¹³ Tjänsteskrivelse HSN/201473, 2020-05-12

¹⁴ Delårsrapport HSN/205185, 2020-09-29

¹⁵ Årsredovisning Hälso- och sjukvårdsnämnden 2020

¹⁶ Nämnden anger coronapandemin haft mindre effekt, vilket således inte förklarar underskottet.

Ytterligare en risk som intervjuade lyfter är att information om prognostiserade underskott framkommer för sent för att vidta åtgärder. Tertiäl 1 för 2020 behandlades exempelvis på Regionstyrelsens sammanträde i maj och delårsrapporten på Regionstyrelsens sammanträde i oktober 2020. Eftersom många åtgärder är kopplade till personalkostnader finns en omställningstid innan eventuella åtgärder ger effekt.

Regionstyrelsen har inte informerat Regionfullmäktige om avvikelser efter tertiäl 1

Av Regionstyrelsens uppföljning per tertiäl 1 2020 framgår att regionen prognostiserade ett underskott om 154,4 mkr jämfört med budget. Av uppföljningen per tertiäl 1 2021 framgår att regionen prognostiserar ett underskott jämfört med budget om 235,7 mkr för helåret.

Av protokoll framgår inte att Regionstyrelsen har informerat Regionfullmäktige om avvikelserna i enlighet med de allmänna bestämmelserna. Det framgår inte heller om Regionstyrelsen bedömt avvikelsen som ringa och därför inte informerat fullmäktige.

5.4 Vår bedömning

Vi bedömer att det finns övergripande anvisningar för genomförandet av prognoser, men att vissa antaganden i prognosarbetet inte är realistiska och därmed påverkar prognosernas kvalitet. Vi kan också konstatera att regionens verksamhet präglats av både regionbildningen och pågående pandemi under de två senaste åren, vilket medför ytterligare utmaningar i prognosarbetet. Sammantaget är de senaste årens prognoser svårbedömda.

Vi bedömer att det finns strukturer för månadsvis uppföljning och att dessa följs med vissa undantag. Vi noterar att månadsuppföljningarna inte innehåller prognoser för utfall per helår. Enligt vår mening skulle ekonomistyrningen stärkas av att inkludera prognos i samtliga uppföljningar.

Vi noterar även att Regionstyrelsen inte har informerat Regionfullmäktige om avvikelser efter tertiäl 1 vare sig under 2020 eller 2021. Eftersom regionens allmänna bestämmelser lämnar visst utrymme för tolkning bör Regionstyrelsen, enligt vår mening, som en försiktighetsåtgärd informera Regionfullmäktige vid prognostiserade avvikelser.

Slutligen bedömer vi att avvikelshantering är otillräcklig. Vår bedömning grundar sig på att det saknas riktlinjer för avvikelshantering, att inga tydliga åtgärder vidtas och att det saknas krav på att vidta åtgärder på samtliga nivåer inom regionen. Detta anser vi vara en väsentlig brist.

6. Samlad bedömning

6.1 Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Bedömning
Finns aktuella och tydliga dokumenterade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande och tillämpas dessa?	Delvis. Vår bedömning grundar sig i att det finns ett antal övergripande direktiv, regelverk och rutiner för hur budgetprocessen ska genomföras. Vi noterar dock att det saknas fastställda ekonomistyrningsprinciper som tydliggör det ekonomiska ansvaret på samtliga nivåer i organisationen och åtagandet utifrån budget. Vidare saknas anvisningar där principer för fördelning och prioritering framgår.
Finns ett tydligt ansvar för budgetprocessen? Hur ser beslutsprocessen och beslutshierarkin ut, det vill säga hur och på vilken nivå sker fördelningen på olika nivåer i organisationen?	Delvis. Vår bedömning grundar sig att arbetssättet endast är delvis formaliserat och dokumenterat på ett tydligt sätt. Det finns ett uttalat arbetssätt där nämnden beslutar om en ram och linjechefer sedan fördelar budgetmedel utifrån sina respektive nivåer. Förutsättningarna för denna fördelning och relationen mellan uppdrag och budget menar vi dock i ett antal aspekter är otydliga.
Finns en tydlig koppling mellan verksamheternas budgetmedel/ekonomiska mål och uppdrag/produktionsmål?	Nej. Vår bedömning grundar sig i att det finns flera exempel på stora löpande diskrepanser mellan verksamheternas kostnadsinventeringar och budgetar inom hälso- och sjukvården. Detta utan att en tillräcklig dialog om åtgärder och konsekvenser sker. Sammantaget bidrar det till att budgeten inte bedöms fungera fullt ut som verktyg i styrningen. Vidare bedöms inte kopplingen mellan vårdproduktionen och dess resurssättning vara tydlig.
Förankras budgeten med ansvariga ute i verksamheterna och sker kommunikation till medarbetarna för att skapa medvetenhet om budgeten och dess konsekvenser?	Delvis. Det sker en dialog och förankring i respektive chefsled samt en kommunikation avseende budget. I flera verksamheter inom hälso- och sjukvården utgör denna dialog dock inte ett tillräckligt verktyg för att på ett realistiskt sätt kunna skapa en budgetföljsamhet. Det saknas fastställda former för ett tydligt överlämnande och åtagande för budgeten på olika nivåer.
Hur går prognosarbetet till och har framtagna prognoser en godtagbar träffsäkerhet?	Prognosarbetet regleras genom anvisningar, som tydliggör process och tidplan. Varje chef tar fram prognoser med stöd av controllers på olika nivåer. Det framkommer exempel där antaganden för kostnadsposter (såsom inhyrd personal) inte är realistiska och påverkar prognosernas träffsäkerhet. Vidare har prognoserna påverkats kraftigt av statsbidrag med anledning av pågående pandemi.
Finns det en tillfredsställande uppföljning av det ekonomiska utfallet i förhållande till budget?	Delvis. Vår bedömning grundas på att det finns strukturer för månadsvis uppföljning och att dessa följs med vissa undantag. Vi noterar att månadsuppföljningarna inte innehåller prognoser för utfall per helår. Enligt vår mening skulle ekonomistyrningen stärkas av att inkludera prognos i samtliga uppföljningar. Vidare lyfts ett behov av att stärka analysen i uppföljningen av det ekonomiska utfallet.
Hur fungerar avvikelshantering? Vilka krav på åtgärder finns? Fungerar budgeten som styrinstrument?	Vi bedömer att det inte finns en ändamålsenlig avvikelshantering. Vår bedömning grundar sig på att åtgärder inte vidtas systematiskt vid underskott inom hälso- och sjukvårdsnämnden samt att det saknas uttalade krav på att vidta åtgärder på alla nivåer inom regionen. Vi noterar även att Regionstyrelsen inte har informerat Regionfullmäktige om avvikelser efter tertial 1 vare sig under 2020 eller 2021. Eftersom regionens allmänna bestämmelser lämnar visst utrymme för tolkning bör Regionstyrelsen, enligt vår mening, som en försiktighetsåtgärd informera Regionfullmäktige vid prognostiserade avvikelser. Under 2020 presenterades en uppdaterad prognos till fullmäktige i oktober i samband med delårsrapporten.

6.2 Slutsatser och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att Regionstyrelsen och nämnderna inte fullt ut har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll avseende budgetprocessen. Vår bedömning grundar sig i att det saknas ett samspel mellan verksamhetsplanering och ekonomistyrning i organisationen, vilket medför att budgeten inte upplevs realistisk och får ett begränsat genomslag.

Det är centralt att styrelsens och nämndernas beslut om budget sker medvetet utifrån en genomarbetad analys av

förutsättningarna och att förväntade kostnadsbesparingar tar sin utgångspunkt i analysen. Vi bedömer att det saknas genomarbetade risk- och konsekvensanalyser som underlag för beslut om budget samt åtgärder för att säkerställa ekonomi i balans. Det saknas även ett dokumenterat och enhetligt förhållningssätt till hur avvikelser från budget ska hanteras.

Vi bedömer det positivt att en översyn av planerings- och uppföljningsprocessen samt ekonomiorganisationen har initierats.

Utifrån granskningens slutsatser rekommenderar vi följande:

Regionstyrelsen och Hälso- och sjukvårdsnämnden:

- ▶ Säkerställ att de budgetunderlag som lämnas till styrelsen för beredning innehåller dokumenterade risk- och konsekvensanalyser av tillräcklig kvalitet för att kunna bedöma rimlighet i budget samt föreslagna åtgärder
- ▶ Tills se en tydlig struktur för att arbeta med prioriteringar i budgetberedningen
- ▶ Vidta åtgärder för att budgetbeslutet för Hälso- och sjukvårdsnämnden baseras på en realistisk bild av vilka förutsättningar som råder

Regionstyrelsen:

- ▶ Fastställ principer för ekonomistyrning, där ansvar och åtagande för budgeten på olika nivåer i organisationen framgår
- ▶ Säkerställ tillräckliga tidsramar för beredning utifrån beslutade planeringsdirektiv, för att främja en kvalitativ dialog och återkoppling på olika nivåer i organisationen
- ▶ Tills se ett enhetligt och systematiskt arbetssätt rörande avvikelshantering och åtgärdsplaner vid bristande budgetföljsamhet

Kollektivtrafiknämnden:

- ▶ Säkerställ att månadsvisa ekonomiska uppföljningar genomförs i enlighet med regionens bestämmelser

Göteborg och Stockholm, 9 september 2021

Anja Zetterberg
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Aron Larsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB

Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Källförteckning

Dokument

- ▶ Allmänna bestämmelser för styrelser och nämnder
- ▶ Planeringsdirektiv 2020, 2021, 2022
- ▶ Budgetanvisningar 2021-2022
- ▶ Prognosanvisningar 2021-2022
- ▶ Regionplan 2020, 2021 och 2022
- ▶ Reglemente för god ekonomisk hushållning
- ▶ Reglemente för Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden, Kollektivtrafiknämnden Regionala utvecklingsnämnden samt Kultur- och bildningsnämnden
- ▶ Dokumentation från hälso- och sjukvårdsnämndens budgetberedning till nämndplan 2021
- ▶ Nämndernas delårsrapporter för 2020
- ▶ Nämndernas uppföljningar för tertial 1 under 2020
- ▶ Årsredovisningar för 2016-2020
- ▶ Nämndernas månadsuppföljningar under 2020
- ▶ Nämndernas svar på planeringsdirektiv för 2022

Intervjuer

- ▶ Regionstyrelsens ordförande
- ▶ Regionstyrelsens vice ordförande
- ▶ Regionstyrelsens andra vice ordförande
- ▶ Hälso- och sjukvårdsnämndens ordförande
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Ekonomichef hälso- och sjukvård
- ▶ Enhetschef planering och ekonomi hälso- och sjukvård/områdescontroller område slutenvård
- ▶ Områdeschef öppenvård
- ▶ Områdeschef slutenvård
- ▶ Verksamhetschef medicinkliniken, Centralsjukhuset Karlstad
- ▶ Avdelningschef
- ▶ Verksamhetschef vårdcentralområde Södra Karlstad
- ▶ Enhetschef, vårdcentralen Gripen
- ▶ Ekonom, kultur- och bildning
- ▶ Ekonom, regional utveckling
- ▶ Chef för verksamhetsstyrning, kollektivtrafik

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
 - 5 kap 26 § som anger att ärenden ska beredas av nämnd innan ärendet avgörs i fullmäktige.
 - 6 kap 1 § som anger att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.
 - 6 kap 6 § som anger att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.
 - 11 kap 5-11 §§ som reglerar budgetens innehåll och styrelsens ansvar för budgetprocessen.
- ▶ Styrelse och nämnders reglemente som bland annat anger att regionstyrelsen ska upprätta förslag till budget i enlighet med kommunallagen samt till fullmäktige redogöra för den ekonomiska ställningen under året. Nämnderna ska utarbeta förslag till budget och ekonomisk flerårsplan inom de av fullmäktige fastlagda ramarna.
- ▶ Regionplan 2021 och flerårsplan 2021-2023 samt budget som bland annat innehåller finansiella mål, flerårsprognoser och uppföljningsplan för Regionfullmäktige.

Revisionskriterierna utvecklas under respektive relevant avsnitt i rapporten.