



Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor
Tfn: 063-147523

Regionstyrelsen
Hälso- och sjukvårdsnämnden

Granskning av ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelning

På vårt uppdrag har revisionskontoret genomfört en granskning av ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelning.

Granskningens syfte har varit att svara på om det finns en ändamålsenlig budgetprocess och rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig resursfördelning.

Vår sammanfattande bedömning är att det till stor del finns en ändamålsenlig budgetprocess men att principer för resursfördelning behöver utvecklas. Fördelning av ansvar och befogenheter gällande ekonomistyrning har inte förtydligats på ett tillräckligt sätt och hälso- och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att arbetet med att minska kostnader fortskrider.


Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- *Se över beslutsprocessen under budgetberedningen.*
- *Säkerställa att metoder och verktyg utvecklas för att kunna följa upp faktisk bemanning på ett tillförlitligt sätt.*
- *Se över resursfördelningsmodellen så att det finns en tydligare koppling mellan tilldelad budgetram och de normtal som anges för verksamheten.*
- *Ser över vilken styrning som behövs i form av dokument och utbildning för att förtydliga det ekonomiska ansvaret i organisationen.*
- *Säkerställa att arbetet med att minska kostnaderna för att nå en långsiktig ekonomi i balans fortskrider.*

Vi emotser senast den 30 maj en redovisning av vilka åtgärder som styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

9/A 25

För Region Jämtland Härjedalens revisorer



Viveca Asproth
Ordförande



Bernt Söderman
Vice ordförande

Bilaga

Revisionsrapport Ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelning

Rapportsammandrag Ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelning

Kopia till

Regiondirektören
Hälso- och sjukvårdsdirektör
Ekonomidirektör



REVISIONSRAPPORT
**GRANSKNING AV
EKONOMISTYRNING**
**Med fokus på budgetprocessen
och resursfördelning**

Revisionskontoret
Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor
Dnr: REV/12/2021

Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING/BAKGRUND.....	4
3	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING	4
4	REVISIONSKRITERIER.....	5
5	ANSVARIG STYRELSE/NÄMND.....	5
6	METOD	5
7	RESULTAT AV GRANSKNINGEN	6
7.1	REGLER OCH RIKTLINJER.....	6
7.2	BEREDNING AV BUDGETEN	7
7.3	STYRMODELLEN	8
7.4	RESURSFÖRDELNINGSPRINCIPER	9
7.4.1	Övergripande resursfördelningsprinciper.....	9
7.4.2	Hälso- och sjukvårdsnämnden.....	10
7.5	ANSVARSFÖRDELNING	12
7.5.1	Riktade statsbidrag.....	12
7.5.2	Delegationsordning	13
7.5.3	Instruktion för regiondirektören.....	13
7.6	ÅTGÄRDER FÖR EN EKONOMI I BALANS	13
7.7	VIDTAGNA ÅTGÄRDER UTIFRÅN TIDIGARE GRANSKNING	17
7.8	SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER	20
7.8.1	Svar på revisionsfrågorna.....	20
8	KVALITETSSÄKRING	21

1 SAMMANFATTNING

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har revisionskontoret genomfört en granskning avseende ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelning. Granskningens syfte har varit att svara på om det finns en ändamålsenlig budgetprocess och rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig resursfördelning.

Vår sammanfattande bedömning är att det till stor del finns en ändamålsenlig budgetprocess men att principer för resursfördelning behöver utvecklas. Bedömningen grundar sig på följande bedömningar och iakttagelser:

- Det finns tydliga regler och riktlinjer för budgetprocessen som har följts i arbetet med regionplan och budget 2022-2024. Styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har dock inte fattat något aktivt beslut om det inspel till regionplanen som förvaltningen presenterat.
- I underlaget till verksamhetsplanen bör det tydligt framgå vilka större förändringar som ingår.
- Styrmodellen har inte fullt ut implementerats och kommunicerats ut till samtliga nivåer och medarbetare. Varken regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden har fastställt internkontrollplaner för 2021.
- Det finns till viss del regler och riktlinjer för ekonomistyrning. Fördelningen av ansvar och befogenheter är endast delvis tydlig och kopplad till nämndens ekonomistyrning.
- Beslutsprocessen och beslutshierarkin är tydlig när det gäller hur och på vilken nivå fördelningen av resurser görs på olika nivåer i organisationen. På övergripande nivå saknas dock dokumenterade principer för att fördela resurserna mellan olika nämnder. Inom hälso- och sjukvårdsnämnden finns delvis en resursfördelningsmodell. Modellen anger normtal för bemanning som dock inte ger någon garanti för att budgeten räcker till de tjänster som modellen anger. Verktyg saknas dock för att följa upp faktiskt bemanning på ett tillförlitligt sätt vilket innebär begränsade styrbarheter.
- Nämnden har vidtagit vissa åtgärder för att nå en ekonomi i balans men det är svårt att följa redovisningen av de resultatförbättrande åtgärderna. Utifrån regionplanen fortgår arbetet med att minska kostnaderna vilket även har bekräftats vid intervjuer.
- Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har inte fullt ut vidtagit åtgärder utifrån tidigare lämnade rekommendationer. Speciellt anser vi att det ekonomiska ansvaret på olika nivåer i organisationen behöver förtydligas.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- *Se över beslutsprocessen under budgetberedningen.*
- *Säkerställa att metoder och verktyg utvecklas för att kunna följa upp faktisk bemanning på ett tillförlitligt sätt.*
- *Se över resursfördelningsmodellen så att det finns en tydligare koppling mellan tilldelad budgetram och de normtal som anges för verksamheten.*
- *Ser över vilken styrning som behövs i form av dokument och utbildning för att förtydliga det ekonomiska ansvaret i organisationen.*
- *Säkerställa att arbetet med att minska kostnaderna för att nå en långsiktig ekonomi i balans fortskrider.*

2 INLEDNING/BAKGRUND

Ett flertal granskningar avseende ekonomistyrning har genomförts under de senaste åren. Regionen har trots ett bättre resultat för 2020 en fortsatt ansträngd ekonomi och det är viktigt att beslutade åtgärder genomförs för att nå en långsiktigt hållbar ekonomi. En viktig del i ekonomistyrningen är en väl fungerande budgetprocess och att det finns en ändamålsenlig modell för resursfördelning mellan olika områden.

Brister i ekonomistyrningen ökar risken för en ytterligare urholkning av regionens ekonomi. Brister i budgetprocessen och resursfördelningen mellan olika områden kan medföra att resurserna inte fördelas till de områden som är mest prioriterade utifrån regionens övergripande mål eller har störst behov.

Regionens revisorer har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning avseende ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelning.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Syfte

Granskningens syfte har varit att svara på om det finns en ändamålsenlig budgetprocess och rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig resursfördelning.

Revisionsfrågor

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Finns det tydliga regler och riktlinjer för den regionövergripande mål- och budgetprocessen? Följs dessa?
- Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig beredning av budgeten?
- Har styrmodell för Region Jämtland Härjedalen implementerats och kommunicerats i verksamheten? Finns det ytterligare regler och riktlinjer för ekonomistyrning?
- Är beslutsprocessen och beslutshierarkin tydlig, dvs hur och på vilken nivå sker fördelningen av resurser på olika nivåer i organisationen?
- Finns ändamålsenliga och fastställda resursfördelningsprinciper? Gäller såväl regionövergripande som inom hälso- och sjukvården.
- Är fördelningen av ansvar och befogenheter i hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheten tydlig och är den kopplad till nämndens ekonomistyrning?
- Vidtar hälso- och sjukvårdsnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?
- Har nedskrivningen av balanskravet påverkat regionens planering med en god ekonomisk hushållning för 2021?
- Har åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i granskningen "Uppföljande granskning av ekonomistyrning och resultatförbättrande åtgärder"?

Avgränsning

Granskningen är avgränsad till år 2021 och i första hand till hälso- och sjukvårdsnämnden. Vissa av revisionsfrågorna är på övergripande nivå och då omfattas även regionstyrelsen.

4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Interna styrdokument

5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Granskningen avser regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

6 METOD

Granskningen har utförts genom inhämtning och granskning av relevanta dokument och intervjuer med berörda tjänstemän. Följande personer har intervjuats:

- Ordförande regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden
- 2:e vice ordförande regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden
- Tidigare ekonomidirektör, tf ekonomidirektör
- Regiondirektör
- Hälso- och sjukvårdsdirektör
- Budgetansvarig
- Verksamhetscontroller
- Förvaltningscontroller
- Redovisningsansvarig

7 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

7.1 REGLER OCH RIKTLINJER

Revisionsfråga: Finns det tydliga regler och riktlinjer för den regionövergripande mål- och budgetprocessen? Följs dessa?

Budgetprocessen regleras i styrmodellen¹, de årliga budgetanvisningarna och Tidsplan Budget. Av styrmodellen framgår att regionplanen är det övergripande styrdokumentet som utgör grunden för verksamheternas årliga planering och budgetarbete. Den visar den politiska viljeinriktningen för de kommande tre åren och utgår från policyer, strategier, långsiktiga utvecklingsplaner och andra övergripande styrdokument. Planen fastställs av regionfullmäktige i oktober och revideras varje år.

Vidare framgår att arbetet med mål och budget ska kännetecknas av hög delaktighet från regionstyrelse och nämnder samt av förvaltningsområdena. Processen för arbetet ska vara tydlig och utgå från omvärldsanalys, behov, ekonomi och måluppföljning. Förarbeten på områdesnivå ska inkludera all verksamhet.

Den årliga budgetprocessen beskrivs enligt följande i styrmodellen:

Februari	Dialogmöten mellan förvaltningsområdena och respektive styrelse/nämnd om förutsättningar och behov av satsningar.
Maj	Inspel till regionplan med budget och rapporteras till regionstyrelsen och nämnderna. Regionstyrelsen bearbetar inspelen.
Juni	Gemensam budgetdag. Regionstyrelsen och nämnderna presenterar underlag för fortsatt arbete med budget och planering inför kommande år. Regionstyrelsen summerar förutsättningarna och bereder ett förslag till regionplan med budget.
Oktober	Fullmäktige fastställer regionplanen.
November	Nämnderna fastställer verksamhetsplaner med budget för nästkommande verksamhetsår som anmäls till fullmäktige.

Styrelse och nämnder har behandlat inspel till regionplanen under maj månad:

Regionstyrelsen	2 juni § 103
Hälso- och sjukvårdsnämnden	19 maj § 48
Regionala utvecklingsnämnden	18 maj § 74
Patientnämnden	20 maj § 49

Vi noterar att regionstyrelsen har behandlat inspel för den verksamhet som lyder direkt under regionstyrelsen. Däremot kan vi utifrån handlingarna inte se att regionstyrelsen har behandlat nämndernas inspel.

¹ Styrmodell för Region Jämtland Härjedalen 2020-06-17 § 60

Den gemensamma budgetdagen genomfördes 10 juni. Därefter har budgeten bearbetats och regionledningen har genomfört två planeringsdagar innan regionstyrelsen beslutade om ett förslag till regionplan och budget som fastställdes av fullmäktige i oktober.

Tidigare antogs regionplanen i juni. Ett av syftena med att regionplanen ska fastställas i oktober är att arbetet med nämndernas verksamhetsplaner ska kunna ske parallellt, vilket innebär att om det framkommer något ytterligare behov från nämnderna kan detta lyftas in i regionplanen. Ett annat syfte är att det ska finnas mer utrymme och tid för beredning av budgeten.

Vid intervjuer har det framförts synpunkter på tidplanen. För det första att det är kort om tid från det att regionplanen antas till dess att nämnderna ska fastställa sina verksamhetsplaner. Nämnderna påbörjar arbetet med verksamhetsplanerna tidigare under hösten och arbetet sker delvis parallellt med regionplanen, men stora förändringar kan vara svårt att hinna med. Den andra synpunkten gäller tidpunkten från det att nämnden antar verksamhetsplan till dess att det nya året inträder och verksamheten ska hinna anpassa sig till de nya budgetramarna.

Det har även framkommit synpunkter på att tidplanen för de politiska besluten är tydlig men att tidplanen för när förvaltningen ska vara klar med olika underlag inte är lika tydlig. Budget och verksamhet uppfattas även bedrivas i parallella processer som inte riktigt hänger ihop.

Vidare lyfts att processen anses fungera bra på övergripande nivå. Det är processen längre ner i organisationen där förutsättningar och arbetssätt varierar. Regiondirektörens verksamhetsuppföljningar har varit ett sätt att försöka styra upp och hålla ihop processerna. Det anses dock fortfarande behövas mer stöd ute i verksamheten, både personella resurser och systemverktyg, för att cheferna ska kunna klara av sitt uppdrag.

Bedömning

- Vi bedömer att det finns tydliga regler och riktlinjer för den regionövergripande mål- och budgetprocessen och att dessa har följts i arbetet med regionplan och budget 2022-2024. Däremot finns det behov av att utveckla processen på olika nivåer inom hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter.

7.2 BEREDNING AV BUDGETEN

Revisionsfråga: Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig beredning av budgeten?

Efter dialogmötet i februari fortsätter förvaltningsområdena budgetarbetet som resulterar i ett inspel som presenteras som ett informationsärende i nämnderna. Nämnden och styrelsen har behandlat inspelet som ett separat ärende. Det framgår dock endast att de har tagit del av respektive förvaltningsområdes inspel till Regionplan och budget för 2022-2024 och att de ska beakta dessa i fortsatt planering samt att skicka vidare inspelet till Regionstyrelsen.

I samband med att inspelen presenteras för nämnderna redovisas även en riskanalys. Från oppositionen framförs att det saknas en tydlig redovisning av vilka behov som finns samt konsekvenser av att föreslagna inprioriteringar inte beviljas. Vidare framförs att områdenas verksamhetsuppföljningar är en viktig del i beslutsunderlaget men att oppositionen inte har tillgång till dem utan måste begära ut dem från diariet.

Utifrån protokollen går det inte att utläsa vem som ska beakta inspelet i den fortsatta planeringen. Nämnden har efter sammanträdet i maj varken behandlat inspel eller budget innan dess att fullmäktige fastställde regionplanen. Den process som har förekommit innebär att nämnden inte har tagit ställning till någon form av äskande innan regionplanen fastställs i fullmäktige.

Efter budgetdagen i juni ska ett förslag till regionplan tas fram som ska vara klart till mitten av augusti. Arbetet med nämndernas verksamhetsplaner sker parallellt. Vid intervjuer har framförts att det är positivt att arbetet sker parallellt, om det framkommer något ytterligare behov från nämnderna kan detta lyftas in i regionplanen.

Både majoriteten och oppositionen menar att de får bra underlag. En risk anses snarare vara att materialet är för omfattande och att det kan bli övermäktigt att ta till sig allt. Samtidigt menar de att det är svårt att i förhand begränsa underlaget innan man veta vilka uppgifter som behövs.

Vid genomgång av protokoll kan vi inte se att nämnderna har behandlat sina respektive verksamhetsplaner innan dess att de fastställs av respektive nämnd. Vid intervjuer framkommer att diskussioner förs i nämnderna men att dessa inte protokollförs. Det har även framförts att hälso- och sjukvårdsnämnden inte har fått någon föredragning av verksamhetsplanen utan att den endast har skickats ut med handlingarna. Detta innebär att oppositionen inte har känt till vissa förändringar, exempelvis gällande neddragning av budgetramen för folktandvården.

Från tjänstemännen lyfts att budgeten normalt räknas upp utifrån föregående år och att de skulle behövas exempelvis en produktionsplan för att höja kvaliteten på beslutsunderlagen i budgetarbetet.

Bedömning

- Vi bedömer att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte fullt ut har säkerställt en tillräcklig beredning av budgeten mot bakgrund av att de inte har fattat något aktivt beslut av det inspel som förvaltningen har presenterat. Det framgår endast att inspelet ska beaktas i den fortsatta planeringen och vi anser att det är otydligt både på vilket sätt och vem som ska beakta inspelet.
- Vi menar att det är viktigt att det tydligt framgår av underlagen till verksamhetsplanen vilka större förändringar som ingår.

Vi rekommenderar styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att förtydliga beslutsprocessen under budgetberedningen.

7.3 STYRMODELLEN

Revisionsfråga: Har styrmodell för Region Jämtland Härjedalen implementerats och kommunicerats i verksamheten? Finns det ytterligare regler och riktlinjer för ekonomistyrning?

Styrmodellen fastställdes 2020-06-17 § 60 och har använts under 2021. Utöver styrmodellen finns anvisningar till budget och ekonomiska uppföljningar. Styrmodellen har uppdaterats under 2021 utifrån de förändringar som gjorts i regionplanen, bl.a. har det lyfts in indikatorer för vissa mål.

Av styrmodellen framgår att den ska säkerställa nedbrytning från vision, strategier och ekonomiska ramar på politisk nivå till genomförande och resultat samt uppföljning i verksamheten. Vidare framgår att genom en tydlig och känd styrmodell har chefer och

medarbetare kunskap om vem som fattar olika beslut och kan fokusera på verksamhetens innehåll för att nå Region Jämtland Härjedalens övergripande vision, mål och ekonomiska ramar.

Stratsys används som verktyg för uppföljning vilket ska säkerställa att alla områden arbetar på ett likartat sätt. Under hösten 2021 kommer ekonomiutbildningar att genomföras för chefer på olika nivåer där styrmodellen ingår som en del.

Utifrån vad vi kan utläsa har styrmodellen följts under 2021 med undantag av internkontrollplaner. Varken regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden har antagit internkontrollplaner för 2021 och därmed har de inte följts upp utifrån vad styrmodellen anger. Vid intervjuer har funderingar lyfts om huruvida styrmodellen har gett några effekter.

Budgetanvisningarna² är detaljerade och innehåller bl.a. en beskrivning av resursfördelningsprinciper, hantering av riktade statsbidrag, principer för periodisering av budget m.m. Det finns även riktlinjer och rutinbeskrivningar gällande ekonomisk uppföljning m.m.

Regionfullmäktige har under 2021 antagit riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Bedömning

- Vi bedömer att styrmodellen delvis har implementerats och kommunicerats i verksamheten. Det återstår ett arbete med att kommunicera styrmodellen till samtliga nivåer och medarbetare.
- Styrmodellen har inte följts gällande intern kontroll, då varken regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden har fastställt internkontrollplaner eller haft någon uppföljning av den interna kontrollen under 2021. Detta har även påpekats i andra granskningar under 2021.
- Det finns till viss del regler och riktlinjer gällande ekonomistyrning. Vi anser dock att det ansvar och roller avseende ekonomistyrning bör förtydligas vilket beskrivs under punkt 7.5.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att säkerställa att styrmodellen kommuniceras och att internkontrollplaner fastställs kommande år.

7.4 RESURSFÖRDELNINGSPRINCIPER

Revisionsfråga: Är beslutsprocessen och beslutshierarkin tydlig, dvs hur och på vilken nivå sker fördelningen av resurser på olika nivåer i organisationen?

Revisionsfråga: Finns ändamålsenliga och fastställda resursfördelningsprinciper? Gäller såväl regionövergripande som inom hälso- och sjukvården.

7.4.1 Övergripande resursfördelningsprinciper

Av regionplanen framgår att styrmodellen ska säkerställa nedbrytning från vision, strategier och ekonomiska ramar på politisk nivå till genomförande och resultat samt uppföljning i verksamheten. I budget anvisar regionfullmäktige resurser till regionstyrelsen och nämnderna för verksamhet och investeringar. Regionstyrelsen och nämnderna ska se till att nödvändiga prioriteringar görs i verksamheten så att regionfullmäktiges mål uppfylls och givna ekonomiska ramar hålls. Budget är det verktyg som används för att styra Region Jämtland Härjedalens ekonomi tillsammans med andra planerade åtgärder.

² Budgetanvisning 2021 Region Jämtland Härjedalen 2020-10-15, 46826-6

Vidare framgår att fortsatt arbete med nollbasbudgetering krävs för att komma fram till realistiska budgetar kopplat till verksamhetens uppdrag. Hälso- och sjukvården ska ha mål för produktion och produktivitet som ska följas upp.

Fullmäktige fördelar budgeten per styrelse/nämnd och denna fördelning återfinns i Regionplanen. Av styrmodellen framgår att i budget anges ekonomiska ramar eller principer för fördelning av dessa till förvaltningsområdenas områden och regionstabens avdelningar. I budgetanvisningarna för 2021 framgår att regionstyrelse och nämnderna beslutar hur budget fördelas till respektive område via ekonomiavsnittet i Verksamhetsplanen. Vidare framgår av anvisningarna att i Regionstyrelsens, Hälso- och sjukvårdsnämndens samt Regionala utvecklingsnämndens verksamhetsplaner ska bruttobudget framgå samt att arbetet med nollbasbudgetering fortgår.

7.4.2 Hälso- och sjukvårdsnämnden

Budgetanvisningarna beskriver även principer för fördelning av budgetramarna inom varje nämnd. I 2021 års anvisningar fastställdes budgetram för antal befattningar av hälso- och sjukvårdsdirektören. Anvisningarna för 2022 är mer specificerade där det framgår att hälso- och sjukvårdsnämnden fördelar bruttobudget till hälso- och sjukvårdsdirektör samt till de tre divisionerna. Vidare framgår att hälso- och sjukvårdens personalkapacitetsfiler beslutas av hälso- och sjukvårdsdirektören.

Det finns även en tabell med normtal för personalbudgeten där olika verksamheter har olika normtal. Det framgår att personalbudgeten ska ta normtalen i beaktning vilket vi tolkar som att de inte är styrande utan endast ett förslag. Detta har bekräftats vid intervjuer där det har framförts att budgetramarna för enskilda verksamheter inte räcker till det antal tjänster som normtalen anger. Totalt sett innebär det att verksamheterna om de skulle följa normtalen fullt ut överskrider budgetramarna med ca 100 mkr vilket ställer krav på verksamheten att vidta resultatförbättrande åtgärder.

Fördelning gällande bruttobudget

Av budgetanvisningarna framgår att respektive förvaltningscontroller upprättar, i samråd med budgetansvariga, ett förslag till bruttobudget inom respektive nämnd/styrelse. Efter bearbetning inom varje ledningsgrupp godkänns slutlig version av respektive nämnd och styrelsen via verksamhetsplanerna. De övergripande principerna för fördelning av bruttobudgeten beskrivs som följande:

1. Identifiera fasta ej påverkbara kostnader.
2. Identifiera interna kostnader och interna intäkter via överenskommelser.
3. Identifiera avskrivningsnivå för 2022.
4. Fördela personalbudget samt omkostnadsbudget.

Budgetanvisningarna anger tydligt vilken uppräkningsmetod som behövs för olika kostnadsslag.

Nollbasbudgetering

Regionen har sedan något år tillbaka arbetat med nollbasbudgetering, där personalkapacitetsfilerna, se nedan, är en del i arbetet.

Budgeten fördelas dock fortfarande till stor del utifrån föregående års budget och utfall med en viss uppräkningsmetod. Vid intervjuer framförs att de historiska ramarna inte ifrågasätts i tillräcklig omfattning och att det behövs bättre modeller för att politiken ska kunna vara trygg i sina beslut.

Vidare framförs att en modell där medel fördelas utifrån någon form av produktionsmått skulle vara mer rättvis och att det skulle vara enklare att ställa krav på verksamheten att hålla sig inom budget. Det anses dock vara svårt att mäta och jämföra med andra då det saknas bra nyckeltal och mål.

Personalkapacitetsfiler

En utredning gjordes av slutenvårdsbemanningen 2018³, där beräkningar har gjorts av hur många tjänster som behövs per vårdplats. Utifrån utredningen har en excelmodell, personalkapacitetsfil, tagits fram där varje område/avdelning kan lägga in schema och få fram en grundbemanning m.m. Excelmodellen kan inte styra att schemalaggingen blir optimal utan den är ett hjälpmedel för att beräkna grundbemanningen. I grundbemanningen finns även täckning för semester och sjukfrånvaro. Många avdelningar arbetar med s.k. tvättstugeschema⁴ där medarbetarna själva får vara med och planera sitt schema. Enligt intervjuer finns risker för att cheferna inte har en tillräcklig styrning över schemat och att schemalaggingen därmed inte blir optimal ur ett ekonomiskt perspektiv.

Vid intervjuer har framkommit att det har förekommit otydligheter kring Vårdnära service. Tanken är att varje område, efter att de har fått fram sin totala personalbemanning, ska lämna ifrån sig 1,9 tjänst för varje avdelningskök. Detta har inte fungerat på samtliga områden/avdelningar då de inte har reducerat sin personalbemanning med dessa tjänster.

Excelmodellen används endast för slutenvård. För öppenvård och läkare görs en överenskommelse med hälso- och sjukvårdsdirektör om hur många tjänster som ska finnas. Både vid intervjuer och i protokoll från Divisionsledning Medicin⁴ framgår att bemanningsnorm kommer att behövas i alla verksamheter.

I nuläget är möjligheterna att följa upp antalet tjänster som har arbetat i förhållande till planerad bemanning begränsade då ett tillförlitligt systemstöd för uppföljning saknas.

Specialdestinerade statsbidrag

Sedan 2021 redovisas riktade statsbidrag under hälso- och sjukvårdsnämnden. Av budgetanvisningarna för 2021 framgick att områden ej budgeterar vare sig intäkter eller kostnader kopplade till riktade statsbidrag. Avsnittet har förändrats inför 2022 där det framgår att större återkommande riktade statsbidrag budgeteras utifrån historik och bedömning inom varje nämnd/styrelse.

Beslut om fördelning av statsbidrag är delegerat till regiondirektören. Oppositionen har vid intervjuer framfört att de är kritiska till detta och anser att ansvaret bör återfinnas på respektive styrelse/nämnd.

Synpunkter har vid intervjuer framförts om att redovisning av statsbidragen är svårförståelig. Områdenas resultat redovisas både med och utan riktade statsbidrag och covid-ersättningar och redovisningen har varierat från uppföljning till uppföljning.

Bedömning

- Vi bedömer att beslutsprocessen och beslutshierarkin är tydlig. Av såväl regionplanen som årliga budgetanvisningar återfinns tydliga förklaringar till vem som beslutar om fördelningen av resurser på olika nivåer i organisationen.
- Vi bedömer att det på övergripande nivå inte finns några dokumenterade principer för att fördela resurserna mellan olika nämnder.
- Inom hälso- och sjukvårdsnämnden finns delvis en framtagen modell för resursfördelning. De normtal för bemanningen som används kan dock inte ses som någon form av ramtilldelning då det inte finns någon garanti för att det antal tjänster som normtalen anger ryms inom tilldelad budgetram. Normtalet ska istället mer ses ett hjälpmedel för verksamheten att beräkna sitt bemanningsbehov.

³ Slutenvårdsbemanning vid Östersunds sjukhus 2018-09-25, 45845-1

⁴ Protokoll Divisionsledning Medicin 210916, 64642-1

- Det saknas verktyg för att följa upp faktisk bemanning på ett tillförlitligt sätt och vi menar att bristen på korrekt uppföljning innebär att styrmöjligheterna blir begränsade, både på övergripande och på lokal nivå.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att säkerställa att metoder och verktyg utvecklas för att kunna följa upp faktisk bemanning på ett tillförlitligt sätt.

Vi rekommenderar hälso- och sjukvårdsnämnden att se över resursfördelningsmodellen så att det finns en tydligare koppling mellan tilldelad budgetram och de normtal som anges för verksamheten.

7.5 ANSVARFÖRDELNING

Revisionsfråga: Är fördelningen av ansvar och befogenheter i hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhet tydlig och är den kopplad till nämndens ekonomistyrning?

Av styrmodellen framgår att regionstyrelsen och nämndernas verksamhet ska bedrivas inom tilldelad budgetram. Inom driframen har respektive organ rätt att prioritera för att nå uppsatta resultatmål. Den budgeterade driftsramen ska hållas.

Samtliga nämnder och styrelser har även det yttersta ansvaret för att bedriva sin verksamhet inom angivna budgetramar. En otydlighet i reglementet är att regionstyrelsen ska utöva ledning över hälso- och sjukvård och att hälso- och sjukvårdsnämnden enligt sitt reglemente har vårdgivaransvaret för all drift av hälso- och sjukvård i egen regi. Regionstyrelsen är även anställningsmyndighet och ansvarar för övergripande arbetsgivarfrågor. Samtidigt har nämnderna det yttersta ansvaret för att bedriva verksamheten inom ekonomiska ramar.

Av regionplanen framgår att budgetansvariga som konstaterar eller förutser ökade kostnader eller minskade intäkter mot budget ska omedelbart till överordnad chef redovisa åtgärder eller förslag till åtgärder för att budget ska hållas.

Vi har noterat att det inte finns något styrdokument som reglerar det ekonomiska ansvaret på olika chefsnivåer i organisationen med undantag av regiondirektör där ansvaret regleras i instruktioner för regiondirektör. Områdescheferna har fått utbildning i juridik där roller och ansvar har förtydligats.

Vid intervjuer har synpunkter framförts att det har framkommit signaler från enhetschefer om att ansvaret inte är tydligt. Exempelvis har enhetscheferna ansvar för att driva och bemanna sin verksamhet men de måste fråga områdeschefen innan de kan anställa personal.

7.5.1 Riktade statsbidrag

Riktade statsbidrag har tidigare redovisats under regionstyrelsen. Fr.o.m. 2021 redovisas de centralt under hälso- och sjukvårdsnämnden. Fortfarande redovisas inte statsbidragen till verksamhetsområdena i ekonomisystemet. En fördelning per område görs i en excelfil som redovisas i nämndens tertial- och årsrapporter. Detta innebär att verksamhetsområdena får två olika resultat, ett resultat exklusive och ett resultat inklusive riktade statsbidrag.

7.5.2 Delegationsordning

Av regionstyrelsens delegationsordning framgår att ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet inte får delegeras utan ska beslutas av regionstyrelsen.

Av delegationsordningen för hälso- och sjukvårdsnämnden framgår ej någon fördelning av ansvar och befogenheter kopplat till ekonomistyrning. Däremot har regiondirektör fått delegation att besluta om fördelning av riktade statsbidrag och beslut om fördelning av klimatväxtmedel. Av kolumnen "Kommentar" framgår att det endast avser nationella satsningar, bredare satsningar beslutas av styrelsen.

7.5.3 Instruktion för regiondirektören

Av instruktion för regiondirektören framgår att "Regiondirektören ansvarar för att se till att regionens övergripande förslag till budget upprättas med fördelning på nämnder och verksamheter. Regiondirektören ansvarar också för att lämna slutligt förslag på fördelning av investeringsbudgeten. Vidare ska regiondirektören ta initiativ till åtgärder samt initiera dialog med regionstyrelsen om regionens ekonomi avviker från beslutad budget. Regiondirektör ska också attestera fakturor för närmast underställda".

Bedömning

- Vi bedömer att fördelningen av ansvar och befogenheter i hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhet endast delvis är tydlig och kopplad till nämndens ekonomistyrning.
- Vi menar att det ekonomiska ansvaret på olika chefsnivåer bör förtydligas, exempelvis i styrmodellen.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att se över vilken styrning som behövs i form av styrdokument och utbildning för att förtydliga det ekonomiska ansvaret i organisationen.

7.6 ÅTGÄRDER FÖR EN EKONOMI I BALANS

Revisionsfråga: Vidtar hälso- och sjukvårdsnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

Revisionsfråga: Har nedskrivningen av balanskravet påverkat regionens planering med en god ekonomisk hushållning för 2021?

Nedskrivning av det ackumulerade negativa balanskravsresultatet

I samband med bokslutet för 2020 gjordes med åberopande av synnerliga skäl en nedskrivning av det ackumulerade negativa balanskravet. Kommunallagens krav om reglering inom tre år bedömdes medföra stora risker för patientsäkerheten, tillgängligheten samt arbetsmiljön.

Av regionplan 2021-2023 framgår:

"Trots skattehöjning 2020, en förändrad kostnadsutjämnning och ekonomiskt stöd från den nationella nivå är Region Jämtland Härjedalens ekonomiska läge fortsatt allvarligt. Regionen har ett negativt eget kapital på -725 mkr. Det måste återställas innan vi kan bygga en stabil och trygg ekonomi. De har tagit ett decennium att rasera ekonomin och det kommer att ta tid att återuppbygga den. Några år med positivt resultat räcker inte.

Därför är det av största vikt att arbetet med effektiviseringar och kostnadsminskningar fortsätter.”

Inför 2020 genomfördes en skattehöjning med 50 öre samtidigt som en förändring i kostnadsutjämningsystemet innebar en kraftig förstärkning av regionens intäkter. Under 2020 och 2021 har regionen erhållit intäkter gällande coronapandemin vilket också har förbättrat resultatet. Dessa faktorer tillsammans har medfört att resultaten för 2020 och 2021 har varit positiva och förbättrat möjligheterna att återställa det återstående negativa balanskravsresultatet.

Vid intervjuer framförs att arbetet med resultatförbättrande åtgärder inte på något sätt har avstannat men att det numera känns mer hanterbart att vidta åtgärder för att nå upp till ett ackumulerat balanskrav som är enligt lagens intentioner.

Sedan balanskravsresultatet infördes har ett årligt resultat om ca 2 % av skatteintäkter och statsbidrag varit en vedertagen nivå för god ekonomisk hushållning i regioner och kommuner. Detta motsvarar ca 95 mkr för Region Jämtland Härjedalen, vilket också har varit den nivå som har funnits i budgeten för 2020 och 2021. I det nya förslaget till God kommunal hushållning⁵ har möjligheterna att åberopa synnerliga skäl tagits bort vilket kan innebära behov av högre resultatnivåer för att det ska finnas beredskap för att balansera enskilda år med underskott.

Genomförande av resultatförbättrande åtgärder

Av regionplanen för 2021-2023 och budget framgår att det krävs resultatförbättrande åtgärder motsvarande 90 mkr år 2021, 40 mkr år 2022 och 90 mkr år 2023.

Under 2019 redovisades resultatförbättrande åtgärder som ett separat ärende vid flera sammanträden under året. Därefter avstannade arbetet med resultatförbättrande åtgärder under pandemins första kritiska läge för att återupptas under hösten 2020. Resultatförbättrande åtgärder redovisas dock inte som ett separat ärende utan ingår numera som en del i den ordinarie månads- och tertialrapporteringen. Följande beslut har fattats av hälso- och sjukvårdsnämnden under 2021 avseende åtgärder:

Månadsrapport febr 2021-03-31 § 23	Regiondirektören uppdras att vid kommande sammanträde återkomma med redovisning av vilka åtgärder som behövs för att hålla nämndens budget.
Månadsrapport mars 2021-04-28 § 37	Utöver uppdraget i samband med föregående nämndssammanträde uppdras till regiondirektören att vid nämndens möte i maj särskilt redovisa vilka nya aktiviteter och åtgärder som förvaltningen avser att vidta i primärvården för att budgeten för hälsovalet där ska hållas.
Tertialrapport april 2021-05-28 § 60	När en negativ budgetavvikelse och/eller måluppfyllelse redovisas i månadsrapport, tertialrapport och delårsrapport per ett visst datum respektive prognostiseras för verksamhetsår som helhet ska det åtföljas av en beskrivning av vilka åtgärder som avser vidtas eller som föreslås för att budget ska hållas och målen uppnås. Vid nämndens sammanträde den 21 april uppdrogs till regiondirektören att i maj göra en sådan beskrivning av primärvården. Då nämnda beskrivningar saknas uppdras det till regiondirektören att vid nämndens sammanträde den 16 juni redovisa beskrivningarna.

⁵ SOU 2021:75

Månadsrapport maj 2021-06-16 § 64	Inga kommentarer till uppdraget enligt ovan i protokollet. Nämnden beslutade att godkänna månadsrapporten.
Månadsrapport juni 2021-09-23 § 70	Inga kommentarer. Månadsrapporten godkänns.
Tertialrapport aug 2021-09-23 § 71	Rapporten godkänns. En protokollsanteckning angående att redovisningen behöver vara mer lättförståelig.
Månadsrapport sept 2021-10-27 § 90	Rapporten godkänns.
Månadsrapport okt 2021-11-24	Rapporten godkänns.

Vid intervjuer har framförts att nämndens direktiv till verksamheten inte är tydliga, direktiven innehåller bara uppmaningar om att minska kostnaderna men inte inom vilka områden kostnaden ska minska. Samtidigt är det svårt för politiken att fatta mer specificerade beslut om åtgärder när det inte risk- och konsekvensanalyser finns framtagna.

Synpunkter har framkommit om att det saknas rutiner för att bevaka att det sker en återrapportering av lämnade uppdrag gällande resultatförbättrande åtgärder. Det anses därmed finnas risker för att det blir upp till enskilda politiker att själva bevaka att återrapporteringen görs. Vi noterar att det i protokollen inte tydligt framgår om de uppdrag som regiondirektören fick under våren 2021 har återrapporterats eller ej.

Vi har noterat att det saknas månadsrapporter i handlingarna till nämndens sammanträden på regionens hemsida med undantag av oktober.

Resultatförbättrande åtgärder har redovisats i förvaltningens rapporter vid uppföljningarna men de är inte omnämnda i nämndens protokoll. Nedan redovisas uppföljningen av de resultatförbättrande åtgärder per månad:

Månad	Planerad effekt helår	Förväntad effekt ack	Uppnådd effekt	Helårsprognos
Februari	100 150	33 383	23 674	-115,9
Mars	81 769	20 442	23 552	-150,8
April	100 150	33 383	23 674	-149,0
Maj	105 084	43 785	28 900	-151,5 +17,5
Juni	107 886	53 943	29 829	+7,0
Augusti	107 886	71 924	31 248	+18,6
September	107 886	71 924	36 548	+8,6
Oktober	107 886	71 924	37 779	+17,2

Fr o m maj 2021 redovisas nationella satsningar, riktade statsbidrag, under hälso- och sjukvårdsnämnden vilket innebär att nämndens prognos fr o m maj är positiv.

I samtliga månads- och tertialrapporter framgår att åtgärderna inte bedöms vara tillräckliga för att nå en ekonomi i balans och att arbetet med att hitta förbättringsåtgärder fortsätter att vara i fokus och är ett prioriterat område. Vidare framkommer att medverkande kostnadsdrivande åtgärder typ pandemirelaterade, påverkar den totala effekten av årets resultatförbättrande åtgärder, men samtidigt inryms även positiva resultat effekter från pandemin som i ovanstående mall redovisas som en totalsumma.

Vi har sedan tidigare synpunkter på redovisningen av resultatförbättrande åtgärder⁶. Redovisningen bygger endast på bedömningar och vi har därför inte möjlighet att verifiera om åtgärderna redovisas korrekt eller vilka effekter åtgärderna har medfört. Vi kan dock konstatera utifrån tabellen ovan att den uppnådda effekten av planerade åtgärder är långt ifrån planerat. Från april till oktober har redovisade uppnådda effekter inte ökat i någon större utsträckning. Nämnden har inte heller fattat några specifika beslut eller lämnat uppdrag om resultatförbättrande åtgärder.

Arbetet inom förvaltningen

För att kompensera för löneökningar och inflation m.m. behöver årligen besparingar motsvarande ca 100 mkr genomföras. Verksamheterna har i uppdrag att arbeta med handlingsplaner och om planerade aktiviteter inte fungerar måste de själva ta initiativ till att hitta nya aktiviteter/åtgärder. I divisionsledningarnas protokoll går det att följa det utvecklingsarbete som pågår med att se över ekonomi och verksamhet.

Vissa strukturförändringar pågår, exempelvis kan större vårdavdelningar uppnås genom att slå ihop avdelningar som har ett naturligt samband. Inom verksamheter med låg beläggning görs översyner av ytterligare uppdrag som de skulle kunna utföra.

Bedömning

- Utifrån regionplanen ska arbetet för att nå en god ekonomisk hushållning fortgå trots nedskrivningen av balanskravet. Även vid intervjuer framgår att arbetet fortgår och vi kan utläsa vissa exempel från protokoll från divisionsledningarna.
- Vi bedömer att hälso- och sjukvårdsnämnden till viss del vidtar åtgärder för att nå en ekonomi i balans. Sedan riktade statsbidrag redovisas under nämnden är nämndens helårsprognos positiv. Vi anser att det är positivt att riktade statsbidrag redovisas under nämnden då nämndens ekonomiska resultat blir mer rättvisande.
- Våra iakttagelser ovan indikerar att den förändrade redovisningen av riktade statsbidrag kan ha haft viss inverkan på nämndens agerande då nämnden inte har fattat några beslut om att vidta ytterligare åtgärder under hösten 2021.
- Vi vill betona att hälso- och sjukvårdsnämndens arbete med att nå en långsiktig ekonomi i balans inte kan avstanna även om prognosen för 2021 är positiv. Det förbättrade utfallet 2021 beror till viss del på ett positivt utfall avseende intäkter relaterade till pandemin och förbättrar inte hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomiska förutsättningar för kommande år.

Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att arbetet med att minska kostnaderna för att nå en långsiktig ekonomi i balans fortskrider.

⁶ Granskning av årsredovisning 2020, REV/3/2021

7.7 VIDTAGNA ÅTGÄRDER UTIFRÅN TIDIGARE GRANSKNING

Revisionsfråga: Har åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i granskningen "Uppföljande granskning av ekonomistyrning och resultatförbättrande åtgärder"?

Nedan följer en redovisning av tidigare svar från regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden⁷ samt en beskrivning av nuläget utifrån vad som framkommit vid intervjuer.

Rekommendation: Säkerställa att den nya styrmodellen implementeras och överväga att ställa krav på en mer formell månadsvis rapportering av ekonomi även på enhetsnivå.

Svar från regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden:	Nuläge:
Den nya styrmodellen har implementerats under 2020 och en sammanhållen tidplan för budget och verksamhetsplanering för 2020 har tagits fram. Dock har Coronapandemin bidragit till att arbetet inte fullt ut kunnat genomföras som planerat.	Vid intervjuer har framförts att styrmodellen har implementerats. En mer formell månadsvis rapportering av ekonomi på enhetsnivå har inte genomförts. Fortfarande vidhålls att det finns risker för suboptimering om det ekonomiska ansvaret läggs för långt ut i verksamheten.

Rekommendation: Säkerställa att beslutade rutiner för budget och uppföljning följs och rutiner för uppföljning på enhetsnivå utvecklas.

Svar från regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden:	Nuläge:
Under 2019 infördes Stratsys som är ett administrativt IT-stöd för planering och uppföljning. Genom Stratsys underlättas följsamheten till den nya styrmodellen. Bl.a. finns en enhetlighet och ett gemensamt arbetssätt inom hela organisationen för planering och uppföljning. Under hösten 2020 pågår införandet av modulen Intern styrning och kontroll. Den är ett verktyg framförallt för enhetscheferna att kontrollera och följa upp sina processer i syfte att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. I regionplan och budget 2021-2023 anges att samtliga verksamheter ska införa det system för produktions- och kapacitetsplanering som påbörjats 2019.	Ingen större förändring. Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har inte antagit internkontrollplaner för 2021. Samtliga verksamheter har inte infört systemet för produktions- och kapacitetsplanering. En fördjupad granskning genomförs inom området.

⁷ Regionstyrelsen 2020-11-04 § 191 RS/531/2020; Hälso- och sjukvårdsnämnden 2020-10-27 § 94 HSN/822/2020

Rekommendation: Säkerställa att roller och funktioner i de ekonomiska processerna tydliggörs samt att det finns tillräcklig kunskap och resurser för att möjliggöra en effektiv ekonomistyrning.

Svar från regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden:	Nuläge:
Arbete sker med att säkra kompetens för roller och funktioner i de ekonomiska processerna löpande genom främst internutbildningar och gemensamma rutinbeskrivningar för vissa processer som exempelvis personalbudgetering.	En ekonomiutbildning har genomförts för enhetschefer under hösten 2021.

Rekommendation: Säkerställa att kravet på arbetet med resultatförbättrande åtgärder samt redovisning av alternativa åtgärder återupptas så snart det är möjligt.

Hälso- och sjukvårdsnämndens svar:	Nuläge:
<p>Arbetet med att inom hälso- och sjukvårdsnämnden tydligare fokusera på aktiv ekonomistyrning och resultatförbättrande åtgärder återupptogs så snart den pågående coronapandemin tillät verksamheten att fokusera på annat än att lösa pandemins påverkan på regionens hela verksamhet.</p> <p>Hälso- och sjukvårdsdirektören har från och med maj månads rapportering och påföljande verksamhetsuppföljning särskilt lagt fokus på respektive områdes arbete med de resultatförbättrande åtgärderna och har i sin månatliga uppföljning krav på att områdena redovisar såväl utfall som åtgärder ner på enhetsnivå.</p>	<p>Arbetet har återupptagits och nämnden har gett flera direktiv till förvaltningen under 2021.</p> <p>Rapporteringen av resultatförbättrande åtgärder följer tidigare modell. I granskningen av årsredovisningen för 2020 noterade vi att sammanställningen av resultatförbättrande åtgärder bygger på bedömningar gjorda av verksamheten. Vi gjorde bedömningen att den lämnade redovisningen var svår att tolka då den inte tar hänsyn till den totala kostnadsutvecklingen på en enskild post utan endast redovisar besparingar.</p>

Rekommendation: Säkerställa att det finns en god styrning och kontroll av riktade statsbidrag.

Svar från regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden:	Nuläge:
Arbetet med hanteringen av de riktade statsbidragen pågår och kommer förhoppningsvis att resultera i en såväl bättre styrning som kontroll av dessa medel för 2021.	Enligt regionplan fördelas riktade statsbidrag ut via budgetramarna till respektive regionstyrelse och nämnd, enligt beslut RS/4/2020. I praktiken läggs en intäktsbudget på område regiongemensamma kostnader och motsvarande kostnadsbudget läggs på regionstyrelse och nämnder. Krav på särskild återredovisning och rapportering av uppdrag finansierade via riktade statsbidrag kvarstår för verksamheten.

Bedömning

- Vi bedömer att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte fullt ut har vidtagit åtgärder utifrån tidigare lämnade rekommendationer. Speciellt anser vi att det ekonomiska ansvaret på olika nivåer i organisationen behöver förtydligas vilket även har framkommit i andra delar av granskningen.

7.8 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Granskningens syfte har varit att svara på om det finns en ändamålsenlig budgetprocess och rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig resursfördelning.

Vår sammanfattande bedömning är att det till stor del finns en ändamålsenlig budgetprocess men att principer för resursfördelning behöver utvecklas. Fördelning av ansvar och befogenheter gällande ekonomistyrning har inte förtydligats på ett tillräckligt sätt och hälso- och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att arbetet med att minska kostnader fortskrider.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- *Se över beslutsprocessen under budgetberedningen.*
- *Säkerställa att styrmodellen kommuniceras och att internkontrollplaner fastställs kommande år.*
- *Säkerställa att metoder och verktyg utvecklas för att kunna följa upp faktisk bemanning på ett tillförlitligt sätt.*
- *Se över resursfördelningsmodellen så att det finns en tydligare koppling mellan tilldelad budgetram och de normtal som anges för verksamheten.*
- *Ser över vilken styrning som behövs i form av dokument och utbildning för att förtydliga det ekonomiska ansvaret i organisationen.*
- *Säkerställa att arbetet med att minska kostnaderna för att nå en långsiktig ekonomi i balans fortskrider.*

7.8.1 Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar	Kommentar
Finns det tydliga regler och riktlinjer för den övergripande mål- och budgetprocessen? Följs dessa?	Ja	Det finns tydliga regler och riktlinjer som har följts i arbetet med regionplan och budget 2022-2024.
Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig beredning av budgeten?	Delvis	Styrelsen och nämnden har inte fattat något aktivt beslut om det inspel som förvaltningen presenterat. I underlaget till verksamhetsplanen bör det tydligt framgå vilka större förändringar som ingår.
Har styrmodellen för Region Jämtland Härjedalen implementerats och kommunicerats i verksamheten? Finns det ytterligare regler och riktlinjer för ekonomistyrning?	Delvis	Styrmodellen har inte fullt ut implementerats och kommunicerats ut till samtliga nivåer och medarbetare. Styrmodellen har inte följts gällande intern kontroll under 2021. Det finns till viss del regler och riktlinjer för ekonomistyrning. Ansvar och roller har dock inte förtydligats.
Är beslutsprocessen och beslutshierarkin tydlig, dvs hur och på vilken nivå sker fördelningen av resurser på olika nivåer i organisationen?	Ja	Beslutsprocessen och beslutshierarkin är tydlig.

Finns ändamålsenliga och fastställda resursfördelningsprinciper?	Delvis	På övergripande nivå saknas dokumenterade principer för att fördela resurserna mellan olika nämnder. Inom hälso- och sjukvårdsnämnden finns delvis en resursfördelningsmodell. Modellen anger normalt för bemanning som dock inte ger någon garanti för att budgeten räcker till de tjänster som modellen anger. Verktyg saknas för att följa upp faktiskt bemanning på ett tillförlitligt sätt vilket innebär begränsade styrmöjlighet, både på övergripande och lokal nivå.
Är fördelningen av ansvar och befogenheter i hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhet tydlig och är den kopplad till nämndens ekonomistyrning?	Delvis	Fördelningen av ansvar och befogenheter är endast delvis tydlig och kopplad till nämndens ekonomistyrning. Det ekonomiska ansvaret på olika chefsnivåer bör förtydligas.
Vidtar hälso- och sjukvårdsnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?	Delvis	Nämnden har vidtagit vissa åtgärder men det är svårt att följa redovisningen av de resultatförbättrande åtgärderna.
Har nedskrivningen av balanskravet påverkat regionens planering med en god ekonomisk hushållning för 2021?	Nej	Utifrån regionplan fortgår arbetet med att minska kostnaderna vilket även har bekräftats vid intervjuer.
Har åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i granskningen "Uppföljande granskning av ekonomistyrning och resultatförbättrande åtgärder"?	Delvis	Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har inte fullt ut vidtagit åtgärder utifrån tidigare lämnade rekommendationer. Speciellt anser vi att det ekonomiska ansvaret på olika nivåer i organisationen behöver förtydligas.

8 KVALITETSSÄKRING

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har (har givits möjlighet att) faktagranskat lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

Undertecknande

Projektledare:

Anneth Nyqvist

Certifierad kommunal revisor

Kvalitetssäkring:

Leif Gabrielsson

Revisionsdirektör

Signature: *Anneth Nyqvist*
Anneth Nyqvist (Feb 7, 2022 16:06 GMT+1)

Email: anneth.nyqvist@regionjh.se

Signature: *Leif gabrielsson*
Leif Gabrielsson (Feb 7, 2022 16:22 GMT+1)

Email: leif.gabrielsson@regionjh.se









Revisionsrapport ekonomistyrning FINAL för signering

Final Audit Report

2022-02-07

Created:	2022-02-07
By:	Carina Hemmingsson (carina.i.hemmingsson@regionjh.se)
Status:	Signed
Transaction ID:	CBJCHBCAABAAhvprceyDME-AVS4rCqS7ErtSXz_obfZ3

"Revisionsrapport ekonomistyrning FINAL för signering" History

-  Document created by Carina Hemmingsson (carina.i.hemmingsson@regionjh.se)
2022-02-07 - 3:04:09 PM GMT- IP address: 193.235.118.25
-  Document emailed to Anneth Nyqvist (anneth.nyqvist@regionjh.se) for signature
2022-02-07 - 3:04:46 PM GMT
-  Document emailed to Leif Gabrielsson (leif.gabrielsson@regionjh.se) for signature
2022-02-07 - 3:04:46 PM GMT
-  Email viewed by Anneth Nyqvist (anneth.nyqvist@regionjh.se)
2022-02-07 - 3:05:31 PM GMT- IP address: 104.47.5.254
-  Document e-signed by Anneth Nyqvist (anneth.nyqvist@regionjh.se)
Signature Date: 2022-02-07 - 3:06:04 PM GMT - Time Source: server- IP address: 82.209.141.90
-  Email viewed by Leif Gabrielsson (leif.gabrielsson@regionjh.se)
2022-02-07 - 3:21:26 PM GMT- IP address: 104.47.5.254
-  Document e-signed by Leif Gabrielsson (leif.gabrielsson@regionjh.se)
Signature Date: 2022-02-07 - 3:22:16 PM GMT - Time Source: server- IP address: 193.235.118.25
-  Agreement completed.
2022-02-07 - 3:22:16 PM GMT

§66

Svar på revisorernas granskning av ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelning (HSN/147/2022)

Sammanfattning

Under 2021 utförde revisionerna en granskning av ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelningen. Granskningen syfte har varit att svara på om det finns en ändamålsenlig budgetprocess och rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig resursfördelning.

Revisorernas sammanfattande bedömning är att det till stor del finns en ändamålsenlig budgetprocess men att principer för resursfördelning behöver utvecklas. Fördelning av ansvar och befogenheter gällande ekonomistyrning har inte förtydligats på ett tillräckligt sätt och hälso- och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att arbetet med att minska kostnader fortskrider.

Revisorerna rekommenderar hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- Se över beslutsprocessen under budgetberedningen
- Säkerställa att metoder och verktyg utvecklas för att kunna följa upp faktiskt bemanning på ett tillförlitligt sätt
- Se över resursfördelningsmodellen så att det finns en tydligare koppling mellan tilldelad budgetram och de normtal som anges för verksamheten
- Se över vilken styrning som behövs i form av dokument och utbildning för att förtydliga det ekonomiska ansvaret i organisationen
- Säkerställa att arbetet med att minska kostnaderna för att nå en långsiktig ekonomi i balans fortskrider.

Sammantaget håller hälso- och sjukvårdsnämnden med om revisorernas granskning varpå flertalet åtgärder och förbättringsåtgärder redan vidtagits eller initierats. Hälso- och sjukvårdsnämnden överlämnar sitt fullständiga svar till revisorerna i bifogad bilaga.

Förslag till beslut

Upprättat svar på granskningen antas och skickas till regionens revisorer.

Beslut

Upprättat svar på granskningen antas och skickas till regionens revisorer.

Expedieras till

Regionens revisorer, ekonomidirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse: Svar på revisorernas granskning av ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen

Hälso- och sjukvårdsnämnden

2022-05-24

- Svar på revisorernas granskning av ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen
- Rapportsammandrag från region Jämtland Härjedalens revisorer
- Revisionsrapport: Granskning av ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelning
- Skrivelse: Granskning av ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelning

Paragrafen är justerad

Regionens revisorer

Svar på revisorernas granskning av ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelning

Under 2021 utförde revisorerna en granskning av ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelningen. Vid avslutad granskning överlämnades en revisionsrapport samt en skrivelse innehållande rekommendationer – detta dokument är ett svar till revisorerna avseende deras granskning av ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen och resursfördelning. Respektive rubrik motsvarar en rekommendation från revisorerna.

Hälso- och sjukvårdsnämnden delar många av revisorernas synpunkter. Arbetet med att utveckla arbetssätt för planering, budget och uppföljning är en ständig pågående process. Därför har flera förbättringsarbeten också påbörjats redan innan genomförd granskning, b.l.a: utveckling av produktionsstyrning, integration mellan ekonomi och personalsystem samt ett första steg mot direkt koppling mot normaltal vid budgetfördelning.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har, liksom Region Jämtland Härjedalen som helhet, en fortsatt ansträngd ekonomi. Målet är att återställa balanskravsresultatet innan utgången av 2024. För att lyckas med detta krävs fler åtgärder för att utveckla och förbättra ekonomistyrningen och budgetprocessen. År 2020 och 2021 har i stor utsträckning påverkats av

pandemin. Planerad verksamhet har ställts in samtidigt som regionerna har fått tillfälliga bidrag. Det är svårt att analysera och särskilja pandemins effekter mot verksamhetens eget förbättringsarbete kopplat till en ekonomi i balans.

Revisorernas rekommendation: Se över beslutsprocessen under budgetberedningen

Historiskt har budgeten tagits fram genom följande steg: uppräknig av föregående års budget med Landstingsprisindex + prioriteringar för planperioden. Genom att hantera budget på detta sätt har det inte funnits ett så stort behov av löpande återkoppling. Verksamheterna har helt enkelt kunnat skapa sig en egen uppfattning kring deras framtida resurser.

Intentionen är nu att arbeta med nollbasbudgetering – vilket innebär att budget inte utgår från föregående års budget vid beredning av kommande år. Förhoppningen är att detta ska ske genom att utveckla inspelsprocessen och lägga mer fokus på nollbasbudgetering. I inspelsprocessen inför planperioden 2023-2025 har verksamheterna fått i uppgift att definiera sina intäkter och kostnader i den utsträckning det går.

Efter budgetprocessen för år 2022 framgick det tydligt att beslutsgången och kommunikationen är något som kan utvecklas.

Till budgetprocess och beredning inför planperioden 2023-2025 har samtliga verksamheter ombetts specificera sina behov och sina intäkter/kostnader för att bidra till transparens och tydlighet i vad budgeten innehåller och beräknas räckta till.

Nuvarande process innehåller följande steg, se även styrmodell, övergripande tidsplan:

1. Gemensam budgetdag i februari – förutsättningar, behov och satsningar
2. Inspel från respektive verksamhet under mars
3. Beredning inom respektive förvaltningsområde under mars
4. Sammanställning inom respektive förvaltningsområde deadline sista mars
5. Dialog och förslag till prioriteringar april/ början av maj
6. Inspel från respektive förvaltningsområde informeras i respektive nämnd/styrelse under april/maj
7. Arbete med förslag till regionplan
8. Gemensam budgetdag i juni – ekonomiska förutsättningar
9. Dialog och fortsatt dialog om prioriteringar juni-augusti
10. Politiskt förslag till prioritering och ram under augusti
11. Löpande arbete med regionplan samt verksamhetsplaner
12. Beslut om regionplan i Regionstyrelsen september vid vanligt år
13. Beslut om regionplan i Regionfullmäktige – oktober vid vanligt år
14. Beslut om verksamhetsplaner – november vid vanligt år

Processen utvärderas löpande. Bland annat i syfte att öka delaktigheten i processen på alla nivåer och definiera behov, prioriteringar och förutsättningar på ett tydligare sätt. Något som arbetats mycket med de senaste åren är också att sammanföra arbetet med planering och budget på ett bättre sätt. Bland annat har gemensamma tidsplaner tagits fram.

Revisorernas rekommendation: Säkerställa att metoder och verktyg utvecklas för att kunna följa upp faktisk bemanning på ett tillförlitligt sätt.

Utifrån ett ekonomiskt och resurseffektivt perspektiv har det under 2021/2022 kommit flera förslag på hur Region Jämtland Härjedalen kan förbättra sin uppföljning och kontroll av bemanningen då detta

efterfrågats både politiskt och inom tjänstemannaorganisationen.

Följande åtgärder har genomförts eller initierats:

1. Signering av utanordningslistor i samband med löneutbetalning – klar.

I samband med löneutbetalning skapas en utanordningslista som ska signeras av respektive chef. Cheferna får nu ett automatiskt utskick om att utanordningslistan finns tillgänglig för granskning och signering. Efter varje månadsavslut översänder Heroma systemförvaltning en lista på vilka enheter som ej signerat sina listor – vilket ger berörda ekonomer en signal om att detta bör följas upp.

2. Utdata rapport i Heroma webb – klar.

Rapport som tagits fram via Heroma webb utdataplattform vilket underlättar ekonomisk analys av personalkostnader.

3. Integration tid- och projektmodul – pågående.

Föreslaget projekt avser integrera olika moduler i Raindance och Heroma för att underlätta och ge en mer korrekt tidrapportering. Idag tidrapporterar medarbetare inom regionen på papper då en digital lösning/system saknas. Det finns också de projektmedarbetare som inte tidrapporterar alls. I många fall är tidrapportering ett krav från de externa finansiärer våra projekt har och det är därför viktigt att det finns väl uppbyggda, användarvänliga rutiner som uppmuntrar till en korrekt tidrapportering. I dagsläget innebär tidrapportering ett flertal manuella steg, allt ifrån att manuellt fylla i tidrapporten till att bokföra tid i olika system

4. Utveckling av produktionsplanering /produktionsstyrning – pågående

Målbilden är att ge verksamheter möjlighet att planera efter vårdbehov. Detta gäller då primärt planering av öppenvårdsmottagning (ej akuten). Vårdbehovet styrs av estimerat inflöde + återbesök (kan med enkelhet användas av historiskt data som justeras). Produktionsplanerna ska möta det behov som läggs och utfallet ska möta den produktionsplan som läggs.

Förhoppningen är att på sikt kunna utveckla produktionsplanering i Sisense – det nya beslutsstödet.

Tester utförs för att samköra följande data:

- Utförd tid, Frånvaro (planerad + oplanerad), Sjukfrånvaro
- Antal utförda kontakter (Nybesök + återbesök)
- Tillgänglighet (Antal väntande)
- Remissinflöde
- Kostnader (Personal, sjukfrånvaro, omkostnader)

Revisorernas rekommendation: Se över resursfördelningsmodellen så att det finns en tydligare koppling mellan tilldelad budgetram och de normtal som anges i verksamheten.

Vid framtagande av budgetramar för 2022 har normtal inom slutenvård använts för att beräkna personalbudgetens storlek, detta bidrar till en bättre resursfördelning. Det finns ej normtal för all öppenvård och därav saknas data för att på ett transparent och rättvist sätt fördela all personalbudget inom Hälso- och sjukvårdensnämnden. Frågan om hur budgeten bäst fördelas är därför relevant. Förslag finns om att Hälso- och sjukvårdensnämnden ska kunna ta stöd i produktionsplaneringen för att på ett effektivare sätt matcha behov med resurser. Genom att stärka

kopplingen mellan normtal, produktionsplanering och budget får vården bättre förutsättningar för att planera och bedriva sin verksamhet.

Arbetet med att utveckla produktionsplaneringen är i gång och framsteg inom detta område väntas ske under 2022.

Revisorernas rekommendation: Se över vilken styrning som behövs i form av dokument och utbildning för att förtydliga det ekonomiska ansvaret i organisationen.

Det övergripande ekonomiska ansvaret finns förklarats i styrmodellen: ”Regionstyrelsen och nämndernas verksamhet ska bedrivas inom tilldelad budgetram. Inom driframen har respektive organ rätt att prioritera för att nå regionplanens strategier och inriktning. Den budgeterade driftsramen ska hållas” samt ”I december beslutar förvaltningsområdeschef om aktiviteter för divisioner och områden. Regionstabschef gör detsamma för regionstaben. Aktiviteterna ska visa hur verksamheten ska arbeta under ett år för att uppfylla nämndernas och regionstyrelsens politiska resultatmål och hålla sig inom tilldelade budgetramar.”

Enligt kommunallagen (2017:725) 11 kap 15 § gäller att om fullmäktige beslutar om en utgift under löpande budgetår, ska beslutet också innefatta en anvisning om hur utgiften ska finansieras. Med hänsyn till denna lagtext ska det alltid finnas en punkt gällande finansiering i varje beslut i respektive nämnd, styrelse eller fullmäktige där beslut tas under löpande budgetår – utanför ordinarie regionplan.

Vidare förklarats befogenheter i delegationsbestämmelserna – dessa ses över och revideras vid behov. Divisionscheferna ska inom kort läggas till i delegationsbestämmelserna för att återspegla deras ekonomiska ansvar.

Nya chefer inom organisationen ges möjlighet till en grundläggande ekonomisk utbildning vid anställning. Dock saknas det koppling kring hur

skrivningen i styrmodellen påverkar respektive enhetschef i organisationen.

Hälso- och sjukvårdsnämnden delar revisorernas åsikt kring att det ekonomiska ansvaret kan förtydligas ytterligare. En samtida granskning RS/224/2022 Granskning av roller, ansvar och befogenheter djupdyker i dessa frågeställningar.

Revisorernas rekommendation: Säkerställa att arbetet med att minska kostnaderna för att nå en långsiktig ekonomi i balans fortskrider

I samband med inspel för budget 2023 ombads verksamheterna att ange förslag för att minska kostnaderna eller öka intäkterna. Verksamheterna arbetar löpande med resultatförbättrande åtgärder och effektiviseringar. Under 2022 finns möjlighet att söka ett tillfälligt statsbidrag för en ekonomi i balans – villkor för bidraget är att det ska användas till att effektivisera verksamheten. Hälso- och sjukvården har lämnat ifrån sig ett par förslag och inväntar beslut kring godkännande/avslag.

Lennart Ledin (L)
Hälso- och sjukvårdsnämndens
1:e vice ordförande

Anders Byström
Tf. regiondirektör