

Landstingsstyrelsen

Ny budgetprocess för landstingskoncernen

ÄRENDET

Förslag till ny budgetprocess för landstingskoncernen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta

att fastställa ny budgetprocess för landstingskoncernen i enlighet med här framlagt förslag.

Landstingsstyrelsen beslutar under förutsättning av fullmäktiges ovan nämnda beslut

att uppdra åt koncernledningen att vidta de övriga åtgärder som föranleds av fullmäktiges beslut.

BAKGRUND

Landstingsfullmäktige uppdrog den 10 december åt landstingsstyrelsen att skyndsamt utreda och lämna förslag till förändringar av budgetprocessen.

KONCERNLEDNINGENS FÖRSLAG

Budgeten är landstingsfullmäktiges främsta instrument för att styra landstingskoncernens verksamhet och ekonomi. Hur budgeten utarbetas, dvs utformningen av budgetprocessen, är därför av utomordentligt stor vikt. Processen måste läggas upp så att fullmäktiges budgetbeslut står på en tillförlitlig och verklighetsförankrad grund, vilket i sin tur är en förutsättning för att budgetdisciplin skall kunna

Bilagor

1 Tidplan för landstingskoncernens budgetprocess år 2003

2 Remissvar

upprätthållas i verkställighetsskedet. Budgetarbetet måste bedrivas med stor seriositet och det måste ges hög prioritet av alla inblandade.

Att det finns betydande problem framkommer av den sammanställning som revisorerna gjort av landstingsverksamheternas s k egenvärdering av styrningsfrågor (promemoria 2002-10-18). På frågan om budgetprocessen ger goda förutsättningar att utforma verksamhetsplan/budget gav 52 % ett negativt svar. Om man ser enbart till vården svarade 63 % av beställarna och 79 % av producenterna nekande.

Orsakerna till att budgetarbetet inte fungerar tillfredsställande är flera. Bl a har det successivt blivit allt tydligare att den budgetprocess som gäller för landstingskoncernen sedan 1997 inte i alla delar är ändamålsenlig. Kort beskrivet innebär dagens process att fullmäktige i juni fattar beslut om resurstilldelning, resultat/avkastningskrav och inriktning av de olika verksamheterna. Därefter skall beställarna, inom ramen för fullmäktigebeslutet, utforma verksamhetsplaner och i förekommande fall sluta avtal med producenterna. De senare skall på motsvarande sätt forma sina planer utifrån fastlagda ekonomiska krav och ingångna avtal. Hela detta lokala arbete skall vara avslutet innan budgetåret påbörjas. Så har dock inte fullt ut blivit fallet. Framför allt överenskommelserna mellan vårdbeställare och landstingets akutsjukhus har inte varit färdiga förrän ett antal månader in på budgetåret.

Syftet med de förändringar av budgetprocessen som koncernledningen nu föreslår är i första hand att dels att förbättra underlaget för fullmäktiges budgetbeslut och därmed budgetens funktion som styrintstrument, dels att stärka landstingsledningens roll i budgetarbetet.

Tillförlitligheten i underlaget för fullmäktiges budget

När budgetprocessen ändrades fr o m 1997 övergavs den tidigare modellen med lokala budgetförslag som sedan granskades, prioriterades och fogades samman till en budget för hela landstingskoncernen. Istället infördes en ordning där ett särskilt budgetunderlag, den s k budgetpärmén, tas fram varje vår inför den politiska beredningen av budgeten. Underlaget baseras främst på föregående års bokslut, innevarande års budget, den ekonomiska flerårsplaneringen samt två – tre månadsbokslut från innevarande år.

Ett inslag i 1997 års budgetprocess som tillmättes stor vikt var en budgetdialog mellan central och lokal nivå. Tanken var att politiker och tjänstemän skulle mötas verksamhetsvis varje år i mars/april för att gå igenom viktiga frågor med bäring på budgeten för nästa år. På så sätt skulle den lokala nivån ges en påverkansmöjlighet, budgeten skulle få en lokal förankring och budgetunderlaget skulle tillföras aktuell information från dem som sitter närmast verksamheten. Denna dialog har inte fått någon

mer framskjuten plats i budgetarbetet vilket sannolikt är en av anledningarna till att underlaget för fullmäktiges budgetbeslut inte har den nödvändiga verklighetsförankringen och kvaliteten. En konsekvens av detta som har kunnat avläsas är att det ibland uppstått "egna" budgetar. Dvs på lokal nivå har antagits budgetar som i viktiga avseenden avviker från den budget som fullmäktige beslutat om i juni månad.

Det är nu nödvändigt att ge det lokala planerings- och budgetarbetet en starkare roll. Var och en av landstingskoncernens verksamheter måste ges en mer aktiv roll i det arbete som skall leda fram till en av landstingsfullmäktige beslutad budget. På så sätt kan budgetens kvalitet och realism förbättras och därmed också förutsättningarna för att budgeten blir ett verkningsfullt styrinstrument..

Landstingsledningens roll

Landstingsledningen, såväl landstingsstyrelsen som koncernledningen, har idag en förhållandevis nedtonad roll i budgetarbetet. Det är visserligen landstingsstyrelsen som utformar ett budgetförslag baserat bl a på ett underlag som tas fram av den centrala tjänstemannaorganisationen. Det senare är dock ett mer deskriptivt material som inte innehåller några direkta förslag till vilket innehåll budgeten skall ha i olika avseenden. I det arbete som följer efter fullmäktiges junibeslut är dock landstingsledningen i stort sett inte alls involverad.

Huvudmotivet för landstingets nya politiska organisation är att ledning och styrning av landstingskoncernen måste ges bättre förutsättningar och bli mer verkningsfull. En del i detta är att landstingsledningen ges en stark roll i budgetarbetet. Den nya organisationen ger i sig bättre förutsättningar för detta i o m den utvidgade roll som landstingsstyrelsen och dess tjänstemannaorganisationen nu fått. Därutöver måste samspelet mellan de ytterst ansvariga för landstingets ekonomi och de direkt ansvariga för beställararbetet stärkas framför allt när det gäller sjukvårdsverksamheten där den ekonomiska tyngdpunkten finns. Ansvariga för ekonomin ges därmed bättre möjligheter att lägga fast förutsättningarna för budgetarbetet och även att följa detta arbete. Landstingsledningen skall ha ett tydligt mandat att ingripa när problem uppstår i avtalsarbetet eller andra delar av budgetarbetet.

Förslag till förändrad budgetprocess

Även om dagens budgetprocess i sin ursprungligt tänkta version har en del förtjänster bör den nu ersättas av en ny process. Nedan redovisas förslag till ny budgetprocess och dess olika moment. I budgetprocessen inkluderas arbetet med investeringsplanen. En översiktlig tidplan för processen finns i bilaga 1.

Direktiv för budgetarbetet

Budgetarbetet skall baseras på av landstingsledningen formulerade förutsättningar och krav. Därför föreslås att koncernledningen utarbetar förslag till budgetdirektiv som läggs fast av landstingsstyrelsen i slutet av april varje år. Det handlar om ett styrelsebeslut med stor strategisk tyngd i o m att det lägger fast politiska inriktningar och förutsättningar för hela landstingskoncernen. Direktiven avser samtliga verksamheter och utgår från den av fullmäktige året innan antagna budgeten, föregående års bokslut samt månadsbokslut från innevarande år. Nyttillkommen information om ekonomiska förutsättningar mm bildar också underlag för direktiven. Även om första året i planeringsperioden kommer att stå i fokus måste strävan vara att stärka de mer långsiktiga inslagen i planeringen.

Direktiven innehåller i huvudsak följande punkter.

- Ekonomiska planeringsförutsättningar
- Investeringsriktlinjer
- Särskilda frågor/uppdrag som skall beaktas
- Tekniska anvisningar, inkl detaljerad tidplan

De ekonomiska planeringsförutsättningarna, som skall harmoniera med respektive verksamhetsuppdrag, bygger naturligen på planeringen för andra året i den flerårsplanering som skett i samband med att innevarande års budget antogs. Stora krav måste därför ställas i budgetarbetet på planeringen av det andra året i planeringsperioden. Justering kan dock behöva göras i direktiven med anledning av information t ex utifrån bokslutet. För beställare och vissa andra verksamheter anges vilket landstingsbidrag de har att utgå från medan det för producenterna handlar om resultat/avkastningskrav. Tidsperspektivet är tre år. I investeringsriktlinjerna, som avser den kommande femårsperioden, uttrycks t ex prioriteringar som skall beaktas och ev också inom vilken volym investeringarna skall hållas. Budgetdirektiven skall också ge utrymme för att ge verksamheterna särskilda uppdrag som skall beaktas i budgetarbetet. Det kan handla om särskilda satsningar som skall ske, krav på produktivetsförbättringar etc.

I den mån det krävs mer preciserade direktiv för budgetarbetet får de beslutas av hälso- och sjukvårdsutskottet respektive ägarutskottet. Dessa beslut skall fattas i omedelbar anslutning till styrelsens beslut för att inte försena budgetarbetet. Koncernledningens arbete med att ta fram förslag till styrelsens direktiv respektive utskottens direktiv måste därför ske parallellt.

Verksamheternas budgetarbete

Med budgetdirektiven som bas utarbetar landstingskoncernens olika verksamheter sina respektive budgetunderlag (budgetförslag). En väsentlig del i detta är att beställaransvariga genomför förhandlingar med producenterna om i första hand nästkommande års verksamhet och därmed förknippad ekonomi. Dessa förhandlingar kan eventuellt inledas redan innan direktiven är formellt antagna.

Inom beställarorganisationen för hälso- och sjukvård börjar budgetarbetet med en systematisk resultatanalys som inriktas på i vilken utsträckning fastlagda mål har uppnåtts. Analysen omfattar även en bedömning av om valda strategier för att nå målen varit framgångsrika. I en planerad årscykelprocess säkras att underlag och belysning av alla för resultatanalysen relevanta frågeställningar levereras i tid. Analysen skall ge underlag för att bedöma realismen i liggande planer och peka ut områden där det finns behov av justering. De geografiska sjukvårdsberedningarna har en viktig roll i denna process. Med utgångspunkt från den roll dessa beredningar har avseende bl a

- dialogen med befolkningen
- kartläggning och analys av befolkningens hälsa och behov av närsjukvård
- samspelet med berörda lokala aktörer

sker en uppföljning och utvärdering av närsjukvården från olika synvinklar. Detta arbete kan leda till förslag kring direktivens utformning gällande t ex prioritering av resurser och idéer till utveckling inom prioriterade områden.

De centrala beredningarna har inte samma formella roll i budgetprocessen utan förväntas genom att vara plattform för aktivt arbete i den fortlöpande utvecklingen utgöra grund för initiativ och bedömningar i det löpande budgetarbetet.

Förhandlingarna mellan beställare och utförare skall drivas så att ett fullödigt budgetunderlag kan lämnas mot slutet av september. Exakt datum kommer att framgå av budgetdirektiven. Vad som avtalsmässigt får återstå efter avtalsdiskussionerna är, förutom det formella undertecknandet, endast smärre frågor. Något förhandlingsutrymme rörande de ekonomiska villkoren finns inte längre bortsett från ev följder av fullmäktiges budgetbeslut senare under hösten.

Med tanke på de problem som funnits under ett antal år att i tid teckna vårdavtal, framför allt med akutsjukhusen, har övervägts att införa någon form av "automatisk stupstock" som träder i kraft om förhandlingarna misslyckas eller tycks bli försenade. Det skulle dock kunna försvaga parternas ansvarstagande. Bättre är därför att koncernledningen noga följer förhandlingarna och har ansvar att ingripa så snart större problem uppstår. Vilken form av ingripande som skall väljas får bedömas från fall till fall.

Senast mot slutet av september skall således samtliga verksamheter, även de landstingsägda producenterna, överlämna sina respektive budgetunderlag till landstingsstyrelsen. De skall då vara behandlade av respektive utskott/nämnd/styrelse.

Exakt vilka krav som skall ställas på underlagen kommer att studeras ytterligare och tas in i koncernledningens förslag till budgetdirektiv. Inriktningen är inte att begära in omfatt-

tande dokumentation men informationskravet måste läggas på en nivå som säkrar kraven på kvalitet i fullmäktiges budgetbehandling. Den information som skall tas in från de landstingsägda producenterna är, förutom förslag till investeringsplan, bl a sådan som behövs för att kunna göra avstämningar mellan beställare och producent. Producenterna kan även ha fått särskilda uppdrag i budgetdirektiven som de har att rapportera. Av naturliga skäl kan motsvarande information inte hämtas in från externa producenter. Det hindrar dock inte att landstingsledningen i egenskap av ägare ser till att nödvändig information från de egna produktionsenheterna finns till hands i budgetarbetet.

Samtidigt som budgetarbetet pågår lokalt sker vissa budgetförberedande insatser på central nivå. Det handlar bl a om övergripande aspekter som skatteinkomstberäkningar mm men också om analyser av månadsrapporter och annan information i syfte att förbereda det sammanfogande budgetarbete som tar sin början i september. Koncernledningen måste följa det budgetarbete som bedrivs av landstingets olika verksamheter och stämma av så att de förlöper väl och ligger i linje med givna direktiv.

Utarbetande av samlad koncernbudget

Budgeten är, som redan nämnts, den politiska majoritetens främste medel för styrning av verksamhet och ekonomi. Det hindrar dock inte att den centrala tjänstemannanivån ges ett större ansvar än för närvarande för att ta fram ett förslag till samlad budget för landstingskoncernen. Innan den politiska ledningen slutligt utformar budgeten bör koncernledningen ha i uppgift att presentera sin analys och sina bedömningar av budgetens innehåll. I detta ingår att kvalitetsgranska och stämma av mot de ursprungligen givna direktiven men också att tillfoga aktuella ekonomiska och andra förutsättningar.

Fastställande av budgeten

Landstingsstyrelsen lägger fram förslag till budget i slutet av oktober alternativt början av november. Fullmäktige behandlar budgeten i slutet av november.

När fullmäktiges budgetbeslut är fattat är den årliga budgetprocessen i allt väsentligt avslutad. Vad som därefter skall ske före årsskiftet är att avtalsförhandlingarna formellt avslutas samt att respektive verksamhet, om så krävs t ex till följd av fullmäktigebeslutet, slutligt lägger fast budgeten.

Det är viktigt att fullmäktiges beslut om budgeten omgående görs bekant i landstingskoncernen. Ansvaret för att det sker ligger på koncernledningen.

Uppföljning

Några mer omfattande förändringar av budgetuppföljningens principiella utformning är för närvarande inte aktuella. Månads-, delårs- och årsbokslut kommer således att tas fram på samma sätt som hittills. Precis som när det gäller budgeten kommer insatser ske för att höja kvaliteten i informationen.

Personalorganisationernas medverkan i budgetprocessen

Den principiella formerna för personalorganisationernas medverkan i budgetprocessen förändras inte till följd av nu föreslagen ny process.

Inkomna remissynpunkter

Förslaget till ny budgetprocess har av koncernledningen remitterats för synpunkter till hälso- och sjukvårdsutskottet, ägarutskottet och till landstingets förvaltningar och bolag. De två utskotten har tillstyrkt förslaget. Även flera av förvaltningarna/bolagen ställer sig positiva till den nya processen och bejakar de syften som ligger till grund för förändringarna. Men remissvaren (se bilaga 2) innehåller även invändningar varav några är följande.

- Eftersom budgetdirektiven fastläggs redan i april (jämfört med juni enligt nuvarande process) ökar osäkerheten i budgetarbetet
- Tiden från budgetdirektiv fram till att avtal i princip skall vara klara mellan beställare och utförare, inom i första hand vården, är för snålt tilltagen
- Budgetens långsiktiga perspektiv måste stärkas
- Förslag och underlag för budgeten bör få lämnas in till landstingsstyrelsen senare än 1 september.
- Utarbetandet av direktiv för budgetarbetet förutsätts innehålla en dialog mellan landstingets ledning och respektive verksamhet.

Farhågorna för att tidigareläggningen – från början av juni till slutet av april – av de grundläggande förutsättningarna för budgetarbetet medför ökad osäkerhet är förståeliga men, enligt koncernledningen, ingen avgörande invändning mot den nya processen. Viktigast är att fullmäktiges ställningstagande till budgeten vilar på ett så säkert underlag som möjligt. Senareläggningen av detta beslut från juni till november samtidigt som beslutet kan utgå från ett lokalt bedrivet arbete bör borga för att inslaget av osäkerhet i budgetbeslutet minskar.

Koncernledningen är väl medveten om att tiden för att nå fram till avtal mellan sjukvårdens beställare och utförare är pressad i föreslagen budgetprocess. En förutsättning är därför en kontinuerlig avtalsdialog mellan parterna så att själva förhandlingsmomentet underlättas och kan klaras av på kortare tid än vad som hittills ofta

varit fallet. Erfarenheterna av avtalsarbetet avseende 2003 visar att det går att effektivisera avtalsarbetet.

Ett visst utrymme finns dock för justering av den ursprungligen föreslagna tidplanen. Tidpunkten för när budgetförslag/budgetunderlag senast skall vara överlämnade till landstingsstyrelsen kan senareläggas några veckor (från början av september till slutet av samma månad) vilket har inarbetats i förslaget. Det är dock inte möjligt, som önskas i ett par remissvar, att förskjuta denna tidpunkt ända till (slutet av) oktober. Fullmäktige måste fastställa skattesats innan november månadsutgång och det bör ske samtidigt som budgeten läggs fast. För att hinna med såväl koncernledningens analys av ett samlat budgetförslag liksom den politiska beredningen i landstingsrådsberedning och landstingsstyrelse krävs att de olika verksamheternas budgetförslag är klara i slutet av september.

Koncernledningen kommer successivt att utvärdera erfarenheterna av den nya budgetprocessen och om så krävs återkomma med förslag till justeringar eller kompletteringar.

Sören Olofsson