

Landstingsstyrelsen

Revisionskontoret har på vårt uppdrag granskat om landstingsstyrelsen utövat en tillfredsställande styrning och ledning mot att landstinget skall uppnå en god ekonomisk hushållning.

Granskningen har gjorts i två delar, varv den första fokuserade på processen för budgetarbetet och avrapporterades 15 januari 2013. I denna andra del har vi haft fokus på styrelsens planering och styrning.

Utgångspunkten för granskningen har varit de krav som finns i lagar och deras förarbeten.

Av bifogad rapport framgår att styrningen uppvisar brister på en rad områden:

- Det saknas en planering som på ett tydligt sätt visar hur landstinget avses styras för att uppnå en god ekonomisk hushållning. Det är dock positivt att det nu tagits initiativ i riktning mot att utveckla kapacitets och produktionsplanering mm. Arbetet är dock under uppstart och det är därför oklart när genomslag kan förväntas och vad det kan ge.
- Budgeten för gällande planperiod har inte beretts så att den ger bidrag till att en god ekonomisk hushållning uppnås.


Budgeten är i praktiken underbalanserad. Verksamheterna går in i verksamhetsåret med stora krav på att hitta åtgärder för att hålla verksamheten inom tilldelade ekonomiska resurser.


Granskningen har även visat att budgetdialogen behöver utvecklas. Verksamhetsansvariga upplever att det finns stora skillnader mellan de resurser de tilldelats och det uppdrag de upplever att de har. Denna diskussion bör klaras ut och överenskommelser nås innan verksamhetsåret påbörjas.

- Styrelsen har under 2012 inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med den bekymmersamma ekonomiska situationen och inte heller i tillräcklig tid för att bringa ekonomin i balans under innevarande år.
- Prognoserna om det ekonomiska resultatet har under 2012 haft en låg träffsäkerhet. Prognosarbetet behöver därför utvecklas för att ge en ökad tillförlitlighet som beslutsunderlag.
- Tjänstemannaledningens förslag till besparingar under 2012 har i många delar avvisats utan att styrelsen anvisat alternativa vägar att lösa den ekonomiska situationen.

Vi emotser senast den 10 juni 2013 en redovisning av vilka åtgärder som landstingsstyrelsen vidtar eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

**För Jämtlands läns landstings revisorer**

  
Mona Nyberg  
Ordförande

  
Annelie Bengtsson  
V ordförande

**Bilaga**

Revisionsrapport "Styrning mot god ekonomisk hushållning?" (Dnr REV /10/2012).

**Kopia till**

Fullmäktiges presidium  
Tf landstingsdirektören  
Bitr. landstingsdirektören  
Ekonomichefen



Jämtlands Läns  
Landsting

**REVISIONSRAPPORT 2013**  
DNR: REV 10/2012

## **STYRNING MOT GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING?**

Ansvarig: Ulf Rubensson

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

1	SAMMANFATTNING .....	3
1.1	SVAREN PÅ REVISIONSFRÅGORNA I SAMMANFATTNING .....	4
2	GRANSKNINGENS SYFTE, FORMER MM .....	5
3	IAKTTAGELSER .....	7
3.1	DET EKONOMISKA LÄGET .....	7
3.2	BALANSKRAVET OCH GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING .....	8
3.2.1	God ekonomisk hushållning .....	8
3.2.2	Riktlinjer och mål för en god ekonomisk hushållning .....	9
3.2.2.1	<b>Kommunallagen</b> .....	<b>9</b>
3.2.2.2	<b>Landstingsplan</b> .....	<b>9</b>
3.2.2.3	<b>Mål i landstingsdirektörens plan för 2013</b> .....	<b>13</b>
3.2.2.4	<b>Budget och Balanskravet</b> .....	<b>14</b>
3.2.2.5	<b>Bedömning: Budget och balanskrav</b> .....	<b>17</b>
3.3	STYRNING .....	20
3.3.1	Styrelsens uppdrag .....	20
3.3.1.1	<b>Bedömning: Styrning – Styrelsens uppdrag</b> .....	<b>20</b>
3.3.2	Budgeten som styrinstrument .....	20
3.3.2.1	<b>Budgetens realism</b> .....	<b>21</b>
3.3.3	BUDGETANSVAR .....	23
3.3.3.1	<b>Bedömning: Budgetansvar</b> .....	<b>24</b>
3.3.4	Uppföljning, rapportering och åtgärder .....	24
3.3.4.1	<b>Rapporter</b> .....	<b>24</b>
3.3.4.2	<b>Prognoser</b> .....	<b>24</b>
3.3.4.3	<b>Styråtgärder/korrigeringar</b> .....	<b>26</b>
4	GRANSKNINGSANSVARIG .....	27
5	BILAGOR .....	28
5.1	STYRELSEBESLUT .....	28
5.2	BILAGA - UTDRAK UR KOMMUNALLAGEN .....	34
5.3	BILAGA - UTDRAK UR LAG (1997:614) OM KOMMUNAL REDOVISNING .....	36

# 1 SAMMANFATTNING

---

Landstinget ska enligt kommunallagen ha en god ekonomisk hushållning. Dvs. verksamheten ska ha ett ekonomiskt överskott som är tillräckligt för t.ex. klara framtida investeringar, värdesäkring av anläggningstillgångar, pensionsåtaganden, utvecklingsbehov mm.

Ett minimikrav att budgeten ska vara i balans och att underskott täcks inom 3-år.

För närvarande har landstinget inte en god ekonomisk hushållning. Landstingets ekonomi är inte i balans och bedöms inte heller nå balans inom gällande planperiod.

Landstingets revisorer har därför uppdragit till revisionskontoret att närmare granska om styrelsen har en styrning som har förutsättningar att på sikt leda till att landstingets ekonomi når upp till lagkraven.

## Resultatet av granskningen visar bl a:

Styrelsen har inte berett landstingsplanen för åren 2013-2015 på ett sådant sätt att kommunallagens krav om god ekonomisk hushållning uppfylls då ”överskottsmålet” satts till noll

Kommunallagen anger att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Den budget som lagts ligger visserligen formellt i linje med denna bestämmelse, men ger inte en rättvisande bild då budgeten är underfinansierad. Dvs. det finns inte en tillräcklig balans mellan ambitionsnivån för verksamheten och resurstilldelningen. Detta leder till ett ständigt arbete med handlingsplaner etc för att bringa ekonomin i balans.

De verksamhetsansvariga upplever i hög utsträckning att tilldelade resurser inte motsvarar den produktion som förväntas. Bl.a. mot denna bakgrund behöver budgetdialogen utvecklas så att den slutförs med avseende på att den också inkluderar överenskommelser om vilken ambitionsnivå som är möjlig – innan verksamhetsåret inleds. Detta skulle kunna göra det möjligt för verksamhetsansvariga chefer att ta ansvar, samtidigt som det också skulle möjliggöra ansvarsutkrävande.

Det uppkomna underskottet i 2012 års verksamhet vittnar om att de åtgärder styrelsen vidtagit inte var tillräckliga och kom för sent på året för att ge den ekonomisk effekt som situationen krävde.

Fullmäktige har på styrelsens förslag beslutat om en skattehöjning med 25 öre fr.o.m. 2013 som täcker ca hälften av den obalans som visat sig i 2012 års verksamhet. Så vitt vi erfarit, kvarstår det dock en stor obalans – trots lagda ”noll”-budgetar under planperioden. Det pågår lovvärda initiativ med kapacitets och produktionsplanering mm, men det är ännu oklart när genomslag kan förväntas och vad detta kan ge.

Styrelsen har huvudsakligen utövat sin styrning genom uppdrag till landstingsdirektören att bringa ordning i ekonomin. Tjänstemannaledningens förslag till besparingar under 2012 har i många delar avvisats utan att styrelsen anvisat alternativa vägar att lösa den ekonomiska

situationen. Vi anser att kommunikationen inom landstingsledningen behöver utvecklas för att främja konstruktiva lösningar.

Prognoserna om det ekonomiska resultatet har under 2012 haft en låg träffsäkerhet. Prognosarbetet behöver därför utvecklas för att ge en ökad tillförlitlighet som beslutsunderlag.

Målen för investeringar i budget resp. investeringsstrategin behöver utvecklas och förtydligas med avseende på hur de kan bidra till vad en god ekonomisk hushållning kräver.

Det är också viktigt att landstingets styr- planerings- och uppföljningsmodell utvecklas med avseende på att tydliggöra mål och uppgifter för styrelsen.

Sammantaget har styrelsen haft ett uppdrag att åstadkomma en god ekonomisk hushållning. De åtgärder som hittills vidtagits, planerats och presenterats bedömer vi dock inte har haft tillräckligt styrvärde för att göra det troligt att de ska kunna ta landstinget ur den uppkomna situationen.

Vi rekommenderar att det tas fram en samlad och tydlig plan för hur landstinget ska uppnå en god ekonomisk hushållning.

## 1.1 SVAREN PÅ REVISIONSFRÅGORNA I SAMMANFATTNING

### Revisionsfrågor:

#### ❖ Hur har god ekonomisk hushållning definierats i Jämtlands läns landsting?

*Sammanfattande svar:* "Landstinget ska ha en god ekonomi, vilket förutsätter en god hushållning där varje generation bär kostnaderna för den service som den konsumerar och där det finns en balans mellan löpande intäkter och kostnader".

Resultatmässigt är målet ett överskott som på sikt ska vara minst 2%.

Inom planperioden är dock målet satt till noll. Därmed uppfylls inte lagens krav om att ha en god ekonomisk hushållning.

#### ❖ Vilka mål har satts upp som är av betydelse för att åstadkomma en utveckling mot en god ekonomisk hushållning och hur utvecklas måluppfyllnaden?

*Sammanfattande svar:* "Framgångsfaktorer" och mål finns, men de behöver utvecklas och konkretiseras för att få ökad styreffekt.

#### ❖ Styr styrelsen på ett ändamålsenligt sätt mot att uppnå en god ekonomisk hushållning?

*Sammanfattande svar:* Nej

#### ❖ Finns en plan för att uppnå en god ekonomisk hushållning?

*Sammanfattande svar:* Nej, det finns ingen samlad och tydlig plan.

#### ❖ Utgör budgeten ett tillräckligt styrinstrument?

*Sammanfattande svar:* Nej

❖ **Är budgeten tillräckligt realistisk enligt de verksamhetsansvariga?**

*Sammanfattande svar:* Nej

❖ **Upplever de verksamhetsansvariga att budgeten är i balans vid ingången till resp. verksamhetsår?**

*Sammanfattande svar:* Nej

❖ **Hur utkrävs budgetansvar?**

*Sammanfattande svar:* Budgetansvar utkrävs ej.

❖ **Fungerar uppföljningen/rapporteringen?**

*Sammanfattande svar:* Ja, med undantag för prognoserna.

❖ **Är prognoserna tillräckligt säkra?**

*Sammanfattande svar:* Nej

❖ **Leder uppföljningar/rapportering till att beslut fattas om åtgärder/korrigeringar?**

*Sammanfattande svar:* Inte i tillräcklig utsträckning och inte i tillräckligt god tid.

## 2 GRANSKNINGENS SYFTE, FORMER MM

---

### Inledning/bakgrund

I kommunallagen anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet, vilket landstinget i nuläget har svårigheter med att klara.

I landstingsplanen (2011) anges ett antal förutsättningar som bör finnas för att åstadkomma en **god ekonomisk hushållning** däribland att det måste skapas tydliga samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

För att detta ska kunna förverkligas, skriver landstingets revisorer i sin revisionsplan för 2012, att det *"behövs tydliga och uppföljningsbara mål med koppling till god ekonomisk hushållning, vilket enligt våra tidigare granskningar saknats i många fall"*.

Landstinget har i nuläget svårigheter med att klara en god ekonomisk hushållning. Revisorerna har därför bedömt det angeläget att undersöka om landstingsstyrelsen har en tillfredsställande styrning och uppföljning samt om nödvändiga åtgärder genomförs för att åstadkomma en god ekonomisk hushållning

Som en del av detta har landstingets revisorer beslutat att genomföra två fördjupade granskningar. Dels om landstinget har en styrning som leder mot en god ekonomisk hushållning, dels om landstingets budgetprocess ger förutsättningar för detta

## Syfte, revisionsfråga

Det finns ingen tydlig definition på vad som avses med god ekonomisk hushållning. Dock sägs i kommunallagen och i förarbetena till denna, att ett minimikrav är att intäkterna överstiger kostnaderna (**balanskravet**) och att resultatet ligger på en nivå som realt sett åtminstone konsoliderar ekonomin. Dvs att överskottet är av den storleksordningen att det på sikt finns tillräckligt med medel för t ex reinvesteringar, pensionsutbetalningar och möjligheter att täcka tidigare underskott.

Landstinget i Jämtland har för närvarande inte en god ekonomisk hushållning. Det framgår t ex i delårsrapporten för augusti 2012 att:

*...”Landstinget kommer därmed inte att klara av att återställa 2009 års underskott inom de stipulerade tre åren. Vid utgången av 2012 beräknas det ackumulerade underskottet att uppgå till -46 miljoner kronor, varav -24,6 miljoner kronor, som kvarstår från 2009, måste återställas 2013 och -21,4 miljoner kronor från 2011 måste återställas 2014”*

Då styrelsen i och med detta själva beskriver ett förhållande som innebär att landstinget **inte** befinner sig i en situation med god ekonomisk hushållning finns det inte anledning att närmare utveckla och påvisa detta.

Däremot finns det anledning att närmare studera om det finns en styrning som på sikt leder till att landstinget uppnår en situation med god ekonomisk hushållning.

- ❖ Hur har god ekonomisk hushållning definierats i Jämtlands läns landsting?
- ❖ Vilka mål har satts upp som är av betydelse för att åstadkomma en utveckling mot en god ekonomisk hushållning och hur utvecklas målpuffyllnaden?
- ❖ Styr styrelsen på ett ändamålsenligt sätt mot att uppnå en god ekonomisk hushållning?
  - Finns en plan för att uppnå en god ekonomisk hushållning?
  - Utgör budgeten ett tillräckligt styrinstrument?
    - Är budgeten tillräckligt realistisk enligt de verksamhetsansvariga?
    - Upplever de verksamhetsansvariga att budgeten är i balans vid ingången till resp. verksamhetsår?
    - Hur utkrävs budgetansvar?
  - Fungerar uppföljningen/rapporteringen?
    - Är prognoserna tillräckligt säkra?
  - Leder uppföljningar/rapportering till att beslut fattas om åtgärder/korrigeringar?

## Ansvarig nämnd/styrelse

Ansvarig nämnd är styrelsen för Jämtlands läns landsting.

## Metoder

Granskningen är utförd genom dokumentstudier, analys av data, intervjuer med landstingets politiska ledning och tjänstemannaledning samt genom en enkät till ett urval av landstingets områdeschefer.

Substansgranskning har genomförts i den omfattning som ansetts nödvändig för att verifiera gjorda utsagor.

Rapporten har faktagranskats av landstingets ekonomichef och erhållna synpunkter har beaktats.



## Avgränsning

Granskningen avgränsas till landstingsstyrelsens styrning mot en god ekonomisk hushållning inom landstingets egen organisation. Övriga verksamheter som ingår i koncernen har inte ingått i granskningen.

Granskning av ”God ekonomisk hushållning” har genomförts i två delprojekt.

I det första delprojektet, som avrapporterades i januari 2013, har vi granskat hur budgetprocessen organiserats.

I detta andra delprojekt, om god ekonomisk hushållning, har vi fokuserat på innehållet i budgeten och ledning/styrning

## Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgör utgångspunkt för revisionsfrågorna och är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna huvudsakligen av:

- Kommunallag (1991:900)
- Landstingsplan 2012-2014, samt landstingsplan 2013-2015.
- Reglemente för Jämtlands läns landstingsstyrelse

Då begreppet ”god ekonomisk hushållning” avsiktligt inte givits en tydlig definition i kommunallagen finns det inte heller något tydligt revisionskriterium för vad som är en god ekonomisk hushållning. I detta avseende har därför förarbeten till lagstiftningen fått tjäna som riktmärken.

## 3 IAKTTAGELSER

---

### 3.1 DET EKONOMISKA LÄGET

I landstingsplanen (2013-2015) beskrivs en bekymmersam utveckling med bl a följande inslag:

- Landstinget befinner sig i en finansiell situation med vikande skatteunderlag som inte bedöms vända förrän i slutet av planperioden
- Länets befolkning beräknas fortsätta att minska fast i långsammare takt än tidigare
- Innevånarna i åldersgruppen 20- 64 år kommer att minska medan de som är äldre kommer att öka.
- Landstinget står inför en generationsväxling med många som går i pension.
- Bedömningen är att det blir fortsatt svårt att rekrytera vissa specialläkare, distriktsläkare, ST-läkare till glesbygd, vissa specialistsjuksköterskor, biomedicinska analytiker, psykologer och övertandläkare.

Det ekonomiska läget finns närmare beskrivet i bl.a. landstingsplanen för 2013-2015, i månadsrapporten för november 2012, preliminära resultatet som redovisades för styrelsen i januari inkl en sammanställning av ett antal oberäknade ekonomiska händelser efter november som ökat underskottet till 98,5 Mkr (enl OH-bild från mötet Dnr: [LS/5/2013](#)). I skrivande stund

finns inget slutligt resultat för 2012, men underskottet förfaller dock ha minskat -92,1 Mkr enligt prel. uppgifter avseende bokslut 2012 (-81,5 Mkr avseende resultat enl balanskravet).

## 3.2 BALANSKRAVET OCH GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING

### 3.2.1 God ekonomisk hushållning

I [Kommunallagen 8 kap](#) sägs bl a att :

- Kommuner och landsting **ska ha** en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer
- Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget.

I lagen har det inte närmare reglerats vad som avses med en god ekonomisk hushållning. I lagens förarbeten framgår att man inte ansett det vara meningsfullt att närmare reglera omfattningen och innehållet i sådana mål och riktlinjer, inte heller vilka områden av den kommunala verksamheten som skall omfattas. Tanken var att detta var något som de enskilda kommunerna respektive landstingen skulle göra med utgångspunkt från sina egna förhållanden. Enligt lagens förarbeten är det viktigt att mål och riktlinjer uttrycker realism och handlingsberedskap samt kontinuerligt utvärderas och omprövas.

Ekonomisk hushållning kan ses i två dimensioner; att hushålla i tiden och över tiden. Det vill säga att väga ekonomi mot verksamhet på kort sikt, samt att väga verksamhetens behov nu mot verksamhetens behov på längre sikt<sup>1</sup>.

#### Det räcker inte med balans.

I SKLs skrift "Hushållning i lagens namn" sägs bl a:

Överskott behövs för att.....

- ..finansiera investeringar och värdesäkra anläggningstillgångar.
- ..klara pensionsåtaganden.
- ..skapa en buffert
- ..konjunkturpassa resultatet
- ..skapa resurser för utveckling.

Genom att ta ställning till bl a ambitionerna för ovanstående faktorer kan man räkna fram vilket överskott som krävs i resultaträkningen..

Landstinget har för närvarande inte en god ekonomisk hushållning. Detta framgår av såväl bokslut, budget, delårsrapporter och månadsrapporter. Det har även bekräftats i de svar vi fått vid intervjuer med landstingets politiska ledning och tjänstemannaledning.

---

<sup>1</sup> SKLs skrift "Hushållning i lagens namn"

## 3.2.2 Riktlinjer och mål för en god ekonomisk hushållning

### 3.2.2.1 Kommunallagen

- I Kommunallagen anges att **fullmäktige ska besluta om riktlinjer** för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget.

Tanken med bestämmelsen<sup>2</sup> är att de lokala riktlinjerna ska ha sin utgångspunkt i kommunens eller landstingets ekonomiska ställning, vilka faktorer som främst kommer att påverka dess verksamhet och ekonomi i framtiden samt en bedömning av faktorernas betydelse och påverkbarhet. Det kan t.ex. gälla planerade investeringar, låneskulder och det totala pensionsåtagandets påverkan på resultat och ställning. Vidare att riktlinjerna ska slå fast principer och avser det strategiska, mer långsiktiga perspektivet, dvs. längre än treårsplanen.

### 3.2.2.2 Landstingsplan

#### Styr-, planerings- och uppföljningsmodell

I 2013 år landstingsplan beskrivs hur landstingets planering avses bedrivas. Modellen innehåller fyra nivåer. (Se fig. till höger):

*”De långsiktiga utvecklingsplanerna ägs av och beslutas av fullmäktige. Dessa långsiktiga utvecklingsplaner ligger till grund för landstingsplanen som även den ägs av och beslutas av fullmäktige.*

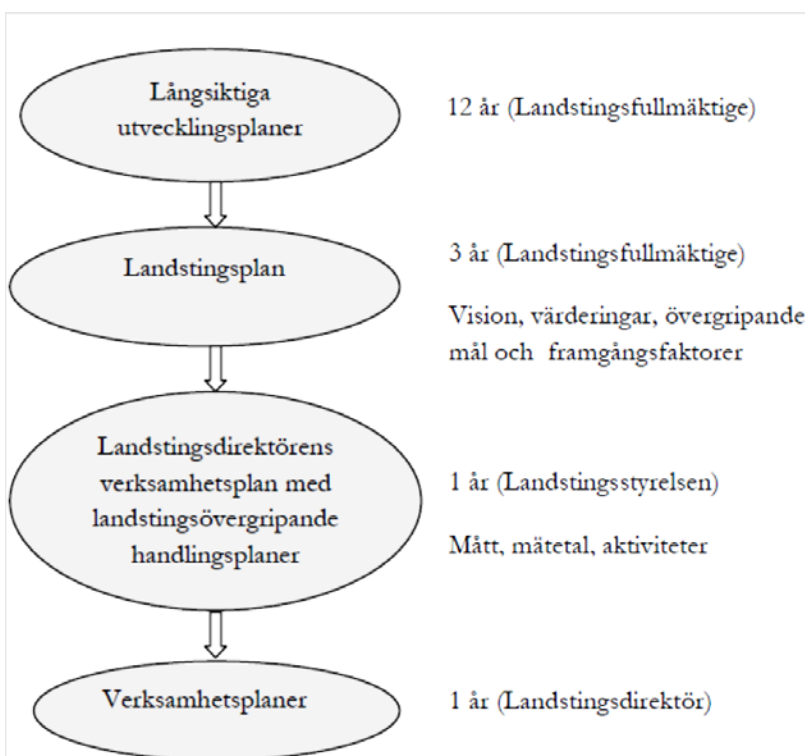
*Landstingsplanen innehåller de övergripande mål som gäller för den kommande treårsperioden och en övergripande budget för dessa tre år.*

*Utifrån landstingsplanen tar styrelsen fram framgångsfaktorer för det kommande året som återges i landstingsplanen.*

*Framgångsfaktorerna ska peka på vilka faktorer som behövs för att nå de mål som finns i landstingsplanen.*

*Landstingsdirektören skapar en verksamhetsplan där mått och mätetal beskrivs utifrån vision, övergripande mål och framgångsfaktorer. I verksamhetsplanen ingår också de landstingsövergripande handlingsplaner som ska följas upp av styrelsen och LD ledningsgrupp.”*

Landstingsdirektörens verksamhetsplan godkänns av Landstingsstyrelsen



<sup>2</sup> Propositionen (2011/12:172)

Långsiktiga utvecklingsplaner är under utarbetande.

Tanken med den valda modellen var, som vi uppfattat den, att styrelsen skulle ta fram en egen plan med ”mått, mätetal och aktiviteter”. Detta hanns dock, enl uppg., inte med. Istället har modellen anpassats så att styrelsen ska godkänna landstingsdirektörens plan.

I praktiken är det, som vi uppfattar det, bara två av de fyra ursprungliga nivåerna som tillämpas i planen för 2013.

### **3.2.2.2.1 Landstingsplanens mål**

I landstingsplanen uttrycks målet för en god ekonomi bl a enligt följande:

- Landstinget ska ha en god ekonomi, vilket förutsätter en god hushållning där varje generation bär kostnaderna för den service som den konsumerar och där det finns en balans mellan löpande intäkter och kostnader.

Vidare finns i landstingsplanen vad man kallar för ”framgångsfaktorer”. Det finns många formuleringar som har direkt eller indirekt verkan på åtgärder som skulle kunna bidra till en utveckling mot en god ekonomisk hushållning. Nedan redovisas ett utdrag av sådana formuleringar i landstingsplanen för 2013:

”Landstinget arbetar med resurshushållning på alla områden; miljö, energi och ekonomi. Landstingets ekonomi är i balans ör att klara framtida krav och utmaningar.”

*Avsnitt 5.3.1 Övergripande mål: Hållbar utveckling: Framgångsfaktor: Resurshushållning*

”Det ekonomiska resultatet ska långsiktigt ge en god ekonomisk hushållning. För planperioden är målet att ha ekonomin i balans. Varje skattekrona används så effektivt som möjligt. För att uppnå detta ger landstinget alla medarbetare förutsättningar att vara delaktiga i planerings-, utvecklings- och förbättringsarbete.”

*Avsnitt 5.4 Verksamhetsresultat:*

”Landstingets verksamhet är ekonomiskt-, socialt- och miljömässigt hållbar. Verksamheten följer principen att varje generation bär sina egna kostnader utan att äventyra kommande generationers möjlighet att tillfredsställa sina behov.”

*Avsnitt 5.4.1 Övergripande mål: Långsiktigt hållbar*

”Verksamheten ger ett långsiktigt ekonomiskt resultat som ger utrymme för framtida behov och hållbar ekonomi. All verksamhet genomförs med minsta möjliga negativa påverkan på människor och miljö. Systematiskt hälsofrämjande insatser genomförs för att uppnå högre livskvalitet och undvika framtida vårdkostnader.

För att klara framtida personalförsörjning sker rekrytering och utbildning för att klara framtidens vårdbehov.

Avtalstrohet vid inköp ska råda.”

*Avsnitt 5.4.1 Långsiktigt hållbar: Framgångsfaktorer : Resurshushållning*

”Landstinget tillämpar ett hälsoekonomiskt perspektiv och verksamheten är kostnadseffektiv för att på bästa sätt nå de uppsatta målen.

Landstingets har en budget i balans med planering för framtida behov.”

---

*Avsnitt 5.4.2 Övergripande mål: Effektiva processer: Framgångsfaktorer: Ekonomi*

### **3.2.2.2.2 Finansiella mål**

- Enligt Kommunallagen ska det anges finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Som tidigare nämnts är det upp till resp. kommunen/landstinget att själv bestämma innehållet i dessa<sup>3</sup>, med utgångspunkt från sina egna förhållanden

Finansiella mål saknades helt i den versionen av landstingsplanen för 2013-2015 som beslutades i november. I våra intervjuer har vi efterfrågat sådana mål varvid det framkom att de, enligt uppgift, glömts bort. I februari 2013 har planen dock kompletterats med sådana mål.

Målet för ”Långsiktigt hållbar ekonomi” (”överskottsmalet”) har satts till noll under planperioden.

*Se vidare ”3.2.2.2.1 De finansiella målen och deras utveckling sid.12.*

Någon beräkning av landstingets behov av **överskott** i resultaträkningen, **utifrån de egna förutsättningarna**, har fram tills nyligen inte funnits. Landstinget har, i likhet med många andra kommuner/landsting, använt ”tumregeln”<sup>4</sup>.

Inför kompletteringen av landstingsplan 2013-2015 med ekonomiska mål, gjordes dock en sådan beräkning. Den redovisades i ekonomiutskottet den 5 februari 2013. Beräkningarna visade att en mininivå var 1,8 % av verksamhetsnettot om man vill uppnå en konsolidering och att tillskapa en buffert för variationer i skatteintäkterna och tillfälliga större kostnader. Enligt landstingets finansekonom är dock denna nivå **inte tillräcklig** om man därutöver vill spara för att till exempel bygga ett nytt sjukhus och liknande. Då behövs betydligt större överskott.

Efter diskussionen i ekonomiutskottet sattes överskottsmalet till 2 % ,som är något högre än mininivån. I samband med att fullmäktige, i februari 2013, reviderade landstingsplanen för 2013-2015 sattes målet dock till noll för 2013, 2014 resp. 2015. Man angav dock att målet borde vara 2% av verksamhetens nettokostnader, men att detta inte är möjligt att uppnå under planperioden.

---

<sup>3</sup> prop. 2003/04:105 s. 11

<sup>4</sup> ”tumregeln” var ett exempel på ungefär vilket överskott som kunde krävas för att åstadkomma en god ekonomisk hushållning och som finns att läsa i SKLs skrift ”Hushållning i lagens namn”.

### 3.2.2.2.1 De finansiella målen och deras utveckling

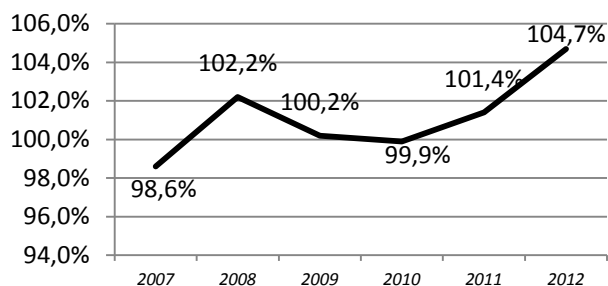
#### Långsiktigt hållbar ekonomi

Ekonomiskt resultat efter finansnetto som procentandel av verksamhetens nettokostnader

Målet för vart och ett av åren 2013-2015 har satts till 0% .

Fr.o.m. 2016 anges att finansnettot ska överstiga verksamhetens kostnader med minst 2% (Dvs nettokostnaderna får uppgå till max. 98% av finansnettot)

Verksamhetens nettokostnader i förhållande till skatter och generella statsbidrag (inkl avskrivn. och finansnetto). Under 100% = ett positivt resultat.



#### Soliditeten

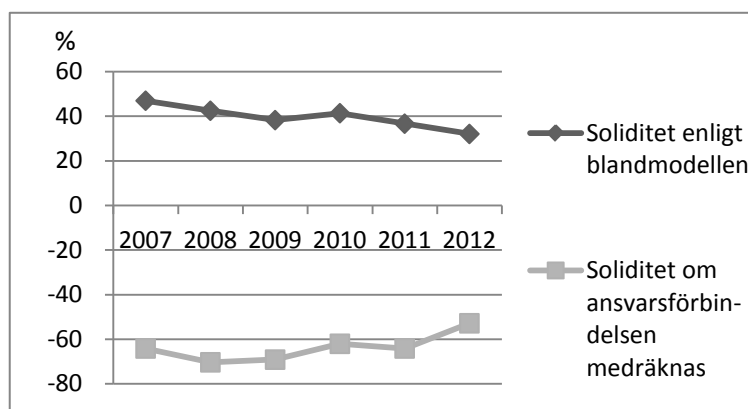
För 2012 angavs i landstingsplanen 2012-2014 inget värde annat än att det på sikt skulle vara 50%.

I 2013 års landstingsplan anges målet enligt följande;

2013:	31,30%
2014:	30,50%
2015:	29,70%

Mål på längre sikt: En årlig förbättring

#### Utvecklingen av soliditeten



Mål-nivåerna avseende soliditeten är satta exklusive ansvarsförbindelsen

Hur soliditeten utvecklats om ansvarsförbindelsen medräknas har tagits med i diagrammet för att komplettera bilden

Soliditet mäter betalningsförmågan på längre sikt och anger hur stor del av tillgångarna som finansieras med eget kapital.

Som en följd av bl.a. landstingets svaga resultat och stora pensionsskuldsökning sjunker soliditeten. Under den senaste tioårsperioden har soliditeten fallit från över 50 procent till 32,4 procent 2012.

I takt med att tillgångarna som är finansierade med eget kapital minskar ökar risken för att behöva ta in främmande kapital (lån), vilket i sig medför att de ekonomiska svårigheterna ökar.

### Kostnadskontroll

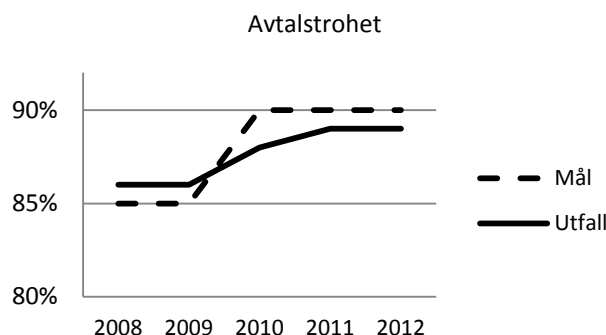
Nettokostnadsutveckling:  
Utgångsvärde årsbokslut 2012  
exklusive AFA-återbetalning.

*Ett nytt målvärde har satts med 2012 som bas.  
Det är därför ej möjligt att ännu redovisa dess utveckling.*

Målvärde 2013: Max +0,1 %

### Avtalstrohet

År	Mål	Utfall
2008	85%	86%
2009	85%	86%
2010	90%	88%
2011	90%	89%
2012	90%	89%
2013	90%	



### Självfinansieringsgrad<sup>5</sup> investeringar

Mål 2013: 100%

De senaste fem åren har landstinget uppnått en självfinansieringsgrad på minst 100 procent endast under 2010.

Det betyder att under övriga år finansierades en del av investeringsutgifterna genom en minskning av likviditeten samt återlån från de anställdas pensionsavsättningar



Om självfinansieringsgraden uppgår till minst 100 procent innebär det att landstinget kan finansiera investeringarna utan ökad belåning eller minskande likviditet.

### 3.2.2.3 Mål i landstingsdirektörens plan för 2013

I landstingsdirektörens plan finns aktiviteter mm beskrivna som direkt eller indirekt kan påverka den ekonomiska utvecklingen, men dessa är i många fall inte målsatta (kvantifierade). T ex:

- Utveckla benchmarking som en del i landstingets systematiska utvecklings- och förbättringsarbete.

<sup>5</sup> Mättet – självfinansieringsgrad av investeringar - mäter i vilken grad investeringar finansieras med kassaflöden från verksamheten. Det beräknas som årets resultat plus avskrivningar genom nettoinvesteringarna.

- *Kravställa, synliggöra och följa upp resultaten av öppna jämförelser*
- *Utveckla flödesarbete, aktiviteter och produktivitet i vårdkedjan genom projektet kapacitets- och produktionsplanering.*
- *Effektiv läkemedelsförsörjning.*
- *Förbättra styrning och uppföljning i syfte att få en ekonomi i balans.*

De mål som åsatts ett värde och som kan sägas ha fokus på den ekonomiska utvecklingen (2013) är:

**Nettokostnadsutveckling:**

Utgångsvärde 2012-08-31: 5,6 % (exkluderat återbetalning av 48 mkr från AFA)

Mål: 2 %

**Energianvändningen:**

Mål: ska minska med 1 %

**Nyttjande av inhyrd personal:**

Utgångsvärde 2012-08-31: 37,5 mkr.

Mål: 10 % lägre utfall än 2012 på årsbasis

### 3.2.2.4 Budget och Balanskravet

#### 3.2.2.4.1 Regler

- Enligt Kommunallagen<sup>6</sup> ska budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, med undantag för om det finns synnerliga skäl. Fr. o. m. 2013 har även införts en möjligheter att inrätta och nyttja resultatutjämningsreserver, vilket dock för närvarande inte är aktuellt för Jämtlands läns landsting.
- Om balanskravsresultatet för ett visst räkenskapsår är negativt<sup>7)</sup>, ska det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den i kommunallagen (8 kap. 5 a §) föreskrivna regleringen av det negativa balanskravsresultatet.

Till skillnad mot den lagstiftning som gällde t.o.m. 2012 kan noteras att det fr.o.m. 2013 även skall lämnas upplysning om hur tidigare räkenskapsårs negativa *balanskravsresultat har reglerats* och om *det balanskravsresultat som återstår att reglera*. Bestämmelsen är tillämplig på den förvaltningsberättelse som ska upprättas avseende 2012 års verksamhet.

- Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte skall göras om det finns synnerliga skäl. Om fullmäktige beslutar att en sådan reglering inte ska ske,

<sup>6</sup> 8 kap. 4 §

<sup>7)</sup> 4 kap. 3 a § **lagen (1997:614) om kommunal redovisning**

" Förvaltningsberättelsen ska innehålla upplysningar om dels årets resultat efter balanskravsjusteringar, dels detta resultat med justering för förändring av resultatutjämningsreserven (balanskravsresultat).

Balanskravsjusteringar görs genom att följande uppgifter inte beaktas vid beräkningen av årets resultat:

1. realisationsvinster som inte står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning,
2. realisationsförluster till följd av försäljning som står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning,
3. orealiserade förluster i värdepapper, och
4. återföring av orealiserade förluster i värdepapper. Lag (2012:799)."



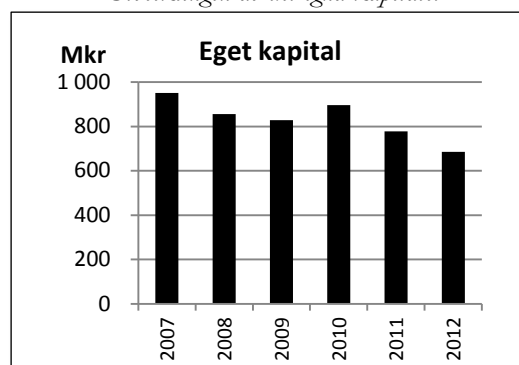
ska upplysning lämnas om detta och skälen till beslutet anges. Även i detta avseende gäller bestämmelsen fr.o.m. 1 januari 2013 och är tillämplig på den förvaltningsberättelse som ska upprättas avseende 2012 års verksamhet.

Balanskravet är att betrakta som en miniminivå. Att uppfylla Kommunallagens balanskrav på budgeten är dock inte tillräckligt för att en kommun eller ett landsting ska anses ha levt upp till kravet om god ekonomisk hushållning. Avsikten med balanskravet är att förhindra en urgröpning av ekonomin samt ge grundförutsättningar för en långsiktigt stabil finansiell utveckling.

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna ska det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren<sup>8</sup>. Fullmäktige ska också anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske.

Vid beräkningen av om det finns något resultat att återställa (balanskravsresultat) ska årets resultat justeras för vissa realisationsvinster och realisationsförluster.

Utvecklingen av det egna kapitalet



Fullmäktige får besluta om att en reglering av ett negativt resultat inte ska göras om det har uppkommit till följd av ett budgetbeslut med hänvisning till synnerliga skäl<sup>9</sup>.

**Med synnerliga skäl avses** fall då ett frångående från kravet att återställa det egna kapitalet är mycket väl motiverat<sup>10</sup>. Ett grundläggande krav är att de åtgärder som kommunen eller landstinget vidtar måste vara förenliga med god ekonomisk hushållning.

Faktorer som negativ befolkningsutveckling, hög arbetslöshet samt förändringar av skatteintäkter, statsbidrag och utjämningsystem har, i lagens förarbeten<sup>11</sup>, inte ansetts utgöra skäl för att undgå skyldigheten att reglera ett negativt resultat då kommuner och landsting bör ha en beredskap för sådana faktorer.

I förarbetet till Kommunallagen<sup>12</sup> sägs bl a ”För att en minskning av det egna kapitalet inte skall anses bryta mot kravet på god ekonomisk hushållning skall det finnas kapital som täcker kommunens hela pensionsåtagande, dvs. även den del av pensionskulden som avser tiden före 1998 och redovisas som en ansvarsförbindelse och således inte i balansräkningen. Därutöver skall det finnas en buffert med realiserbara tillgångar som kan användas för delfinansiering av framtida investeringar. När dessa delar är täckta måste de egna förutsättningarna definieras utifrån hur stor skuldsättningen är, vilken riskexponering som kan bli aktuell och penningflödet.”

<sup>8</sup> 8 kap. 5 a § kommunallagen

<sup>9</sup> 8 kap. 5 b § kommunallagen

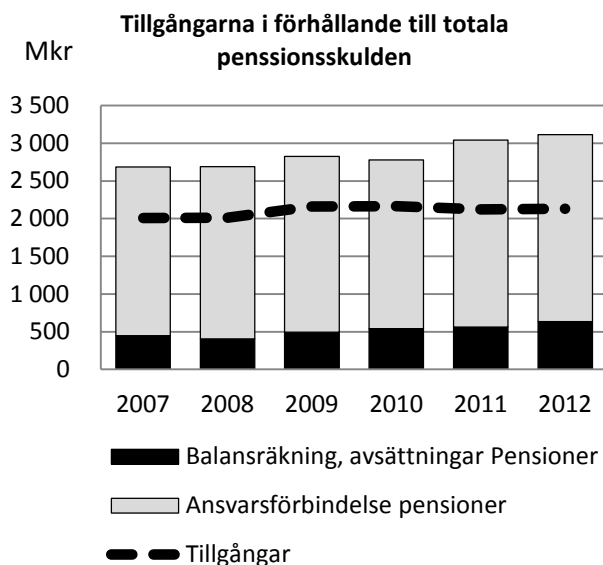
<sup>10</sup> prop. 1996/97:52 s. 38 f.

<sup>11</sup> prop. 2003/04:105 s. 21

<sup>12</sup> Prop. 2003/04:105, sid 25

Sett till Kommunallagens förarbeten torde varje minskning av det egna kapitalet vara otillåten i nuvarande ekonomiska läge där det totala pensionsåtagandet överstiger tillgångarna med väsentliga belopp.

Det egna kapitalet har dock under de senaste fem åren haft en negativ trend vilket framgår av diagram sid 15.



### Resultatutvecklingen

För landstinget har intäkterna under de senaste 5 åren överstigit kostnaderna endast vid ett tillfälle (2010).

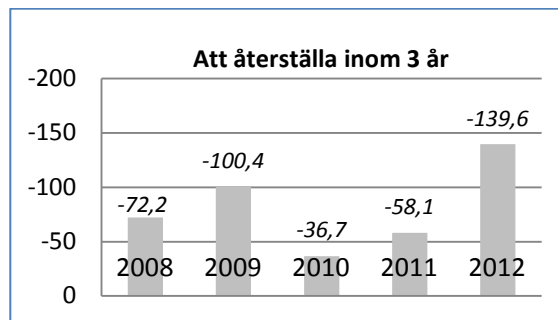
*Det ekonomiska resultatet för 2012 uppgår enl en preliminär uppgift till -92,1 Mkr.*

Årets resultat enligt balanskravet (mkr)	Bokslut 2008	Bokslut 2009	Bokslut 2010	Bokslut 2011	Preliminärt Bokslut 2012
Årets resultat	-95,9	-26,7	67,8	-118,2	-92,1
Justeringsposter	23,7	-1,5	-4,1	96,8	10,6
<b>JUSTERAT RESULTAT</b>	<b>-72,2</b>	<b>-28,2</b>	<b>63,7</b>	<b>-21,4</b>	<b>-81,5</b>

I landstingsplanen för 2012 angavs att landstinget hade ett behov av effektiviseringar som motsvarade ett ekonomiskt resultat på + 65 Mkr för att landstinget skulle kunna betraktas ha en god ekonomisk hushållning

När vi genomförde våra intervjuer (*dec 2012 – början av jan 2013*) beskrev såväl företrädare för politisk ledning som förvaltningen en situation där budgeten inte är tillräcklig för den planerade verksamheten. Flera av de intervjuade bedömde då att obalansen var ca 50-60 Mkr, vilket senare visat sig snarare ligga i närheten av 90-100 Mkr. (*Se även avsnittet "3.3.2.1 Budgetens realism" s. 21*)

I samband med att Landstingsplanen för år 2013-2015 reviderades i februari lämnades ett ”preliminärt förslag till justerat resultat enligt balanskravet för år 2012 -81,5 mkr. Detta innebär att planen för återställande av 2008 och 2009 års underskott inte höll.” Det konstateras också att budgeten för planperioden inte kommer att kunna återställa det balanserade resultatet.<sup>13</sup>



Det finns, enligt uppgift, inte heller någon samlad plan för hur landstinget skall uppnå en god ekonomisk hushållning på längre sikt.

### Åtgärdsplaner

Åtgärdsplaner för återställande av underskotten inom 3 år har inte beretts och lämnats till fullmäktige för beslut i enlighet med Kommunallagens regler om att det ska finnas en plan för återställandet.

I våra intervjuer har det inte heller framkommit att man upplevt att det har funnits några åtgärdsplaner för hur underskotten ska regleras. Vi har dock fått beskrivningar om att styrelsen haft ”bilden klar för sig”.

I och med att den reviderade landstingsplanen för 2013 antogs i februari 2013 beslutades om en budget med ett 0-resultat för vart och ett av åren 2013, 2014 och 2015. Det innebär att det samlade underskottet fram t.o.m. 2012 (139,6 Mkr) inte kommer att kunna återställas inom planperioden.

### **3.2.2.5 Bedömning: Budget och balanskrav**

Vad gäller mål och målvärden med fokus på ekonomin bedömer vi att det finns anledning att överväga hur dessa kan utökas samt utvecklas och konkretiseras för att få ökad styreffekt. Detta såväl i kommande verksamhetsplaner från styrelsen som i landstingsdirektörens planer.

I landstingsplan 2013-2015 sägs att ”*Det ekonomiska resultatet ska långsiktigt ge en god ekonomisk hushållning*”. Som mål på sikt (*efter planperioden*) anges” att det ekonomiska resultatet ska vara ett överskott<sup>14</sup> som uppgår till minst 2 %. Detta mål ligger endast 0,2 % över vad som kan betraktas som en miniminivå<sup>15</sup> som räknades fram inför revideringen av landstingsplanen (1,8%) och kan inte sägas innehålla något ”sparande” för framtida investeringar som till exempel byggande av nytt sjukhus och liknande. Dvs. det skapar inte utrymme för de behov som finns (*se avsnitt ”investeringar”*).

Inom planperioden har resultatmålet satts till noll. Därmed uppfylls inte lagkraven om att ha en god ekonomisk hushållning och det bidrar inte heller till det egna övergripande målet om att varje generation ska bära sina kostnader. Att budgetera med noll-resultat innebär ett planerat tärande

<sup>13</sup> Landstingsplanen s.33

<sup>14</sup> Ekonomiskt resultat efter finansnetto som procentandel av verksamhetens nettokostnader

<sup>15</sup> Beräkning av överskottsmål. se sid 11

på befintliga tillgångar och står i strid med vad som kan anses vara en god ekonomisk hushållning.

Vi bedömer att styrelsen inte har berett budgeten för 2013 i enlighet med kommunallagens krav, mot bakgrund av att det av landstingsplanen inte framgår när och på vilket sätt man avser att göra den föreskrivna regleringen av det negativa balanskravsresultatet och inte heller anger skälen till att inte göra detta.

Vi rekommenderar att det tas fram en samlad och tydlig plan för hur landstinget ska uppnå en god ekonomisk hushållning.

### 3.2.2.5.1 Investeringar

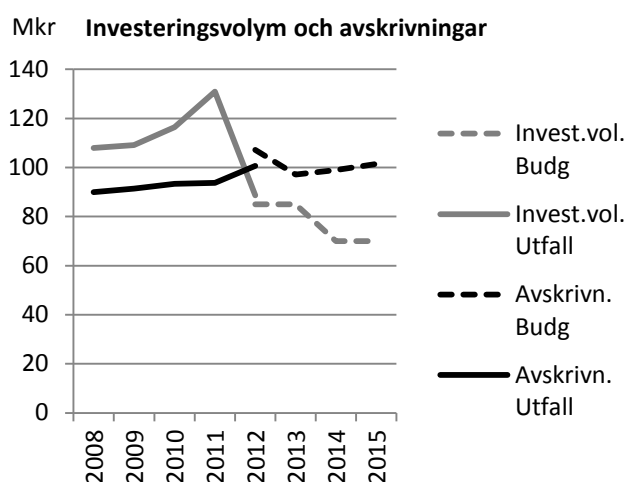
Överskott behövs, bl. a. för att finansiera investeringar och värdesäkra anläggningstillgångar.

Ny utrustning är ofta mer utvecklad och avancerad än den som ersätts vilket ofta innebär att den är dyrare. Samtidigt redovisas kostnaderna för värdeminskningen av tillgångar genom att man gör avskrivningar. Avskrivningar görs på historiska anskaffningsvärden utan hänsyn till inflationsrelaterad värdeminskning.

För att med egna medel ersätta anläggningstillgångar i takt med att de är uttjänta behövs överskott som täcker skillnaden mellan investeringsnivå och avskrivningar. I annat fall måste ersättning av uttjänta tillgångar ev. ske genom upplåning, vilket kan leda till att räntekostnader tar i anspråk en allt större del av driftbudgeten.

Landstingets mål för investeringarna har tidigare uttryckts som att man långsiktigt ska bibehålla värdet på anläggningstillgångarna och man har haft som mål att "Årets investeringar ska inte underskrida årets avskrivningar".

Investeringarna och avskrivningarna har utvecklats, och planeras enl. nu gällande landstingsplan, enligt följande:



Som framgår av diagrammet har summan investeringar under perioden 2008-2011 överstigit summan avskrivningar både vad gäller budget och utfall. Dvs målet om att årets investeringar inte ska underskrida årets avskrivningar har varit uppfyllt.

Ett trendbrott sker dock 2012. Budgeten för investeringarna ligger 22 Mkr under summan budgeterade avskrivningar. I budget för perioden 2013-2015 går trenden åt samma håll och förstärks. Dvs landstingets budget innebär en minskning av anläggningstillgångarnas värde.

Samtidigt ser målet, om att investeringarna ska överstiga avskrivningarna, ut att ha försvunnit (*landstingsplan 2013*). Landstingets investeringsstrategi ser dock ut att fortfarande gälla<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Landstingets investeringsstrategi gäller fortfarande enl. Landstingsplan 2013-2015, bilaga 4

I JLLs investeringsstrategi<sup>17</sup> sägs bl a följande:

*”Utrymmet för både inventarieinvesteringar samt fastighetsinvesteringar bestäms av utrymmet mellan befintliga och budgeterade avskrivningar, det främsta skälet till detta är att kunna styra investeringarna efter storleken på budgeterade kostnader för avskrivningar, och således de avskrivningskostnader som Landstinget kan bära för planeringsperioden. Om investeringar behövs göras utöver utrymmet måste verksamhetsområdena finansiera dessa investeringar genom omdisponering av medel från sin övriga driftsbudget”*

I landstingsplanen för 2013-2015 anges att målet för investeringarna är att de till 100% ska ske med medel från den egna verksamheten. Detta är en kraftigt förhöjd ambitionsnivå jämfört med utfallet år 2011. (För utvecklingen, se diagram *De finansiella målen och deras utveckling*” s.12).

I det utkast till Årsredovisning för 2012 vi tagit del av sägs: ”För den kommande treårsperioden finns utrymme för fastighetsinvesteringar för 100 miljoner kronor. Behovet är dock avsevärt större.”

#### **3.2.2.5.1.1 Bedömning: Investeringar**

##### **Finansiering av investeringar och värdesäkring av anläggningstillgångar.**

Den budget som lagts fast för planperiodens investeringar står inte i överensstämmelse med investeringsstrategin.

Det i landstingets investeringsstrategi angivna målet, om att investeringarna skulle vara minst i nivå med avskrivningarna, var en nivå som torde kunna diskuteras. En konsekvens av målet i detta dokument är att investeringar som hamnar utanför vad som ryms inom avskrivningsutrymmet tär på tillgängliga resurser för driften i den mån de inte utgör en effektivisering.

Om landstinget på sikt ska uppnå en god ekonomisk hushållning finns det ett behov av att investeringsmodellen/målet ses över så att verksamheten inte riskerar att urholkas i motsvarande grad som ”avskrivningsutrymmet” ev. inte täcker investeringarna.

Planperiodens budget innebär en påtaglig minskning av investeringsvolymen. Sammantaget pekar detta mot en minskning av värdet av anläggningstillgångarna. Samtidigt redovisas att investeringsbehoven är avsevärt större än vad som budgeterats. Dvs investeringsbehoven skjuts till framtiden och kommande generationer och därmed är budgeten för investeringarna inte förenlig med en planering för en god ekonomisk hushållning.

---

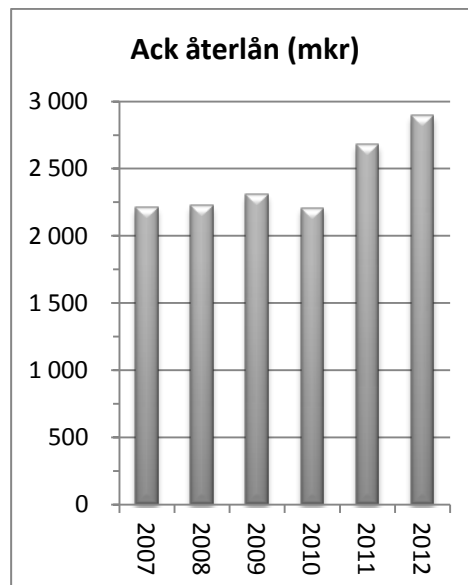
<sup>17</sup> JLLs [investeringsstrategi](#) (Dnr LS/1065/2007)

### 3.2.2.5.2 Återlån

För investeringarna gäller från 2013 ett finansiellt målet om en 100% självfinansieringsgrad. Samtidigt har utvecklingen av de sk återlånerna ökat i stor utsträckning under senare år.

I årsredovisningen för 2011 sägs bl a att landstingets båda pensionsskulder, den i balansräkningen och ansvarsförbindelsen, har ökat år från år. Pensionsskulden i balansräkningen kommer att fortsätta öka medan ansvarsförbindelsen däremot kommer att börja minska från 2012 och framåt.

*Det krävs stora överskott för att klara av ökningen i den totala pensionsskulden. Låga eller negativa resultat innebär att landstinget lånar från medarbetarnas pensioner för att finansiera investeringar eller verksamhet. Detta lån kallas för återlån. De senaste fem åren ökade landstinget återlånerna med nästan en halv miljard kronor.*



Utbetalningen av pensioner är inte beroende av utvecklingen av pensionsskulden och återlånet. Pensionerna har sin grund i avtal och måste betalas. Däremot leder brister i uppbyggandet av en betalningsberedskap på sikt till att ambitionsnivån i verksamheten kan behöva sänkas – eller intäkterna ökas.

## 3.3 STYRNING

### 3.3.1 Styrelsens uppdrag

Grundtanken i den styr-, planerings- och uppföljningsmodell som valts var, som vi uppfattat det, bl a att landstingsstyrelsen skulle få i uppdrag att konkretisera landstingsplanen med avseende på t ex mått, mätetal och aktiviteter. I och med att fullmäktige beslutade att fastställa planen för 2013 innebar det att fullmäktige bl.a. gav styrelsen i uppdrag att ge landstingsdirektören i uppdrag att verkställa landstingsplanen 2013-2015, samt fastställa uppdrag och ge erforderliga direktiv till landstingsdirektören.

#### 3.3.1.1 Bedömning: Styrning – Styrelsens uppdrag

Styrelsen har inte själv tagit fram något dokument som konkretiserar landstingsplanen, men ett godkännande av landstingsdirektörens verksamhetsplan för 2013 har skett. Detta skulle i och för sig kunna betraktas som att landstingsdirektören inte har någon egen plan utan i praktiken endast är beredd till styrelsen. Oavsett vilket sätt man ser det på uppstår oklarheter kring det uppdrag och ansvar som landstingsfullmäktige tilldelat styrelsen för år 2013. Att utveckla modellen i detta avseende, samt att få med de långsiktiga utvecklingsplanerna bör ges hög prioritet.

#### 3.3.2 Budgeten som styrinstrument

I princip är landstingets budgetmodell av typen ”breakdown”. Man kalkylerar vilka ekonomiska resurser som finns tillgängliga. Utifrån detta sker en fördelning genom en budgetprocess.

Budgetprocessen i sig har vi granskat i ”Delprojekt 1” som redovisas i rapporten ”Granskning av budgetprocessen” (Dnr REV 10/2012). I denna granskning har vi kunnat notera bl. a. att

- budgetarbetet utvecklats genom att cheferna involverats mer i arbetet och att dialogen mellan verksamheter och den politiska ledningen sker på ett tidigare stadium än tidigare.
- det finns ett missnöje avseende delaktigheten bland områdescheferna.
- verksamhetsföreträdarna upplever att det i viss utsträckning saknas tillräckligt utrymme för analyser av förutsättningar och behov.

I detta ”Delprojekt 2” av granskningen av god ekonomisk hushållning har vi fokuserat på budgetens innehåll.

### 3.3.2.1 Budgetens realism

Budgeten är ett viktigt verktyg i arbetet med att styra verksamheten.

Att det ska finnas en budget är lagstadgat<sup>18</sup> liksom vissa minimikrav på vad den ska innehålla. T ex ska intäkterna överstiga kostnaderna. Det ska även anges, skattesats samt mål för verksamheten och finansiella mål, mm.

Budgeten en viktig komponent i den avstämning som måste göras avseende planerad verksamhet och dess ekonomiska utfall i förhållande till vad som planerats. Sådana avstämningar skapar grund för att kunna fatta relevanta beslut i styrningen av verksamheten. T ex hur man ska göra inköp, anställa personal, fördela de ekonomiska resurserna med mera. En förutsättning är realism i såväl kalkyler som mål.

*I SKLs skrift ”Hushållning i lagens namn” står bl.a. att ”uppföljning av ekonomi och verksamhet samt avvikelshantering är länkar i budget- och uppföljningsprocesser. Detta kräver en realistisk budget där verksamhet och ekonomi hänger ihop. Uppföljning av en orealistisk budget saknar trovärdighet och blir inget aktivt styrinstrument.”*

Från flera centrumchefer har vi fått uppgift om att man går in i verksamhetsåret 2013 med obalanser mellan uppdrag och resurser i budgeten. I våra intervjuer med såväl den politiska ledningen som tjänstemannaledningen har framkommit att detta är ett känt förhållande.

I Landstingsplanen 2013-2015 anges:

*”Jämtlands läns landsting har redovisat ekonomiskt underskott för åren 2008, 2009 och 2011. Verksamheten arbetar nu aktivt med att utarbeta handlingsplaner för att sänka kostnadsnivån år 2012 och 2013. En budget i balans 2013 förutsätter att dessa handlingsplaner genomförs”*

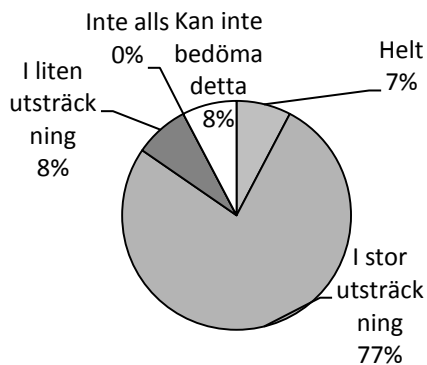
---

<sup>18</sup> Kommunallagen 8 kap. 4, 5 §

### I en enkät till områdescheferna framkommer följande bild:

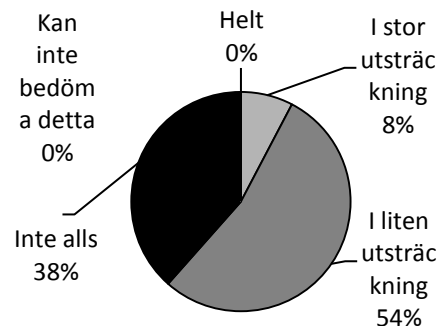
På frågan om man anser att områdets **uppdrag är tydligt definierat** svarade de enligt följande.

Merparten (85%) upplever att områdenas uppdrag är tydligt definierade.



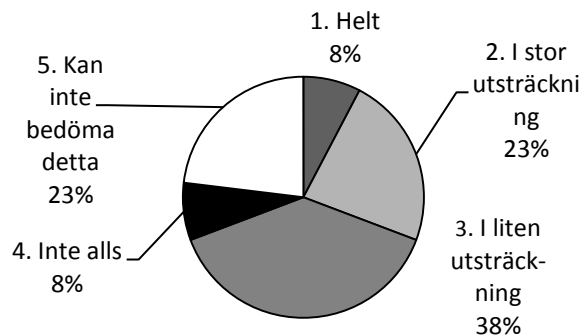
På frågan om områdescheferna upplevde att det fanns en **bra balans mellan uppdrag och resurser** i deras budget vid ingången till 2013. På denna fråga fördelade sig svaren enligt följande:

Merparten (92%) uppgav att balansen mellan uppdrag och resurser inte alls är bra eller i liten utsträckning.



Vi ställde också en fråga om de upplevt att de diskussioner som förts om bortprioriteringar har förts utifrån relevanta grunder.

Även i detta avseende finns ett missnöjde. Sammanlagt 46% svarade ”i liten utsträckning” eller ”inte alls”.



**Sammanfattningsvis:** Områdescheferna upplever inte att den budget de fått motsvarar det som man uppfattar som sitt uppdrag. Många upplever inte heller att de bortprioriteringsdiskussioner som förekommit har förts utifrån relevanta grunder

### 3.3.2.2 Bedömning: Styrning – Budgeten som styrinstrument

Vårt ”Delprojekt 1 - Granskning av budgetprocessen” visade sammanfattningsvis att processen för att bedriva landstingets budgetarbete har utvecklats på så sätt att den ökade förutsättningarna för att budgeten ska kunna fungera som ett styrinstrument. Men vi noterade också vissa brister i form av att man pga. tidsbrister inte hinner med djupare analyser av centrumens förutsättningar och behov samt brister i delaktigheten för områdescheferna.



### ***Budgetdialogen behöver utvecklas***

De enkätsvar vi fått från områdescheferna indikerar att landstingsstyrelsen inte säkerställt att det finns harmoni mellan den verksamhet som planeras och tilldelad budget. Dialogen slutförs inte på ett sådant sätt att det kan sägas finnas en överenskommelse om att det finns tillräckligt med resurser till den ”beställda” produktionen. Detta kan också beskrivas som att man inte helt har slutfört diskussionen om vad som är den nödvändiga produktionen.

Att verksamheterna nu, enligt Landstingsplanen, aktivt arbetar med att utarbeta handlingsplaner för att sänka kostnadsnivån och att det i landstingsplanen också finns uttryck som att *”En budget i balans 2013 förutsätter att dessa handlingsplaner genomförs”*, indikerar, enligt vår mening, att budgeten fastställdes som ett tak för kostnaden utan att det fanns en ”överenskommelse” om vad som skulle tas bort för att balans skulle kunna anses råda. Hade budgetdiskussionen varit slutförd då budgeten fastställdes, hade behov av handlingsplaner för att bringa ekonomin i balans, redan när verksamhetsåret inleddes, inte funnits - eller i vart fall ha varit av marginell betydelse.

I och med att budgeten inte är i balans finns det en uppenbar risk att den inte fungerar som ett tillräckligt styrinstrument. Det kan därigenom uppstå svårigheter att upprätthålla budgetmoral och att utkräva budgetansvar.

En konsekvens av att man i budgetarbetet inte klarar att anpassa ambitionerna i verksamheten efter tillgängliga resurser medför att ambitionerna måste anpassas under löpande verksamhetsår. Underfinansierade budgetar medför att problemen ackumuleras och skjuts till framtiden. Detta går stick i stäv med vad som i landstingsplanen anges som en förutsättning för en god ekonomisk hushållning – att varje generation ska bära kostnaderna för den service den konsumerar och att det måste finnas en balans mellan löpande intäkter och kostnader.

**Vi rekommenderar att budgetdialogen förändras så att det finns en ömsesidig överenskommelse om vilka ambitionsnivåer som kan förväntas utifrån given resursfördelning – innan verksamhetsåret påbörjas.**

### **3.3.3 BUDGETANSVAR**

Det finns ett formellt ansvar för att hålla budget.

Vid våra intervjuer framkom dock att det inte skett något utkrävande av budgetansvar.

Den 4 februari 2013 tillkännagavs dock att landstingsstyrelsen och landstingsdirektören *”gemensamt beslutat att hon säger upp sig från sitt uppdrag”* med omedelbar verkan. Om detta ska ses som en form av ansvarsutkrävande är oklart. I vart fall ser det ut att vara kulmen på den brist på ömsesidigt förtroende som vi upplevt växt fram.

Tidigare har det funnits en regel om att områden som har gått med underskott har fått ta med sig detta till kommande verksamhetsår. Denna regel har nu tagits bort.

I våra intervjuer har framkommit att det pågår diskussioner om att införa att en regel som innebär att statliga stimulansmedel kan komma att fördelas ut till berörda centrum.

### 3.3.3.1 Bedömning: Budgetansvar

Då budgeten inte harmoniserar med uppdragen får det formella ansvaret för att hålla budget i praktiken ett begränsat värde eftersom det är svårt att utkräva ansvar när det inte finns någon egentlig överenskommelse om vad som var möjligt.

Landstinget bör därför försöka uppnå ett tillstånd där ansvarstagande är möjligt. Det är av stor vikt att budgetprocessen utvecklas så att den verksamhet/produktion som planeras vilar på realistiska budgetar som de verksamhetsansvariga kan ta ansvar för.

### 3.3.4 Uppföljning, rapportering och åtgärder

#### 3.3.4.1 Rapporter

Den politiska ledningen har i intervjuer uppgivit det som att de huvudsakligen är nöjda med den rapportering de får både i skriftlig form och i form av muntliga föredragningar. Oppositionen upplever dock inte att man får tillräcklig information och inte heller alltid korrekt information.

Ett område som flera upplevde behöver utvecklas är mått på hur "personalen har det". Bl.a. nämndes att det pågår arbete med en ny form av vårdtyngdsmätning.

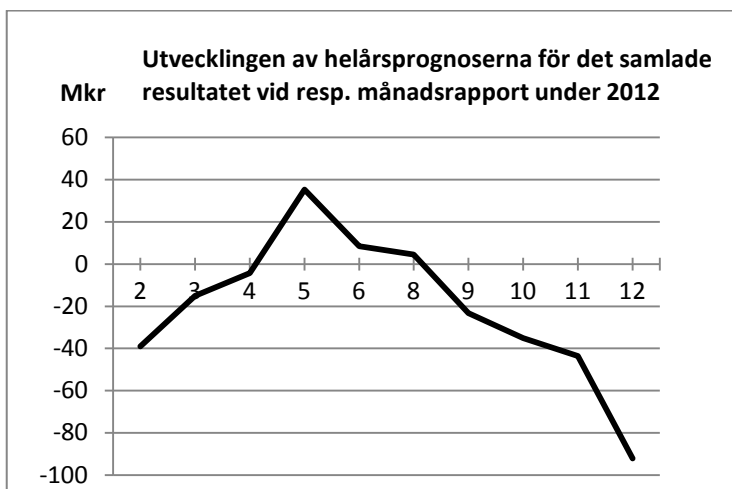
##### 3.3.4.1.1 Bedömning: Rapporter

Rapporteringen till styrelsen förfaller i stort fungera (med undantag för prognosernas kvalité). Oppositionens missnöje med informationen bör kunna hanteras inom ramen för den rätt man har som styrelseledamot att begära sådan.

#### 3.3.4.2 Prognoser

Prognoserna över det ekonomiska resultatet har under 2012 inte haft någon större träffsäkerhet om man jämför med årets slutliga ekonomiska resultat

I de månadsrapporter och delårsbokslut som centrumen lämnat under året har helårsprognoserna utvecklats månadsvis på ett sätt som framgår av diagrammet (Mkr)



I diagrammet har resultatet för december 2012 använts

De förklaringar vi fått till att prognoserna slagit fel är huvudsakligen överoptimism som kan ha sin grund i att man gärna "vill tro" att de åtgärder man avser vidta ger mer än vad som blir fallet. "Att man vill vara till lags" kan, enligt de intervjuade, vara en annan komponent eller att man "inte törs" redovisa riktigt hur illa det är.

Resultatet kom att i hög grad försämrats efter novemberprognosen. De förklaringar vi fått<sup>19</sup> står huvudsakligen att finna i poster enligt tabellen till höger.

En del av dessa poster var svåra att förutse. Tex pensionskostnader (ny beräkning från KPA) -8 Mkr och sänkt statligt läkemedelsbidrag -11,6 Mkr. Även den "extra ersättningen" till NUS -5 Mkr var vid tidpunkten inte politiskt färdigförhandlad. Tillsammans utgör dessa poster -24,6 Mkr dvs. nästan hälften av "prognosmissen".

<b>Justerad prognos för november</b>		<b>-41,5</b>
<b><i>Ej kända/ beaktade poster vid prognos i nov</i></b>		
Köpmangatan 24 ( <i>Gamla polishuset</i> )		-2,5
Reaförlust		-1,0
Övrigt (ffa köpt vård, läkemedel, personal)		-14,8
Extra ersättning NUS ( <i>regionsjukv. Umeå</i> )		-5,0
Underskott Länstrafiken		-4,7
RR-vård ( <i>Riks- o regionssjukv</i> )		-2,6
IT		-1,0
Övrigt		-3,2
Dyra RR-patienter (intern försäkringslösning)		-5,9
Pensionskostnader (ny beräkning från KPA)		-8,0
Avsatt för inprioritering		0,9
Övrigt		2,1
Sänkt statligt läkemedelsbidrag		-11,6
Finansnetto		2,4
Avräkning skatter		-0,4
Övrigt		-0,3
<b>Summa förändr. Dec.</b>		<b>-55,6</b>
<b>Resultat 2012 (prel)</b>		<b>-97,1</b>

### 3.3.4.2.1 Bedömning: Prognoser

Ett syfte med prognoser är att skaffa kunskap för att i tid kunna vidta åtgärder. Prognoser av alltför låg kvalitet medför risk för att fel åtgärder vidtas eller uteblir.

Även om cirka hälften av de poster som utgjorde grund för prognosmissen avseende december var svåra eller omöjliga att förutse, innehöll, enligt uppgift, den andra hälften poster som med ett bättre fungerande informationsflöde/omvärldsbevakning borde ha kunnat beaktas i novemberprognosen.

Mot bakgrund av ovanstående, samt den utveckling helårsprognoserna haft under 2012, finns det anledning att se över hur prognoserna kan utvecklas och kvalitetssäkras.

<sup>19</sup> Källa: OH-material från styrelsens möte i januari 2013

### 3.3.4.3 Styråtgärder/korrigeringar

Av styrelsens protokoll och handlingar under 2012 samt i de intervjuer vi genomfört har framkommit att styrelsen hållits informerad om utvecklingen av såväl produktion som det ekonomiska läget.

Vi har gjort en genomgång av beslut som är av karaktären att de har ekonomisk betydelse eller på andra sätt har haft bäring på den ekonomiska situationen (*se sammanställning i bilaga 5.1 Styrelsebeslut*). Det har varit svårt att av beslut och underlag utläsa/bedöma de enskilda beslutens ekonomiska betydelse, vilket till stor del beror på att styrelsens styrning handlat om att ge landstingsdirektören i uppdrag att ta fram handlingsplaner och förslag och som i slutändan inte alltid visat sig möjliga att genomföra.

Värt att notera i detta sammanhang är att det i styrelsens protokoll framgår följande:

- I **mars-april** kom yrkanden från oppositionsledamöter om att se över administration resp. OH-kostnader samt att få en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att uppnå målen om god ekonomisk hushållning, Styrelsen föreslog fullmäktige att förslagen skulle avslås.
- **April:** § 101 ”Styrelsen konstaterar att det ekonomiska läget för landstinget fortfarande är allvarligt”
- Den handlingsplan som skulle presenteras för styrelsen i **augusti**, för att sänka kostnaderna, kom inte förrän i **september**. Den innehöll då flera förslag som inte vann politisk acceptans. Enligt de uppgifter vi fått informerades delar av styrelsen (majoritetsföreträdare) om inriktningen på besparingsförslag som var aktuella redan under juni. Enligt uppgift var det känt att vissa förslag inte skulle kunna accepteras redan före beslutstillfället, men förslagen lyftes ändå till politisk prövning. Vi har inte kunnat utläsa av beslutsunderlag och beslut vilket sammantaget värde de beslutade resp ej godkända åtgärderna avsågs få för 2012.
- **Oktober:** § 259 ”Den landstingsdrivna verksamheten har år 2012 en ekonomisk obalans på drygt 70 miljoner kronor, om en engångsutbetalning från AFA på 48 miljoner kronor exkluderas.

#### 3.3.4.3.1 Bedömning: Styråtgärder/korrigeringar

Styrningen förefaller i stor utsträckning ske genom uppdrag till landstingsdirektören att se till att Centrumen tar fram åtgärdsplaner och håller budget.

Redan i april konstaterade styrelsen att det ekonomiska läget var allvarligt. I detta läge avslogs dock yrkanden från oppositionsledamöter, om översyn och krav på redovisning av åtgärder, utan att det skedde till förmån för egna förslag

Då beslutet om åtgärder fattades i september avslogs många av de lämnade förslagen. Det är svårt att utläsa den exakta ekonomiska betydelsen för 2012 av beslutet och underliggande handlingar, men sett till att man i redovisar en budgetobalans om 70 Mkr i oktober samt årets slutliga resultat förefaller de åtgärder som styrelsen beslutat om inte haft ett sådant ekonomiskt värde som situationen krävde. Därtill kommer att beslutet kom sent på året.

Vi anser att det skulle vara en fördel om kommunikationen mellan styrelse och förvaltning (*landstingsledningen*) utvecklades så att det blir tydligare vad som kan accepteras eller inte redan under beredningsstadiet, framförallt mot bakgrund av det ekonomiska läget.

Sammanfattningsvis har vi inte kunnat utläsa av protokoll och handlingar att styrelsen vidtagit åtgärder av tillräcklig betydelse och inte heller i tid.

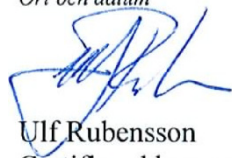
För år 2013 uppger såväl politisk ledning som tjänstemannaledning att budgeten är underfinansierad –trots beslutet om skattehöjningen. Det är därför av vikt att redan tidigt under verksamhetsåret ta fram och besluta om åtgärder och att detta sker med ett större inslag av samverkan inom landstingsledningen.

#### 4 GRANSKNINGSANSVARIG

---

Östersund den 25 mars 2013

*Ort och datum*



Ulf Rubensson

Certifierad kommunal revisor

## 5 BILAGOR

### 5.1 STYRELSEBESLUT

Månad	Progn. resultat	Styrelsens beslut om korrigeringsåtgärder och andra beslut av ekonomisk betydelse eller med bäring på den ekonomiska situationen	Summa korr.åtg
Januari		<p>§ 5 Centrumens verksamhetsplaner med inriktning på handlingsplaner avseende ekonomi presenteras av centrumscheferna.</p> <p><b>Beslut:</b> Styrelsen ställer frågor och följer verksamheten vidare.</p>	0
Februari	-39,0	<p>§ 41 Styrelsens information om frågor som kan inverka på landstingets utveckling och ekonomiska ställning.</p> <p>Styrelsen får information om ett antal frågor.</p> <p><b>Beslut:</b> <i>Sammanfattning:</i> Ledamöterna ställer frågor och tackar för informationen. I några fall uttrycks att man kommer att följa den fortsatta utvecklingen</p>	0
Mars	-15,0	<p>§ 57 Ekonomiutskottet informerar om att landstinget står inför en mycket svår ekonomisk situation 2012. Handlingsplaner behövs för att få grepp på ekonomin 2012.</p> <p>§ 58 Landstingsdirektören rapporterar om att reviderade resultatkrav för 2012 och handlingsplaner för centrumen har upprättats. Handlingsplaner har gjorts för för Centrum för opererande specialiteter och för Centrum för primärvården. Fördelning av underskottet kommer att göras solidariskt över alla centrumen.</p> <p><b>Beslut:</b> Styrelsen ser allvarligt på den uppkomna ekonomiska situationen. Styrelsen kommer som tidigare att månadsvis följa verksamheternas resultat, särskilt med avseende på ekonomi, tillgänglighet, arbetsmiljö och patientsäkerhet.. Styrelsen beslutar att godkänna landstingsdirektörens rapport och de reviderade åtgärdsplanerna för centrumens verksamheter som har presenterats.</p> <p>§ 59 Landstingsstyrelsen anser att det är viktigt att minska kötider för hörapparater inom landstinget och ger därför landstingsdirektören i uppdrag att se över situationen på hörcentralen. Detta för att få tillgång till riktat statsbidrag. Landstingsstyrelsen kommer att bevaka den fortsatta utvecklingen.</p> <p>§ 79 Svar på motion från Christer Siwertsson (M) om en översyn av landstingets totala administration och</p> <p>§ 80 Svar på motion från Gunnar Hjelm (M) om minskning av landstingets overhead-kostnader</p> <p><b>Beslut:</b> Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige att motionerna avslås.</p>	?
April	-4,3	<p>§ 101 Landstingsdirektörens rapport. Ekonomichefen informerar om fortsatt besvärligt ekonomiskt läge. Utfall per centrumen redovisas.</p> <p><b>Beslut:</b> Styrelsen konstaterar att det <u>ekonomiska läget för landstinget fortfarande är allvarligt</u> och uppdrar till direktören att till delårsbokslutet presentera handlingsplaner inom tilldelad ram. Direktören får vidare i uppdrag att särskilt belysa utvecklingen inom riks- och regionsjukvården.</p> <p>§ 124 Initiativärende från Bernt Söderman (C) om ekonomiska prognosen för 2012 Bernt Söderman efterfrågar att landstingsdirektören redovisar i styrelsen vilka åtgärder som vidtagits för att ge de förutsättningar som behövs för att uppnå målen om god ekonomisk hushållning.</p> <p><b>Beslut:</b> Initiativärendet anmäls och behandlas vid kommande styrelsesammanträde.</p>	0

Månad	Progn. resultat	Styrelsens beslut om korrigeringsåtgärder och andra beslut av ekonomisk betydelse eller med bäring på den ekonomiska situationen	Summa korr.åtg
Maj	35,3	<p><b>§ 132</b> Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen. Delårsbokslut per centrum inklusive handlingsplaner presenteras <b>Beslut:</b> Landstingsstyrelsen ställer frågor och tackar för informationen. Redovisningen föranleder inga åtgärder.</p> <p><b>§ 135</b> Landstingsdirektörens rapport. Landstingsdirektören ställer frågan om den redovisning som sker under delårsbokslut per centrum och redovisning av månadsrapport är bra i den form som den redovisas och om den även fortsättningsvis ska presenteras på detta sätt. Handlingsplaner från centrumen är tillgängliga på webbplatsen. Fortsatt arbete med handlingsplaner pågår och ny redovisning sker vid styrelsens sammanträde i augusti. <b>Beslut:</b> Inget beslut fattas.</p> <p><b>§ 146</b> Svar på initiativärende från Bernt Söderman (C) om ekonomiska prognosen för 2012. Landstingsdirektören redovisar senast framtagna månadsrapport på varje landstingsstyrelse. Månadsrapporten innehåller en prognos för årsresultatet. Landstingsdirektören redovisar också de handlingsplaner som verksamheten tar fram för att komma till rätta med de avvikelser som uppkommer i verksamheten och för att uppnå de mål som är uppsatta. Styrelsen har bedömt att <u>de handlingsplaner som redan upprättats är tillräckliga</u> utifrån de förutsättningar som gäller. Något ytterligare uppdrag till landstingsdirektören är därför inte nödvändigt. <b>Beslut:</b> Bernt Södermans förslag föranleder ingen ytterligare åtgärd. <b>Protokollsanteckning:(utdrag)</b> "Delårsbokslutet i april visar på ett resultat på -26,6 mnkr och trots att en ny skatteprognos har gett 20 mnkr extra hamnar den totala resultatprognosen på -4,3 mnkr. En prognos som ligger ca. 27 mnkr sämre än budget fränsett skatteprognosen. Utifrån historisk kunskap borde landstingsdirektören ha påbörjat besparingsplanerna betydligt tidigare än vad som gjorts. Centrumscheferna klargjorde på senaste styrelsen att åtgärderna inriktas främst på 2013"</p> <p><b>§ 157 Delårsbokslut april 2012 (LS/631/2012)</b></p> <p>Utdrag: "Bokslutet visar att landstingets ekonomi är svag. Gemensamma krafttag och stort fokus behövs för att få ekonomin i balans. Varje centrum arbetar med handlingsplaner för att minska sina kostnader och resultatet av det kommer att följas upp noggrant under året.</p> <p>Efter april redovisar landstinget ett ekonomiskt resultat på -26,2 mkr vilket är en försämring med 12,8 mkr jämfört med april 2011."</p> <p>"Under året har SKL vid två tillfällen reviderat upp skatteunderlagsprognosen. Efter senaste revideringen bedöms intäkterna sammantaget bli 19,9 mkr högre än budget för året.</p> <p>Landstinget lämnar efter april en prognos för helår på -4,3 mkr. Prognosen är 6,8 mkr sämre än budget och arbetet med att sänka verksamhetens kostnader är fortsatt högt prioriterat."</p> <p>"Landstinget lämnar efter april en prognos för helår på -4,3 mkr. Prognosen är 6,8 mkr sämre än budget och arbetet med att sänka verksamhetens kostnader är fortsatt högt prioriterat.</p> <p>Landstingsfullmäktige beslutade i februari 2012 att avskriva en fordran på länstrafiken med 3,3 mkr. Vidare har beslut om vaccinering av unga kvinnor mot livmoderhalscancer medfört ökade kostnader för landstinget på 2,5 mkr 2012. Kostnaden för dessa belastar resultatet i april.</p>	0
			0

Månad	Progn. resultat	Styrelsens beslut om korrigeringsåtgärder och andra beslut av ekonomisk betydelse eller med bäring på den ekonomiska situationen	Summa korr.åtg
		<p>Landstingets förbättrade skatteunderlagsprognos på 19,9 miljoner föreslås inarbetas i budgeten utan ökat resultatkrav för året. Medlen föreslås användas dels för att täcka de tillkommande kostnaderna för avskriven fordran och vaccinering, dels skapa utrymme för kommande omDispositioneringar under året inom anslaget för motsedda kostnader.”</p> <p>Beslut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Delårsbokslut per 2012-04-30 godkänns.</li> <li>2. 19,9 mkr i ökade skatteintäkter inarbetas i budgeten för år 2012.</li> <li>3. Landstingsdirektörens stab beviljas tilläggsanslag på 5,8 mkr för att täcka merkostnader för nedskrivna fordran länstrafiken och livmoderhalscancervaccination.</li> <li>4. Motsedda kostnader beviljas tilläggsanslag på 14,1 mkr för eventuella kommande behov av omDispositioneringar under året.</li> <li>5. Resultatkravet för året på 2,5 mkr kvarstår.</li> </ol>	Inteckning av 19,9 Mkr prognostiserad ökad intäkt
Juni	8,4	<p><b>§ 168</b> Förlusttäckningsgaranti Norrtåg AB.</p> <p>Norrtågs revisorer bedömer vissa av de i bokslut 2011 upptagna fordringarna som osäkra. En förlusttäckningsgaranti från ägarna är nödvändig för att i nuläget slippa förstärka aktiekapitalet.</p> <p><b>Beslut:</b> Föreslag till fullmäktige att, under förutsättning att de tre andra norrlandstingen tar beslut om förlusttäckningsgaranti, teckna förlusttäckningsgaranti för Norrtåg AB</p>	Risk för ökade kostn.
Augusti	4,5	<p><b>§ 172</b> Landstingsdirektörens rapport. Det ekonomiska utfallet per augusti kommer att redovisas i delårsrapporten som ska behandlas av landstingsstyrelsen i september. Ekonomichefen redogör för det ekonomiska resultatet i Månadsrapport juni 2012. Landstingsdirektören informerar att alla centrum arbetar med att ta fram handlingsplaner och konkreta åtgärder för att sänka kostnaderna. Handlingsplanerna kommer att presenteras för styrelsen i september.</p> <p><b>Beslut:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Landstingsdirektören får i uppdrag att omedelbart, för de fyra resterande månaderna av 2012, lägga ytterligare fokus på effektiviseringsområdet. Detta innebär att ytterligare minskningar måste göras av de rörliga delarna av personalkostnaderna.</li> <li>2. Landstingsdirektören får i uppdrag att till styrelsen i september återkomma med analys av kostnaderna för läkemedel samt riks- och regionsjukvård. En särskild redovisning av hur förbättring av tillgängligheten kan ske ska också göras till styrelsens septembermöte.</li> <li>3. Landstingsdirektören får vidare i uppdrag att tillämpa benchmarking, särskilt inom verksamheterna primärvård, opererade specialiteter och medicin.</li> </ol> <p><b>Reservation:</b> Alliansen hade lagt ett tilläggsyrkande som avslogs. I tilläggsyrkandet stod bl.a. "Alliansen beklagar och är emot att ordföranden dragit ut informationspunkten om centrumens handlingsplaner för 2012-2013 ur dagens program. Styrelsen har tidigare beslutat att centrumen vid dagens sammanträde skulle redovisa handlingsplanerna som de ser ut idag. Nu förskjuts denna viktiga redovisning till september vilket kanske omöjliggör det politiska beslutsfattandet att i rimlig tid fatta avgörande beslut."</p>	?



Månad	Progn. resultat	Styrelsens beslut om korrigeringsåtgärder och andra beslut av ekonomisk betydelse eller med bäring på den ekonomiska situationen	Summa korr.åtg
September	-23,3	<p>§ 202 Styrelsens uppsiktsskyldighet över kommunal verksamhet som drivs i företag och kommunalförbund. Läget för Länstrafiken är inte bra. Länstrafiken har lämnat prognos för helår och prognosen visar på -3,6 mkr för landstinget. Efter regionförbundets genomgång av underlaget med Länstrafiken har landstingets del justerats till -2,9 mkr</p> <p>§ 215 <b>Handlingsplaner för att uppnå budget 2012.</b> Landstingsövergripande har beslut fattats om inköpsstopp till årets slut. Sedan tidigare gäller restriktioner för såväl nyanställningar, vikariat som resor.</p> <p>Centrumen inom Hälso- och sjukvården har inventerat utbudet av vård och tjänster utifrån frågeställningen vilken vård landstinget ska erbjuda. Det som definieras 8-10:or enligt prioriteringsordningen föreslås inte längre finnas i landstingets verksamhet med undantag för de som politiken bestämt ska vara kvar. Att upphöra med dessa 8:or -10:or ger en besparing på knappt 5 miljoner kronor för 2013, något lägre för 2012.</p> <p>Planerna räcker sammantaget inte till för ett nollresultat för hälso- och sjukvården 2012. Stor del av effekten har redan inräknats in i de prognoser som centrumen lämnat i augustibokslutet. Landstinget som helhet bedöms däremot kunna gå med ett svagt överskott när dessa åtgärder vidtagits.</p> <p>För att Hälso- och sjukvården ska kunna redovisa ett nollresultat för året krävs anställningsstopp samt kraftfulla restriktioner för både köpt vård som inom vårdutbudet i länet.</p> <p><b>Beslut:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Landstingsstyrelsen godkänner redovisningen av handlingsplaner.</li> <li>Bortprioritering av verksamhet, prio 8-10 i Handlingsplan för att uppnå budget 2012, ska ske enligt förslag för samtliga verksamheter <b>med undantag av STRADA, IVPA, glasögonbidrag, brukarråd syncentral samt brukarråd hörsel-döva för centrum för opererande specialiteter.</b> Vad avser förslag till bortprioritering, för centrum opererande specialiteter, av förskrivning stolslingor och signalhjälpmedel samt KBT rehabilitering tinnitus får direktören återkomma efter utredning av dessa områden.</li> <li>Förslag i handlingsplanen för år 2012 avseende <b>minskning av riks- och regionsjukvård, planerad verksamhet och läkemedel för centrum för medicinska specialiteter, opererande specialiteter samt primärvården genomförs inte.</b></li> <li>För centrum för barn, kvinna, psykiatri får förslag om <b>nedläggning av kvinnohälsan samt ungdomspsykiatriska mottagningen inte genomföras.</b></li> <li>Landstingsstyrelsen ger landstingsdirektören i uppdrag att utreda frågan om hemtagning av PCI från Umeå universitetssjukhus till Östersunds sjukhus. Vidare får direktören i uppdrag att utreda sjukresor samt även utreda företagshälsovård och utprovning av hörapparater. En första återredovisning av uppdragen ska ske vid styrelsens decembersammanträde.</li> <li>Landstingsstyrelsen ger landstingsdirektören i uppdrag att genomföra arbetet med kapacitets- och produktionsplanering med leanmetodik eller motsvarande. En första återredovisning ska ske på styrelsens decembersammanträde där plan för arbetet samt förväntad ekonomisk effekt ska redovisas.</li> <li>Landstingsstyrelsen uppdrar till landstingsdirektören att inventera och värdera landstingets medlemskap i organisationer och nätverk, både på politisk och tjänstemannanivå, för att kvalitetssäkra vårt deltagande.</li> <li>Landstingsstyrelsen återkommer vid styrelsesammanträde i oktober vad avser minskning av ekologiska livsmedel samt samordning/utveckling av hälsocentraler</li> </ol>	<p>?</p> <p>1: 0 2: ? 3: 0 4: 0 5: ? 6: ? 7: ? 8: ?</p>

Månad	Progn. resultat	Styrelsens beslut om korrigeringsåtgärder och andra beslut av ekonomisk betydelse eller med bäring på den ekonomiska situationen	Summa korr.åtg
		<p>inom Östersunds kommun.</p> <p><b>§ 228 Delårsbokslut</b> augusti 2012  <b>Beslut:</b> Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Delårsbokslut per 2012-08-31 godkänns.</li> <li>Omfördelning ska ske från motsedda utgifter till medicinska och opererande specialiteter med 16, 5 miljoner kronor respektive 26 miljoner kronor.</li> </ol>	
Oktober	-35,0	<p><b>§ 234</b> Information från landstingsstyrelsens utskott  "Dag 2 redovisades det ekonomiska läget. När det gäller <u>ramfördelning</u> finns en obalans och landstingsdirektören har fått i uppdrag att leverera en översyn. Fråga om över-/underskottshantering i folktandvården och primärvården måste lösas."</p> <p><b>§ 248</b> Framtida ägande och ansvar i AB Transitio – finansiering av aktiekapital  <b>Beslut:</b> Landsting ger Regionförbundet Jämtlands län ett villkorat kapitaltillskott på 1 000 000 kronor för köp av aktier i AB Transitio.</p> <p><b>§ 258</b> Månadsrapport till landstingsstyrelsen  <b>Beslut:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Månadsrapporten godkänns.</li> <li>Landstingsdirektören får i uppdrag att säkerställa att centrumens handlingsplaner genomförs. Antalet arbetade timmar ska, genom handlingsplanerna eller genom ytterligare åtgärder, minska i förhållande till antalet arbetade timmar per den 31 augusti 2012. Resultatet av detta ska vara synbart senast vid årsskiftet.</li> <li>Den prognosförsämring som beror på reviderad skatteprognos i oktober, 12,4 mkr, hinner inte åtgärdas genom nya handlingsplaner i centrumen under 2012. Detsamma gäller det underskott som Länstrafiken aviserat på 3,6 mkr. Resultatkravet för övrig verksamhet, 2,5 mkr, kvarstår.</li> <li>Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige  Resultatkravet för år 2012 sänks till -13,5 mkr med anledning av försämrade skatteprognos och Länstrafikens prognostiserade underskott.</li> </ol> <p><b>§ 259</b> Landstingsplan 2013-2015  "Efter att landstingsplanen fastställdes har landstingets ekonomiska förutsättningar försvagats. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har i sin oktoberprognos reviderat ned skatteintäkterna för hela planperioden. Den nya skatteprognosen innebär för landstinget att budgeterat överskott med 20,1 miljoner kronor år 2013, 14,9 miljoner kronor år 2014 och 4,5 miljoner kronor år 2015 övergår i ett förväntat underskott på -3,4 miljoner kronor år 2013, -7,4 miljoner kronor år 2014 och -17,2 miljoner kronor år 2015.</p> <p>Den landstingsdrivna verksamheten har år 2012 en ekonomisk obalans på drygt 70 miljoner kronor, om en engångsutbetalning från AFA på 48 miljoner kronor exkluderas. Samtliga centrum arbetar med att sänka kostnaderna utifrån fastställda handlingsplaner. Att åtgärderna ger förväntad ekonomisk effekt är en förutsättning för att landstingets budgeterade resultat enligt ovan ska kunna uppnås."</p> <p>"Landstinget bedöms inte med givna finansiella förutsättningar kunna klara åtagandet enligt fastställd landstingsplan. En skattehöjning med 25 öre skulle ge landstinget ökade skatteintäkter med cirka 55 miljoner kronor."</p> <p>Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Reviderad landstingsplan 2013 - 2015, antas.</li> <li>Landstingsskatten höjs med 25 öre till 10:85 för år 2013.</li> </ol>	<p>-1,0</p> <p>1: 2: ? 3: -0</p> <p>-13,5</p> <p>Obalans 70 Mkr</p> <p>+55 Mkr (kommande år)</p>

Månad	Progn. resultat	Styrelsens beslut om korrigeringsåtgärder och andra beslut av ekonomisk betydelse eller med bäring på den ekonomiska situationen	Summa korr.åtg
November	-43,5	§ 287 Information från landstingsstyrelsens utskott Ekonomiutskottet: "Djupare analys kring avskrivningsutrymme har begärts och kommer att diskuteras vid kommande möten."	
December	-98,6 <sup>20</sup>	§ 298 Struktur för landstingsdrivna primärvården i Östersunds kommun  <b>Beslut:</b> 1. Landstingsstyrelsen ger landstingsdirektören i uppdrag att till mars 2013 ta fram en genomförandeplan för sammanslagningar, samlokaliseringar, och/eller nya geografiska placeringar för hälsocentralerna inom Östersunds kommun, exklusive Brunflo och Lit. 2. Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige a. Lokalisering av hälsocentraler inom Östersunds kommun, exklusive Brunflo och Lit får förändras genom sammanslagningar, samlokaliseringar, och/eller nya geografiska placeringar. b. Landstingsstyrelsen får efter fördjupad utredning och analyser av konsekvenser besluta om förändringar av antal hälsocentraler och deras geografiska placering inom Östersunds kommun, exklusive Brunflo och Lit.	?

...

<sup>20</sup> Preliminär uppgift vid styrelsens sammanträde i januari 2013.

## 5.2 BILAGA - UTDRAG UR KOMMUNALLAGEN

SFS nr: 1991:900

*Ändrad: t.o.m. SFS 2012:800*

### 8 kap. Ekonomisk förvaltning

#### Mål för den ekonomiska förvaltningen

**1 §** Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget.

Om kommunen eller landstinget har en sådan resultatutjämningsreserv som avses i 3 d §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den. *Lag (2012:800)*.

#### Medelsförvaltningen

**2 §** Kommunerna och landstingen skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

**3 §** Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.

**3 a §** Fullmäktige skall meddela särskilda föreskrifter för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser. I föreskrifterna skall det anges hur medlen skall förvaltas. Därvid skall tillåten risk vid placering av medlen fastställas. Vidare skall det anges hur uppföljning och kontroll av förvaltningen skall ske.

Föreskrifterna skall omprövas så snart det finns skäl för det. *Lag (1998:70)*.

**3 b §** Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller.

För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. *Lag (1998:70)*.

**3 c §** Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). *Lag (1998:70)*.

#### Resultatutjämningsreserver

**3 d §** Kommuner och landsting får reservera medel till en resultatutjämningsreserv under de förutsättningar som anges i andra stycket.

Reservering till en resultatutjämningsreserv får göras för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel, med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar enligt 4 kap. 3 a § lagen (1997:614) om kommunal redovisning, som överstiger

1. en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, eller

2. två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, om kommunen eller landstinget har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Medel från en resultatutjämningsreserv får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. *Lag (2012:800)*.

#### Budgetens innehåll

**4 §** Kommuner och landsting ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten ska upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från tredje stycket får göras

1. i den utsträckning som medel från en resultatutjämningsreserv tas i anspråk enligt 3 d § tredje stycket, eller  
2. om det finns synnerliga skäl. *Lag (2012:800)*.

**5 §** Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. Planen skall innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket. *Lag (2004:775)*.

#### Reglering av balanskravsresultat

**5 a §** Om balanskravsresultatet enligt 4 kap. 3 a § lagen (1997:614) om kommunal redovisning för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det regleras under de närmast följande tre åren.

Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske.

Beslut om reglering ska fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa balanskravsresultatet uppkom. *Lag (2012:800)*.

**5 b §** Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl. *Lag (2012:800)*.

## Budgetprocessen

**6 §** Förslag till budget skall upprättas av styrelsen före oktober månads utgång.

Om det finns särskilda skäl till det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall skall styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt eller landstingskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året.

**7 §** Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen.

**8 §** Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång.

De år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige.

**9 §** Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, skall fullmäktige ändå fastställa skattesatsen och, i förekommande fall, avgiftssatsen för begravningsavgiften enligt 9 kap. begravningslagen (1990:1144) inom denna tid.

Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Fullmäktige får då fastställa en annan skatte- eller avgiftssats än den som har bestämts tidigare, om det finns skäl till det. *Lag (1999:308).*

**10 §** Styrelsens förslag till budget skall hållas tillgängligt för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då budgeten skall fastställas.

Den plats där förslaget hålls tillgängligt skall anges i kungörelsen.

**11 §** I lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. finns föreskrifter om skyldighet för styrelsen att underrätta vissa myndigheter om skattesatsen och om avgiftssatsen för begravningsavgiften. *Lag (1999:308).*

## Utgiftsbeslut under budgetåret

**12 §** Om fullmäktige beslutar om en utgift under löpande budgetår, skall beslutet innefatta också anvisning om hur utgiften skall finansieras.

## Förbud mot pantsättning

**13 §** Kommuner och landsting får inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran.

Vid förvärv av egendom får de dock överta betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

## Räkenskapsföring och redovisning

**14 §** Styrelsen och övriga nämnder skall fortlöpande föra räkenskaper över de medel som de förvaltar.

Närmare bestämmelser om kommuners och landstings bokföring finns i [lagen \(1997:614\) om kommunal redovisning. Lag \(1997:615\).](#)

**15 §** Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast till styrelsen skall redovisa sin medelsförvaltning under föregående budgetår.

**16 §** När styrelsen har fått övriga nämnders redovisningar, skall den upprätta en årsredovisning.

Närmare bestämmelser om årsredovisningen finns i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. *Lag (1997:615).*

**17 §** Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser. *Lag (1999:621).*

**18 §** Årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige. Det bör inte ske innan fullmäktige enligt 5 kap. 25 a § beslutat om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. *Lag (1999:621).*

**19 §** Årsredovisningen skall hållas tillgänglig för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då årsredovisningen skall godkännas.

Den plats där årsredovisningen hålls tillgänglig skall anges i kungörelsen. *Lag (1997:615).*

**20 §** Fullmäktige får bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige. *Lag (1997:615).*

**20 a §** Minst en delårsrapport som skall upprättas i enlighet med bestämmelserna i 9 kap. 1 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall behandlas av fullmäktige. *Lag (2004:775).*

## Särskilt om kommunalförbund

**21 §** Föreskrifterna i 6 och 8 §§ gäller inte kommunalförbund.

Förbundsmedlemmarna får meddela föreskrifter i förbundsordningen om de frågor som avses i 20 §. *Lag (1997:826).*

**22 §** I kommunalförbund med förbundsledning skall det sammanträde vid vilket budgeten fastställs vara offentligt. En kungörelse om sammanträdet skall utfärdas i enlighet med vad som anges i förbundsordningen. *Lag (1997:826).*

**23 §** Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är förbundsmedlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem skall skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen. *Lag (1997:826).*

---

## 5.3 BILAGA - UTDRAG UR LAG (1997:614) OM KOMMUNAL REDOVISNING

### 4 kap. Förvaltningsberättelse

1 § Förvaltningsberättelsen skall innehålla en översikt över utvecklingen av kommunens eller landstingets verksamhet.

Upplysningar skall även lämnas om

1. sådana förhållanden som inte skall redovisas i balansräkningen eller resultaträkningen men som är viktiga för bedömningen av kommunens eller landstingets resultat eller ställning,
2. sådana händelser av väsentlig betydelse för kommunen eller landstinget som har inträffat under räkenskapsåret eller efter dess slut,
3. kommunens eller landstingets förväntade utveckling,
4. väsentliga personalförhållanden,
5. andra förhållanden som är av betydelse för styrningen och uppföljningen av den kommunala verksamheten.

2 § Förvaltningsberättelsen skall innehålla en samlad redovisning av kommunens eller landstingets investeringsverksamhet.

3 § Förvaltningsberättelsen skall innehålla en redovisning av hur utfallet förhåller sig till den budget som fastställts för den löpande verksamheten.

4 § Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den i 8 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) föreskrivna regleringen av det negativa resultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte skall ske, skall upplysning lämnas om detta. Därvid skall skälen till beslutet anges.

Upplysning skall också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa resultat har reglerats. Lag (2004:776).

5 § Förvaltningsberättelsen skall innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts. Lag (2004:776)