

Intern kontroll rörande hantering av statsbidrag

Region Örebro län

Mars 2022

Projektledare, Pär Koyanagi-Gustafsson






Projektmedarbetare, Sara Ljungberg

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Örebro län genomfört en granskning av intern kontroll rörande hantering av statsbidrag. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställer att den interna kontrollen för hantering och redovisning av statsbidrag är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte helt säkerställer att den interna kontrollen för hantering och redovisning av statsbidrag är tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns rutiner för att säkerställa att det finns information om tillgängliga statsbidrag att söka samt att det är tydligt vem som fattar beslut om statsbidrag ska sökas eller ej?	Delvis	
Finns tillförlitliga och säkra rutiner för ansökningar av statsbidrag?	Delvis	
Finns tillförlitliga och säkra rutiner för återrapportering/redovisning till staten av riktade statsbidrag?	Delvis	
Omfattas statsbidrag av nämndernas interna kontroll?	Nej	
Säkerställer nämnderna och regionstyrelsen att redovisning av statsbidrag sker enligt god redovisningssed?	Ja	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi regionstyrelsen samt hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- Upprätta styrande dokument som omfattar hantering av statsbidrag avseende beslut, ansökan och återrapportering.
- Överväga behovet av att införa intern kontrollmoment som omfattar statsbidrag
- Överväga behovet att förtydliga delegationsordningen avseende ansöka, rekvirera samt avstå statsbidrag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Rekommendationer	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
Rutiner om tillgängliga statsbidrag samt beslut om statsbidrag	5
Tillförlitliga och säkra rutiner för ansökningar	6
Tillförlitliga och säkra rutiner för återrapportering	7
Intern kontroll	8
Redovisning enligt god redovisningssed	8
Samlad bedömning	11
Rekommendationer	11
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	12

Inledning

Bakgrund

Regionerna tilldelas möjlighet att söka flera olika typer av statsbidrag, vilka delas i generella och riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen ställer ofta krav på direkta åtgärder, regional medfinansiering eller att regionen inte får genomföra effektiviseringar (som medför minskade kostnader) inom området som statsbidraget avser. För allt fler regioner har vissa av de riktade statsbidragen nu kommit att bli av sådan storlek att de används som en direkt delfinansiering av den regionala verksamheten. Det ekonomiska beroendet av riktade statsbidrag medför en risk då regionen kan missa att söka ett statsbidrag eller av okunskap vidta åtgärder som medför att rätten till statsbidraget försvinner. Vidare finns för vissa av bidragen risk att regionen vid en ej tillfredsställande redovisning blir återbetalningsskyldiga. Det finns av dessa anledningar skäl att granska att den interna kontrollen avseende att bevaka, söka, beräkna och återrapportera statsbidrag är väl fungerande.

Det finns dessutom en risk för att statsbidrag inte hanteras på ett korrekt sätt i regionens redovisning, exempelvis då statsbidrag kommer till regionen i slutet av ett år.

Under 2020 beslutade regeringen om extra statsbidrag till regionsektorn för att förstärka välfärden. När pandemin tog fart under våren och skatteunderlaget vek nedåt, beslutades i omgångar om ytterligare förstärkningar av de generella statsbidragen. Totalt har dessa beslut genererat 298 miljoner kronor i statsbidrag för Region Örebro län 2020. Bidraget för läkemedelsförmånen uppgick till 910 miljoner kronor under 2020. Året var sista gången som välfärdsmiljarderna relaterat till flyktingmottagandet i länet betalades ut som ett separat bidrag, vilket innebar 20 miljoner kronor till Region Örebro län.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställer att den interna kontrollen för hantering och redovisning av statsbidrag är tillräcklig.

Revisionsfrågor:

- Finns rutiner för att säkerställa att det finns information om tillgängliga statsbidrag att söka samt att det är tydligt vem som fattar beslut om statsbidrag ska sökas eller ej?
- Finns tillförlitliga och säkra rutiner för ansökningar av statsbidrag?
- Finns tillförlitliga och säkra rutiner för återrapportering/redovisning till staten av riktade statsbidrag?
- Omfattas statsbidrag av nämndernas interna kontroll?
- Säkerställer nämnderna och regionstyrelsen att redovisning av statsbidrag sker enligt god redovisningssed?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Förordningar om särskilda statsbidrag inom nämndernas ansvarsområden.

- Lag om kommunal bokföring och redovisning (LKBR)
- Rådet för Kommunal redovisnings rekommendationer
- Annan intern styrning på området

Avgränsning

Granskningen avgränsas till regionstyrelsen samt hälso- sjukvårdsnämnden avseende riktade statsbidrag. Generella statsbidrag och utjämning ingår inte i granskningen.

Granskningen avser i huvudsak år 2021 samt föregående år. Det sker inte någon fullskalig revision av den ekonomiska redovisningen för respektive statsbidrag/projekt eller granskning per post.

Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer med ansvariga tjänstemän för bevakning, ansökning, bevakning av sökta ansökningar och redovisning av statsbidrag. Intervju har genomförts med

- Budgetchef
- Redovisningschef
- Planeringschef Hälso- och sjukvården
- Processledare Hälso- och sjukvården
- Ekonomichef Hälso- och sjukvården
- Senior ekonomistrateg Hälso- och sjukvården

Vidare har en dokumentgranskning av rutiner, internkontrollplaner och övriga styrdokument, dokumenterade uppföljningar, beslut och protokoll med underliggande handlingar samt granskning av redovisning inom området riktade statsbidrag.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Rutiner om tillgängliga statsbidrag samt beslut om statsbidrag

Revisionsfråga 1: Finns rutiner för att säkerställa att det finns information om tillgängliga statsbidrag att söka samt att det är tydligt vem som fattar beslut om statsbidrag ska sökas eller ej?

lakttagelser

Sedan den 1 januari 2019 har Region Örebro län en ny politisk organisation. Inom ramen för den nya organisationen har nämnderna blivit fler och även övertagit en del av de ansvarsområden som regionstyrelsen tidigare haft. Organisationsförändringen innebar att nämnderna fick ett tydligare eget ansvar med mer mandat. I och med den nya organisationen har även hanteringen av statsbidragen förändrats. Tidigare hanterades statsbidragen i regionen centralt, medan statsbidragen numera överförs till berörda nämnder. Villkoren för nya eller utökade statsbidrag fastställs i överenskommelser mellan SKR och berört departement. Med utgångspunkt i överenskommelsen ska regionstyrelsen därefter fatta beslut om vilka nämnder som får ta del av statsbidraget. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av flera exempel på beslut som regionstyrelsen tagit under året 2020 och 2021 avseende fördelning av statsbidrag.

Enligt intervju uppges att ovanstående roll- och ansvarsfördelning i stort fungerar väl men att det pågår ett kontinuerligt arbete med att utveckla ovanstående. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en sammanställning över överenskommelserna i syfte att klargöra ansvarsfördelning mellan regionkansliet och hälso- och sjukvårdsförvaltningen.

Information om statsbidrag lämnas i regionens verksamhetsplan och budget 2021. I verksamhetsplanen framkommer bland annat att det finns vissa förstärkningar gällande de riktade bidragen inom området psykisk ohälsa och förlossningsvården, cancervård och ambulanssjukvård. Samtidigt konstateras att det sker en minskning av statsbidraget för standardiserade vårdförlopp och överenskommelsen om en standardiserad sjukskrivningsprocess upphör under kommande år. Dessa specialdestinerade statsbidrag, såväl befintliga som tillkommande, finns inte med i den regionövergripande resultatbudgeten.

Bevakningen om tillgängliga statsbidrag görs av ett fåtal funktioner på regionkansliet, däribland redovisningschef, ekonomichef och budgetchef. Enligt intervju får regionkansliet kännedom om aktuella statsbidrag via inkommande handlingar i ärendehanteringssystemet Platina. Vidare får regionen information genom ekonominytt eller muntligen från SKR, lista över aktuella statsbidrag från SKR, via kammarkollegiet samt portal för statsbidrag hos Socialstyrelsen. För hanteringen av statsbidrag finns inga regionövergripande dokumenterade rutiner för bevakning av tillgängliga statsbidrag samt ansvar för beslut om vilka riktade bidrag som ska sökas. I intervju uppges även att

Region Örebro läns förutsättningar att bevaka samt söka riktade statsbidrag påverkas i stor utsträckning av hur informationen från statligt håll presenteras.

I "Bestämmelser för politiska organ inom Region Örebro län¹" noteras inga skrivelser om ansvar och roller avseende riktade statsbidrag, både för regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Vidare har vi för granskningen tagit del av regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning (beslutad av regionstyrelsen 2018-12-19 § 276) och (beslutad av hälso- och sjukvårdsnämnden 2019-01-21 § 3) som inte reglerar ansvarsfördelning avseende statsbidrag. Vidare har vi tagit del av hälso- och sjukvårdsnämndens arbetsordning som inte reglerar statsbidrag.

I granskningen har bekräftats att fördelning av inkommande statsbidrag mellan regionens nämnder sker i beslut av regionstyrelsen, till exempel har det befolkningsrelaterade bidraget för att etablera vaccinationsverksamhet fördelats med preliminärt 18,7 miljoner kronor till hälso- och sjukvårdsnämnden, 3,5 miljoner kronor till regionstyrelsen, 1,5 miljoner kronor till samhällsbyggnadsnämnden och 1,5 miljoner kronor till länets kommuner i beslut 2021-05-25 (Dnr 21RS1435).

Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns rutiner för att säkerställa att det finns information om tillgängliga statsbidrag att söka samt att det är tydligt vem som fattar beslut om statsbidrag ska sökas eller ej?

Delvis. Granskningen konstaterar att det inte finns några regionövergripande och/eller nämndspecifika styrdokument avseende ansvarsfördelning för identifiering, bevakning samt beslut om ansökan av tillgängliga riktade statsbidrag. Inarbetade arbetssätt finns i allt väsentligt för ovanstående nämnda områden.

Tillförlitliga och säkra rutiner för ansökningar

Revisionsfråga 2: Finns tillförlitliga och säkra rutiner för ansökningar av statsbidrag?

lakttagelser

Enligt intervju finns inga särskilt upprättade dokumenterade riktlinjer som omfattar ansökningsprocessen eller vem som ansvarar för att genomföra ansökningarna. Enligt intervju framkommer dock att rutiner inom området tillämpas som i praktiken utgörs av inarbetade arbetssätt. De inarbetade rutinerna utgår ifrån arbetssätt som inarbetats över tid, dessa är dock inte dokumenterade.

Inom ramen för statsbidrag som tilldelas hälso- och sjukvårdsnämnden utses en processledare. Processledaren som är den som ansvarar för statsbidraget och håller kontakt med uppdragsgivaren. Processledaren är också ansvarig för att ansökan skickas in. Utöver processledaren tillsätts en arbetsgrupp bestående av representanter från verksamheten som har i uppdrag att gå igenom statsbidragets intentioner, vad

¹ Reviderat av RF 2020-02-15 §15.

verksamheten uppfyller idag och vad det är som behöver göras för att uppnå nivån för statsbidraget. Vid tiden för granskningen finns det 6 olika processledare med olika statsbidrag. För samtliga processledare finns en samordnare.

Utöver detta har hälso- och sjukvårdsnämnden en styrgrupp där dels processledare finns representerade för att sammanställa dem olika statsbidragens ambitionsnivåer med varandra. För hanteringen av statsbidragen inom hälso-och sjukvårdsnämnden upplevs roll- och ansvarsfördelningen som tydlig. Enligt intervju har organisationen haft som ambition att hanteringen av statsbidrag ska vara verksamhetsnära.

I huvudsak tas beslut om statsbidragens lämplighet i arbetsgruppen. Vid behov tas beslut om statsbidrag i styrgruppen och i nämnden. Enligt intervju uppges regionen söka de statsbidrag som finns att tillgå och det är sällan regionen avstår från att söka, vilket i så fall är ett politiskt beslut. Enligt intervju tar hälso- och sjukvårdsnämnden inte rutinmässigt del av någon information om vad sökts och vad som blir tilldelat.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Finns tillförlitliga och säkra rutiner för ansökningar av statsbidrag?

Delvis.

Granskningen konstaterar att det inte finns några regionövergripande och/eller nämndspecifika rutiner för ansökningar av statsbidrag. Granskningen visar dock att det i allt väsentligt finns inarbetade arbetssätt för ansökningar av statsbidrag.

Tillförlitliga och säkra rutiner för återrapportering

Revisionsfråga 3: Finns tillförlitliga och säkra rutiner för återrapportering/redovisning till staten av riktade statsbidrag?

lakttagelser

Granskningen kan inte styrka att det finns några beslutade riktlinjer avseende återrapportering till nämnd eller redovisning till staten avseende riktade statsbidrag. Som tidigare nämnt ovan har vi tagit del av en sammanställning över överenskommelserna i syfte att klargöra ansvarsfördelning mellan regionkansliet och hälso- och sjukvårdsförvaltningen. I listan framgår även information om datum för när återrapportering ska ske och vem som är ansvarig.

Enligt intervju får hälso- och sjukvårdsnämnden i huvudsak återrapportering vid periodrapport och delårsrapport avseende statsbidragen, främst vid avvikelser på intäktsidan. Enligt intervju är statsbidraget kömiljarden ett exempel på statsbidrag som fluktuerat särskilt med hänvisning till covid-19 pandemin. I intervjuer lyfts återrapporteringen till staten som komplicerad och svårhanterad. Det framgår även att statsbidragen generellt innebär mycket administration.

Bedömning

Finns tillförlitliga och säkra rutiner för återrapportering/redovisning till staten av riktade statsbidrag?

Delvis

Bedömningen baseras på att det finns inarbetade arbetssätt som avser redovisning till staten av riktade statsbidrag. Vi noterar dock att dokumenterade och beslutade rutiner och riktlinjer saknas.

Intern kontroll

Revisionsfråga 4: Omfattas statsbidrag av nämndernas interna kontroll?

lakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens internkontrollplan som är en del av styrelsens och nämndens verksamhetsplan för året 2021. Internkontrollplanen består dels av regionövergripande risker med åtgärder som berör samtliga nämnder samt nämndspecifika risker med åtgärder. Uppföljningen av respektive plan dokumenteras i delårsrapport samt i verksamhetsberättelsen. Inom ramen för årets internkontrollplaner 2021 finns inga kontrollmoment med koppling till statsbidrag. Enligt intervju har statsbidrag inte varit en identifierad risk vid riskarbetet.

Bedömning

Revisionsfråga 4: Omfattas statsbidrag av nämndernas interna kontroll?

Nej.

Granskningen visar att statsbidrag inte omfattas av regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens internkontrollplan 2021. Statsbidragen har inte heller varit inkluderade i riskbedömningen inför internkontrollplanerna.

Redovisning enligt god redovisningssed

Revisionsfråga 5: Säkerställer nämnderna och regionstyrelsen att redovisning av statsbidrag sker enligt god redovisningssed?

lakttagelser

Enligt intervjuer framgår att intäkterna för statsbidrag i normalfallet redovisas i samma år som utbetalningen sker, då detta för merparten av statsbidragen är den period de avser. Ett fåtal exempel periodiseras via balansräkningen så att intäkten följer avsedd period. Ingen rutinmässig märkning av intäkterna för statsbidragen används i bokföringen, i intervjuer framgår att respektive statsbidrag är lätt att härleda och följa via belopp och märkning av utbetalningar. Däremot uppges kostnader tillhörande statsbidragen märkas, både för kostnader som ska återrapporteras men även övriga märks för att kunna identifiera kostnader vid eventuella frågor. En sammanställning av regionens riktade statsbidrag visar att övervägande del redovisats inom Hälso- och sjukvårdsnämnden 2021.

Tabell 1: Fördelning av Statsbidrag 2021 (Tkr)

Fördelning av Statsbidrag 2021 (Tkr)					
	Riktade Stb	Riktade Stb HS	Stb Överensk.	Stb Kömiljard	Total
HS förvaltning		-935 065	-274 798	-69 457	-1 279 320
Regional utveckling	-120 364				-120 364
RS och RF egen vht	-63 487				-63 487
Finansförvaltningen					
Total	-183 851	-935 065	-274 798	-69 457	-1 463 171

Vid bokslutet 2021 periodiseras intäkten endast avseende ett av de riktade statsbidragen, Utökad läkarkompetens i äldreomsorg. En tredjedel (3,0 mnkr)redovisades och två tredjedelar (6,1 mnkr) av bidraget (totalt 9,1 mnkr) periodiserades till 2022 för framtida åtgärder, enligt gällande riktlinjer för det specifika statsbidraget.

Ett flertal av regionens statsbidrag är återkommande och kända redan vid budgetarbetet inför kommande år. Statsbidragen utgör en del i verksamheternas budget, utan att vanligtvis särskiljas från övrig budget. Statsbidragen ingår i istället i den totala budgeten för verksamheterna. Intäkterna periodiseras månadsvis baserat på utförandeperiod, för att resultatet ska kunna följas månadsvis oberoende av utbetalningsperiod. Hälso- och Sjukvårdsnämndens återkommande rekvisitioner återfinns i regionens sammanställda dokumenterade lista över nationella överenskommelser. Viss avvikelser konstateras i Hälso- och Sjukvårdsnämndens sammanställning av Statsbidrag i överenskommelser med utfallet registrerat i redovisningen, vilket härleds till statsbidragen för kvinnors hälsa samt för Psykiatri. Vid stickprov av statsbidragen har granskningen konstaterat möjligheten att följa de olika statsbidragens redovisade intäkter i redovisningen.

Tabell 2: Hälso- och Sjukvårdens återkommande överenskommelser

	2020	2020	2021	2021	2022
Statsbidrag överenskommelser (tkr)	budget	utfall	Budget	utfall	budget
Kvinnors hälsa	29,600	27,684	41,401	40,709	40,586
Psykiatri	30,000	29,019	28,000	28,111	28,000
God och nära vård	87,000	164,841			
Investering för utveckling av vårdens medarbetare	95,600		164,841	165,077	149,085
Tillgänglighet	-	84,592	44,300	69,457	88,000
Standardiserade vårdförlopp cancer	-	8,624	10,922	10,923	10,923
Personcentrerad och sammanhållen vård	-	6,352	6,352	6,347	6,347
	242,200	321,112	295,816	320,624	322,940

Svårigheter i prognos hänseende förekommer enligt intervju för till exempel den prestationsbaserade kömiljarden som innan pandemin var svår att förutsäga avseende

belopp som regionen skulle erhålla. Även de sista månaderna på året 2019 uppges en bedömning enligt försiktighetsprincipen redovisats. Under 2020 och 2021 har den prestationsbaserade bedömningen inte varit aktuell med hänvisning till pandemin, vilket inneburit att redovisningen kunnat hanteras med faktiska utfall under innevarande år. Under dessa år har regionen även erhållit utökade belopp relaterade till pandemin för statsbidraget.

Bedömning

Säkerställer nämnderna och regionstyrelsen att redovisning av statsbidrag sker enligt god redovisningssed?

Ja.

Periodisering av intäkter sker enligt god redovisningssed med redovisade intäkter under den period statsbidragen avser. Att intäkterna periodiseras månadsvis vid kända överenskommelser underlättar såväl bedömning av resultat som prognosmöjligheterna. Försiktighetsprincipen uppges användas enligt de rekommendationer om god redovisningssed som gäller.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Örebro län genomfört en granskning av intern kontroll rörande hantering av statsbidrag. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställer att den interna kontrollen för hantering och redovisning av statsbidrag är tillräcklig.






Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte helt säkerställer att den interna kontrollen för hantering och redovisning av statsbidrag är tillräcklig.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi regionstyrelsen samt hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- Upprätta styrande dokument som omfattar hantering av statsbidrag avseende beslut, ansökan och återrapportering.
- Överväga behovet av att införa internkontrollmoment som omfattar statsbidrag
- Överväga behovet att förtydliga delegationsordningen avseende ansöka, rekvirera samt avstå statsbidrag.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
Finns rutiner för att säkerställa att det finns information om tillgängliga statsbidrag att söka samt att det är tydligt vem som fattar beslut om statsbidrag ska sökas eller ej?	Delvis Inarbetade arbetsrutiner finns både inom regionkansliet och hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Dokumenterade rutiner saknas.	
Finns tillförlitliga och säkra rutiner för ansökningar av statsbidrag?	Delvis Inarbetade arbetsrutiner finns både inom regionkansliet och hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Dokumenterade rutiner saknas.	
Finns tillförlitliga och säkra rutiner för återrapportering/redovisning till staten av riktade statsbidrag?	Delvis Inarbetade arbetsrutiner finns både inom regionkansliet och hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Dokumenterade rutiner saknas.	
Omfattas statsbidrag av nämndernas interna kontroll?	Nej Statsbidrag omfattas inte av den interna kontrollen, och har inte heller varit riskbedömda för internkontrollplaner.	
Säkerställer nämnderna och regionstyrelsen att redovisning av statsbidrag sker enligt god redovisningssed?	Ja Inarbetade arbetsrutiner finns både inom regionkansliet och hälso- och sjukvårdsförvaltningen som säkerställer redovisning enligt god redovisningssed.	

2022-03-10

Rebecka Hansson

Pär Koyanagi-Gustafsson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Örebro Län enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-10-11. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.