

PIANIFICAZIONE E BUDGET

università di ferrara
UNIVERSITY OF FERRARA

Ingrid Zerbinati

La pianificazione sanitaria

Può essere definita come il “processo di previsione delle risorse e dei servizi richiesti per raggiungere obiettivi determinati secondo un ordine di priorità stabilito, che permette di scegliere la soluzione ottimale fra diverse alternative possibili.

Queste scelte prendono in considerazione il contesti di vincoli, interni ed esterni alle organizzazioni sanitarie, conosciuti attualmente o prevedibili in futuro.”



Caratteristiche

- E' rivolta al futuro;
- Presuppone una relazione di causalità tra le azioni proposte ed i risultati attesi;
- L'obiettivo ultimo è *l'azione*;
- E' un processo continuo e dinamico;
- È di natura multidisciplinare;
- Porta alla stesura di un programma d'azione, il piano dettagliato delle attività.



Fattori che influenzano lo 'stato di salute'

- Fattori biologici;
- Fattori comportamentali;
- Fattori ambientali;
- Fattori legati al Servizio Sanitario.



Fasi della pianificazione sanitaria

- Definizione degli scopi;
- Definizione degli obiettivi generali e specifici;
- Definizione delle attività da intraprendere;
- Definizione delle risorse necessarie;
- Specificazione degli obiettivi operativi;
- Attuazione del programma;
- Valutazione.



Documenti di programmazione sanitaria



PSN

- E' predisposto dal Governo, su proposta del Ministero della Salute, sentite le commissioni parlamentari competenti in materia, le confederazioni maggiormente rappresentative.
- Le Regioni, attraverso strumenti di auto coordinamento, elaborano proposte per la predisposizione del PSN, con riferimento alle esigenze del livello territoriale considerato e alle funzioni interregionali da assicurare periodicamente.
- Ha durata triennale.
- E' adottato dal Governo entro il 30 Novembre dell'ultimo anno di vigenza del piano precedente.
- Può essere modificato nel corso del triennio.



Contenuti

1. Le aree prioritarie di intervento (al fine di ridurre progressivamente le disuguaglianze sociali e territoriali);
2. I livelli essenziali di assistenza sanitaria da assicurare per il triennio di validità del Piano;
3. La quota capitaria di finanziamento per ciascun anno di validità del Piano;
4. Gli indirizzi finalizzati ad orientare il SSN verso il miglioramento continuo della qualità dell'assistenza;
5. I progetti obbiettivo da realizzare anche mediante l'integrazione funzionale ed operativa dei servizi sanitari e socio-assistenziali degli enti locali;
6. Le finalità generali ed i settori principali della ricerca biomedica e sanitaria;
7. Le esigenze relative alla formazione di base e gli indirizzi relativi alla formazione continua del personale ed alla valorizzazione delle risorse umane;
8. Le linee guida ed i relativi percorsi diagnostico-terapeutici allo scopo di favorire lo sviluppo di modalità sistematiche di revisione e valutazione della pratica clinica ed assistenziale;
9. I criteri e gli indicatori per la verifica dei livelli di assistenza assicurati in rapporto a quelli previsti.



PSR

- Entro 150 gg. dall'emanazione del PSN, le Regioni adeguano il PSR.
- Rappresenta il piano strategico degli interventi per gli obiettivi di salute ed il funzionamento dei servizi per soddisfare le esigenze specifiche delle popolazioni regionali.



Spetta alla Regione

- Definire l'assetto organizzativo e gestionale delle aziende sanitarie;
- Programmare l'attività delle aziende;
- Finanziare le attività;
- Riconoscere livelli aggiuntivi di assistenza;
- Imporre prelievi aggiuntivi di risorse;
- Controllare la gestione delle attività;
- Esercitare il controllo sui soggetti erogatori quanto ai requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi;
- Fissare le tariffe per le prestazioni specialistiche ed ospedaliere.



La Regione disciplina inoltre:

- L'articolazione del territorio regionale in unità sanitarie locali;
- I principi ed i criteri per l'adozione dell'atto aziendale;
- La definizione dei criteri per l'articolazione delle unità sanitarie locali in distretti;
- Il finanziamento delle ASL sulla base della quota capitaria;
- Le modalità di vigilanza e controllo da parte della Regione;
- Le modalità con cui le ASL e le A.O. assicurano le prestazioni ed i servizi contemplati dai livelli aggiuntivi di assistenza finanziati dai comuni.



Terza Riforma L. 229/99 Sistema informativo

Controllo economico

- ✓ Relativo a ricavi e costi;
- ✓ Relativo ai flussi monetari;
- ✓ Relativo agli investimenti.

Strumenti per il controllo economico:

- Budget
- Centri di Costo e Centri di Responsabilità
- Indicatori di performance economica e clinica (es. ricoveri per complicanze, infezioni ospedaliere, decessi inaspettati, ecc...)



SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO



FINALITÀ DEL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO

Orientare i comportamenti degli operatori verso il perseguimento degli obiettivi
(efficacia gestionale)
attraverso
il miglior impiego possibile
delle risorse (scarse) disponibili
(efficienza)

ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE. 2 FASI

- m/l termine** → Deve concordare con le indicazioni contenute nel PSN e nel PSR
↓
Analisi dell'ambiente esterno (aspetti economici, politici, tecnologici, ...)
- b/termine** → Formulazione degli obiettivi operativi
→ BUDGET

OBIETTIVI

- **Economici:** pareggio di bilancio o realizzazione del piano di rientro;
- **Attività:** attivazione di nuove UU.OO., acquisizione di nuove attrezzature, introduzione di nuovi sistemi informativi, ecc.;
- **Qualità:** riduzione delle liste d'attesa, miglioramento della qualità percepita da parte dell'utenza, ecc;
- **Personale:** incentivi, formazione e aggiornamento, ecc.

BUDGETING: DEFINIZIONE

“Il Budgeting è il processo formale con cui periodicamente i diversi organi d'impresa raggiungono un accordo sull'impiego e sull'allocazione delle risorse disponibili, definiscono gli obiettivi e i risultati, al fine sia di valutare le prestazioni di ogni organo, sia di migliorare il processo decisionale.

In F. Amigoni, *I sistemi di controllo direzionale*, Giuffrè, 1979.

BUDGET: DEFINIZIONE (1)

Il documento in cui tali obiettivi sono esplicitati, così come i rapporti periodici in cui vengono analizzati gli scostamenti tra obiettivi e risultati sono strumenti di comunicazione formale in alcune fasi del processo che costituisce lo strumento di controllo”

In F. Amigoni, *I sistemi di controllo direzionale*, Giuffrè, 1979.

BUDGET: DEFINIZIONE (2)

Il budget è il programma di gestione aziendale, tradotto in termini economico-finanziari, che guida e responsabilizza i manager verso obiettivi di breve periodo, definiti nell'ambito di un piano strategico o di lungo periodo.

BUDGET NELLE AZIENDE SANITARIE

È l'insieme dei documenti che, per ogni **Centro di responsabilità** (CdR) in cui è suddivisa l'azienda, definiscono gli **obiettivi** in termini di risultati da conseguire e di risorse ad essi correlate

BUDGET: FUNZIONI

- definizione della mappa degli obiettivi e dei mezzi necessari per il conseguimento degli stessi;
- esplicitare gli obiettivi generali per mezzo di quelli particolari, di modo da creare un canale di comunicazione tra i responsabili;
- distribuire razionalmente le risorse complessive tra i vari utilizzatori;
- disporre di valori parametrici per valutare il livello di performance conseguito dai manager;
- incentivare e motivare il personale.

**AFFINCHÉ IL BUDGET POSSA COSTITUIRE
L'ESPRESSIONE DELL'ORIENTAMENTO
ALL'EFFICIENZA E ALL'EFFICACIA È NECESSARIO
CHE:**

- Il processo di pianificazione e controllo coinvolga tutti gli operatori e soprattutto i responsabili di area e servizio;
- il processo di budget venga formalizzato definendo le responsabilità di esecuzione delle attività, i tempi, le risorse... i metodi per la valorizzazione economica delle risorse umane e strumentali utilizzate nel corso dell'esercizio;
- il sistema informativo esistente sia in grado di recepire ed elaborare i dati consuntivi relativi ai costi e alle prestazioni secondo diversi livelli di sintesi, in rapporto alla posizione ricoperta dai destinatari delle informazioni;

**AFFINCHÉ IL BUDGET POSSA COSTITUIRE
L'ESPRESSIONE DELL'ORIENTAMENTO
ALL'EFFICIENZA E ALL'EFFICACIA È
NECESSARIO CHE (CONTINUA):**

- si riesca a sensibilizzare i professionisti medici sulla loro capacità di influire sul processo di impiego delle risorse, e di conseguenza attribuire loro una responsabilità sulla combinazione economica delle stesse;
- i responsabili siano in possesso, in relazione agli obiettivi da raggiungere, delle conoscenze specifiche, delle capacità tecniche, delle capacità di negoziazione, delle capacità di leadership, nell'ambito della propria area di responsabilità

BUDGET È DUNQUE

... un programma

- **Globale:** abbraccia la gestione aziendale nella sua totalità, relativamente al tempo considerato
- **Articolato per sub sistemi**
- **Tempificato:** traccia le linee di comportamento differenziato a seconda dei periodi inclusi nell'anno di budget
- **Tradotto in termini monetari:** rappresenta il momento finale della redazione del budget. Avviene solitamente con la redazione di un bilancio preventivo suddiviso nelle tre parti economico finanziario e patrimoniale
- **Sufficientemente flessibile:** la mancanza di flessibilità renderebbe superfluo l'esistenza stessa del budget. Il budget deve guidare l'azienda nei cambiamenti interni ed esterni.

OBIETTIVI DI BUDGET

Devono essere:

- Espresi in termini quantitativi, sintetici, prevalentemente monetari;
- Misurabili;
- Controllabili dal CdR a cui sono assegnati (Controllabilità-responsabilizzazione);
- Condivisi: Budget come impegno bilaterale (processo negoziazione).

E' importante che gli obiettivi siano *compresi e condivisi* all'interno dell'azienda

Raggiungere **INSIEME** gli obiettivi aziendali.

RUOLO DEL CONTROLLO DI GESTIONE

Il ruolo del controllo di gestione è un ruolo molto importante:

- deve essere visto come una *guida* piuttosto che un intralcio burocratico;
- dovrebbe essere in grado di migliorare la conoscenza degli effetti economici derivanti dalle decisioni aziendali e di porre in essere le azioni ritenute più idonee per il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- dovrebbe essere in grado di far convergere gli obiettivi dei singoli con gli obiettivi dell'organizzazione, non facendo leva sulla gerarchia, ma sulla *condivisione dei valori*.

BUDGET ECONOMICO

- Il *Budget economico* nasce dal consolidamento dei costi e dei ricavi previsti nei diversi budget settoriali allo scopo di avere un quadro complessivo circa l'andamento dell'azienda che consente un giudizio della rispondenza delle proposte dei vari centri con gli obiettivi generali ed una verifica circa la fattibilità economica dei programmi d'azione previsti, nel rispetto del vincolo dell'equilibrio economico.

BUDGET FINANZIARIO

- Il *Budget finanziario* ha la funzione di verificare se gli obiettivi economici emergenti dall'attuazione dei programmi sono compatibili rispetto alle risorse finanziarie di cui l'azienda dispone o se è necessario procurarsi mezzi finanziari aggiuntivi.

Il budget finanziario può essere suddiviso in:

- budget delle fonti e degli impieghi;
- budget di cassa.

BUDGET PATRIMONIALE

- Il *budget patrimoniale* sintetizza la situazione patrimoniale prevista alla fine del periodo di budget.

BILANCIO PREVENTIVO E SISTEMA DI BUDGET

- **Bilancio economico preventivo:** Aggregazione dei valori contenuti nei budget sopra riportati
- **Sistema di budget:** composto da tutti i budget elementari e parziali e bilancio preventivo

COMPONENTI SISTEMA DI BUDGET

Aspetti di struttura:

1. definizione piani di CdR;
2. definizione del contenuto di responsabilità;
3. definizione dell'organizzazione a supporto del sistema di budget (comitato di budget; ufficio di budget).

Aspetti di processo:

1. modello di contrattazione (autoritario, contrattuale, partecipativo)
2. direzione del processo decisionale (top-down; bottom-up)
3. attori coinvolti (livelli di CdR, direzione generale, comitato di budget)
4. specifica delle fasi

IN CONSIDERAZIONE DELLE CARATTERISTICHE DELLE AZIENDE SANITARIE:

Budget possibile risposta alla gestione della crescente complessità:

- responsabilizza CdR sui risultati e sulle risorse, ma non interferisce sulle combinazioni delle risorse o sui processi;
- importante strumento di coordinamento.

Minore o parziale rilevanza degli obiettivi monetari verso opportuni indicatori quantitativi non monetari: indicatori di processo, di risultato e di efficacia.

PROCESSO DI BUDGETING

- | | |
|---|--|
| A. Definizione del quadro di riferimento aziendale da parte del DG; | D. Verifica della compatibilità economico-finanziaria e della coerenza degli obiettivi proposti con la programmazione aziendale; |
| B. Invio delle "schede di budget" ai CDR; | E. Negoziazione delle proposte di budget; |
| C. Formulazione delle proposte di budget da parte dei responsabili dei CDR; | F. Realizzazione del budget generale. |

FASI PROCESSO DI BUDGETING

A. Definizione delle linee guida generali da parte del Direttore Generale: in questa fase vengono definiti gli obiettivi generali che si vogliono raggiungere.

Tali obiettivi devono tenere conto:

- dei piani sanitari (nazionali e regionali);
- degli eventuali vincoli imposti dalla regione;
- dei documenti di pianificazione strategica redatti dall'azienda.

B. Invio delle schede di budget ai centri di responsabilità: le schede di budget di compone di due sezioni:

1. compilata dall'ufficio Controllo di gestione in cui vengono comunicati i risultati dei periodi precedenti, le risorse a disposizione, l'andamento della domanda;
2. compilata dai responsabili dei centri di responsabilità.

FASI PROCESSO DI BUDGETING (CONTINUA)

C. Formulazione delle proposte di budget da parte dei responsabili dei centri di responsabilità: in cui il responsabile dovrà indicare gli obiettivi che si propone di raggiungere nel periodo di budget e le azioni e le risorse necessarie allo scopo;

D. Verifica della congruenza e della fattibilità degli obiettivi proposti: al fine di verificare eventuali duplicazioni o mancanza di coordinamento tra i centri e per verificare se il livello di efficienza programmato può essere ritenuto accettabile;

FASI PROCESSO DI BUDGETING (CONTINUA)

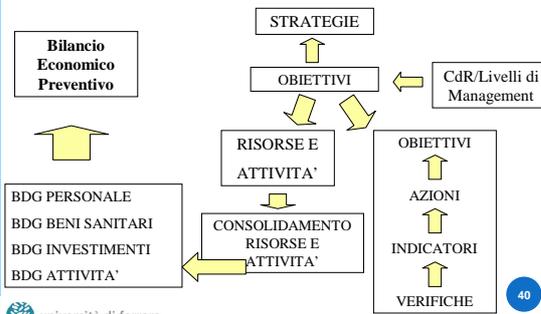
E. Negoziare delle proposte di budget (fase più importante di tutto il processo): In questa fase i responsabili dei vari centri di costo e la direzione ricercano soluzioni di allocative delle risorse in un'ottica complessiva (ciò può portare ad una revisione degli obiettivi formulati nella fase precedente).

Criticità:

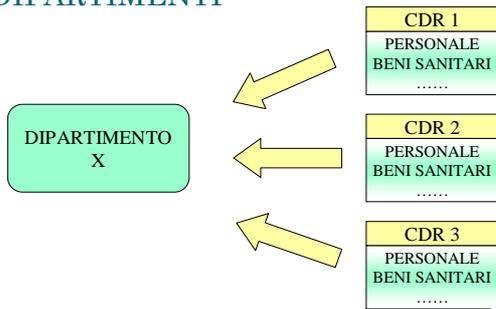
- maggiore è la dimensione dell'azienda, maggiore sarà la complessità di tale fase;
- se lo stile di direzione è accentrato (le decisioni vengono prese in maniera accentrata) la negoziazione sarà vissuta come un momento puramente formale, compromettendo la motivazione dei responsabili ad impegnarsi nella formulazione delle proposte di budget.

F. Approvazione del budget da parte della Direzione generale: da questo momento il programma di gestione diventa esecutivo ed impegna quindi i vari responsabili verso il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi che sono stati definiti.

PROCESSO DI BUDGETING



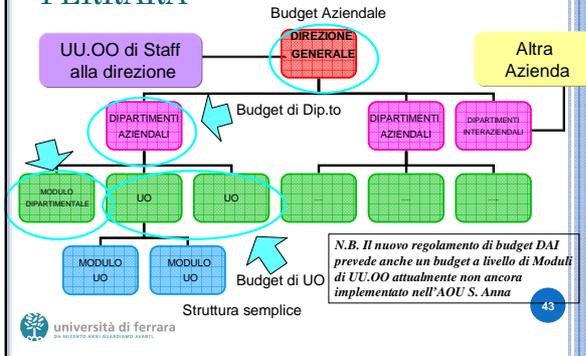
DAI CDR (UU.OO) AI DIPARTIMENTI



LIVELLI DI BUDGETING

1° Livello <i>Governo</i>	Negoziazione tra Regione e Aziende Sanitarie	RUOLO STRATEGICO	Prevalentem e di tipo TOP-DOWN
2° Livello <i>Gestionale</i>	Negoziazione tra la Direzione Generale e le Macroaree	RUOLO DELLA COMMITTENZA	Equilibrio TOP-DOWN E BOTTOM-UP
3° Livello <i>Operativo</i>	Negoziazione obiettivi e risorse di ogni Macroarea con Centri di Responsabilità	RUOLO DELLA PRODUZIONE	Equilibrio TOP-DOWN E BOTTOM-UP

ESEMPIO: AOU S. ANNA DI FERRARA



DOPO L'APPROVAZIONE DEL BUDGET

(1) periodico monitoraggio, da parte del Servizio Controllo di Gestione mediante l'invio di report trimestrali, della congruità dell'attività svolta e dei costi sostenuti rispetto a quanto negoziato;

(2) eventuale rinegoziazione in presenza di rilevanti scostamenti, dovuti a cause non prevedibili, dei dati correnti rispetto a quelli negoziati;

(3) definizione, a settembre, di un preconsuntivo di budget che costituirà base dell'avvio del nuovo budget.

PROCESSO DI CONTROLLO

- Il **processo di controllo** si sostanzia in un meccanismo di feed-back che parte dal confronto tra i valori di budget e i valori consuntivi.
- Gli scostamenti elementari possono essere: di quantità, di efficienza (quantità di risorse diverse da quelle previste), di prezzo, di mix (variazione nella tipologia dei casi trattati e quindi una modifica sei servizi erogati).
- Nel caso di allontanamento delle gestione da quanto previsto si valuteranno: l'eventuale incapacità dei responsabili di budget a formulare proposte realistiche, le eventuali turbolenze ambientali e l'eventuale impossibilità a reperire le risorse necessarie alle attività programmate.

VALUTAZIONE DEGLI OBIETTIVI

L'anno successivo, il Nucleo di Valutazione
procede alla verifica del raggiungimento
degli obiettivi assegnati, in quanto a questi sono
connessi gli incentivi al personale dirigente.

Tale verifica fornisce dei riferimenti per la
riformulazione delle strategie aziendali e per la
definizione del nuovo budget.
