

LANDSTINGSREVISIONEN

PROMEMORIA

Beredning av beslutat investeringsutrymme



JANUARI 2016
Jonas Hansson, revisionskontoret
Västerbottens läns landsting
Diariennr: REV 52:2-2015

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. SAMMANFATTNING	3
1.1. REKOMMENDATIONER	3
2. BAKGRUND	4
2.1. REVISIONSFRÅGOR.....	4
2.2. REVISIONSKRITERIER	4
2.3. AVGRÄNSNINGAR	5
2.4. METOD.....	5
3. FULLMÄKTIGES BESLUT OM UTRYMME FÖR INVESTERINGAR	5
4. BEREDNING INFÖR BESLUT OM INVESTERINGSUTRYMME	6
5. BEREDNING AV ENSKILDA INVESTERINGSPROJEKT	6
6. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR	7
7. REKOMMENDATIONER	7

1. Sammanfattning

Fullmäktiges beslutade utrymme för investeringar har i stort sett varit oförändrat de senaste 15 åren. Av landstingsplanerna framgår att fullmäktige utgått från en strategi om att nivån på investeringar ska styras utifrån en volym för återinvesteringar som motsvarar avskrivningskostnaderna. Strategin har en koppling till fullmäktiges finansiella mål om att landstinget ska kunna finansiera investeringar med egna medel. Syftet med denna granskning har varit att kontrollera beredningen inför fullmäktiges beslut om utrymme för investeringar i fastigheter, medicinteknisk utrustning, hjälpmedel och IT.

Granskningen visar att landstingsstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig ärendeberedning inför fullmäktiges beslut om utrymme för investeringar. Underlaget för fullmäktiges beslut saknar dokumenterade analyser och det är svårt att veta konsekvenserna för verksamheterna av att nivån på investeringarna varit oförändrad under en längre period. Den långsiktiga strategin för utrymmet för investeringar som fullmäktige tillämpat är heller inte utvärderad sedan strategin infördes.

Av granskningen framgår också att investeringsrådet i beredningen inte gjort några dokumenterade riskanalyser när rådet prioriterat bort investeringsprojekt som verksamheterna äskat. Tidigare granskningar visar även att de investeringar som blir beslutade och genomförda inte följs upp eller utvärderas (rapport 16/2003 och 23/2014).

Sammantaget gör vi bedömningen att otillräcklig dokumentation i investeringsprocessen medför risk att varken landstingsfullmäktige eller landstingsstyrelsen har insyn i beredningen inför investeringsbeslut eller av effekterna av genomförda investeringar. Inte heller för revisorerna är det möjligt att granska om investeringsprocessen håller tillräcklig kvalitet.

1.1. Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen bör utvärdera den hittills rådande strategin som innebär att nivån för dagens investeringar bestäms av utrymmet för avskrivningar som i sin tur är ett resultat av tidigare års investeringar. Om utvärderingen visar att det behövs förändringar bör landstingsstyrelsen uppmärksamma fullmäktige om detta.
- Landstingsstyrelsen bör säkerställa att det görs dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om investeringsutrymme. Vilka blir exempelvis konsekvenserna av att investeringar skjuts upp eller inte blir genomförda till följd av den beslutande investeringsnivån?
- Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering bör säkerställa att det görs dokumenterade riskanalyser vid både beslut om att genomföra enskilda investeringar och beslut om bortprioritering av investeringsprojekt.

2. Bakgrund

En tillbakablick senaste 15 åren visar att fullmäktige utgått från en princip om att nivån på investeringar ska styras utifrån en volym för återinvesteringar som motsvarar avskrivningskostnaderna. Denna strategi beslutades av fullmäktige med anledning av det lagstadgade balanskrav som staten lagt på landstingen från och med år 2000.

I landstingsplanen för åren 2005-2007 har denna princip förtydligats till att investeringsvolymen ska anpassas till en i förhållande till 2003 års prisnivå oförändrad avskrivningskostnad i fast pris.

I landstingsstyrelsens investeringsplan för åren 2014-2016 har styrelsen angett att fullmäktiges anvisade investeringsutrymme tillåter årliga investeringar på ca 300 miljoner kronor fördelade enligt följande:

	2014	2015	2016
Byggande	120	120	120
Utrustning i MT m.m.	119	119	119
Utrustning i IT	18	18	18
Hjälpmedel	23	23	23
Buffert	20	20	20
Summa	300	300	300

I landstingsplanen för åren 2016-2019 har fullmäktige fastställt att landstingets investeringsstrategi tillåter en genomsnittlig årlig investeringsvolym på cirka 330 miljoner kronor under planperioden. Därutöver ska investeringar endast tillåtas om de har en dokumenterad rationaliseringseffekt eller om de görs i strategiskt syfte, exempelvis för att stärka universitetssjukhusets konkurrenskraft.

2.1. Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan som granskningen avsett att besvara var om landstingsstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig ärendeberedning inför fullmäktiges beslut om utrymme för investeringar?

För att svara på den övergripande revisionsfrågan har vi använt oss av följande underliggande revisionsfrågor:

Har landstingsstyrelsen säkerställt att:

- Det finns dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om investeringsutrymme?
- Det finns dokumenterade riskanalyser vid bortprioriteringar av investeringsprojekt?

2.2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Vi utgår från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap. 1-7§

- Landstingsplaner för åren 2000-2019
- Fullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen

2.3. Avgränsningar

Granskningen är avgränsad till landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt nämnden för funktionshinder och habilitering.

2.4. Metod

Granskningen har bestått av dokumentstudier och intervjuer med ekonomichef, redovisningschef, chefen för basenhet fastighet samt cheferna för verksamhetsområdena regionvård och kirurgi. I ett stickprov av ett antal äskade investeringsobjekt som blivit uppskjutna eller inte genomförts har vi undersökt om det inför beslut gjordes några riskanalyser.

3. Fullmäktiges beslut om utrymme för investeringar

Vi har gått igenom fullmäktiges landstingsplaner för åren 1999 till 2016. Nedan framgår fullmäktiges beslutade belopp för investeringar samt kommentarer om hur fullmäktige resonerat vid beslut om investeringsutrymme.

Tidsaxel över beslutat investeringsutrymme 1999-2018 (tkr):

År	Budget	Avskrivningar
1999	170 000	179 000
2000	186 957	192 000
2001	189 149	198 000
2002	310 000	205 000
2003	300 000	220 000
2004	300 000	234 000
2005	300 000 (220 000)	256 000
2006	230 000	244 000
2007	240 000	272 000
2008	250 000	280 000
2009	260 000	276 000
2010	250 000-300 000	286 000
2011	250 000-300 000	290 000
2012	300 000	302 000
2013	300 000	305 000
2014	300 000	309 000
2015	300 000	327 000
2016	330 000	
2017	330 000	
2018	330 000	

Källa: landstingsplaner för åren 1999-2018

I landstingsplanen har fullmäktige beslutat om en investeringsram. Fullmäktige har sedan givit landstingsstyrelsen i uppdrag att hålla investeringar i fastigheter, medicinskt teknisk utrustning, IT och hjälpmedel inom den av fullmäktige fastställda investeringsramen.

Från år 2005 står det i landstingsplanen att utrymmet för investeringar långsiktigt ska ligga inom ramen för fastställda avskrivningsnivåer. Den långsiktiga strategin som fastställdes innebär att investeringsvolymen ska anpassas till en i förhållande till 2003 års nivå oförändrad avskrivningskostnad i fast pris. I landstingsplanen för åren 2006-2008 framgår att nivån justerats upp med en miljon kronor.

År 2006 beslutade fullmäktige om en utökning av avskrivningsbudgeten med anledning av beslutet att uppföra en ny byggnad vid norrlands universitetssjukhus, byggnad 27.

Inför arbetet med landstingsplanen för åren 2007-2009 genomförde landstingsstyrelsen en utredning för att bedöma om den dåvarande investeringsnivån för medicinskt teknisk utrustning motsvarade en rimlig nivå på ersättningsinvesteringar. Mot bakgrund av denna utredning beslutade fullmäktige att avskrivningsramen på sikt måste räknas upp för att medge en årlig investeringsvolym på ca 140 miljoner kronor för medicinskt teknisk utrustning.

4. Beredning inför beslut om investeringsutrymme

Landstinget har ingen dokumenterad rutin för beredningen inför fullmäktiges beslut om utrymme för investeringar. Av intervju med ekonomichefen har det framkommit att han tillsammans med dåvarande landstingsdirektör år 2005 lade fram ett förslag till en långsiktig strategi för landstingets investeringsutrymme. Ekonomichefen menar att det efter detta inte förts någon diskussion om att frångå denna princip. Landstinget har inte genomfört någon utvärdering av strategin.

5. Beredning av enskilda investeringsprojekt

Vid planeringen av granskningen hade vi för avsikt att granska ett antal äskade investeringsprojekt som blivit uppskjutna eller inte genomförda till följd av fullmäktiges beslutade utrymme för investeringar. Syftet var att kontrollera om det funnits dokumenterade riskanalyser vid besluten att skjuta upp eller att inte genomföra ett investeringsprojekt.

I vår granskning av de enskilda investeringsprojekten kan vi konstatera att det inte gjorts några dokumenterade riskanalyser.

Av investeringsrådets beslutslogg framgår att det under åren 2014 och 2015 är tre äskade investeringar som investeringsrådet beslutat att skjuta upp.

Dessa tre investeringsprojekt är:

- Bildlagring ultraljud
- Ultraljud OPC
- Medicintekn prod för Picsarautbyte

Det saknas dokumenterade riskanalyser och motiveringar till dessa beslut. Enligt de intervjuer vi genomfört med medlemmar i investeringsrådet och berörda verksamhetschefer framkommer att investeringsrådet tar del av en presentation och att rådet sedan gör en bedömning. De intervjuade verifierar att det saknas dokumenterade riskanalyser.

I tidigare granskningar av investeringar (rapport 16/2003 och 23/2014) har det även framkommit att genomförda investeringar inte följs upp.

6. Svar på revisionsfrågor

Vår slutsats är att styrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig ärendebere-
ning inför fullmäktiges beslut om investeringsutrymme. Vi baserar detta på
svaren från de underliggande revisionsfrågorna:

Revisionsfråga	Svar
Finns dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om investeringsutrymme?	Nej
Finns det dokumenterade riskanalyser vid bortprioritering av ett enskilt investeringsprojekt?	Nej

7. Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen bör utvärdera den hittills rådande strategin som innebär att nivån för dagens investeringar bestäms av utrymmet för avskrivningar som i sin tur är ett resultat av tidigare års investeringar. Om utvärderingen visar att det behövs förändringar bör landstingsstyrelsen uppmärksamma fullmäktige om detta.
- Landstingsstyrelsen bör säkerställa att det görs dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om investeringsutrymme. Vilka blir exempelvis konsekvenserna av att investeringar skjuts upp eller inte blir genomförda till följd av den beslutande investeringsnivån?
- Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och rehabilitering bör säkerställa att det görs dokumenterade riskanalyser vid både beslut om att genomföra enskilda investeringar och beslut om bortprioritering av investeringsprojekt.

Umeå den 25 januari 2016

Jonas Hansson
Revisor
Västerbottens läns landsting