

Regionstyrelsen
Hälso- och sjukvårdsnämnden

Granskning av investeringsprocessen

På vårt uppdrag har revisionskontoret genomfört en granskning av investeringsprocessen.

Granskningens syfte har varit att svara på om regionstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen.

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen inte fullt ut har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- *Ta fram en regionövergripande processbeskrivning för investeringar.*
- *Införa rutiner för att arbeta mer långsiktigt med investeringar.*
- *Säkerställa att beslutade riktlinjer följs, bl.a. gällande investeringsrådets roll.*
- *Säkerställa att det finns rutiner för att undvika att investeringar blir kostnadsdrivande.*
- *Säkerställa att det finns tydliga kriterier för prioritering av investeringar som har sin utgångspunkt i regionens strategiska mål.*
- *Se över rutiner för slutredovisning av investeringar samt att utveckla investeringsredovisningen i de ekonomiska rapporterna.*

Vi emotser senast den 5 april 2022 en redovisning av vilka åtgärder som regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Region Jämtland Härjedalens revisorer


Viveca Asproth
Ordförande


Bernt Söderman
Vice ordförande

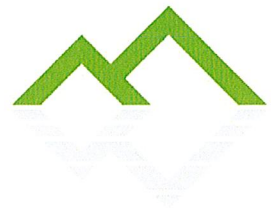


Bilaga

Revisionsrapport Investeringsprocessen
Rapportsammandrag Investeringsprocessen

Kopia till

Regiondirektören
Hälso- och sjukvårdsdirektör
Tf. Ekonomidirektör



REVISIONSRAPPORT
**GRANSKNING AV INVESTERINGS-
PROCESSEN**

Revisionskontoret
Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor
Dnr: REV/11/2021

Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING/BAKGRUND.....	4
3	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING	4
4	REVISIONSKRITERIER.....	5
5	ANSVARIG STYRELSE/NÄMND.....	5
6	METOD	5
7	RESULTAT AV GRANSKNINGEN	6
7.1	INLEDANDE KOMMENTARER.....	6
7.2	INVESTERINGSPROCESSEN.....	6
7.2.1	Investeringsmodell	6
7.2.2	Långsiktig strategi	8
7.3	ANSVAR OCH BEFOGENHETER.....	9
7.3.1	Initiering och planering.....	9
7.3.2	Beslut och genomförande	10
7.4	RUTINBESKRIVNINGAR	12
7.5	DRIFTKOSTNADER.....	12
7.6	BESLUTSUNDERLAG.....	13
7.6.1	Beslutsunderlag	13
7.7	UPPFÖLJNING OCH ÅTERRAPPORTERING	16
7.8	RÄTTVISANDE REDOVISNING.....	17
7.9	SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER	19
7.9.1	Svar på revisionsfrågorna	19
8	KVALITETSSÄKRING	21
9	UNDERTECKNANDE.....	21

1 SAMMANFATTNING

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har revisionskontoret genomfört en granskning avseende investeringsprocessen. Granskningens syfte har varit att svara på om regionstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen.

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen inte fullt ut har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen.

Under granskningens gång har det framkommit att organisationen, både på politisk nivå och tjänstemannanivå, har uppmärksammat brister gällande investeringsprocessen och att en översyn har gjorts både gällande medicinteknisk utrustning och fastigheter. Rapporten och bedömningar har därefter inriktats på att beskriva brister i nuvarande rutiner och vilka förändringar som har gjorts. Vi har inte haft möjlighet att granska efterlevnaden av de nya processerna utan denna granskning bör göras om något år. De största bristerna som kvarstår och som vi inte kan se att de har åtgärdats är:

- En regionövergripande beskrivning av investeringsprocessen saknas.
- Roller och ansvarsfördelning följs inte alltid.
- En långsiktig strategi för regionens investeringar saknas.
- Dokumenterade kriterier för prioritering av investeringar saknas.

Vi rekommenderar styrelsen att:

- *Ta fram en regionövergripande processbeskrivning för investeringar.*
- *Införa rutiner för att arbeta mer långsiktigt med investeringar.*
- *Säkerställa att beslutade riktlinjer följs, bl.a. gällande investeringsrådets roll.*
- *Säkerställa att det finns rutiner för att undvika att investeringar blir kostnadsdrivande.*
- *Säkerställa att det finns tydliga kriterier för prioritering av investeringar som har sin utgångspunkt i regionens strategiska mål.*
- *Se över rutiner för slutredovisning av investeringar samt att utveckla investeringsredovisningen i de ekonomiska rapporterna.*

2 INLEDNING/BAKGRUND

Regionen har ett omfattande investeringsbehov, både i form av att ersätta utrustning som inte längre är ändamålsenlig och i form av nyanskaffning/-reinvestering av inventarier och ny-/ombyggnationer av fastigheter. Investeringar innebär ökade kapitalkostnader och i vissa fall ökade driftkostnader, som måste vägas in i regionens totala budgetutrymme.

Regionen har ett begränsat utrymme för investeringar och en bristande styrning och uppföljning kan innebära att de ekonomiska resurserna endast räcker till de mest akuta reinvesteringarna och att det byggs upp ett "reinvesteringsberg".

Regionstyrelsen har inför 2021 fastställt ett nytt styrdokument gällande investeringsprocessen.

Regionens revisorer har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av investeringsprocessen.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Syfte

Granskningens syfte är att svara på om regionstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen.

Revisionsfrågor

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Finns det en beslutad modell för investeringsprocessen?
- Har ansvar och befogenheter gällande initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar tydliggjorts?
- Finns det en långsiktig strategi för regionens investeringar?
- Finns det dokumenterade rutinbeskrivningar för investeringar? Efterlevs dessa?
- Finns det rutiner för att beakta tillkommande kapital- och driftkostnader i driftbudgeten? Finns det särskilda rutiner för reinvesteringar?
- Är beslutsunderlagen utformade så att de ger tillräcklig information för att möjliggöra prioriteringar, styrning, kontroll och uppföljning? Görs det riskanalyser?
- Finns det tydliga kriterier att utgå från när prioriteringar ska göras?
- Görs det en tillräcklig uppföljning och återrapportering av pågående investeringsobjekt?
- Sker det en systematisk uppföljning av genomförda investeringar i förhållande till ursprunglig planering, kalkyl och tidplan?
- Är redovisningen av investeringskostnader rättvisande?

Avgränsning

Granskningen är i första hand avgränsad till 2021 och till regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Regler för investeringar i Region Jämtland Härjedalen med tillämpningsanvisningar

5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Granskningen avser regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

6 METOD

Granskningen har utförts genom inhämtning och granskning av relevanta dokument och intervjuer med berörda tjänstemän. Följande personer har intervjuats:

- Ordförande regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden
- 2:e vice ordförande regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden
- Tidigare ekonomidirektör, tf ekonomidirektör
- Regionchef
- Fastighetschef
- Medicinteknisk chef
- IT-chef
- Budgetansvarig
- Verksamhetscontroller
- Förvaltningscontroller
- Ekonomistateg, investeringsansvarig, sekr investeringsrådet
- Redovisningsansvarig
- Upphandlingschef

Stickprovskontroller har genomförts för att verifiera att investeringar har redovisats och aktiverats korrekt.

7 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

7.1 INLEDANDE KOMMENTARER

Under 2021 har flera förändringar genomförts gällande investeringsprocessen, bl.a. har medicinskteknisk utrustning samlats under Medicintekniska avdelningen, MTA, och regionledningen har fastställt en ny process för fastighetsinvesteringar. Förändringar kommer till stor del att bli märkbara 2022. Under 2020 och 2021 har inga större investeringar genomförts, framförallt mot bakgrund av pandemin, utan skjutits framåt i tiden. Granskningen har därför i stor utsträckning inriktats på att beskriva de brister som har funnits och vilka förändringar som har genomförts eller planeras att genomföras.

Då de beslutade riktlinjerna för investeringsprocessen och tillhörande tillämpningsanvisningarna följer flera av revisionsfrågorna har de till stor del utgjort revisionskriterium. De har markerats med en ruta i avvikande färg för att förtydliga vad som är kriterium/riktlinje och vad som är iakttagelser.

Granskningen har till stor del utgått från det arbete som genomförts under 2021 inför 2022 års budgetprocess. I vissa delar har processen inte varit klar utan vi har då valt att beskriva hur denna del behandlades inför 2021 års investeringsprocess.

Mot bakgrund av ovanstående har det inte varit möjligt att följa något större investeringsprojekt och en mer detaljerad granskning av investeringar kan komma att genomföras under något av de närmast följande åren.

7.2 INVESTERINGSPROCESSEN

7.2.1 Investeringsmodell

Revisionsfråga: Finns det en beslutad modell för investeringsprocessen?

Regionfullmäktige har beslutat om Regler för investeringar i Region Jämtland Härjedalen¹. Utifrån dessa har ekonomidirektören beslutat om Tillämpningsanvisningar². Dokumenten beskriver olika delar i processen. I "Anvisning/tidplan investeringsplan 2022" finns en tidplan och kort beskrivning över vad som ska vara klart till olika datum.

Det saknas dock en beskrivning av hela processen där det tydligt går att följa de olika stegen i processen från anvisningar, äskanden från respektive enhet och fram till det slutliga beslutet. Dokumenten ovan beskriver dock olika delar och tillsammans med intervjuer kan processen beskrivas enligt följande:

1. Regionfullmäktige fastställer investeringsram för kommande tre år.
2. Ekonomenheten skickar ut anvisningar till verksamheten för den årliga investeringsbudgeten.
3. Förvaltningarna prioriterar och rangordnar sina investeringsbehov med utgångspunkt från uppdrag och utveckling.
 - a. Fastighetsinvesteringar och övriga investeringar som inte avser medicinteknisk utrustning går direkt till investeringsrådet, avsnitt 7.2.1.
 - b. Medicinteknisk utrustning, områdena lämnar äskanden och MTA gör en gemensam prioritering innan förslaget lämnas över till investeringsrådet.

¹ Regionfullmäktige 2020-10-19—20 § 92, Dnr RS/558/2015

² Ekonomidirektör 2020-11-26

- c. IT-investeringar, underlag för äskande sammanställs och överlämnas till investeringsrådet.
4. Samtliga investeringsbehov ställs samman för en gemensam prioritering i investeringsrådet som därefter följer RJH:s styrmodell.
5. Investeringsrådet gör en prioritering som lämnas över till regiondirektören.
6. Regiondirektören tar ställning till investeringsrådets förslag och lämnar över förslaget till politiken.
7. Genomgång/dialog av förslaget i nämnderna.
8. Politisk beredning.
9. Förslag till investeringsram läggs in i regionplanen för de kommande tre åren.
10. Regionstyrelsen lämnar förslag till fullmäktige som fattar beslut om regionplan och investeringsram i oktober.
11. Respektive nämnd beslutar om investeringsbudget innan regionstyrelsen fastställer den årliga investeringsbudgeten på objektsnivå, inklusive pott för akuta investeringar.

Vid intervjuer har även framförts att tidplanen för arbetet med 2022 års investeringsplan inte har hållits. Investeringsrådet har tagit fram ett förslag inom ram men politiken har lagt till ytterligare fastighetsinvesteringar. I det förslag som investeringsrådet överlämnade till regiondirektör uppgick investeringsramen till 145 mkr, därefter har ytterligare 45 mkr lagts till gällande upprustning av hälsocentraler och den totala ramen uppgår till 190 mkr.

Vi kan utifrån nämndernas protokoll inte utläsa att nämnderna har behandlat förslaget till investeringsbudget.

Medicinteknisk utrustning

En beskrivning av investeringsprocessen gällande medicinsk teknik har tagits fram men denna behöver uppdateras utifrån MTA:s nya roll. Inför 2022 års investeringsbudget hanteras samtliga investeringar gällande medicinteknisk utrustning av MTA som gör en första prioritering och lämnar förslag till investeringsrådet. Tanken är att MTA ska få en samlad bild av behovet, om flera avdelningar har äskat samma apparat/maskin kanske det går att samordna så att ett färre antal apparater behöver köpas in.

I den nuvarande investeringsprocessen har tre olika steg identifierats från det att behovet uppstår fram till anskaffningsbeslutet:

- Investeringsplanering; inhämtning av produktinformation, bidra till att tekniskt, medicinskt och ekonomiskt underlag utarbetas inför prioriteringsarbetet, initiativ till investering kan komma både från MTA och verksamheten.
- Beredning och prioritering; sker inom förvaltningarnas prioriteringsgrupper och investeringsrådet, arbetet ska leda till ett investeringsbeslut.
- Investeringsansökan; beredning av slutligt underlag till anskaffningsbeslut.

Från MTA framförs att det är viktigt att den övergripande investeringsprocessen synkroniseras med de underliggande processerna och att det därför är viktigt att berörda är delaktiga i utvecklingen av processen.

Fastighetsinvesteringar

Fastighetsavdelningen har tagit fram ett förslag till en process gällande fastighetsinvesteringar som regionledningen har fastställt 2021-10-13. En beskrivning av processen och de ingående delarna återfinns i dokumentet "Från idé till nya lokaler". Detaljerade rutinbeskrivningar och mallar kommer att tas fram för de olika stegen i processen.

En brist med att inte ha haft en dokumenterad processbeskrivning för fastighetsinvesteringar är, enligt intervjuer, att det har förekommit olika syn på var i processen ett projekt befinner sig. Verksamheten kan ha bilden av att projektet befinner sig i genomförandefasen medan fastighetsavdelningen menar att projektet fortfarande befinner sig i förstudiefasen.

Bedömning

- Vi bedömer att det saknas en regionövergripande beskrivning av investeringsprocessen. Processbeskrivningar har tagits fram för fastighetsinvesteringar och medicinteknisk utrustning och dessa kommer att tillämpas kommande år. Vi menar dock att de behövs en mer regionövergripande processbeskrivning som tydligt beskriver de olika delarna i den årliga budgetprocessen och som även visar på effekterna av det samlade investeringsbehovet, både likviditetsmässigt och resultatmässigt, för regionen.

Vi rekommenderar styrelsen att ta fram en regionövergripande processbeskrivning för investeringar.

7.2.2 Långsiktig strategi

Revisionsfråga: Finns det en långsiktig strategi för regionens investeringar?

Tillämpningsanvisningar; planeringsmässigt arbetar RJH med rullande sju år framåt med hänsyn till livslängd, nyinvesteringar och andra faktorer som kan påverka.

Regionfullmäktige fastställer regionplan, där investeringar ingår, för tre år. Vi har inte återfunnit något samlat underlag där investeringarna sträcker sig över längre tid.

För medicinteknisk utrustning används sju år som ekonomisk livslängd på samtliga investeringar. Samma avskrivningstid används också för att beräkna utrymme för kommande investeringar. Inom IT görs treåriga investeringsplaner och det finns även mer informella planer för fem år. Vid intervjuer framkommer att utvecklingen inom IT-området gör det svårt att göra längre planer än för fem år.

Inom fastighetsavdelningen finns en ambition om 5-årsplaner både gällande underhåll och investeringar. I nuläget finns inte personella resurser för att kunna inventera behov och sammanställa dessa på ett strukturerat sätt.

Ett dokument som har en viss anknytning till långsiktighet gällande investeringar är "Fastighetsutvecklingsvision 2019 Östersunds sjukhus"³. Dokumentet innehåller tidplaner och ekonomiska konsekvenser samt kostnadsbedömningar. Dokumentet har dock inte brutits ned i en mer konkret fastighetsutvecklingsplan eller liknande.

Det finns även en beskrivning av övrigt bestånd, dvs. lokaler som regionen disponerar utöver sjukhuskvarteret. Däremot har vi inte kunnat återfinna några lokalförsörjningsplaner, underhållsplaner, finansieringsplaner etc. Vid intervjuer har framförts att det pågår ett arbete med att inventera lokaler och vilken yta som behövs för olika avdelningar och typer av verksamhet.

³ Regionfullmäktige 2019-06-19 § 70

Bedömning

- Vi bedömer att det saknas en långsiktig strategi för regionens investeringar. Regionplanen fastställs för tre år i taget och det finns inte någon bilaga eller underlag till denna med en längre planering. Ambitioner om en längre planeringshorisont finns inom de granskade områdena.

Vi rekommenderar styrelsen att införa rutiner för att arbeta mer långsiktigt med investeringar.

7.3 ANSVAR OCH BEFOGENHETER

7.3.1 Initiering och planering

Revisionsfråga: Har ansvar och befogenheter gällande initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar tydliggjorts?

"Regler för investeringar i Region Jämtland Härjedalen"; Fullmäktige fastställer varje år en investeringsram för de kommande tre åren i regionplan och budget. Regionstyrelsen fastställer årligen investeringsbudgeten på objektsnivå, inklusive pott för akuta investeringar, och ansvarar för hela regionens investeringar. Investeringar ska godkännas av nämnd innan fastställande av regionstyrelsen.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har beslutat om fördelning av investeringsbudget för 2021 i november 2020⁴. Regionala utvecklingsnämnden har inte fattat något separat beslut om investeringar för 2021 utan det ingår i verksamhetsplanen⁵ som antogs innan regionstyrelsen fastställde investeringsbudgeten för 2021⁶.

Regler för investeringar. Region Jämtland Härjedalen har ett investeringsråd som hanterar och prioriterar samtliga fastighetsinvesteringar, investeringar i maskiner och inventarier och IT-investeringar (IT-system kan betraktas både som investering och driftkostnad).

I investeringsrådet ingår hälso- och sjukvårdsdirektör, ekonomidirektör, ekonomistrateg (sekreterare), IT-chef, Chef MTA, upphandlingschef, chefsläkare och fastighetschef. Förslagen från de olika områdena har prioriterats och rangordnats av respektive förvaltning innan de kommer till investeringsrådet. Uppgiften för investeringsrådet blir i första hand att utifrån fastställd investeringsram "dra strecket" i förvaltningarnas förslag, dvs. avgöra hur långt ner i förvaltningarnas prioritering/rangordning som beslutad ram räcker till.

Enligt punkten 7.1 ovan har investeringsrådet inte varit delaktig i den utökning av investeringsramen som gjordes efter att rådet överlämnat sitt förslag.

Enligt regionstyrelsens delegationsordning har regiondirektör rätt att besluta om användning av pott för akuta investeringar i investeringsbudget⁷. Av tillämpningsanvisningarna framgår att samtliga akuta investeringar ska passera investeringsrådet. Gällande medicintekniska produkter är det chef för MTA och ansvarig ekonom för investeringar som ska vara eniga. Beslut tas i båda fallen av regiondirektör. Vid intervjuer har det framförts att vissa investeringar har hanterats av hälso- och sjukvårdsdirektören utan att passera chefen för MTA eller ansvarig ekonom. Syftet har enligt uppgift varit att förenkla och snabba på processen, bl.a. i samband med akut brist på viss utrustning under pandemin som inte kunde hanteras i ordinarie process.

⁴ HSN 2020-11-19 § 111 Dnr HSN/1470/2020

⁵ RUN 2020-11-17 § 161 Dnr RUN/34/2020

⁶ RS 2020-12-08 § 227 RS/738/2020

⁷ RS 2021-06-20 § 101 RS/24/2019

MTA ansvarar för medicinteknisk utrustning och prioriterar utifrån verksamheternas ansökningar inför investeringsrådet. IT-enheten har en liknande funktion gällande IT-investeringar.

Regler för investeringar: Beviljad investering gäller för beslutat budgetår och utgår ur investeringsbudgeten om investeringen inte påbörjats före september månad under budgetåret. Vid eventuell ombudgetering ska förslaget godkännas av nämnd och fastställas av regionstyrelsen.

Av intervjuer framgår att upphandlingsenheten inte genomför några upphandlingar för investeringar som är beslutade för aktuellt budgetår och där upphandlingsunderlaget inkommer efter sista augusti. De verksamheter som inte har hunnit inkomma med upphandlingsunderlag i tid men vill genomföra investeringen måste senast sista december ansöka om överföring av medel till nästa år. I ansökan ska det bland annat anges anledning till förseningen och konsekvenser vid eventuellt avslag.

I samband med 2020 års bokslut överfördes ett antal ej genomförda investeringar från 2020 till 2021. Av tjänsteskrivelsen till regionstyrelsens beslut⁸ framgår att förseningarna beror på pandemin och att investeringsrådet har gjort bedömningen att särskilda skäl föreligger till att projekten inte påbörjats i tid och att de därmed föreslås överföras till 2021. Totalt sett överfördes 89,8 mkr medan 6,5 mkr av ej genomförda investeringar ströks och utgick ur investeringsbudgeten.

Pandemin har inneburit förseningar av budgeterade investeringar vilket innebär att de kommer att ombudgeteras och genomföras under 2022.

Fastighetsinvesteringar

Enligt den nya modellen för fastighetsinvesteringar är det viktigt att det finns en tydlig beställare, som kan vara antingen hälso- och sjukvårdsdirektör eller divisionschef. För varje objekt ska det finnas en styrgrupp, projektgrupp och referensgrupper och en tydlig ansvarsfördelning där det framgår vad de olika grupperna har för ansvar ska tas fram. Enligt fastighetsavdelningen har rollerna tidigare varit otydliga för verksamheten, medan fastighetsavdelningen kanske inte alltid sett samma otydlighet.

Vikten av att ha två projektledare, en från fastighetsavdelningen och en från verksamheten, lyfts vid flera intervjuer. Vidare framförs att det i vissa fall är lång tid från det att ett behov uppstår till dess att projektering kan påbörjas. Äskande görs i mars och regionfullmäktige fattar beslut om ram och regionstyrelsen fastställer budgeten på objektsnivå i november. Om behovsanalys och förstudie inte är genomförd i mars innebär det att investeringen inte kommer med till nästa år utan skjuts upp ett år.

Redovisning

Tillämpning av redovisningsprinciper ansvarar ekonomiavdelningen för.

7.3.2 Beslut och genomförande

Tillämpningsanvisningar: "efter att en investering har beviljats skickas ett upphandlingsunderlag till upphandlingsenheten i god tid före budgetåret".

"Fastighetsinvesteringar anses påbörjade när igångsättningstillstånd skrivits."

När regionstyrelsen har fastställt investeringsbudgeten på objektsnivå hanteras investeringen i verksamheten med undantag av fastighetsinvesteringar där tillämpningsanvisningarna kan tolkas som att det krävs ett igångsättningstillstånd innan projekten börjas.

⁸ RS 2021-03-24 § 47 RS/656/2019

Som framgår under punkt 7.3.1. har regiondirektör rätt att besluta om användning av pott för akuta investeringar i investeringsbudget.

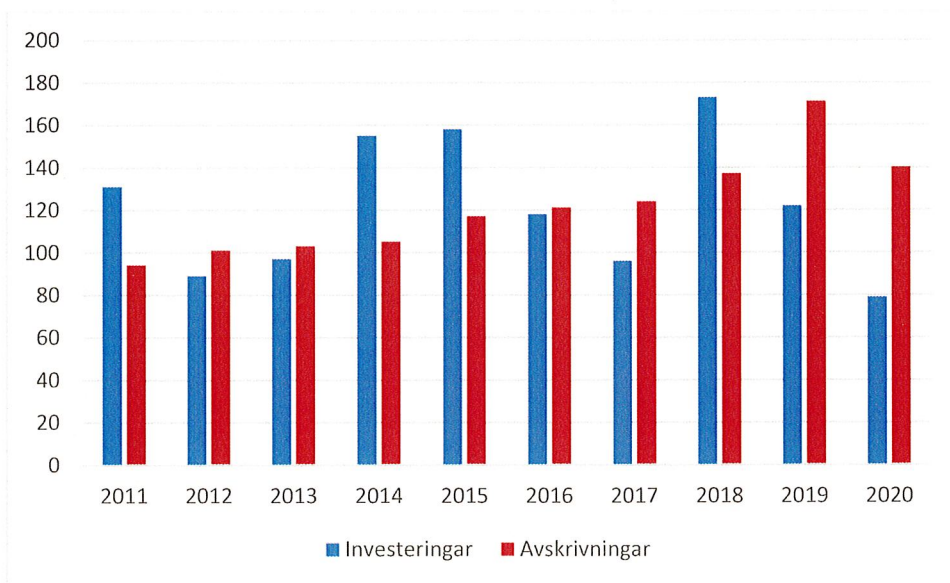
Vi har inte kunnat återfinna några dokumenterade rutiner eller blanketter för igångsättningstillstånd och vi har heller inte återfunnit diarieförda ärenden med denna benämning under 2020 eller 2021.

Enligt fastighetsavdelningen används igångsättningsbeslut inom fastighetsavdelningen, från fastighetschef till projektledare. Enligt den nya modellen för fastighetsinvesteringar ska igångsättningstillstånd beslutas av politiken.

Investeringsbudget på objektsnivå fastställs i november och vid intervjuer har framförts att det inte är möjligt att skicka upphandlingsunderlag till upphandlingsenheten i god tid före budgetåret.

De senaste fem åren har i genomsnitt 75 % av investeringsplanen genomförts under budgetåret och merparten av återstående medel har förts över till kommande år. 2020 präglades av pandemin och fler investeringar än normalt sköts upp, av den beslutade budgeten på 173 mkr genomfördes 79 mkr, motsvarande 46 %, och 90 mkr överfördes till 2021.

Under den senaste 10-årsperioden har investeringar motsvarande 1,2 mdr genomförts vilket är på samma nivå som avskrivningar under perioden.



Bedömning

- Vi bedömer att det delvis finns en tydlig beskrivning av ansvar och befogenheter gällande initiering, beslut och planering, men att rollfördelningen och beslutsordning inte alltid följs. Investeringsrådet har inte varit delaktig i den utökning av investeringsbudgeten som gjordes i regionplan 2022-2024 vilket är ett avsteg gentemot regionens regler för investeringar.
- Det är viktigt att säkerställa att det sker en dialog och samsyn kring hur budgetmedel ska fördelas vid en nyinvestering för att undvika att de blir kostnadsdrivande.
- Vi bedömer att ansvar för genomförande behöver förtydligas, bl.a. avseende rutiner för igångsättningstillstånd och tidsaspekten gällande upphandling.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att säkerställa att beslutade riktlinjer följs, bl.a. gällande investeringsrådets roll i investeringsprocessen.

7.4 RUTINBESKRIVNINGAR

Revisionsfråga: Finns det dokumenterade rutinbeskrivningar för investeringar? Efterlevs dessa?

Regionfullmäktige har beslutat om Regler för investeringar i Region Jämtland Härjedalen⁹. Utifrån dessa har ekonomidirektören beslutat om Tillämpningsanvisningar¹⁰.

På mer detaljerad nivå finns Anläggningsredovisning, handbok för anläggningsregistret i Raindance, anläggningstillgångar – inventering, avstämning AR EK m.fl. Det finns också en investeringsblankett med kalkyler och beräkningar samt blankett för att ansöka om medel ur akut haveripott.

Efterlevnaden av rutinbeskrivningarna följs upp i olika delar av rapporten och denna del av revisionsfrågan besvaras separat.

Bedömning

- Vi bedömer att det finns dokumenterade rutinbeskrivningar för investeringar.

7.5 DRIFTKOSTNADER

Revisionsfråga: Finns det rutiner för att beakta tillkommande kapital- och driftkostnader i driftbudgeten? Finns det särskilda rutiner för reinvesteringar?

Tillämpningsanvisningar; Nyinvesteringar ska godkännas av nämnd innan fastställande av Regionstyrelsen. Beslutsunderlag avseende nyinvesteringar ska innehålla en verksamhetsanalys, konsekvensanalys och investeringskalkyl som visar hur driftbudgeten påverkas. En investering får inte leda till en merkostnad för annan part utan dialog och säkerställande av total finansiering.

Fr.om. 2022 kommer MTA att äga all medicinteknisk utrustning och kommer därmed även att påföras tillkommande kapitalkostnader, dvs. avskrivningar och internränta. Tillkommande driftkostnader belastar dock verksamheten.

Samtliga kostnader kopplat till fastigheter redovisas på fastighetsavdelningen, såväl investeringar som tillkommande kapitalkostnader och driftkostnader. Detsamma gäller även IT-investeringar gällande exempelvis licensavgifter. En genomlysning av IT-funktionen gjordes 2019 där det fanns ett förslag på att införa en konsumtionsbaserad prismodell¹¹.

I samtliga fall innebär det att verksamheten inte belastas med tillkommande kapitalkostnader och behöver därmed inte ta de ekonomiska konsekvenserna. Det blir MTA, IT-enheten och fastighetsavdelningen som ansvarar för att det finns utrymme för de ökade kapitalkostnaderna i budgetramen. Vid intervjuer framförs att IT-enheten inte har fått tilllägg för utökade kapitalkostnader i budgeten utan dessa har finansierats inom ram. Detta har exempelvis inneburit att utrymmet för utveckling har minskat och att tjänster har vakanshållits.

Reinvesteringar

En reinvestering syftar till att ersätta/upprätthålla standarden på en befintlig tillgång. I den sammanställning som investeringsrådet tar fram särredovisas reinvesteringar och nyinvesteringar. Det finns ingen speciell rutin för att beräkna utrymmet för reinvesteringar utan de behandlas i samma process som nyinvesteringar. Däremot förs diskussioner om gränsdragningen, exempelvis om en investering som ersätter en tidigare maskin/apparat kan betraktas som en nyinvestering om den har en väsentligt förändrad funktionalitet etc.

⁹ Regionfullmäktige 2020-10-19—20 § 92, Dnr RS/558/2015

¹⁰ Ekonomidirektör 2020-11-26

¹¹ CL Wallén Consulting 2019-11-18

Bedömning

- Vi bedömer att det finns rutiner för att beakta tillkommande kapital- och driftkostnader i driftbudgeten. De tillkommande kapitalkostnaderna belastar inte verksamheten och det är viktigt att det finns en övergripande kontroll för att undvika att investeringarna blir kostnadsdrivande.
- Speciella rutiner för att beräkna utrymmet för reinvesteringar saknas.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att säkerställa att det finns rutiner för att undvika att investeringar blir kostnadsdrivande.

7.6 BESLUTSUNDERLAG

Revisionsfråga: Är beslutsunderlagen utformade så att de ger tillräcklig information för att möjliggöra prioriteringar, styrning, kontroll och uppföljning? Görs det riskanalyser?

Revisionsfråga: Finns det tydliga kriterier att utgå från när prioriteringar ska göras?

7.6.1 Beslutsunderlag

Tillämpningsanvisningar; Upprättade blanketter för investeringsäskande ska användas. Investeringsäskanden sammanställs i en excelfil med kommentarer till varje objekt.

Nyinvesteringar ska godkännas av nämnd innan fastställande av Regionstyrelsen. Samtliga investeringsbeslut ska baseras på ett beslutsunderlag från verksamhet som äskar investering. Beslutsunderlag avseende nyinvesteringar ska innehålla verksamhetsanalys, konsekvensanalys och investeringskalkyl som visar hur driftbudgeten påverkas.

I Investeringsrådets sammanställning finns det för varje enskilt investeringsobjekt angivet följande:

- Objekt, vad ska köpas in
- Rangordning av verksamhetsområdet
- Rangordning av MTA
- Motiv, vad ska objektet användas till?
- Hur påverkas nuvarande driftkostnad?
- Risk för övervältringskostnader
- När genomförs?
- Kontakt har tagits med upphandling (syftet är att få en uppskattning av priset)
- Konsekvensanalys om investering ej genomförs
- Vilket av de kommande tre åren som avses, eller om investeringen löper över flera av dessa år

Minnesanteckningar från Investeringsrådet finns tillgängliga i Centuri. Fyra möten har genomförts under våren 2021.

8 februari Omdisponering och överföring av 2020 års investeringsbudget till år 2021
Ansökan om medel ur akuta investeringspotten

30 mars Genomgång av inkomna investeringsäskanden inför 2022. Beslut om att inhämta ytterligare information om några investeringar.

- 13 april Genomgång av ytterligare uppgifter enligt begäran vid föregående möte. För varje objekt finns en beskrivning och motivering till ställningstagande.
- 22 april Genomgång av inkomna svar från verksamheten och en första preliminär sammanställning och förslag avseende investeringsplan 2022 togs fram. Rådet beslutar att lämna ett förslag om att höja investeringsbudgeten från 120 till 130 mkr mot bakgrund av den reinvesteringsskuld som finns av medicinteknisk utrustning. Utöver detta finns ett förslag om 15 mkr till hjälpmedel.

Det förs summariska minnesanteckningar från investeringsrådet. Vid intervjuer har det framkommit synpunkter på att dessa borde vara mer utförliga för att det ska vara möjligt att exempelvis få en inblick i hur prioriteringar har gjorts.

I det förslag till regionplan för 2022-2024 som regionstyrelsen har behandlat uppgår den totala investeringsbudgeten till 190 mkr. Det är framförallt fastighetsinvesteringar som är högre jämfört med investeringsrådets förslag. Vi har inte tagit del av kalkyler eller underlag avseende de tillkommande fastighetsinvesteringarna.

Vid intervjuer har framförts att kalkylerna behöver utvecklas. Ett exempel som anges är att för medicinteknisk utrustning skulle cost-benefitkalkyler kunna vara en del av beslutsunderlag där återbetalningstid kan vara en faktor för att bedöma om investeringen ska genomföras eller inte.

Regionstyrelsen fastställer investeringsbudgeten på objektsnivå. Vissa investeringar kan bli billigare än beräknat och det har då förekommit att verksamheten har använt återstående budget till något annat objekt. Det kan också vara så att verksamheten har sett andra behov under året och använt budgeten till något helt annat än vad som beslutats. Den nya modellen för fastighetsinvesteringar och att MTA ansvarar för samtlig utrustning förväntas innebära en tydligare styrning så att genomförda investeringar följer beslutad budget.

Enligt intervjuer görs riskanalyser för samtliga nyinvesteringar. Riskanalysen består till stor del av en förklarande text som förklarar vilken besparing investeringen förväntas medföra. Det finns dock ingen mall för hur riskanalyser ska göras eller krav på underliggande beräkningar/kalkyler. Vid intervjuer har det förts fram önskemål om ett systemverktyg för att säkerställa mer systematiserade analyser.

Investeringsrådet gör prioriteringar som går vidare till regiondirektören och därefter till politiken för beslut. Det finns inga dokumenterade principer för hur prioriteringar ska göras.

Fastighetsinvesteringar

Enligt den nya modellen ska samtliga fastighetsinvesteringar föregås av en behovsanalys som ska innehålla:

- Verksamhetsbeskrivningar
- Syfte och mål
- Krav och förutsättningar
- Begränsningar och risker

Mallar där det framgår vad som ska ingå för varje del planeras att tas fram.

Fastighetsavdelningen arbetar utifrån att prioriteringsordningen ska utgå från vilken nytta investeringen medför för patienterna och/eller arbetsmiljön. Varje fastighetsinvestering ska inledas med en behovsanalys med syfte och mål. Vid intervjuer framförs att behovsanalys inte har genomförts tidigare. När det blir dags för en ombyggnation är behovet

ofta akut vilket innebär att det inte finns utrymme för någon planering eller behovsanalys. Det förekommer i dessa fall att projekteringen görs samtidigt som byggnationen.

Vidare har behovet av tidigare prioriteringar lyfts. Vissa projekt påbörjas och avslutas av olika anledningar efter genomförd projektering. En projektering kan uppgå till 20 % av den totala investeringen och om det rör sig om en större investering kan detta röra sig om flera miljoner kronor.

Medicinskt teknisk utrustning

För medicinteknisk utrustning görs en prioritering av MTA och det finns en framtagna modell för prioriteringar, PMFU 2009. Teknikronder genomförs löpande för att inventera utrustningens skick och fånga behov av ersättningsinvesteringar.

Ett systemstöd för att registrera investeringsäskande av utrustning, både reinvesteringar och nyinvesteringar, har köpts in. Det nya systemet är kopplat till avdelningens inventari-system vilket underlättar möjligheterna att följa upp vilken utrustning som har blivit re-investerad. Det anses viktigt att kunna registrera patientflödet inom olika avdelningar för att kunna styra investeringen till de områden/enheter där efterfrågan/användningen är störst.

Helhetsperspektivet

Vi har noterat att det inte finns något dokumenterat krav på att beslutsunderlagen ska innehålla konsekvenser utifrån ett regionperspektiv, det vill säga hur det påverkar helheten. Det finns inte heller något krav på avstämning gentemot regionens strategiska mål och vi har inte heller återfunnit några exempel på när en sådan avstämning har gjorts.

Bedömning

- Vi bedömer att det delvis finns tydliga beslutsunderlag gällande de investeringar som investeringsrådet har tagit ställning till. För merparten av objekten finns samtliga begärda uppgifter. Däremot saknas underliggande kalkyler där det framgår hur de äskade beloppen har räknats fram.
- Det görs riskanalyser men det finns ingen tydlig struktur för dessa i form av mallar och underliggande beräkningar/kalkyler.
- Vi anser att beslutsunderlagen tydligare kan visa om investeringen överensstämmer med de strategiska målen och övriga styrdokument.
- Det är viktigt att säkerställa en tillfredsställande styrning av investeringar så att budgeten används till beslutade projekt.
- Vi har inte tagit del av beslutsunderlagen avseende den utökning av investeringsbudgeten som har gjorts på politisk nivå.
- Vi anser att det är en brist att det saknas dokumenterade fastställda kriterier för prioriteringar av investeringar då det är viktigt att investeringsrådet har tydliga förutsättningar att utgå från i sina prioriteringar. MTA och fastighetsavdelningen har tagit fram egna kriterier.

Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att det finns tydliga kriterier för prioritering av investeringar som har sin utgångspunkt i regionens strategiska mål.

7.7 UPPFÖLJNING OCH ÅTERRAPPORTERING

Revisionsfråga: Görs det en tillräcklig uppföljning och återrapporering av pågående investeringar?

Revisionsfråga: Sker den en systematisk uppföljning av genomförda investeringar i förhållande till ursprunglig planering, kalkyl och tidplan?

Uppföljning av investeringar sker i samband med tertial- och delårsrapporter samt årsbokslut. Vissa större investeringar kan löpa över flera år, slutredovisning lämnas i samband med bokslut. Investeringsobjekt över 5 mkr ska redovisas till fullmäktige både vid uppföljning och som slutredovisning vid årsbokslut och vid planering inför fastställandet av investeringsplan.

Vi har tagit del av den uppföljning som har gjorts i samband med tertial- och delårsrapporterna för 2021. Redovisningen följer i stort sett den föreslagna uppställningen i RKR R14. Enligt RKR ska fleråriga pågående och under året avslutade investeringar kunna stämmas av mot beslutade eller beräknade totalutgifter. I regionens redovisning görs en avstämning av samtliga investeringar gentemot beräknad totalutgift. Vi anser att denna redovisning blir svår att förstå då många investeringar är ettåriga, och att det är tillräckligt om en avstämning mot total budget och totalutgift görs separat för större investeringar som pågår under flera år.

Vidare noteras att endast hittills upparbetade utgifter framgår av redovisningen. Det finns ingen prognos över beräknade totalutgifter.

Vid intervjuer har det inte framkommit att det finns rutiner för slutredovisning av investeringar. Vi har inte heller kunnat återfinna några blanketter eller politiska beslut gällande slutredovisningar. En viss form av slutredovisning av projekt görs till ekonomienheten i samband med att aktivering av kapitalkostnader påbörjas.

Vidare har det framförts att genomarbetade behovsanalyser har saknats för fastighetsinvesteringar vilket uppges vara en förutsättning för att kunna utvärdera och följa upp investeringarna.

Inom MTA anges att det saknas en tydlig rollbeskrivning mellan MTA och ekonomienheten i samband med uppföljning av investeringar. Bristande tillgång till ekonomiresurser medför begränsningar för MTA att följa upp både pågående och slutförda investeringar.

Bedömning

- Vi bedömer att det delvis sker en systematisk uppföljning av genomförda investeringar. Uppföljningen är dock i första hand gentemot fastställd budget eftersom det finns brister i rutiner kring planering, kalkyl och tidplan. I den uppföljning som görs i tertial-, delårs- och årsbokslut saknas en prognos över beräknad totalutgift.
- Vi har inte kunnat återfinna några dokumenterade rutiner för slutredovisning av investeringar.

Vi rekommenderar styrelsen att se över rutiner för slutredovisning av investeringar samt att utveckla investeringsredovisningen i de ekonomiska rapporterna.

7.8 RÄTTVISANDE REDOVISNING

Revisionsfråga: Är redovisningen av investeringskostnader rättvisande?

Riktlinjer: Investeringar ska omfatta ett prisbasbelopp och har en livslängd på minst tre år. Investeringar kan delas in i re- respektive nyinvestering.

Som nedre gräns för immateriella anläggningstillgångar har regionen valt ett högre belopp, 32 prisbasbelopp. Under hösten har diskussioner förts om att sänka gränsdragningsbeloppet.

Vid utbyte av samtliga "tunna klienter" inom regionen har dessa klassificerats som en investering, medan tillkommande klienter har klassificerats som driftkostnad.

Vid intervjuer har framförts att det finns risker för att verksamheten inte har medel i driftbudgeten och därför köper en dyrare produkt än nödvändigt för att komma över beloppsgränsen för att det ska kunna klassificeras som en investering.

Det har även framkommit att det finns risker för att verksamheten äskar mer medel än nödvändigt för att kunna använda kvarstående medel till annan utrustning. Enligt uppgift finns det inte rutiner för att kontrollera att budgeten endast används till det som beslutats.

Investeringsutgifter konteras på ett preliminärt balanskonto som är kopplat till anläggningsregistret. Överföring och aktivering i anläggningsregistret, som är en modul i ekonomisystemet Raindance, görs månadsvis av respektive ekonom som ansvarar för att aktivering sker på rätt månad och rätt år. Om det upptäcks en felaktighet är det viktigt att rättelse sker i både anläggningsregistret och ekonomisystemet. Ekonomer ska genomföra kontroller av att anläggningsregistret och ekonomisystemet överensstämmer och det har tagits fram en rutinbeskrivning och excelmall för denna kontroll.

En övergripande kontroll görs av ekonomiavdelningen tre gånger per år i samband med de större ekonomiska uppföljningarna.

Ekonomienheten gör kontroller av att redovisningen är korrekt, bl.a. görs genomgång av både låga och höga belopp. En analys görs av transaktioner som har konterats som investering men där beloppet är betydligt lägre än ett prisbasbelopp. Även den omvända kontrollen genomförs, dvs. om en transaktion som överstiger ett basbelopp har bokförts som driftkostnad istället för investering.

Bedömning av avskrivningstid görs för varje enskilt objekt. För medicinteknisk utrustning kommer det att bli en mer enhetlig tillämpning när bedömningen görs på MTA. För fastigheter tillämpas komponentavskrivning och det görs löpande avstämningar för att bedömning av avskrivningstid ska bli korrekt.

En översyn pågår av avskrivningstiden för immateriella anläggningstillgångar som tidigare har uppgått till 32 prisbasbelopp. Översynen omfattar även om principen med s.k. samlingsinvesteringar ska tillämpas. Med samlingsinvestering avses inköp av ett antal mindre objekt där inköpspriset för varje enskilt objekt understiger ett prisbasbelopp men där den totala summan överstiger ett prisbasbelopp. Den samlade investeringen ska ha ett samband, exempelvis en uppsättning möbler till ett nytt kontor, utrustning till ny operationssal etc. Regionen har i nuläget principen att varje enskilt objekt ska överstiga 1 prisbasbelopp för att klassificeras som investering.

Medicinskteknisk utrustning

All ny utrustning som köps in ankomstkontrolleras av MTA och registreras i verksamhets-systemet Medusa. För varje objekt registreras både ekonomisk och teknisk livslängd samt intervall för förebyggande underhåll. Vid intervju framförs att det är viktigt att säkerställa spårbarheten mellan Medusa och anläggningsregistret i ekonomisystemet Raindance. Ambitionen är att det ska vara möjligt att återfinna objektet i båda systemet och därför registreras anläggningsidentiteten i Raindance även som en information i Medusa.

Inventering och utrangering

Inventering och utrangering av investering görs i samband med bokslutet. Det finns en speciell framtagen rutin "Riktlinje Anläggningstillgångar – inventering" framtagen, där det bl.a. framgår att samtliga anläggningar ska stämmas av och utrangering ska göras när anläggningen inte längre används etc. Vidare framgår att inventeringen ska protokollföras.

Stickprovskontroller

Vi har genomfört följande kontroller:

- Att korrekt avskrivningstid har använts
- Att rätt anläggningsid och balanskonto har använts
- Att klassificering har gjorts korrekt.
- Att gränsdragning mellan drift och investering har gjorts korrekt på fakturor över 1 prisbasbelopp
- Att det under pågående investeringar i balansräkningen inte ligger kvar projekt som avslutats men inte har aktiverats.

Stickprovskontrollerna har inte visat på några felaktigheter. Vi har identifierat tre transaktioner som redovisats som driftkostnad men som skulle ha klassificerats som investering om samlingsinvestering hade tillämpats. Avskrivningstider utgår från en bedömning i varje enskilt fall men vi har inte återfunnit några objekt där vi har ifrågasatt den bedömning som har gjorts.

Bedömning

- Vi bedömer att redovisningen av investeringsutgifter i allt väsentligt är rättvisande och att det möjliggör en tillfredsställande uppföljning. Samtidigt har det genomförts få större fastighetsinvesteringar under 2021 och även 2020, underlaget är därför inte tillräckligt för att göra en fullständig bedömning.
- Ett utvecklingsarbete pågår gällande bl.a. klassificering av investeringar och vi ser positivt på de förtydliganden som planeras.

7.9 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Granskningens syfte har varit att svara på om regionstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen.

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen inte fullt ut har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen. Under granskningens gång har det framkommit att en översyn av investeringsprocessen pågår, både gällande medicinteknisk utrustning och fastigheter. Rapporten och bedömningar har därefter inriktats på att beskriva brister i de rutiner som varit och vilka förändringar som har gjorts. Vi har inte haft möjlighet att granska efterlevnaden av de nya processerna utan denna granskning bör göras om något år.

Vi rekommenderar styrelsen att:

- *Ta fram en regionövergripande processbeskrivning för investeringar.*
- *Införa rutiner för att arbeta mer långsiktigt med investeringar.*
- *Säkerställa att beslutade riktlinjer följs, bl.a. gällande investeringsrådets roll.*
- *Säkerställa att det finns rutiner för att undvika att investeringar blir kostnadsdrivande.*
- *Säkerställa att det finns tydliga kriterier för prioritering av investeringar som har sin utgångspunkt i regionens strategiska mål.*
- *Se över rutiner för slutredovisning av investeringar samt att utveckla investeringsredovisningen i de ekonomiska rapporterna.*

7.9.1 Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar	Kommentar
Finns det en beslutad modell för investeringsprocessen?	Delvis	Det saknas en regionövergripande beskrivning av investeringsprocessen. Processbeskrivningar har tagits fram för fastighetsinvesteringar och medicinteknisk utrustning och dessa kommer att tillämpas kommande år.
Finns det en långsiktig strategi för regionens investeringar?	Nej	Det saknas en långsiktig strategi för regionens investeringar. Regionplanen fastställs för tre år i taget och det finns inte någon bilaga eller underlag till denna med en längre planering. Ambitioner om en längre planeringshorisont finns inom både MTA och fastighetsavdelningen.
Har ansvar och befogenheter gällande initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar tydliggjorts?	Delvis	Det finns delvis en tydlig beskrivning av ansvar och befogenheter gällande initiering, beslut och planering, men att rollfördelningen och beslutsordning inte alltid följs. Det är viktigt att säkerställa att det sker en dialog och samsyn kring hur budgetmedel ska fördelas vid en nyinvestering för att undvika att de blir kostnadsdrivande. Ansvaret för genomförande behöver förtydligas, bl.a. avseende rutiner för igångsättningstillstånd och tidsaspekten gällande upphandling.

Finns det dokumenterade rutinbeskrivningar för investeringar? Efterlevs dessa?	Ja Delvis	Vi har återfunnit exempel på när rutinbeskrivningar inte följs, bl.a. gällande investeringsrådets roll, att upphandlingsunderlag inte kommer till upphandlingsenheten i tid, rutiner för igångsättningstillstånd och uppföljning av genomförda investeringar.
Finns det rutiner för att beakta tillkommande kapital- och driftkostnader i driftbudgeten?	Ja	Det finns rutiner för att beakta tillkommande kapital- och driftkostnader i driftbudgeten. De tillkommande kapitalkostnaderna belastar inte verksamheten och det är viktigt att det finns en övergripande kontroll för att undvika att investeringarna blir kostnadsdrivande.
Finns det särskilda rutiner för reinvesteringar?	Nej	Speciella rutiner för att beräkna utrymmet för reinvesteringar saknas.
Är beslutsunderlagen utformade så att de ger tillräcklig information för att möjliggöra prioriteringar, styrning, kontroll och uppföljning? Görs det riskanalyser?	Delvis	Det finns delvis tydliga beslutsunderlag gällande de investeringar som investeringsrådet har tagit ställning till. Det görs riskanalyser men det finns ingen tydlig struktur för dessa i form av mallar och underliggande beräkningar/kalkyler. Beslutsunderlagen kan tydligare visa om investeringen överensstämmer med de strategiska målen och övriga styrdokument. Det är viktigt att säkerställa en tillfredsställande styrning av investeringar så att budgeten används till beslutade projekt.
Finns det tydliga kriterier att utgå från när prioriteringar ska göras?	Nej	Det är en brist att det saknas dokumenterade fastställda kriterier för prioriteringar av investeringar då det är viktigt att investeringsrådet har rätt förutsättningar att utgå från i sina prioriteringar. MTA och fastighetsavdelningen har tagit fram egna kriterier.
Görs det en tillräcklig uppföljning och återskoppling av pågående investeringar? Sker den en systematisk uppföljning av genomförda investeringar i förhållande till ursprunglig planering, kalkyl och tidplan?	Delvis	Det sker delvis en systematisk uppföljning av genomförda investeringar. Uppföljningen är dock i första hand gentemot fastställd budget eftersom det finns brister i rutiner kring planering, kalkyl och tidplan. I den uppföljning som görs i tertial-, delårs- och årsbokslut saknas en prognos över beräknad totalutgift. Vi har inte kunnat återfinna några dokumenterade rutiner för slutredovisning av investeringar.
Är redovisningen av investeringskostnader rättvisande?	Ja	Redovisningen av investeringsutgifter bedöms i allt väsentligt vara rättvisande vilket möjliggör en tillfredsställande uppföljning.

8 KVALITETSSÄKRING

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har givits möjlighet att faktagranska lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

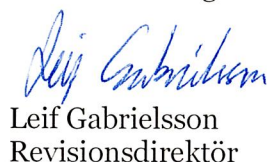
9 UNDERTECKNANDE

Projektledare:



Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor

Kvalitetssäkring:



Leif Gabrielsson
Revisionsdirektör

§50

Svar på granskning av investeringsprocessen (RS/804/2021)

Sammanfattning

Region Jämtland Härjedalens revisorer har under 2021 granskat Region Jämtland Härjedalens investeringsprocess. Syftet med granskningen har varit att svara på om regionstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen. Revisorernas sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen inte fullt ut har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen.

Revisorerna rekommenderar regionstyrelsen följande:

- Ta fram en regionövergripande processbeskrivning för investeringar.
- Införa rutiner för att arbeta mer långsiktigt med investeringar.
- Säkerställa att beslutande riktlinjer följs, bland annat gällande investeringsrådets roll
- Säkerställa att det finns rutiner för att undvika att investeringar blir kostnadsdrivande
- Säkerställa att det finns tydliga kriterier för prioritering av investering som har sin utgångspunkt i regionens strategiska mål.
- Se över rutiner för slutredovisning av investeringar samt utveckla investeringsredovisningen i de ekonomiska rapporterna.

Regionens revisorer vill senast 5 april ha en redovisning av vilka åtgärder som regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit eller avser att vidta med anledning av granskningsresultatet.

Ett förslag till svar har upprättats inom ekonomiavdelningen. Regionstyrelsen har ett övergripande ansvar för Region Jämtland Härjedalens investeringar och samlade investeringsprocess. Regionstyrelsen har därför hållit ihop arbetet med det övergripande svaret på granskningen. Hälso- och sjukvårdsnämnden har lämnat ett eget svar med fokus på de delar som berör nämndens ansvarsområden.

Förslag till beslut

Upprättat förslag till svar på granskning av investeringsprocessen antas.

Beslut

Upprättat förslag till svar på granskning av investeringsprocessen antas.

Expedieras till

Utdrag och svar skickas till regionens revisorer
Ekonomidirektör
Ekonomistrateg
Handläggare Investeringsrådet

Regionstyrelsen

2022-03-30

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Svar på granskning av investeringsprocessen
- Svar på granskning av investeringsprocessen
- Skrivelse från Region Jämtland Härjedalens revisorer om granskning av investeringsprocessen
- Revisionsrapport: Granskning av investeringsprocessen

Paragrafen är justerad



Maria Nordström
Ekonomiavdelningen

E-post: maria.nordstrom@regionjh.se

Regionens revisorer

Svar på granskning av investeringsprocessen

Rev/11/2021

Region Jämtland Härjedalens revisorer har under 2021 granskat Region Jämtland Härjedalens investeringsprocess. Syftet med granskningen har varit att svara på om regionstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen. Revisorernas sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen inte fullt ut har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen. Regionstyrelsen och Hälso- och sjukvårdsnämnden har ombetts att inkomma med ett svar senast den 5 april 2022.

Revisorerna rekommenderar regionstyrelsen följande:

- Ta fram en regionövergripande processbeskrivning för investeringar.
- Införa rutiner för att arbeta mer långsiktigt med investeringar.
- Säkerställa att beslutande riktlinjer följs, bland annat gällande investeringsrådets roll
- Säkerställa att det finns rutiner för att undvika att investeringar blir kostnadsdrivande
- Säkerställa att det finns tydliga kriterier för prioritering av investering som har sin utgångspunkt i regionens strategiska mål.
- Se över rutiner för slutredovisning av investeringar samt utveckla investeringsredovisningen i de ekonomiska rapporterna.

Regionstyrelsen har ett övergripande ansvar för Region Jämtland Härjedalens investeringar och samlade investeringsprocess. Regionstyrelsen har därför hållit ihop arbetet med det övergripande svaret på granskningen. Hälso- och sjukvårdsnämnden har lämnat ett eget svar med fokus på de delar som berör nämndens ansvarsområden.

Regionstyrelsens svar:

Regionstyrelsen ser positivt på att Region Jämtland Härjedalens revisorer följer upp och granskar regionens arbete med investeringar. För att kunna möta verksamhetens framtida behov och samtidigt nå regionens övergripande mål och en god ekonomisk hushållning är det viktigt med en tydlig och enhetlig process för hur regionen hanterar sina investeringar. Genom att agera långsiktigt skapas bättre förutsättningar för att regionen prioriterar de

strategiskt viktigaste investeringarna. Erfarenheter från pandemin behöver i det arbetet också beaktas.

Revisorernas rekommendation:

Ta fram en regionövergripande processbeskrivning för investeringar.

Regionens revisorer framför i granskningsrapporten att de anser att det saknas en beskrivning av hela processen där det tydligt går att följa de olika stegen i processen från anvisningar, äskanden från respektive enhet och fram till det slutliga beslutet.

Regionstyrelsen delar revisorernas bedömning att det finns behov av att se över och förbättra arbetet med hur investeringar hanteras. Under 2021 påbörjades ett internt arbete med att se över befintlig investeringsprocess. Det handlar bland annat om att säkerställa långsiktig planering och löpande uppföljning.

Regionstyrelsen ser ett behov av att uppdatera befintliga regler med en kronologisk processbeskrivning. I pågående arbete har en beskrivning av befintlig investeringsprocess påbörjats och några förbättringsförslag har redan identifierats. En viktig del i detta arbete är att få ihop en helhet där samtliga investeringar ingår. Det handlar också om att tydliggöra styrelsens och nämndernas ansvar men också regionledningens, investeringsrådets och verksamhetschefernas ansvar och roller i processen. Regionstyrelsen arbetar ständigt med att förbättra rutiner för planering, budget och uppföljning. Där ingår bland annat att tydliggöra styrkedjan och arbeta med en sammanhållen tidsplan för de olika delarna samt utveckla arbetssättet för inspel till regionplan och budget. För att hålla ihop alla delar bör tidsplan och process för investeringar inkluderas i det arbetet.

Under 2021 och 2022 har det arbetats med att ta fram en rutin för hur fastighetsinvesteringar ska hanteras och den behöver integreras i den övergripande processbeskrivningen för investeringar.

Revisorernas rekommendation:

Införa rutiner för att arbeta mer långsiktigt med investeringar.

Regionens revisorer anser att det saknas en långsiktig strategi för regionens investeringar. De saknar bland annat en bilaga till regionplanen med en längre planering än tre år där ambitioner finns för exempelvis fastigheter, underhåll och lokaler.

Regionstyrelsen ser ett behov av att utöka den verksamhetsmässiga planeringshorisonten för investeringar från 3 år till fem år. Genom att involvera verksamhetsansvariga, ekonomer och regionledning för att identifiera behov längre sikt är det möjligt att blicka framåt och fånga upp viktiga strategiska frågor som också hör ihop med regionens övergripande mål och långsiktiga behov.

En viktig faktor för att kunna planera långsiktigt är att ha en tydlig process för fastighetsinvesteringar. Fastighetsinvesteringar är ofta komplexa med en tydlig koppling till nedlagd tid för projektering, nedlagd tid för genomförande och inte minst kostsamma. I den processbeskrivning som tagits fram tydliggörs behov, ansvar, beslutsvägar och befogenheter förtydligas. Planen är att under 2022 ska denna processbeskrivning integreras i den övergripande processbeskrivningen för investeringar.

Utredningen om primärvårdens organisation i Östersund har gett underlag för att kartlägga behovet av hälsocentraler och förändringar inom befintliga fastigheter, för att skapa en bättre tillgänglighet och kvalitet. Under 2022 ska fastighetsutvecklingsvisionen revideras. Under de första månaderna 2022 har arbete också inletts med att utreda återetablering av hälsocentral i Torvalla samt om nya lokaler för Funäsdalen. Utredning ska ske om hur hälsocentralens lokaler i Odensala kan ersättas. Regionstyrelsen ska ge förutsättningar i form av planering och genomförande av dessa arbeten.

Revisorernas rekommendation:

Säkerställa att beslutande riktlinjer följs, bland annat gällande investeringsrådets roll

Som beskrivits ovan är det viktigt att involvera verksamheten i Region Jämtland Härjedalens strategiska arbete med investeringar. Likväl är det viktigt med en gruppering som håller ihop arbetet och som bevakar att fastställda regler och anvisningar följs. Regionstyrelsen delar därför revisorernas bedömning om att investeringsrådets ansvar bör förtydligas och att rutiner för hur dialog med verksamheten om hur pengarna ska fördelas bör utvecklas.

Investeringsrådets roll och ansvar bör tydliggöras och ingå i tillämpningsanvisningar till regler för investeringar. Det bör bland annat anges att investeringsrådet ansvarar för att göra en samlad bedömning av målpuppfyllelse för regionens investeringar. Rådets förslag ska baseras på majoritetsbeslut med ordförandens röst som utslagsgivande om inte majoritet kan uppnås. Rådet bör ha en aktiv roll under löpande år och följa eventuella avvikelser eller behov av omprioriteringar. Regiondirektören beslutar om rådets bemanning och förändringar i den.

Revisorernas rekommendation:

Säkerställa att det finns rutiner för att undvika att investeringar blir kostnadsdrivande.

Revisorerna anser att det finns rutiner för att beakta tillkommande kapital- och driftkostnader i driftbudgeten. De tillkommande kapitalkostnaderna belastar inte verksamheten och det är viktigt att det finns en övergripande kontroll för att undvika att investeringar blir kostnadsdrivande.

Regionstyrelsen anser att det är viktigt med tydliga behovsbeskrivningar inför en investering. Genom att inkludera mer information i behovsbeskrivningen för en investering kan ansvariga ta ett mer välinformerat beslut. Förslag att standardisera behovsbeskrivning,

nyttobedömning, ekonomiska bedömningar (kostnadsdrivare), verksamhetsmässiga aspekter och risk/konsekvensbedömningar.

Varje investering ska kunna matcha mot något av följande alternativ:

- Strukturella förändringar
- Öka utbudet gentemot länsinnevånarna.
- Ny teknik/nya behandlingsmetoder
- Bibehålla nuvarande standard

I oktober 2021, § 127, tog regionfullmäktige beslut om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjen utgör ett komplement till lagar, rekommendationer och normeringar. Den avses att användas i ett långsiktigt och strategiskt perspektiv avseende Region Jämtland Härjedalens ekonomi. I riktlinjen framgår att fastighetsinvesteringar och stora teknikinvesteringar kan finansieras med lån. Övriga investeringar ska ske med hög självfinansieringsgrad för att inte skuldsätta kommande generationer och för att undvika räntekostnader.

Revisorernas rekommendation:

Säkerställa att det finns tydliga kriterier för prioritering av investering som har sin utgångspunkt i regionens strategiska mål.

Som beskrivits ovan pågår ett arbete med att inkludera hanteringen av investeringar med den övergripande årsplaneringen för planering, budget och uppföljning på ett bättre sätt. Det har också gjorts ett arbete med att förenkla processen med verksamhetens inspel till regionplan och budget. I den processen inkluderas bland annat beskrivningar från verksamheten om prioriteringar och behov för kommande planperiod.

Men regionstyrelsen instämmer i revisorernas bedömning att det också behöver finnas tydligare kriterier för prioritering mellan investeringsbehov. Styrelsen anser att det bör finnas framtagna kriterier som ska användas vid prioritering mellan investeringsobjekt och dessa kriterier bör infogas i regler för investeringar. Kriterierna bör bland annat utgå från hur väl investeringen uppfyller de politiska huvudmålen, investeringens koppling till andra strategiska beslut, planer eller strategier, när i tid investeringen behöver genomföras, hur väl förberett är kalkyl samt risk- och konsekvensbedömningen samt om investeringen hör ihop med andra projekt.

Revisorernas rekommendation:

Se över rutiner för slutredovisning av investeringar samt utveckla investering-sredovisningen i de ekonomiska rapporterna.

Revisorerna anser att det delvis sker en systematisk uppföljning men att den i första hand är ställd mot fastställd budget eftersom det finns brister i rutiner kring planering, kalkyl och tidsplan. Samt att det saknas rutiner för slutredovisning av investeringar.

För att ha en bättre övergripande kontroll delar regionstyrelsens revisorernas förslag om att en totalprognos för investeringar bör rapporteras vid tertial, delår och årsrapportering. Inför stora investeringsbeslut bör också projektering, kalkyl och konsekvensbeskrivningar finnas med.

Regionstyrelsen föreslår också att det tas fram en standardiserad mall för efterkalkyl vid omfattande investeringar. Efterkalkyler upprättas och redovisas av ansvarig projektledare/chef.

Förslag på nivåer och uppföljande instans:

- 5-10 mkr efterkalkyl redovisas i regionledning samt förvaltningsledning.
- 10-20 mkr efterkalkyl redovisas i Regionstyrelsen eller respektive nämnd
- >20 mkr efterkalkyl redovisas i Regionfullmäktige

Sammantaget kan konstateras att regionstyrelsen delar många av revisorernas synpunkter om att regionens investeringsprocess behöver tydliggöras och förbättras. Men det kan också konstateras att arbete inletts med flera delar i den riktning som revisorerna efterfrågar i sin granskning. Regionstyrelsen kommer att följa pågående arbete med åtgärder.

REGIONSTYRELSEN

Malin Bergman (C)
Regionstyrelsens ordförande

Anders Byström
Tf. Regiondirektör