Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-03-29

LS 2017-0247

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 9/2016 – Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna har överlämnat Projektrapport 9/2016 – Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning till landstingsstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande över landstingsrevisorerna projektrapport 9/2016 – Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landsting har en omfattande och diversifierad verksamhet som kräver styrning för att fungera väl. Under tio år har landstinget uppvisat överskott, men det finns anledning att på flera områden skärpa styrningen.

Landstingsrevisorerna har genomfört en granskning av landstingets övergripande ekonomistyrning vilken landstingsstyrelsen har ombetts yttra sig över. Landstingsrevisorernas bedömning är att den övergripande styrningen mot god ekonomisk hushållning ännu inte genomsyrar ekonomistyrningen av landstingets verksamheter.

Landstingsstyrelsen instämmer i flera av synpunkterna som revisorerna framför. Önskan om en mer kraftfull styrning och förbättrade rutiner var också motivet till det ärende LS 2017-0180 som landstingsstyrelsen beslutade om tidigare i år. I beslutet gavs landstingsdirektören i uppdrag att

arbeta för en effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting. I ärendet framgår också att ekonomistyrning är ett prioriterat område. Med grund i beslutet pågår ett utvecklingsarbete med landstingets styr- och ledningsmodell vilket syftar till att tydliggöra kopplingen till budget, långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling och uppfyllelse av verksamhetens mål.

Landstingsstyrelsen ser positivt på förvaltningens fortsatta arbete för en förbättrad och effektiv styrning, där ekonomi och finansiell hållbarhet är utgångspunkten.

Det finns dock skäl att på några punkter framhålla att bilden i landstingsrevisorernas rapport inte är fullständig. I analysen av ekonomistyrningen har revisorerna inte tagit hänsyn till landstingsfullmäktiges budget, vilken anger resultatkrav, mål och andra finansiella, ekonomiska och verksamhetsmässiga ramar. Det är utifrån detta styrdokument som landstingets samtliga nämnder och styrelser utformar sina lokala budgetar med utgångspunkt i landstingsfullmäktiges fastställda direktiv och ramar. I de lokala budgeterna anges riktningen i ekonomi- och verksamhetsstyrning i respektive verksamhet.

Enligt landstingsfullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning, ska landstinget i budgeten besluta om finansiella och verksamhetsmässiga mål som har betydelse för god ekonomisk hushållning. Dessa mål återfinns i landstingsfullmäktiges budget och styr verksamheternas uppdrag.

Landstingsstyrelsen förutsätter att landstingsdirektören i det kommande arbetet med bättre styrning för landstinget kommer att ta hänsyn till de synpunkter om ekonomistyrningen som revisorerna har framfört i sin granskning.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 6 mars 2017
Landstingsrevisorernas projektrapport 9/2016 – Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Styrning och ekonomi

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2017-03-06

LS 2017-0247

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 9/2016 – Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna har överlämnat projektrapport 9/2016 – Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning till landstingsstyrelsen för yttrande.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 6 mars 2017
Landstingsrevisorernas projektrapport 9/2016 – Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande över landstingsrevisorerna projektrapport 9/2016 – Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Landstingsrevisorerna har under vintern 2016-2017 genomfört en granskning för att utvärdera om landstingets övergripande ekonomistyrning bedrivs så att en god ekonomisk hushållning kan säkerställas på lång sikt. Landstingsrevisorerna gör bedömningen att den övergripande styrningen mot god ekonomisk hushållning ännu inte genomsyrar ekonomistyrningen av landstingets verksamheter.

Förvaltningen delar landstingsrevisorernas uppfattning om att det krävs en starkare ekonomistyrning inom landstinget. Förvaltningen arbetar fortsatt för en förbättrad och effektiv styrning, där ekonomi och finansiell hållbarhet är utgångspunkten. Förvaltningen kommer att arbeta vidare med de synpunkter och rekommendationerna som anses vara relevanta i

rapporten, exempelvis ett stärkt arbete kring ekonomistyrningsstrategin samt högre grad av kostnadskontroll.

Bakgrund
Landstingsrevisorerna har under vintern 2016-2017 genomfört en granskning för att utvärdera om landstingets övergripande ekonomistyrning bedrivs så att en god ekonomisk hushållning kan säkerställas på lång sikt.

Landstingsrevisorerna har valt att genomföra granskningen utifrån följande frågeställning: Bedrivs landstingets övergripande ekonomistyrning så att en god ekonomisk hushållning kan säkerställas på lång sikt? Bedömningsgrunderna i landstingsrevisorernas arbete har varit att se om landstingsstyrelsen uppfyller kommunallagen som i 8 kap. 1 § anger att landstinget ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Dessutom ska fullmäktige besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Landstingsrevisorerna har även beaktat förarbetena till kommunallagen där det anges att ändamålet med regeln om god ekonomisk hushållning ska tolkas som att offentliga medel ska användas på ett effektivt och säkert sätt. Andra utgångspunkter har varit Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) idéskrift "God ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv", balanskravet enligt 8 kap 4 § i kommunallagen att landstinget årligen ska upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna, samt 6 kap 1 § i kommunallagen där det anges att landstingsstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder och landstingsägda aktiebolag.

Överväganden
Landstingsrevisorerna gör bedömningen att den övergripande styrningen mot god ekonomisk hushållning ännu inte genomsyrar ekonomistyrningen av landstingets verksamheter. Förvaltningen delar landstingsrevisorernas uppfattning om att det krävs en starkare ekonomistyrning inom landstinget verksamheter. Ett arbete pågår som förstärker dessa områden för att få en effektivare styrning och ledning.

Landstingsrevisorernas rapport återger dock inte en fullständig bild av landstingets ekonomistyrning då den i analysen inte har beaktat det viktigaste ekonomistyrningsredskapet inom landstinget – nämligen landstingsfullmäktiges budget – som anger resultatkrav, mål och andra finansiella, ekonomiska och verksamhetsmässiga ramar. Det är utifrån detta styrdokument som landstingets samtliga nämnder och styrelser utformar sina lokala budgetar med utgångspunkt i landstingsfullmäktiges

fastställda direktiv och ramar. I de lokala budgeterna anges riktningen i ekonomi- och verksamhetstyrning i respektive verksamhet.

Enligt landstingsfullmäktiges beslutade policy riktlinjer för god ekonomisk hushållning, LS 2015-0039, ska landstinget i budgeten besluta om finansiella och verksamhetmässiga mål som har betydelse för god ekonomisk hushållning. Dessa mål återfinns i landstingsfullmäktiges budget och styr verksamheternas uppdrag. Som exempel kan ges att landstingets övergripande mål ska beaktas i utformningen och nyttouppfyllelse i de investeringar som planeras och genomförs i enlighet med Investeringsstrategin, LS 1407-0854.

Landstinget planerar att omsätta 94 miljarder under 2017 sett till skatteintäkter och verksamhetens intäkter, exempelvis biljettintäkter inom trafiken. Som koncern har landstinget en omfattande intern ekonomi som mellan koncernens resultatenheter (nämnder och styrelser) omsätter nära 150 miljarder kronor. För att få en optimal ekonomistyrning ska i första hand åtgärder vidtas som ger en positiv effekt för koncernens resultat. Målet ett resultat i balans täcker in hela koncernens resultat vilket bryts ned i budgeten till resultatkrav som ska uppnås av respektive nämnd och styrelse.

Målet om att nettokapitalkostnadens andel av de samlade skatteintäkterna inte får överstiga 11 procent begränsar landstingets investeringsutrymme, vilket fastställs av landstingsfullmäktige. Investeringsutrymmet fastställs i sin tur per nämnd och styrelse i budgeten per år samt per specificerat investeringsobjekt överstigande 100 miljoner kronor. Målen och indikatorerna ses över årligen och utvecklas för att tillsammans med de verksamhetsmässiga målen stödja en god ekonomisk hushållning.

Den underliggande ökningstakten för verksamhetens kostnader ska vara 3,3 procent för att vara långsiktigt hållbar, vilket har kommunicerats. Förvaltningen anser att landstingsrevisorerna har dragit felaktiga slutsatser i rapporten avseende den långsiktigt hållbara kostnadsutvecklingstakten, bland annat då jämförelser har gjorts mot andra icke relevanta jämförelsetal. Den begränsade ökningstakten för verksamhetens kostnader torde inte vara relevant i landstingsrevisorernas granskning då de 3,3 procent som beskrivs endast är en grundläggande förutsättning i budgeten och inget budgeterat mål. Förvaltningens uppfattning är att det ytterst är de budgeterade värdena som styr, vilka är inrapporterade av landstingets nämnder och styrelser i samband med slutlig budget och anmäls i landstingsfullmäktige, LS 2016-0604. I enlighet med den slutliga inrapporteringen ökar verksamhetens kostnader med 5,1 procent i budget 2017 jämfört med dåvarande prognos för 2016, vilket landstinget

kravställer och kommer att följa upp under 2017. Det är dock viktigt att styrelser och nämnder fortsatt minskar kostnadsökningstakten och levererar i enlighet med fastställda resultatkrav.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att landstingsstyrelsen tar fram en ekonomistyrningsstrategi som förklarar och motiverar hur styrningen ska upprätthållas i praktiken och som ska leda till en god ekonomisk hushållaning. Förvaltningen anser att en definition av ekonomistyrningsstrategi beslutades av landstingsfullmäktige i samband med budget 2014:

> ”Inom Stockholms läns landsting definieras ekonomistyrning som ett system av gemensamma arbetsätt, processer och verktyg vilka används för att planera, styra och följa upp bolags och nämnders prestation för att uppnå fullmäktiges övergripande mål och beslutad budget.
>
> Ekonomistyrning inom Stockholms läns landsting avser hushållning med resurser genom konsekvent påverkan och aktivt stöd i syfte att uppmuntra önskvärt beteende och fokusering mot uppsatta mål. Ekonomistyrningen förser landstingsstyrelsen, nämnder och bolag med relevant, korrekt och för mottagaren anpassad information för att skapa förutsättningar för väl underbyggda beslut.”

I det fortsatta intensifierade arbetet inom landstinget kommer ekonomistyrningen likriktas i enlighet med definitionen. I detta arbete kan även ett ekonomiskt regelverk, som landstingsrevisorerna påpekar i rekommendationen för att få kostnadskontroll över omfattande och långsiktiga driftavtal, ingå.

Landstingsrevisorerna har med hjälp av en extern revisionsfirma, som bland annat har specialiserat sig på beräkningsmodeller för den offentliga sektorn, rekommenderat att nuvarande beräkningsmodell för långsiktiga prognoser behöver utvecklas. Beräkningsmodellen för landstingets långsiktiga resultatprognoser, finansiell analys och investeringsutrymme bygger på företagsekonomiska principer, gällande redovisningsprinciper samt utifrån ett koncernperspektiv. Förvaltningens bedömning är att nuvarande modell täcker det behov som finns eftersom den har sin utgångspunkt i landstingskoncernens utfall och räknas upp med faktorer för pris-, löne- och befolkningsutveckling samt tillkommande drifts- och kapitalkostnader för investeringar. Därutöver tillkommer kostnader för verksamhetsförändringar, pensioner och ambitionshöjningar, bland annat för läkemedel på sikt. I enlighet med landstingets reglemente är det

beställarnämnderna för hälso- och sjukvård och kollektivtrafik som har till uppgift att genomföra bedömning av befolkningens behov vilket ska återrapporteras till landstingsstyrelsen.

Landstingsrevisorerna anser vidare att landstingsstyrelsen behöver ta fram tydliga principer för hur de framtida lokalkostnaderna ska beräknas och hur de ska fördelas mellan landstingets verksamheter. Förvaltningen anser att tydliga principer finns. Landstinget har ett internhandelsystem där vårdfastigheter inom Landstingsfastigheter Stockholm hyrs ut till vårdgivare, såväl egenägda vårdgivare som entreprenörer. I budget 2015 lades en inriktning fram för principer för hyressättning som ska gälla för så kallade strategiska fastighetsinvesteringar. Locum AB har landstingsfullmäktiges uppdrag att utforma hyresavtal i enlighet med principerna. Respektive vårdgivare har ingått avtal med hälso- och sjukvårdsnämnden som i egenskap av beställare ersätter respektive vårdgivare för den verksamhet som bedrivs inklusive hyreskostnader för de lokaler som används för uppdraget.

Landstingsdirektören fick den 31 januari 2017 i uppdrag att arbeta för en effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting, LS 2017-0180. I detta arbete är ekonomistyrning ett prioriterat område. I uppföljningen är det fortsatt viktigt att analysera ekonomi och verksamhet samt effektivitet och måluppfyllelse. Utvecklingsarbete pågår med landstingets styr- och ledningsmodell vilket syftar till att tydliggöra kopplingen till budget, långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling och uppfyllelse av verksamhetens mål. Förvaltningen kommer att arbeta vidare med de synpunkter och rekommendationerna som anses vara relevanta i rapporten.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslut i enlighet med förslaget medför inga ekonomiska konsekvenser för Stockholms läns landsting.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Henrik Gaunitz
Ekonomidirektör

LS 2017-0247

PROJEKTRAPPORT NR 9/2016

Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Kort om rapporten

Landstinget står inför omfattande investeringar de kommande tio åren. För att möta de framtida kapitalkostnaderna så förutsätts verksamheternas driftkostnader inte överstiga 3,3 procent i genomsnitt under de kommande åren. Revisionen bedömer att det mot bakgrund av utvecklingen hittills kommer att bli svårt för verksamheterna att långsiktig uppnå en sådan kostnadsökningstakt. Ett steg på vägen skulle enligt revisionen vara att landstingsstyrelsen, som har ett övergripande ansvar för styrning och samordning, kompletterar det ekonomiska regelverket och tar fram och beslutar om en ekonomistyrningsstrategi. Strategin bör sammanhållet förklara och motivera hur och på vilket sätt landstingets finansiella mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning faktiskt är av betydelse för en långsiktigt god ekonomisk hushållning och hur den ska kunna upprätthållas i praktiken.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2017-01-31 RK 201610 - 0059

Landstingsstyrelsen

Projektrapport 9/2016
Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade 2017-01-31 att överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2017-04-10.

Revisorernas samlade bedömning är att landstingsstyrelsens övergripande styrningen mot en god ekonomisk hushållning ännu inte genomsyrar ekonomistyrningen av landstingets verksamheter. Landstingsstyrelsen behöver därför stärka styrningen och ta ett samlat grepp över ekonomistyrningen.

Revisorerna vill till landstingsstyrelsen särskilt framhålla vikten av att landstingsstyrelsen kompletterar det ekonomiska regelverket och tar fram och beslutar om en ekonomistyrningsstrategi som långsiktigt kan verka mot en god ekonomisk hushållning. Ekonomistyrningsstrategin bör sammanhållet förklara och motivera hur styrningen ska kunna upprätthållas i praktiken med finansiella mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning anpassade till landstingets finansiella förutsättningar.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Kenneth Strömberg
Ordförande

Christina Holmqvist
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 3

2 Utgångspunkter för granskningen 6
- 2.1 Motiv till granskningen 6
- 2.2 Revisionsfråga 6
- 2.3 Avgränsning 6
- 2.4 Bedömningsgrunder 7
- 2.5 Metod 7

3 Långsiktig styrning mot en god ekonomisk hushållning 8
- 3.1 Utgångspunkter för landstingets ekonomistyrning 8
- 3.2 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning 9
- 3.3 Budgetens finansiella mål 13

4 Incitament för att uppnå en god ekonomisk hushållning 16
- 4.1 Styrningen av den långsiktiga kostnadsutvecklingen 16
- 4.2 Investeringarnas roll i ekonomistyrningen 20
- 4.3 Modell för beräkning av långsiktigt ekonomiskt utrymme 24

1 Slutsatser och rekommendationer

Landstinget står inför omfattande investeringar de kommande tio åren med en femdubbling av de årliga investeringsvolymerna 2016 jämfört med tio år tillbaka i tiden. De framtida kapitalkostnaderna kommer därmed att öka, vilket påverka utrymmet för verksamheten i övrigt. Därför förutsätts den underliggande kostnadsökningstakten för verksamheternas kostnader[1], enligt budget för 2016, långsiktigt inte överstiga 3,3 procent i genomsnitt per år, vilket ställer stora krav på en tydlig ekonomistyrning. Revisionen har därför granskat om landstingsstyrelsen har en övergripande ekonomistyrning och hanterar riktlinjer, styrsignaler och incitament för att styra kostnadsutvecklingen mot en långsiktigt god ekonomisk hushållning.

I och med att landstingsstyrelsen fick i uppdrag av fullmäktige att genomföra en översyn av landstingets långsiktiga investeringsutrymme tog landstingsstyrelsens förvaltning (LSF) fram en modell för beräkning av detta utrymme. Succesivt har denna modell utvecklats till att beräkna en långsiktigt hållbar kostnadsutvecklingstakt för landstingets verksamheter med hänsyn till exempelvis framtida skatteintäktsutveckling, prisutveckling, ränteutveckling. Ett antal händelsescenarier över landstingets framtida ekonomiska situation presenteras i budget för 2017. Enligt modellens huvudscenario med en kostnadsökningstakt på 3,3 procent, vilket är lägre än den genomsnittliga kostnadsökningstakten de senaste åren, redovisar landstinget ett positivt resultat under hela perioden 2017 – 2026. För att ett positivt resultat ska kunna uppnås krävs, enligt budget 2017, kraftiga effektiviseringar inom landstingets verksamheter. Budgeten redovisar även ett högkostnadsscenario med en antagen kostnadsutvecklingstakt på 4,2 procent, som skulle leda till ett negativt resultat på 1 mdkr redan 2018 och närmare minus tre mdkr 2026.

Revisionen konstatera att landstinget i relation till andra landsting har en hög ambitionsnivå när det gäller långsiktiga kalkyler. Revisionen bedömer att landstingets långsiktiga beräkningsmodell fångar upp de delar som är relevanta för att kunna göra en långsiktig bedömning. Framtida volymberäkningar och demografiska skillnader i befolkningens långsiktiga sammansättning behöver dock utvecklas för att inte på sikt riskera att beräkningarna leder till en underskattning av kostnaderna för ett faktiskt kommande vårdbehov av vårdtunga patientgrupper. En ytterligare utveckling skulle kunna vara att anpassa modellen så att det går att göra antaganden och beräkningar av investeringar och kostnads- och intäktskonsekvenser på nämndnivå.

Revisionen bedömer dock att det sammantaget inte räcker att i den löpande texten i budgeten ange att kostnadsutvecklingen är en väsentlig faktor för den långsiktiga ekonomin om detta, som granskningen visar, inte hanteras i praktiken och inte återspeglas i det ekonomiska regelverket. För 2016, som enligt LSF bedöms som ett år med goda ekonomiska förutsättningar, prognostiserar landstingsstyrelsen i sin no-

[1] Den underliggande kostnadsökningstakten för verksamheternas kostnader definieras av landstingsstyrelsens förvaltning (LSF) som verksamhetens kostnader exklusive pensionskostnader och driftskostnader för ännu ej driftsatta investeringar.

vemberrapport verksamheternas kostnadsutveckling till 5,3 procent. Att kostnadsutvecklingstakten kraftigt överstiger nivån i högkostnadsscenariot ser revisionen som mycket oroväckande.

Revisionen anser att fullmäktiges generella budskap om vikten av att sänka kostnadsnivån i verksamheterna riskerar att inte bli verklighet. En anledning till detta är att det är otydligt för verksamheterna vad som krävs eftersom det under 2016 har räckt för trafiknämnden att istället öka intäkterna, vilket revisonen bedömer inte kan göras årligen. Revisionen konstaterar också att omställningsavtalens kostnadsreducerande incitament för akutsjukhusen inte verkar ha slagit igenom i önskvärd grad. Revisionen menar även att de stora driftavtalen inom trafiken och vården som beslutas på nämndnivå, till exempel vårdvalsavtalen och bussavtalen riskerar att driva upp landstingets framtida kostnader inom både trafik- och vårdområdet trots att ambitionen i budgeten anges vara den motsatta. Det finns inte något i det ekonomiska regelverket (riktlinjer eller finansiella mål) som anger principer eller strategier som kan motverka kostnadsökningar i mycket omfattande och långsiktiga avtal. Revisionen menar att det är en brist i landstingets övergripande ekonomistyrning.

Revisionen har under flera år framfört att en av de viktigaste förutsättningarna för långsiktig styrning av landstingets ekonomi är att få kontroll på investeringsvolymerna och dess framtida kostnadseffekter. Landstingsstyrelsen har påbörjat arbetet med att säkerställa informationen över redan beslutade investeringars framtida ekonomiska konsekvenser. Revisionen menar dock att landstingsstyrelsen måste stärka styrningen av investeringarna för att kunna säkerställa att volymerna inte fortsätter att öka. Revisionen bedömer dock att landstingsstyrelsen är sent ute i processen med att se över ambitionsnivåerna när nu toppen av investeringsvolymerna nås de närmaste åren. Sänkningen av ambitionsnivån har varit en förutsättning i fullmäktiges budget 2015 och 2016. Investeringsvolymerna har snarare ökat totalt under planeringsperioden 2016 - 2019 trots att betydande volymer framförallt för trafiken har skjutits fram till efter 2019.Till detta kommer att investeringsvolymerna kan komma att öka ytterligare på områden som E-hälsa och i trafiken bl.a. genom Sverigeförhandlingen.

En betydande osäkerhet finns om hur strategiska fastighetsinvesteringar ska finansieras internt genom hyror. Revisionen menar att tydliga principer för hur lokalkostnaderna ska beräknas och fördelas behöver tas fram för att kunna överblicka konsekvenserna på övergripande nivå, men även ge signaler om ekonomistyrningen ut till verksamheterna. Givet målen om självfinansiering av ersättningsinvesteringar, ser revisionen även en risk att dessa inte genomförs i den takt som behövs för att undvika kapitalförstöring när landstinget underbalanserar sin budget. Revisionen menar att när ersättningsinvesteringar omdefinieras till strategiska investeringar, som i budget 2017, behöver motiv anges så att det blir tydligt hur det påverkar landstingets framtida ekonomiska handlingsutrymme.

Landstingsstyrelsen har tagit fram riktlinjer för god ekonomisk hushållning som har beslutats av fullmäktige och i landstingets budget finns sedan flera år tillbaka ett antal finansiella mål. Att som i riktlinjerna och de finansiella målen inte planera för ett

ekonomiskt överskott, utan endast för en ekonomi i balans anger, innebär att landstinget inte har några marginaler för eventuellt minskade skatteintäkter eller oförutsedda kostnader under löpande budgetår. Landstinget hänvisar i sina riktlinjer till synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat. Revisionen saknar dock ett resonemang kring hur stark den finansiella ställningen ska vara för att det kan vara försvarbart att under en tid gå med ett planerat underskott. Revisionen menar att det behöver tydliggöras vilka finansiella förutsättningar som ska råda i övrigt för att det ska vara möjligt att budgetera med negativa resultat. Revisionen bedömer även att riktlinjerna för att uppnå en god ekonomisk hushållning, som i princip endast utgörs av lagkrav, behöver kompletteras med utgångspunkt i de finansiella förutsättningarna som gäller för Stockholms läns landsting.

Revisionen bedömer att den övergripande styrningen mot god ekonomisk hushållning ännu inte genomsyrar ekonomistyrningen av landstingets verksamheter. Bland annat finns ännu inte någon ekonomistyrningsstrategi beslutad för landstinget trots att landstingsstyrelsen fick i uppdrag att ta fram en sådan redan 2012. En ekonomistyrningsstrategi skulle sammanhållet kunna förklara och motivera hur och på vilket sätt landstingets finansiella mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning faktiskt är av betydelse för en långsiktigt god ekonomisk hushållning och hur den ska kunna upprätthållas i praktiken.

Revisionens rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen behöver ta fram en ekonomistyrningsstrategi som förklarar och motiverar hur styrningen ska kunna upprätthållas i praktiken med finansiella mål anpassade till landstingets förutsättningar och riktlinjer för god ekonomisk hushållning som långsiktigt kan leda till en god ekonomisk hushållning.
- Landstingsstyrelsen behöver komplettera det ekonomiska regelverket med principer eller strategier som säkerställer landstingets kostnadskontroll över omfattande och långsiktiga driftavtal.
- Landstingsstyrelsen behöver utveckla sin beräkningsmodell så att den tar hänsyn till demografiska skillnader i befolkningens långsiktiga sammansättning,
- Landstingsstyrelsen behöver ta fram tydliga principer för hur de framtida lokalkostnaderna som uppstår till följd av de beslutade strategiska investeringarna ska beräknas och fördelas mellan landstingets verksamheter.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Revisionen har under de senaste åren granskat hur landstingsstyrelsen styr och samordnar investeringar samt andra övergripande ekonomistyrningsfrågor[2]. I 2015 års granskning har revisionen bland annat konstaterat att landstingets riktlinjer för god ekonomisk hushållning bör utvecklas så att det framgår hur en långsiktigt hållbar ekonomisk hushållning ska kunna upprätthållas.

En betydande risk är att de ökade kostnaderna som landstingets omfattande investeringar kommer att generera framöver inte kan mötas genom minskade kostnader i verksamheterna, vilket är en förutsättning enligt landstingets budget. En för hög kostnadsökningstakt innebär risk för obalans i ekonomin och att landstingets resurser inte kommer att räcka till för anpassning av vård och trafik till en växande befolkning.

Revisionen har i tidigare granskningar bland annat konstaterat att landstingets prioriteringsprocess inför beslut om framtida investeringar inte har varit transparent. Granskningarna har också visat att beslutsunderlag för enskilda investeringar inte beskrivit de framtida konsekvenser som den föreslagna investeringen kommer att medföra på ekonomi och verksamhet.

Revisionen har därför granskat om landstingsstyrelsen har en tydlig och transparent ekonomistyrning och om styrelsen vidtar tillräckliga åtgärder för att styra kostnadsutvecklingen mot en långsiktigt god ekonomisk hushållning.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Bedrivs landstingets övergripande ekonomistyrning så att en god ekonomisk hushållning kan säkerställas på lång sikt?

Den övergripande revisionsfrågan kan brytas ner i följande delfrågor:

1. Hur hanterar landstingsstyrelsen riktlinjer, styrsignaler och incitament för att uppnå en god ekonomisk hushållning på lång sikt?
2. Hur sker styrningen mot en god ekonomisk hushållning enligt landstingets mål i de långsiktiga planeringsförutsättningarna?
3. Hur säkerställer landstingsstyrelsen kontrollen över kostnadsökningstakten dels vid investeringar, dels i den löpande verksamheten såväl för vårdens producenter som för trafiken?

2.3 Avgränsning

Granskningen har inriktats mot landstingsstyrelsens övergripande ansvar för styrning och samordning i syfte att säkerställa god ekonomisk hushållning på lång sikt.

[2] Se exempelvis Projektrapport 7/2015 Investeringar – styrning och samordning inom SLL (RK 201505 - 0055) och revisionens delårsrapport samt årsrapport 2015 för landstingsstyrelsen (RK 201505 - 0053)

2.4 Bedömningsgrunder

De bedömningsgrunder mot vilka slutsatser i granskningen ställts är:

- Enligt kommunallagen (8 kap, 1 §) ska landstinget ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Dessutom ska fullmäktige besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.
- Av förarbetena till kommunallagen (proposition 1990/91:117) anges att ändamålet med regeln om god ekonomisk hushållning ska tolkas som att offentliga medel ska användas på ett effektivt och säkert sätt. I förarbetena anges även att bestämmelsen bör utgöra en viktig utgångspunkt för revisorernas arbete.
- Enligt SKL[3]:s idéskrift ”God ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv” ska lagens skrivning om god ekonomisk hushållning tolkas ur ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på verksamheten som sträcker sig längre än budgetperspektivet på ett till tre år.
- Balanskravet medför enligt kommunallagen (8 kap, 4 §) att landstinget årligen ska upprätta en budget för nästkommande kalenderår där intäkterna ska överstiga kostnaderna.
- Enligt kommunallagen (6 kap, 1 §) ska landstingsstyrelsen leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder och landstingsägda aktiebolag.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier och intervjuer med företrädare för funktionen Ekonomi och styrning vid landstingsstyrelsens förvaltning, trafikförvaltningen, hälso- och sjukvårdsförvaltningen, Karolinska universitetssjukhuset, Södersjukhuset AB samt Locum AB. Intervjuerna har syftat till att utreda om den faktiska ekonomistyrningen säkerställer god ekonomisk hushållning på lång sikt. Dokumentstudierna av framförallt fastställda budgetar 2015 - 2017 har syftat till att säkerställa om landstingets övergripande styrdokument inom området är konsistenta och svarar mot kommunallagens krav enligt bedömningsgrunderna ovan.

Inom ramen för granskningen har även landstingets modell för beräkning av kostnadsutvecklingstakt och investeringsutrymme varit av intresse att analysera för att se i vilken grad aspekter på en långsiktigt god ekonomisk hushållning ingår. Revisionen har under granskningen fått en demonstration av modellen.

Granskningen har genomförts av Johan Blomberg (projektledare) och Christin Huring revisionskontoret, samt med hjälp av Henrik Berggren vid PwC. I styrgruppen har Anneli Lagebro och Anette Carlstedt ingått.

[3] Sveriges Kommuner och Landsting

3 Långsiktig styrning mot en god ekonomisk hushållning

3.1 Utgångspunkter för landstingets ekonomistyrning

Kommunallagen anger att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet[4]. I förarbetena till lagen anges att syftet med regeln är att offentliga medel ska användas på ett effektivt och säkert sätt[5]. Detta har även formulerats som att varje generation ska bära sina egna kostnader för den kommunala service den utnyttjar. Lagstiftaren har inte angett exakt vad god ekonomiska hushållning innebär utan ger några exempel. Framförallt handlar exemplen om hantering av tillgångar, upptagande av lån och att över en inte allt för lång tid ha balans mellan utgifter och inkomster.

Budgeten utgör landstingets överordnade styrdokument. I kommunallagen ställs krav på att det i budgeten dels ska anges mål och riktlinjer för verksamheten som är av vikt för god ekonomisk hushållning, dels ska finnas finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning[6]. Enligt det s.k. balanskravet ska budgeten vara balanserad, dvs. intäkterna ska överstiga kostnaderna.

Landstingets budget innehåller dels verksamheternas fastställda ekonomiska ramar och resultatkrav, dels de mål och uppdrag som verksamheterna ska uppnå och utföra under budgetåret. Förutom mål för verksamheterna innehåller budgeten sedan flera år tillbaka fem finansiella mål. Målen, som beskrivs mer ingående nedan (se avsnitt 3.3), rör till största delen landstingets finansiering och skuldsättning. Landstingets verksamheter följs upp löpande inom ramen för den årliga budgetuppföljningsprocessen. Uppföljningen, som avser både verksamhet och ekonomi, genomförs genom månads-, tertial-, delårs-, och årsrapporter. Den ekonomiska uppföljningen sker i första hand mot uppställda resultatkrav och eventuellt beslutade åtgärdsplaner.

Sedan 2013 har det i kommunallagen tillkommit en bestämmelse om att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Enligt SKL bör dessa behandlas som ett separat beslutsärende i fullmäktige. Om de istället samordnas med hanteringen av budgeten så bör riktlinjerna explicit framgå[7].

Av landstingets riktlinjer för god ekonomisk hushållning (se avsnitt 3.2) som ingick i landstingets budget 2015 framkommer att landstingets ekonomiska förutsättningar regleras av ett ramverk som bland annat utgår från landstingets investeringsstrategi (se avsnitt 4.2) och finanspolicy men även av en ekonomistyrningsstrategi.

---

4 Kommunallagen 8:1

5 Proposition 1990/91:117

6 Kommunallagen 8:5

7 Sveriges Kommuner och Landsting – God ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv – december 2015, sid 5

I budget 2013[8] fick landstingsstyrelsen i uppdrag att genomföra en översyn av befintliga ekonomistyrningsbeslut med målet att utarbeta en samlad ekonomistyrningsstrategi. I budget 2014[9] gjordes en löpande återrapportering av statusen på uppdraget där det bland annat står att arbetet med att ta fram en samlad ekonomistyrningsstrategi skulle fortsätta under 2014. I budget 2017[10] anges att: ”Den ekonomistyrningsstrategi som beslutades i och med 2013 års budget behöver vidareutvecklas och anpassas med utgångspunkt från den stärkta styrningen och det utvecklade styr- och ledningssystemet”. I budget 2013 fastställdes dock ingen ekonomistyrningsstrategi utan landstingsstyrelsen fick i uppdrag att utarbeta en samlad sådan. Någon ekonomistyrningsstrategi finns ännu inte framtagen.

3.1.1 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att den övergripande styrningen mot god ekonomisk hushållning ännu inte genomsyrar ekonomistyrningen av landstingets verksamheter. Bland annat finns ännu inte någon ekonomistyrningsstrategi beslutad för landstinget trots att den anges vara en del av ramverket för reglering av landstingets ekonomiska förutsättningar. Med tanke på de utmaningar landstingets ekonomi står inför ser revisionen att det är viktigt med en tydlig och sammanhållen strategi för hur dessa ska hanteras.

En ekonomistyrningsstrategi skulle kunna vara det styrdokumentet som sammanhållet förklarar och motiverar dels utgångspunkterna i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning, dels de uppsatta finansiella målen i landstingets budget och hur dessa är tänkta att samverka för en tydlig ekonomistyrning. Även de verksamhetsmässiga målen och deras koppling till ekonomistyrningen bör kunna utvecklas i en ekonomistyrningsstrategi genom att motivera hur och på vilket sätt de är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Därutöver behöver ekonomistyrningsstrategin även täcka in hanteringen av den ökande investeringsvolymen och de kostnadseffekter som blir följden.

3.2 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Riktlinjerna för god ekonomiska hushållning i SLL är identiska i budget 2015[11] respektive budget 2016[12] och anges gälla för en tioårsperiod inklusive budgetåret. Från 2017 finns ett separat policydokument framtaget som innehåller riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Riktlinjerna anger fem punkter som syftar till att uppnå en god ekonomisk hushållning.

- Landstinget ska ha en ekonomi i balans inom *balanskravet* i enlighet med de krav som uttrycks i kommunallagen. (Se 3.2.1)

[8] SLL – Mål och budget 2013, LS 1204 – 0563, m.fl.
[9] SLL – Mål och budget 2014, LS 1301 - 0040
[10] SLL – Mål och budget 2017, LS 2016 - 0257
[11] SLL - Mål och budget 2015, LS1403 - 0399
[12] SLL – Mål och budget 2016, LS 2015 – 0039 och LS 1312 – 1542

- Landstinget kommer inte använda sig av möjligheten att *reservera medel* i en resultatutjämningsreserv för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. (Se 3.2.2)
- Landstinget ges möjlighet att inom eget kapital reservera omställningskostnader då det finns *synnerliga skäl* för att göra detta. Detta medger att landstinget får budgetera med ett negativt resultat förutsatt att resultatet är i balans inom ramen för balanskravet (Se 3.2.2).
- I landstingets budget ska anges verksamhetsmål och *finansiella mål* som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. (Se 3.3)
- Landstinget ska under en löpande tioårsperiod ha en *soliditet* på minst två procent, exklusive pensionsskulden enligt ansvarsförbindelsen. (Se 3.2.3)

Fyra av de fem utgångspunkterna i landstingets riktlinjer är dock reglerade i lag eller återges i förarbeten till lagen. Det är endast punkten om soliditet som inte följer av lagkrav.

I budgeten har det i den löpande texten under flera år framhållits vikten av att kostnadsutvecklingstakten behöver brytas för landstingets verksamheter (se avsnitt 4.1). Detta har dock inte formaliserats i riktlinjerna eller i budgetens finansiella mål (se avsnitt 3.3) trots att det är en viktig förutsättning för en långsiktig hållbar ekonomisk hushållning.

3.2.1 Balanskravet

I riktlinjerna för god ekonomisk hushållning anges att landstinget ska ha *en ekonomi i balans* inom balanskravet i enlighet med det krav som kommunallagen uttrycker. I budgeten anges att målet är ett *positivt* resultat enligt balanskravet. Det saknas dock ett resonemang om hur budget i balans respektive positivt resultat ska tolkas och hur dessa mål förhåller sig till lagens krav på god ekonomisk hushållning.

Balanskravet innebär som framgått ovan att intäkterna i budgeten ska överskrida kostnaderna. Enligt regeln om god ekonomisk hushållning räcker dock inte ett nollresultat. I praxis har resonemanget kommit att översättas till en tumregel om att ett årligt överskott behövs motsvarande två procent av skatteintäkterna (inkl. generella statsbidrag och kommunal utjämning) för att behålla förmågan att leverera service till medborgarna[13]. Tumregeln är framtagen av SKL för kommunsektorn som helhet.

Hur stort det ekonomiska överskottet behöver vara för exempelvis ett enskilt landsting beror dock på landstingets utgångsläge och framtida utmaningar. Vid en bedömning menar SKL att bland annat följande aspekter bör vägas in:[14]

- Behov av och storlek på buffert
- Utgångsläget; skuldsättning och skattesats
- Investeringsbehovet och finansiering

[13] God ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv – skrift från SKL, 2015
[14] Se exempelvis RUR i praktiken – resultatutjämningsreserv och balanskravsutredning, skrift från SKL 2013

När det gäller utgångsläget har landstinget en av de högsta skattesatserna bland Sveriges landsting/regioner. Till viss del kan det förklaras av en annorlunda uppgiftsfördelning gentemot kommunerna. Men även efter en justering för dessa förhållanden är landstingets skatteuttag högt i jämförelse. Endast tre landsting/regioner har en högre justerad skattesats.[15] Samtidigt är den totala skattesatsen (kommun och landsting tillsammans) för invånarna i Stockholms län lägre än medelskattesatsen i riket i 20 av 26 kommuner i länet[16].

Kraven på skuldsättning och finansiering tas inte upp i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning, men framgår i de finansiella målen i budgeten (se avsnitt 3.3). När det gäller investeringsbehovet behandlas detta i budgeten och som separata ärenden till fullmäktige (se avsnitt 4.2). I budgeten anges i löpande text att kostnadsutvecklingen är en väsentlig faktor för en långsiktigt hållbar ekonomi (se avsnitt 4.1). Detta innebär att flera dokument måste studeras för att få en överblick över regelverket för den övergripande ekonomistyrningen.

3.2.2 Reserverade medel och synnerliga skäl

När det gäller punkten i riktlinjerna om att landstinget inte kommer använda sig av möjligheten att reservera medel i en resultatutjämningsreserv (RUR) är det snarare så att landstinget i praktiken inte kan utnyttja den möjligheten. Landstinget har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser och det skulle enligt regelverket för RUR krävas ett resultat på över 2 procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning för att kunna göra en sådan reservering. I budget 2017 planeras för ett resultat efter omställningskostnader på -837 miljoner kronor.

Enligt riktlinjerna ges en möjlighet att med hänvisning till synnerliga skäl, att inom det egna kapitalet, reservera medel för omställningskostnader. Under 2012–2014 har fullmäktige i samband med årsredovisningen beslutat att reservera positiva resultat på sammantaget 5,3 mdkr i det egna kapitalet. I budget 2015 beslutades det om hur de skulle användas med en fördelning på 3,5 mdkr för perioden 2015 och framåt. Från 2015 har fullmäktige angett synnerliga skäl för att inte återställa det negativa resultat som uppkommit som en följd av omställningskostnader som planeras inom ramen för framtidens hälso- och sjukvård. I praktiken innebär det att de reserverade medlen inom eget kapital börjat tas i anspråk.

Förarbetena till kommunallagen tar upp ett antal förutsättningar för att kunna ange synnerliga skäl till att inte reglera ett negativt resultat. Revisionen har tidigare bedömt att de formella förutsättningarna enligt kommunallagen är uppfyllda i årsredovisningen[17]. En av förutsättningarna för synnerliga skäl är dock att den finansiella ställningen ska vara så stark att det kan vara försvarbart att under en tid gå med ett planerat underskott. I riktlinjerna finns inget resonemang om detta.

---

[15] Avser läget 2015. Landstingens skattesats justerad för olikheter i verksamhetsansvar baserat på landstingens faktiskt redovisade kostnader för kollektivtrafik, hemsjukvård, färdtjänst och utbildning. Källa: SKL.

[16] Källa SCB Uppgifterna avser skattesatser 2015

[17] RK 201505 - 0053

3.2.3 Soliditet

I riktlinjerna anges att landstinget under en löpande tioårsperiod ska ha en soliditet på minst två procent. Detta ska, enligt LSF, ses som en överordnad princip som styr nivån på flera av landstingets finansiella mål för god ekonomisk hushållning (se avsnitt 3.3). Landstingets soliditet är redan i nuläget jämförelsevis låg. Endast tre andra landsting/regioner har en svagare soliditet än SLL. Soliditeten i landstinget Dalarna, som för närvarande har den lägsta nivån, uppgår till - 10 procent.

De redan beslutade och planerade investeringar ska enligt landstingets långsiktiga plan till stor del lånefinansieras utan att målet på två procent underskrids. Soliditeten har sjunkit de senaste åren från 8,4 procent 2013 till 7,1 procent för 2015[18] Prognosen för 2016 uppgår till 6,4 procent. Minskningen fortsätter för att enligt 2017 års budget uppgå till 4,3 procent 2018 och 4,2 procent 2019[19]. Om samtliga reserverade medel inom ramen för landstingets egna kapital dessutom tas i anspråk för omställningskostnader kommer soliditeten att sjunka ytterligare.

I förslaget till ny kommunal redovisningslag, som remissbehandlats, föreslås en ändring i redovisningen av pensionsförpliktelser[20]. Någon riksdagsbehandling planeras inte under 2017 och den kan därför träda i kraft tidigast från 2019. För landstingets del skulle både det egna kapitalet och soliditeten bli kraftigt negativ om landstingets samlade pensionsförpliktelser enligt förslaget lyfts in i balansräkningen. Av landstingsstyrelsens remissvar på betänkandet[21] framkommer bland annat att: ”…förslaget kommer att ställa krav på återställande av det egna kapitalet vilket kommer att resultera i skattehöjningar eller rationaliseringskrav i verksamheten. Förslaget skulle även påverka landstingets finansiella mål samt finansiella ställning och i sin tur sannolikt resultera i ökade finansiella kostnader för landstinget. Förslaget leder även till en mindre tydlig ekonomistyrning.” På vilket sätt som lagförslaget skulle göra landstingets ekonomistyrning mindre tydlig utvecklas dock inte i remissvaret.

3.2.4 Revisionens bedömning

Revisionen konstaterar att det i riktlinjerna för en långsiktig hållbar ekonomisk hushållning inte framgår hur dessa ska kunna upprätthållas i praktiken. Revisionen bedömer att det är svårt att få en överblick över ekonomistyrningen utifrån de olika utgångspunkterna i riktlinjerna kontra det ramverk som finns i flera olika styrdokument. Viktiga utgångspunkter framgår dessutom endast i den löpande texten i budgeten. Det gäller exempelvis att kostnadsökningstakten i verksamheterna behöver hållas tillbaka för att klara de ökade kostnader som de omfattande investeringarna kommer att leda till.

Revisionen bedömer att kravet på soliditeten med en tydligt angiven målnivå snarare är att betrakta som ett finansiellt mål, som hänger ihop med kraven på skuldsättning och finansiering, än som en riktlinje.

---

[18] SLL årsredovisning 2015 LS 2015 - 1182

[19] Mål och budget 2017

[20] En ändamålsenlig kommunal redovisning – SOU 2016:24

[21] Yttrande över betänkandet En ändamålsenlig kommunal redovisning (SOU 2016 - 0883), LS 2016 - 0883

Revisionen bedömer att riktlinjerna för att uppnå en god ekonomisk hushållning behöver kompletteras med utgångspunkt från det finansiella läget i Stockholms läns landsting. Ett antal aspekter som är viktiga att ta hänsyn till berörs inte alls i riktlinjerna eller i ramverket i övrigt. Det gäller faktorer som påverkar landstingets förutsättningar på längre sikt som hur investeringsbehovet kommer att påverka samt behovet av buffert. Att inte planera för ett ekonomiskt överskott, utan endast för en ekonomi i balans innebär att landstinget inte har några marginaler för eventuellt minskade skatteintäkter eller oförutsedda kostnader under löpande budgetår.

Revisionens bedömer att ett resultatmål i nivå med balanskravet är för lågt för att ge förutsättningar att styra mot god ekonomisk hushållning. Det skapar inte utrymme för en tillräckligt hög självfinansiering av investeringarna de närmaste åren och på längre sikt skapas inte utrymme för amorteringar på lån. Det befäster den höga skuldsättningen och därmed en svag ekonomisk ställning. Förutsättningarna att uppnå god ekonomiska hushållning påverkas dessutom av att landstinget hänvisar till synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat. Det saknas här ett resonemang, som är en av förutsättningarna för synnerliga skäl, nämligen hur stark den finansiella ställningen ska vara för att det kan vara försvarbart att under en tid gå med ett planerat underskott.

3.3 Budgetens finansiella mål

Budgeten fastslår ett antal finansiella mål som gällt sedan flera år tillbaka. De nuvarande målnivåerna är, enligt företrädare för LSF, satta i syfte att säkerställa en god ekonomisk hushållning över flera budgetperioder, men främst under perioden 2017 – 2019 då landstinget har en kraftig investeringspuckel.

Vid framtagandet av landstingets finansiella mål gjordes simuleringar och kalkyler bland annat utifrån att investeringsvolymerna skulle komma att öka kraftigt vilket i sin tur förutsatte lånefinansiering av en betydande andel av dessa. Flera av de finansiella målen är enligt LSF därför satta för att medge en hög skuldsättningsgrad samtidigt som en soliditet på lägst två procent, som framgått ovan, varit en överordnad princip (se 3.2.3).

Landstingets har brutit ner det övergripande målet om – En ekonomi i balans i fem finansiella mål.

- Ett positivt resultat enligt balanskravet (avhandlat i 3.2.1 ovan)
- Ersättningsinvesteringar ska självfinansieras till 100 procent (3.3.1)
- Lånefinansiering ska inte användas för att finansiera drift eller ersättningsinvesteringar (3,3,1)
- Kapitalkostnadernas andel får maximalt uppgå till 11 procent av de samlade skatteintäkterna (3.3.2)
- Skuldernas andel får maximalt uppgå till 131 procent av de samlade skatteintäkterna (3.3.2)

Flera av de finansiella målen är i likhet med riktlinjerna för god ekonomisk hushållning reglerade i lag eller återges i förarbeten till lagen.

När det gäller målet om ett positivt resultat enligt balanskravet, se avsnitt 3.2.1.

3.3.1 Finansiering

De två målen om att ersättningsinvesteringar ska självfinansieras till 100 procent och att lånefinansiering inte ska användas för att finansiera drift eller ersättningsinvesteringar är mer eller mindre identiska. De följer i praktiken förarbetena till kommunallagen där det framgår att det inte är förenligt med god ekonomisk hushållning att uppta lån för driftsändamål[22].

Ersättningsinvesteringar ska i huvudsak finansieras av avskrivningsutrymmet, dvs. inte lånefinansieras. Då nya investeringar normalt sett (förutsatt en inflationsekonomi) har ett högre pris än de gamla som ska ersättas krävs det ett visst överskott för att täcka denna skillnad.

Av budgeten för 2016 framkommer att ersättningsinvesteringarna planeras att underfinansieras 2016 med 744 mnkr. De medel som finns tillgängliga[23] 2016 uppgår till 4 425 mnkr. Samtidigt planeras det för ersättningsinvesteringar för 5 169 mnkr. Enligt LSF ska målet tolkas som att ersättningsinvesteringarna *i genomsnitt* under den planeringsperiod som budgeten anger ska självfinansieras till 100 procent. Att målet ska tolkas så framkommer dock inte av budgetdokumntet.

I budget 2017 (beslutad i juni 2016) prognostiseras dock att samtliga av 2016 års ersättningsinvesteringar kommer att finansieras fullt ut. Detta beror på att ersättningsinvesteringarna har minskat i storlek, eftersom landstinget har omdefinierat ett antal investeringar från ersättnings- till strategiska investeringar. Omdefinieringen har genomförts efter en översyn av klassificeringen och gränsdragningen mellan vilka investeringar som hanteras som strategiska fastighetsinvesteringar respektive som ersättningsinvesteringar och tekniska upprustningar. Flera investeringar, där merparten drivs som en strategisk om- och nybyggnation och där den tekniska upprustningen är en naturlig komponent, har enligt landstinget slagits samman.

Vid en jämförelse mellan budget 2016 och 2017 framkommer att investeringsutgifterna för de investeringar som omdefinierats från ersättnings- till strategiska investeringar uppgår till drygt 4 mdkr. Varför vissa investeringar har omdefinierats och vilka ekonomiska konsekvenser detta på sikt kan medföra för landstinget framgår dock inte av budgeten. Hanteringen medför dock att tidigare beslutade ersättningsinvesteringarna kan lånefinansieras i stället för att självfinansieras som målet anger.

Flera av de finansiella målen är indirekt knutna till de tre klassificeringarna (ersättning, strategiska samt medfinansiering) av investeringarna. Huruvida en enskild investering får lånefinansieras är avhängigt hur den klassificeras. Någon sammanställning där de planerade framtida investeringsutgifterna redovisas utifrån de tre klassificeringarna finns inte som skulle kunna underlätta analysen kring de ekonomiska konsekvenserna för landstinget av planerade omklassificeringar av investeringar.

---

[22] SKL – Kommunallagen med kommentarer och praxis, femte upplagan 2011

[23] Kassaflöde före förändring av rörelsekapital. Något förenklat avser det årets resultat exklusive årets avskrivningskostnader.

Landstingets styrdokument inom området saknar en strategi kring i vilken takt som landstingets upptagna lån ska amorteras.

3.3.2 Skuldsättning

Kapitalkostnadernas andel får enligt ett av de finansiella målen i budget maximalt uppgå till 11 procent av de samlade skatteintäkterna. Enligt budgeten för 2016 så kommer kapitalkostnadernas andel att uppgå till 10,6 procent under 2019. I budget 2017 har andelen ökat till den maximala nivån på 11 procent för 2019, en nivå som enligt budgeten även kommer att gälla för 2020. Kapitalkostnaderna ökar (netto) mellan 2019 och 2020 med 1 mdkr, men samtidigt prognostiseras skatteintäkterna öka med 3,5 mdkr. Detta gör att relationstalet kan hållas oförändrat.

Att begränsa kapitalkostnadernas andel av det samlade skatteintäktsutrymmet kan vara ett sätt att indirekt begränsa investeringsutgifterna. Kapitalkostnaderna består av avskrivningar och ränta. I dagsläget är räntenivån historiskt låg. Ökade avskrivningskostnader har därmed till viss del kunnat mötas med lägre räntekostnader jämfört med vad som tidigare planerats. Även detta har bidragit till att klara det finansiella målets maxnivå på 11 procent. Enligt landstingets beräkning kommer den genomsnittliga räntan som landstinget betalar på sina lån att öka från 2 procent 2017 till 3,7 procent 2026.

Ett kompletterande finansiellt mål är att skuldernas andel maximalt får uppgå till 131 procent av de samlade skatteintäkterna. Målet för nettoskuldens andel fungerar som ett tak för skuldsättningen. Genom att relatera det till intäkterna kommer skuldsättningen att kunna öka i takt med befolkningsutvecklingen, som har en direkt koppling till ökningen av skatteunderlaget. Soliditetsmålet begränsar inte på samma sätt skuldsättningen då det mäter relationen mellan eget kapital och summa tillgångar. Vid en låg soliditet kan skulderna öka betydligt utan att soliditeten minskar. Skuldsättningsgraden har ökat från 43 procent 2012 till 71 procent 2015.[24] Landstinget har i nuläget höga skulder och en relativt låg soliditet.

I budget 2017 har målnivån ändrats eftersom extern medfinansiering har exkluderats och målet har därmed sänkts till 120 procent. Inget av åren 2017 - 2020 når skulden upp till den satta taknivån. Den valda nivån motsvarar en skuld på knappt 90 miljarder. Vid en normalränta på uppskattningsvis 3,5 procent tillåter skuldtaket årliga ränteutgifter på drygt 3 miljarder.

3.3.3 Revisionens bedömning

Det är nödvändigt att landstingsstyrelsen har kontroll över såväl investeringarnas som låneskuldens framtida ekonomiska konsekvenser då det påverkar utrymmet för den löpande driften. Att via de finansiella målen begränsa investeringarnas påverkan på driftsekonomin kan således vara nödvändigt i en expansiv fas. Landstinget klarar förvisso i dagsläget målnivån för soliditeten på 2 procent, men det medger en kraftigt ökad skuldsättning. Revisionen efterlyser bakomliggande kalkyler till dels de finansi-

[24] Revisionens årsrapport 2015 avseende landstingsstyrelsen, RK 201505 -

ella målen, dels soliditeten för att kunna bedöma rimligheten i valda nivåer. Revisionen saknar också en plan för hur landstinget på sikt ska kunna amorterar på såväl den redan upparbetade, som planerad ökningen av landstingets skulder.

Revisionen konstaterar att utrymmet för självfinansiering är begränsat när landstinget planerar för negativa resultat efter omställningskostnader. Det finns en risk att en investering inte definieras som ersättning eller strategisk med grund i typ av investering det handlar om utan beroende på hur investeringen ska finansieras. Revisionen menar därför att när ersättningsinvesteringar omdefinieras till strategiska investeringar behöver ett motiv anges så att det blir tydligt varför så har skett och hur det påverkar landstingets skuldsättningsgrad. Givet målen om självfinansiering av ersättningsinvesteringar, ser revisionen en möjlig risk att dessa inte genomförs i den takt som behövs för att undvika kapitalförstöring när budgeten underbalanseras. I budgeten bör de underliggande transaktionerna avseende avskrivningarna framgå, dvs. hur mycket som skrivs av och hur mycket som tillkommer på grund av nya investeringar. På detta sätt blir det tydligt hur stora ersättningsinvesteringar är i förhållande till de som skrivs av.

Landstingsstyrelsen har under ett antal år kunnat utnyttja det låga ränteläget för att klara ökade investeringsutgifter och därmed högre avskrivningar än vad målet medger vid en normal räntenivå. En hög skuldsättning gör landstinget känsligt för framtida räntehöjningar. Revisionen bedömer att det kan bli svårt att uppnå det finansiella målet om räntan stiger mer än planerat framöver och om skatteintäkterna inte ökar mer än beräknat eller till och med blir lägre.

4 Incitament för att uppnå en god ekonomisk hushållning

4.1 Styrningen av den långsiktiga kostnadsutvecklingen

I landstingsfullmäktiges budget har, som framkommit ovan, sedan flera år framgått att kostnadsutvecklingstakten behöver brytas. LSF beräknar landstingets långsiktigt hållbara kostnadsutvecklingstakt och långsiktiga investeringsutrymme utifrån ett antal externt påverkande faktorer. Det innebär att såväl kostnadsutvecklingstakten som investeringsutrymmet ändras något från år till år. Den faktiska kostnadsökningstakten har under flera år tillbaka överskridit den planerade nivån, främst vid landstingets akutsjukhus och vid trafiknämnden. Under 2015 minskade dock verksamheternas kostnadsökningstakt, exklusive omställningskostnader, till 3,3 procent jämfört med 6,6 procent för 2014.[25] I fullmäktiges budget för 2016 har en underliggande kostnadsökningstakt för verksamheternas kostnader angivits till 3,3 procent.

Under hösten bedömde LSF att kostnadsökningstakten för landstinget som helhet skulle kunna klara målnivån på 3,3 procent för helåret. Mot bakgrund av att 2016 inneburit relativt goda ekonomiska förutsättningar medan pensionskostnaderna kommer att öka från 2017 och skatteintäktsutvecklingen, enligt landstingsstyrelsen, förväntas bli lägre framöver så menar LSF att landstinget helst skulle ligga något under

[25] SLL – Årsredovisning 2015, LS 2015 - 1182

målnivån för att klara kravet på lång sikt. LSF bedömde också att akutsjukhusen liksom trafiknämnden skulle kunna uppnå sina respektive resultatkrav under 2016. Dock bedömde LSF att kostnadsökningstakten för flera av akutsjukhusen kommer att överskrida den nivå som anges i budgeten.

I landstingets senaste tillgängliga månadsrapport per november[26] prognostiseras en ökning av verksamhetens kostnader för landstinget som helhet på 5,3 procent för 2016, dvs. betydligt högre än målnivån på 3,3 procent. Södersjukhuset prognostiserar per november 2016 en kostnadsökningstakt på över 7 procent. Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) prognostiserar en ökning med 4,4 procent för all hälso- och sjukvård och trafiknämnden prognostiserar en kostnadsökning på drygt 6 procent för året. I prognosen för oktober föreslår landstingsstyrelsen inga åtgärder. I revisionens granskning i slutet av 2015[27] har LSF framfört att det under åren framöver ska gå att få fram tillräckliga underlag för att styra kostnadsutvecklingen och få kontroll på investeringarna. Att verkligen ändra kulturen och styra ordentligt kan ta längre tid, men i början på året var bedömningen att förståelsen för vad som krävs fanns ute i verksamheten.

4.1.1 Åtgärder och incitament för kostnadskontroll vid beställarnämnderna

HSN prognostiserade i augusti ett underskott på 250 mnkr för 2016. Därför har hälso- och sjukvårdsförvaltningen, i enlighet med LSF:s anvisningar för verksamheter som prognostiserar ett underskott, tagit fram ett åtgärdsprogram för att få en ekonomi i balans för nämnden. Åtgärdsprogrammet innefattar bland annat åtgärder för att sänka kostnaderna och få bättre kostnadskontroll inom ett antal vårdvalsområden. I nämnden prognos per november prognosticeras underskottet till 150 mnkr, vilket innebär en förbättring jämfört med tidigare prognoser.

Vårdvalsavtalen är konstruerade med ett fåtal incitament eller mekanismer för kostnadskontroll, vilket innebär att nämndens möjlighet till kontroll över kostnadsutvecklingen är begränsad[28]. Vårdvalsområdena påverkas också av arbetet med framtidens hälso- och sjukvård (FHS)[29] där utflyttningen av vård från akutsjukhusen till bland annat vårdval är en förutsättning. I HSN:s delårsrapport 2016 anges att utmaningen är att kunna styra lokalisering av vårdverksamheter till landstingets mindre sjukhus. Utformningen av vårdval geriatrik från 2018 är här en nyckelfråga. Hur omfattande vårdvalen blir och om de etableras i landstingets befintliga lokaler utgör därför osäkerhetsfaktorer när det gäller kostnadsutvecklingen för vårdval.

Trafiknämnden fick i fullmäktiges budget 2016 i uppdrag att genomföra besparingar på 299 mnkr som en följd av att förslaget om höjda avgifter i kollektivtrafiken under 2016 inte antogs av fullmäktige som planerat. Granskning har visat att nämnden inte arbetat med kostnadsreducerande åtgärder på det sätt som fullmäktiges uppdrag formulerats utan istället med olika åtgärder som syftar till att öka intäkterna. Enligt LSF

[26] Månadsrapport november 2016, LS 2016 – 0318, som beslutas av landstingsstyrelsen den 31/1 2017
[27] Projektrapport 15/2015, Framtidens hälso- och sjukvård – planering och genomförande
[28] Landstingsrevisorernas Årsrapport 2015 Hälso- och sjukvårdsnämnden
[29] FHS är en omdaning av sjukvårdssystemet som bland annat syftar till att flytta över vård som inte kräver akutsjukhusens kompetens och resurser från akutsjukhusen till andra vårdgivare.

är det möjligt att skifta kostnadsbesparande mot intäktshöjande åtgärder så länge resultatkravet uppnås.

LSF begärde under 2015 in en tioårig resultatbudget på detaljerad nivå från trafikförvaltningen i syfte att få in underlag för bedömning av effekter på det ekonomiska resultatet på längre sikt. Trafikförvaltningen tog då fram en sådan resultatbudget utifrån beslutade investeringar samt ingångna trafikavtal. I den presentation som legat till grund för en muntlig föredragning för LSF framgår bland annat att en ekonomisk obalans förväntades uppstå i trafikverksamheten redan 2017 för att sedan öka mellan åren 2021 – 2026. Någon långsiktig plan för effektiviseringar i verksamheten har inte tagits fram inom trafikverksamheten. Av landstingets budget 2017 framkommer att obalansen har hanterats för 2017 med hjälp av ökade biljettpriser.

När det gäller landstingets kostnadskontroll av driftavtal finns det inga styrdokument som stipulerar att exempelvis ett entreprenadavtal som binder upp stora belopp av landstingets framtida ekonomiska utrymme under flera år ska beslutas i fullmäktige. En jämförelse kan göras med regelverket för investeringar[30] där samtliga investeringar på 100 mnkr och däröver ska föreläggas fullmäktige för beslut. Företrädare för LSF menar att när det gäller investeringar som ska upp för beslut i fullmäktige så handlar det ofta om att ta beslut om strategiska vägval inför framtiden. Så är enligt LSF inte fallet med löpande driftsavtal även om de låser upp landstinget för stora framtida kostnader under lång tid.

Granskningen visar dock att även driftavtal kan medföra strategiska vägval, t.ex. vissa avtal för busstrafik som möjliggör en långtgående frihet för trafikutövarna att styra både linjedragningar och turtäthet och där avtalstiden uppgår till 8 - 10 år. Dessa avtal kan medföra kraftigt ökade kostnader för landstinget, då avtalen är konstruerade utan tak och med incitament för trafikutövarna att öka resandet då de får betalt per påstigande passagerare. Exempel på motsvarande avtal inom vården är de olika vårdvalen. Inom vårdvalen finns många enskilda avtal utan varken kostnadstak per avtal eller för vårdvalet som system, eftersom konstruktionen medger fri etableringsrätt för enskilda vårdgivare.

4.1.2 Omställningsavtalen – kostnadskontroll vid akutsjukhusen

Revisionen har vid flera tillfällen de senaste åren haft synpunkter på att landstingsstyrelsens övergripande ekonomi- och ägarstyrning inte varit tillräckligt transparent och tydlig. Revisionens kritik har under flera år bland annat riktats mot otydlig ekonomi- och ägarstyrning av akutsjukhusen.

De ingångna omställningsavtalen[31] mellan ägaren, beställaren och respektive sjukhus från 2016 syftar bland annat till att begränsa kostnadsökningarna vid akutsjukhusen. Omställningsavtalen innebär att sjukhusen får en ekonomisk ram som ska täcka kostnaderna för uppdraget under perioden 2016 – 2019 Det går dock inte för LSF att

[30] Investeringsstrategi och ansvars och beslutsordning, LS 1308 – 1033 och LS 1407 - 0854

[31] Avtalen har godkänts av ägarutskottet (LS 2015 - 0815), hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN 1506 - 0845) och respektive sjukhusstyrelse

särskilja i koncernrapporteringssystemet vilka kostnader som är hänförliga till omställningsavtalen.

Under granskningen har det framkommit att flera av de intervjuade inte uppfattar den ekonomiska ramen som högsta tillåtna kostnadsnivå utan endast som en förutbestämd ersättning för uppdraget. Företrädare för sjukhusen menar att kostnadsökningar för löner, pensioner och övriga kostnader kraftigt kommer att överstiga den avtalade prisuppräkningen på 1,5 procent för perioden 2017 – 2019. De menar att ramarna på sikt kommer vara svåra att klara endast med effektiviseringar. Granskningen visar att det är otydligt om sjukhusen kan och får kompensera för kostnadsökningar inom de vårduppdrag som omställningsavtalet reglerar med ökade intäkter från annan vårdverksamhet, t.ex. via vårdval och utomlänsvård. LSF framhåller endast att omställningsavtalens vårduppdrag måste hållas inom givna ramar, då det inte finns några extra medel att dela ut till sjukhusen.

4.1.3 Revisionens bedömning

Revisionen konstaterar att den i budget beslutade underliggande kostnadsökningstakt för verksamheternas troligen inte kommer att kunna hållas för 2016 då fler av landstingets stora verksamheter i november prognostiserar betydligt högre kostnadsökningar. Detta innebär ett försämrat utgångsläge inför 2017 då bland annat pensionskostnaderna kommer att öka och skatteintäktsutvecklingen väntas försämras, men även på längre sikt.

Revisionen anser att fullmäktiges generella budskap om vikten av att sänka kostnadsnivån i verksamheterna riskerar att inte bli verklighet. Detta då förståelsen för vad som krävs ute i verksamheten påverkas av om det som för 2016 räcker med att intäkterna ökar för trafiknämnden för att uppnå ett resultat i enlighet med resultatkravet. Revisionen konstaterar också att omställningsavtalens kostnadsreducerande incitament för akutsjukhusen inte verkar ha slagit igenom i verksamheternas tolkning av avtalen och att det är otydligt om kostnadsökningar inom avtalens vårduppdrag kan kompenseras med ökade intäkter från annan vårdverksamhet. Revisionen bedömer att detta inte är långsiktigt hållbart att förlita sig på ökade intäkter i stället för att sänka kostnaderna. Intäkterna i trafiken kan rimligen inte höjas årligen och om akutsjukhusen ökar sina intäkter genom vårdverksamhet utanför avtalen riskerar det att sluta i ett svartepetterspel som motverkar intentionerna i FHS, dvs. att vård ska flyttas ut från sjukhusen för att kunna bedrivas effektivare till lägre kostnad.

Även om landstinget har incitament som bör kunna dämpa kostnadsutvecklingen inom de egna vårdverksamheterna, framförallt för akutsjukhusen, ser revisionen att det finns risk för fortsatt höga kostnader när det gäller vårdvalsområden. Det är enligt revisionens bedömning viktigt att såväl ändringar i de befintliga vårdvalen som utskiftningen av vård från akutsjukhusen till andra vårdgivare sker med kostnadsmedvetenhet och kostnadskontroll i fokus.

Revisionen menar att det inte är ovanligt att driftavtal är av strategisk art både inom trafiken och vården, till exempel vårdvalsavtalen och bussavtalen. Stora driftavtal riskerar att driva upp landstingets framtida kostnader inom både trafik- och vårdområdet trots att ambitionen i budgeten anges vara den motsatta. Driftavtal beslutas på

nämndnivå utan fullmäktiges principiella ställningstagande. Det finns inte heller något i det ekonomiska regelverket (riktlinjer eller finansiella mål) som anger principer eller strategier som kan motverka kostnadsökningar i mycket omfattande och långsiktiga avtal. Revisionen menar att det är en brist i landstingets övergripande ekonomistyrning.

4.2 Investeringarnas roll i ekonomistyrningen

I fullmäktiges budget för 2016[32] framkommer att landstingets mål om en budget i balans ska beaktas i investeringsplaneringen i syfte att säkerställa framtida resultat. De effektiviseringsvinster som investeringarna och förändringarna enligt budgeten kan ge måste realiseras för att landstinget ska kunna uppvisa en långsiktig ekonomi i balans. Pågående och planerade investeringar måste kontinuerligt följas upp.

I fullmäktiges budget 2015 fick trafiknämnden i uppdrag att ”se över ambitionsnivåer avseende beslutade och planerade investeringar för perioden 2015–2019 samt föreslå nödvändiga förändringar avseende berörda objekts tid, ekonomi och kvalitet samt därtill hörande konsekvensanalys”. Detta som en konsekvens av att det tidigare angivna investeringsutrymmet riskerade att överskridas. Enligt trafiknämndens yttrande över landstingsdirektörens planeringsunderlag inför budgetarbetet 2016 handlade det om att se över ambitionsnivån motsvarande cirka 6 mdkr över perioden 2015 - 2019.

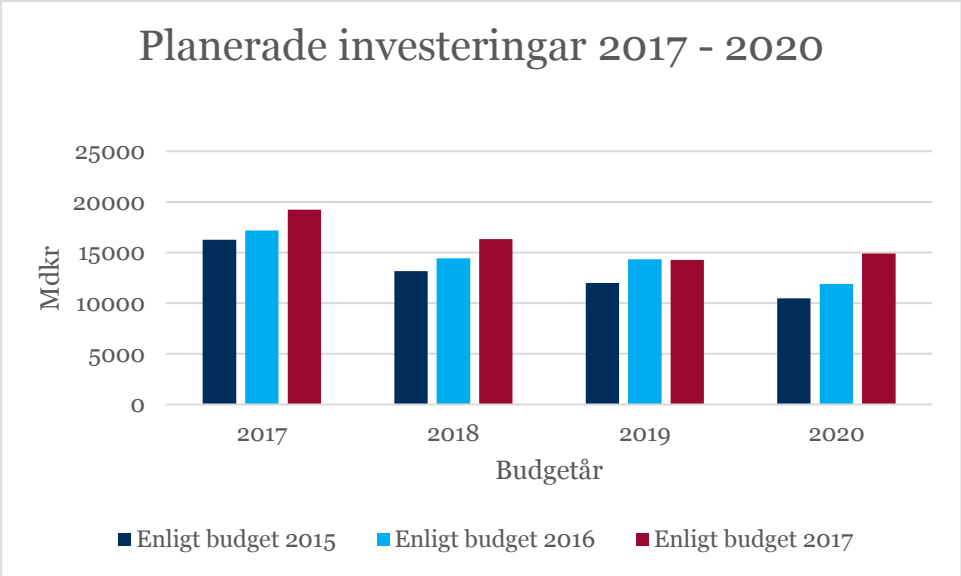
I samband med budget 2016 som beslutades i fullmäktige i juni 2015 godkändes trafiknämndens återrapportering av uppdraget trots att nämnden inte omprioriterat kollektivtrafikens investeringar i den omfattning som nämnden tidigare bedömt vara nödvändigt. För att inte överskrida investeringsramen 2016 - 2020 angavs därför i samma budget att det fanns en återstående besparing på 1,7 mdkr inom trafikverksamheten. Investeringsutgifterna för perioden 2016 – 2020 är därmed högre än de beslutade direktiven för samma period i 2015 års budget.

Landstingsstyrelsen fick därför i uppdrag att till den slutliga budgeten för 2016 se över landstingets samlade investeringar i syfte att identifiera möjliga utgiftsreduktioner för att möjliggöra att beslutade investeringsramar hålls. I landstingsstyrelsens förslag i december 2015 till slutlig budget för 2016 är investeringsplanen för 2016 densamma som i budgeten i juni. För 2016 har således inga utgiftsreduktioner föreslagits och några reduktioner för 2017 – 2020 nämns inte i beslutsunderlaget.

Under det senaste året har både beslutade och planerade investeringar förskjutits inom trafikområdet till perioden efter 2019. Dessa uppskjutna investeringar uppgår sammantaget till flera miljarder. Diagrammet nedan visar att landstingets planerade investeringar under perioden 2017 – 2020 kontinuerligt ökat mellan varje ny budget 2015, 2016 respektive 2017. I budget 2015 uppgick de samlade investeringarna för den aktuella fyraårsperioden till 52 mdkr för att i budget 2017 ha ökat till 65 mdkr.

[32] LS 2015 - 003, LS 1312 - 1542

Enligt 2017 års budget uppgår de planerade investeringarna till totalt 15 mdkr år 2020.



I budget 2016 beräknades landstingets investeringsutrymme på tio års sikt uppgå till 110 mdkr. Enligt budget 2017 är det utökat till 116 mdkr då trafiknämnden och landstingsstyrelsen har föreslagit utökade investeringar i bland annat tvärbanan (Kistagrenen) och för Roslagsbanan. Trafiknämndens återstående sparbeting för investeringar på 1,7 mdkr försvann därmed. Skälet som anges till att utökningen av utgifterna kan genomföras är att det finns beslutade intäktsförstärkningar i budgeten genom ökade biljettpriser inom kollektivtrafiken.

Enligt uppgift från LSF så visar beräkningar att landstingets samlade intäkter täcker såväl finansiering som kostnader för framtida investeringar utifrån ett koncernperspektiv. Landstingets beräkningsmodell (se avsnitt 4.3) utgår enligt LSF från objektsnivå som sammanställs till en totalnivå. Av landstingets övergripande budget framgår att det är reserverat 250 mnkr per år i resultatbudgeten för landstinget som helhet under perioden 2017 – 2020 för att finansiera kommande investeringar inom trafiken. Om dessa medel är avsedda för att finansiera kommande investeringsutgifter under perioden, eller om de avser att finansiera tidigare beslutade investeringars kapital- och driftkostnader framgår dock inte. Det framkommer inte heller om landstinget har för avsikt att även reservera motsvarande belopp för investeringar inom trafiken för de kommande åren efter 2020.

Revisionen har tidigare rekommenderat landstingsstyrelsen[33] att säkerställa kontrollen över redan beslutade investeringars framtida ekonomiska konsekvenser. I granskningen har revisionen kunnat konstatera att LSF för perioden fram till och

[33] Projektrapport 7/2015 – Investeringar – styrning och samordning inom SLL

med 2026 har fått in begärda beräkningar av framtida kapital- och driftkostnader för investeringar avseende både trafiken och investeringar i landstingets vårdfastigheter. Dessa beräkningar har använts av LSF som underlag i landstingets beräkningsmodell för framtida investeringsutrymmen och långsiktigt hållbara kostnadsutvecklingstakt. Dessa beräkningar ska dock skiljas från den av trafiken framtagna tioåriga resultatbudgeten, som även innehåller framtida driftkostnader till följd av ingångna trafikavtal (se avsnitt 4.1).

Landstinget deltar som en part i Sverigeförhandlingen tillsammans med staten. I dessa förhandlingar diskuteras bland annat ytterligare ökade investeringar i tunnelbanan i form av flera nya linjedragningar, Spårväg Syd mellan Älvsjö – Flemingsberg och eventuellt utökade investeringar i Roslagsbanan. I dagsläget är förhandlingarna inte klara så det går inte med säkerhet att säga vilka av investeringarna som kommer att bli av och när i tiden de blir aktuella. Det är inte heller klart i vilken grad som staten kommer att bidra med finansiering. Landstinget kommer dock behöva vara med som delfinansiär.

Andra osäkerhetsfaktorer är byggnation av två stationer kopplade till Citybanan som landstinget kommer att ta över från Trafikverket under 2017. Där är det ännu inte helt klarlagt vilka framtida kostnader som denna investering faktiskt kommer att generera för landstinget. När det gäller landstingets framtida satsningar på utveckling av E-hälsa och satsningen på 3R[34] är det inte klart hur det kommer att påverka investeringsutrymmet och därmed de framtida kostnaderna. I budget 2017 är det beslutat om investeringsutgifter på 2,2 mdkr för projektet, men, eftersom bl.a. kraven på den framtida vårdinformationsmiljön inte är fastställda och då arbetet med att ta fram ekonomiska kalkyler och riskanalyser för projektet fortfarande pågår[35] är det inte klart vad utgifter och kostnader för 3R-projektet kommer att bli i slutänden.

4.2.1 Akutsjukhusens ersättning för strategiska investeringar och övriga hyresrelaterade kostnader

I budgeten för 2015[36] beskrevs en modell för hyressättning av strategiska fastighetsinvesteringar vid akutsjukhusen exklusive Nya Karolinska Solna (NKS). Enligt uppgifter har hyresmodellen dock inte legat till grund för beräkningen av vilka hyror som akutsjukhusen ska betala för de strategiska fastighetsinvesteringarna. Omställningsavtalens ekonomiska ramar för akutsjukhusen under avtalstiden 2016 – 2019 innehåller en ersättning för ingångna hyresavtal avseende strategiska fastighetsinvesteringar och därtill hörande utrustningsinvesteringar per sjukhus och år. I granskningen har framkommit ett antal osäkerheter när det gäller finansieringen av investeringar via hyressättning. Ersättningen till de fyra berörda akutsjukhusen uppgår under den aktuella perioden sammantaget till närmare 6,2 mdkr. Under granskningen

[34] 3R är ett utvecklingsprojekt kring en framtida vårdinformationsmiljö tillsammans med region Skåne och Västra Götalands regionen.
[35] Revisionsrapport nr 5 2016, Styrning och samordning av digitala styrsystem – E-hälsa, RK 201606 - 0044
[36] SLL – Mål och budget 2015, LS 1403 - 0399, avsnitt; ”7.6.1 Hyresfördelningsmodell fastighetsinvesteringar”

har det inte gått att få fram uppgifter kring på vilka grunder dessa ersättningsbelopp har beräknats.

Ett annat exempel på otydligheter kring hyressättningen är att Södersjukhuset anser att ersättningen för de preliminärt beräknade kostnaderna för strategiska investeringar som sjukhuset kommer att debiteras i form av hyror under avtalstiden är för lågt beräknade. Företrädare för LSF menar dock att det är för tidigt att ta ställning i frågan då beräkningarna ännu inte är helt klara. Lokalkostnaderna för NKS ska enligt en särskild klausul ingå i omställningsavtalet med Karolinska universitetssjukhuset. Som revisionen tidigare framfört finns dock en osäkerhet om hur det ekonomiskt ska lösas om det blir aktuellt att behålla nuvarande lokaler på Karolinska i Solna eller om det inte går att lämna lokalerna så snabbt som planerat.

Den del av de tillkommande hyreskostnaderna som investeringarna genererar som inte betalas av verksamheterna ska enligt tidigare uppgifter finansieras genom en sänkning av resultatkravet på landstingsfastigheter (LFS). Detta motsägs dock av att Locum AB, som ansvarar för LFS hyror. LFS:s resultatkravet har ökat med 100 mnkr. Locum uppfattar dock att det inte ska tillämpas något avkastningskrav på strategiska fastighetsinvesteringar i samband med hyressättning av dessa framöver.

4.2.2 Revisionens bedömning

Revisionen har under flera år framfört att en av de viktigaste förutsättningarna för långsiktig styrning av landstingets ekonomi är att få kontroll på investeringsvolymerna och framtida kostnadseffekter. Landstingsstyrelsen har påbörjat arbetet med att säkerställa informationen över redan beslutade investeringars framtida ekonomiska konsekvenser fram till och med 2026 genom de beräkningar som LSF har begärt in från trafik- och vårdområdet. Revisionen anser dock att landstinget behöver utveckla beräkningarna så att det går att följa beslutade investeringars framtida kostnader och vilka intäkter som behövs för att täcka upp dessa inte bara på totalnivå utan även på nämndnivå. Huruvida den i budget 2017 beslutade taxehöjningen inom kollektivtrafiken verkligen kommer att täcka de framtida kostnaderna för de i budgeten beslutade investeringarna i Roslagsbanan och tvärbanan Kista går exempelvis inte att utläsa vare sig i budgeten eller i underliggande beräkningar.

Revisionen konstaterar att en förutsättning i fullmäktiges budget har varit att ambitionsnivån vad gäller investeringar ses över, men att de uppdrag som lämnats till dels trafiknämnden, dels landstingsstyrelsen för att se över investeringsvolymerna inte har fullföljts. Snarare har investeringsvolymerna totalt ökat under planeringsperioden trots att betydande volymer framförallt för trafiken har skjutits fram till efter 2019. Budskapet att investeringsutrymmet är begränsat riskerar att urholkas om det inte hanteras i praktiken. Revisionen bedömer detta vara ett problem i ekonomistyrningen på motsvarande sätt som fullmäktiges generella budskap om vikten av att sänka kostnadsnivån i verksamheterna (se avsnitt 4.1.3).

Revisionen menar att landstingsstyrelsen måste stärka styrningen av investeringarna för att kunna säkerställa att volymerna inte fortsätter att öka. Prioritering av investeringarna behöver inte bara göras inom vårdområdet respektive trafikområdet för sig

utan även totalt. Revisionen bedömer dock att landstingsstyrelsen är sent ute i processen när nu toppen av investeringsvolymerna nås de närmaste åren. Särskilt som landstinget samtidigt deltar som representant i förhandlingar med staten i Sverigeförhandlingen där det är osäkert vilka framtida investeringar som landstinget kommer att behöva vara med och finansiera. Risken är att investeringarnas framtida kostnadskonsekvenser ytterligare kommer att minska utrymmet för verksamhetens kostnader samtidigt som den planerade kostnadsökningstakten hittills inte kunnat nås.

Till detta kommer en betydande osäkerhet och olika signaler om hur strategiska fastighetsinvesteringar ska finansieras internt genom hyror. Revisionen menar att tydliga principer för hur lokalkostnaderna ska beräknas och sedan fördelas behöver tas fram för att kunna överblicka konsekvenserna på övergripande nivå, men även ge signaler om ekonomistyrningen ut till verksamheterna.

4.3 Modell för beräkning av långsiktigt ekonomiskt utrymme

Långsiktiga beräkningar är nödvändiga att ha som underlag för diskussioner rörande prioriteringar och bedömningar av framtida behov kopplat bl.a. till befolkningsökningen. Det gäller också strategier avseende investeringar, det vill säga hur mycket som kan/bör finansieras externt med lån och hur stor andel som kan/bör egenfinansieras. Beräkningarna och de valda strategierna tydliggör också hur mycket resurser som kan läggas på kärnverksamheten och hur stort ett eventuellt effektiviseringstryck blir för att säkerställa en hållbar ekonomisk utveckling på sikt.

Som en konsekvens av att landstingsstyrelsen under 2011 fick i uppdrag av fullmäktige[37] att genomföra en översyn av landstingets långsiktiga investeringsutrymme tog LSF fram en modell för beräkning av detta utrymme. Succesivt har denna modell utvecklats till att även beräkna en långsiktigt hållbar kostnadsutvecklingstakt för landstingets verksamheter. Beräkningsmodellen tar hänsyn till förväntad utveckling av ett antal faktorer som exempelvis framtida skatteintäktsutveckling, inflation, ränteutveckling med flera. Med hjälp av modellen kan LSF genomföra beräkningar och simuleringar kring hur investeringsutrymme, kapitalkostnadsutveckling och verksamhetskostnadsutveckling påverkas av förändringar i olika omvärldsfaktorer.

Revisionen har fått en demonstration av modellen. Granskningen, som redovisas nedan, har omfattat modellens grundantaganden och i vilken grad dessa är rimliga och realistiska samt om modellens beräkningsresultat genererar realistiska utfall som stöder landstingsstyrelsens styrning mot en långsiktigt god ekonomisk hushållning.

Revisionen har även gjort en genomgång och jämfört beräkningsmodellen med andra landstings/regioners långsiktiga kalkylunderlag. Denna visar att landstinget har en relativt hög ambitionsnivå.

[37] LS 1109 - 1261

4.3.1 Kostnadsutveckling

Modellen för framtida kostnadsutvecklingen utgår från landstingets förutsättningar på övergripande nivå. I de långsiktiga kalkylerna (huvudscenario)[38] antas volymökningar inom hälso- och sjukvården öka med cirka 1 procent årligen. Enligt befolkningsprognosen förväntas länets befolkning öka med cirka 1,6 procent per år.

Revisionen har för att kontrollera rimligheten i den antagna kostnadsökningen (för hälso- och sjukvården) räknat med de styckkostnader avseende hälso- och sjukvården som är framtagna inom ramen för kostnadsutjämningssystemet. Olika åldersgrupper efterfrågar och nyttjar hälso- och sjukvården i olika utsträckning. Beräkningen visar på ett underliggande demografiskt tryck på årliga 2 procent dvs. något högre än modellens förväntade 1,6 procent, vilket betyder att en kostnadsutveckling inom hälso- och sjukvården troligen är ett för lågt antagande. Motsvarande uppgifter saknas på trafikområdet som inte ingår i kostnadsutjämningen.

I budget för 2017 redovisas tre simulering av landstinget framtida ekonomiska utveckling med avseende på kostnadsökningstakten: hög, normal samt begränsad. Huvudscenariot, det vill säga det begränsadescenariot, utgår från 3,3 procent kostnadsökningstakt, medan normalscenariot ligger på 4 procent och det höga på 4,2 procent. Vid begränsad kostnadsökning kan landstinget redovisa positiva resultat hela perioden medan den högre kostnadsökningstakten relativt snabbt försämrar resultatet för att uppgå till nästan minus 3 mdkr 2026. De två övriga scenariernas effekter skulle, enligt budget för 2017 kunna motverkas med ytterligare rationaliseringar och/eller höjning av skattesatsen. Enligt LSF kommer en utveckling redan enligt huvudscenariot, med en kostnadsökningstakt på 3,3 procent, att kräva stora effektiviseringar. Hur stora dessa effektiviseringar är framkommer dock inte av budget 2017. Som framgått ovan (se avsnitt 4.1) prognostiserar båda de stora beställarnämnderna kostnadsökningar för 2016 som markant överstiger 3,3 procent.

Landstingets modell för beräkning av långsiktigt ekonomiskt utrymme anger en kostnadsutvecklingstakt givet ett antal styrande parametrar. Modellen tar således inte hänsyn till enskilda verksamhetsområdens behov som till exempel trafikens. Modellen anger i stället en landstingsövergripande investeringsram och kostnadsutvecklingstakt som verksamheterna, via uppmaning om effektivisering, har att förhålla sig till.

4.3.2 Intäkter från skatter, statsbidrag och utjämning

De framtida intäkterna har tidigare tagits fram i samarbetet med SKL. Sedan några år tillbaka gör dock LSF beräkningen på egen hand med underlag från SKL som bygger på deras samhällsekonomiska prognoser.

Landstinget betalar årligen en avgift för den kommunalekonomiska utjämningen. För 2016 är den budgeterad till 1 486 mnkr. År 2017 kommer den enligt budgeten att öka med 200 mnkr och 2018 med ytterligare 600 mnkr. Exakt vilka antaganden som gjorts avseende de olika delarna i den kommunalekonomiska utjämningen framgår

[38] Om inte annat anges är det huvudscenariot som avses när det refereras till den långsiktiga kalkylen

inte. LSF menar själv att beräkningarna av effekterna av den kommunalekonomiska utjämningen behöver förbättras.

För att bedöma rimligheten i landstingets beräkningar har revisionen gjort en parallell kalkyl av de framtida intäkterna. Beräkningen utgår från landstinget befolkningsprognos och senast kända antaganden från SKL avseende den samhällsekonomiska utvecklingen på kort och lång sikt. Denna beräkning ger en likartad intäktsutveckling som den som redovisas av LSF i den långsiktiga kalkylen.

4.3.3 Ränteutgifter

I modellen görs beräkningar av ränteutgifter för landstingets upplåning. I det korta perspektivet utgår ränteutgifterna från de faktiska räntevillkoren. Sedan görs en succesiv anpassning till ett normalränteläge. LSF;s antagande om ränteutvecklingen de kommande åren återges i tabellen nedan. Att bedöma ränteutveckling på flera års sikt är dock svårt. Som exempel kan nämnas att Riksbankens bedömning av reporäntan[39] endast sträcker sig till slutet av 2019 och att räntan då bedöms ligga inom ett intervall från mellan minus tre till plus fyra procent.

Antagande om genomsnittsränta på landstingets upplåning

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
2,0%	2,1%	2,5%	3,0%	3,1%	3,3%	3,3%	3,5%	3,6%	3,7%

4.3.4 Revisionens bedömning

Revisionen konstatera att landstinget i relation till andra landsting har en hög ambitionsnivå när det kommer till långsiktiga kalkyler. Förutom ett huvudscenario görs det alternativa scenarier med olika antaganden avseende kostnadsutvecklingen. En vidareutveckling av modellen skulle kunna vara att det går att göra antaganden och beräkningar per nämnd.

Revisionen bedömer att modellen fångar upp alla de delar som är relevanta för att kunna göra en långsiktig bedömning. Framtida volymberäkningar och demografiska skillnader i befolkningens långsiktiga sammansättning behöver dock utvecklas för att inte på sikt riskera att beräkningarna leder till en underskattning av ett faktiskt kommande vårdbehov av vårdtunga patientgrupper. Därmed riskerar även beskrivning av vårdens framtida kostnadsutveckling att underskattas.

Landstinget prognostiserar en kostnadsutvecklingstakt för verksamheterna på 5,3 procent (se avsnitt 4.1) under 2016. Det prognostiserade utfallet ska dels jämföras med den uppställda målnivån på 3,3 procent, dels med den uppsatta kostnadsökningstakten på 4,2 procent i landstingets högkostnadsscenario. Att årets kostnadsutvecklingstakt kraftigt överstiger nivån i högkostnadsscenariot, ett scenario som enligt landstingsstyrelsens riskerar att leda till miljardunderskott, ser revisionen som mycket oroväckande.

[39] Reporänta är den ränta som Riksbanken tillämpar när övriga banker lånar eller placerar pengar i Riksbanken.

Revisionen menar att det i anslutning till redovisningen av långsiktigt ekonomiskt utrymme bör framgå vilken typ av effektiviseringar som verksamheterna förväntas genomföra på sikt, samt vilka konsekvenser olika scenarier kan innebära för verksamheterna.

Vad gör Landstingsrevisorerna?

Landstingsrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av landstingets nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten.
Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och styrelser sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhets-revisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna finns på Landstingsrevisorernas hemsida www.sll.se/rev. De kan också beställas från revisionskontoret. Det går även att prenumerera på Landstingsrevisorernas nyhetsbrev Nytt från landstingsrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.rev@sll.se.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)
Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se
Hemsida: www.sll.se/rev
Org.nr: 232100-0016