

Landstingsstyrelsen

Resultat av granskningen av landstingets årsredovisning för år 2006

Vi har uppdragit åt vårt revisionskontor att granska den av landstingsstyrelsen överlämnade årsredovisningen över landstingets verksamhet för år 2006.

Resultatet av granskningen är dokumenterad i bifogad promemoria.

I promemorian lämnas synpunkter och förslag om hur årsredovisningen kan utvecklas. Utvecklingen är helt beroende av hur landstingsplanen utformas. Här anser vi att ytterligare arbete bör läggas på målformuleringar samt att förtydliga uppdrag och mottagare av uppdragen. Det bör vidare övervägas och klargöras vilken anslagsbindningsnivå som skall gälla i landstingplanen.

Utvecklingen av landstingets verksamhet och ekonomi kan enligt vår mening analyseras och åskådliggöras bättre. Redovisningen bör omfatta väsentliga nyckeltal över längre tidserier medan analysen bör vara framåtsyftande.

Vi noterar att kvalitén på specifikationer m m i bokslutet har förbättrats.

Liksom föregående år tar vi upp att dokumentationen av anmälan till styrelsen av inkomna handlingar och delegationsbeslut måste göras mer lättillgängliga i landstingets diarium eller via sammanträdesprotokollen.

Vi har under 2005 och 2006 granskat och föreslagit åtgärder som avser fakturahantering, anläggningsregister, finansförvaltning, bokslut m m. Landstingsstyrelsen har i anslutning till varje granskningsärende uppdragit till landstingsdirektören att vidta åtgärderna. Vi har noterat att landstingsservice i sin verksamhetsberättelse, liksom i delårsrapporten per 2006-08-31, uppger att man på grund av knappa resurser inte i önskvärd omfattning har kunnat utföra åtgärderna.

Med anledning av det nyss nämnda önskar vi en närmare redovisning med tidplan över vilka åtgärder som har genomförts, vilka åtgärder som kvarstår att genomföra samt vilka åtgärder som, med ändring av styrelsens tidigare beslut, eventuellt inte avses att genomföras.

Vi emotser landstingsstyrelsens yttrande över föreliggande promemoria senast den 1 september 2007.

För Jämtlands läns landstings revisorer

Mona Nyberg
Ordförande

Jöns Broström
V ordförande

Bilagor

PM: "Resultat av granskningen av landstingets årsredovisning för år 2006"

Kopia till

Landstingsdirektören
Bitr landstingsdirektören
Chefen för Sekretariatet
Chefen för landstingservice
Chefen ledningsstab Ekonomi

Resultat av granskningen av landstingets årsredovisning för år 2006

1. SAMMANFATTNING

Revisorerna har uppdragit åt revisionskontoret att granska landstingsstyrelsens årsredovisning över landstingets verksamhet för år 2006 och de handlingar m m som är underlag för redovisningen. Resultatet av granskningen - iakttagelser samt bedömningar och förslag - dokumenteras i det följande.

Resultatet är sammanfattningsvis:

- Både landstingsplan och årsredovisningen behöver fortfarande utvecklas i flera avseenden. Det gäller framför allt målformuleringar och redovisningen av måluppfyllelse. Målen måste bli tydligare och alltid operationella, d v s mätbara. Vidare bör det bestämmas vilken anslagsbindningsnivå som skall gälla vilket får konsekvenser både för landstingsplanens och årsredovisningens utformning. Uppdrag, anslag och ansvar anser vi dispositionsmässigt skall hållas ihop.
- Den finansiella redovisningen bör kompletteras med den framåsyftande analys som vi länge efterlyst. Motsvarande gäller landstingsplanen. Nivån för de enskilda ekonomiska målen bör också härledas och motiveras.
- Såsom framfördes föregående år föreslår vi att anslaget "finansien" ersätts med anslagen "Motsedda kostnadsökningar" och "Oförutsedda kostnader". Tydliga regler bör utarbetas för hur anslagen får disponeras.
- Utvecklingen av landstingets olika verksamheter bör åskådliggöras genom att nyckeltal både för verksamhet och ekonomi redovisas i längre tidserier.
- Det bör bestämmas hur olika organ skall redovisas - i anslutning till den s k sammanställda redovisningen eller separat med organens egna bokslutshandlingar. Vi föreslår att de väsentligaste uppgifterna för verksamheten i respektive organ sammanfattas i anslutning till den sammanställda redovisningen.
- Kvalitén på specifikationer av bokslutskonton har höjts.
- Slutligen bedömer vi att årsredovisningen trots allt ger en i stort rättvisande bild av utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och landstingets ekonomiska ställning.

2. GRANSKNINGENS OMFATTNING

Granskningen har omfattat landstingsstyrelsens årsredovisning och underlaget för denna i form av övriga politiska organs samt förvaltningens verksamhetsberättelser och bokslutsspecifikationer. Vidare har underlaget för den sammanställda redovisningen granskats vilket har bestått av företagens redovisningar samt konsolideringen av förvaltningens och företagens redovisningar. Årsredovisningen och underlaget har granskats mot landstingsplanen för 2006-2008, verksamhetsplaner år för 2006 samt landstingsstyrelsens, beredningarnas och övriga organs protokoll för 2006.

3. GRANSKNINGENS INRIKTNING

Granskningen syftar till att kontrollera om årsredovisningen uppfyller kraven i kommunallagen, lagen om kommunal redovisning, rekommendationer m m från Rådet för kommunal redovisning och annan dokumentation av god redovisningssed.

4. GRANSKNINGENS RESULTAT

4.1 Landstingsstyrelsens årsredovisning

Årsredovisningen skall vara utformad på ett sådant sätt att fullmäktige och andra intressenter kan få en återkoppling/återredovisning mot den landstingsplan och budget som beslutades för det aktuella verksamhetsåret.

4.1.1 Förvaltningsberättelsen

Vi har granskat om förvaltningsberättelsen i enlighet med föreskrifterna i lagen om kommunal redovisning omfattar en redovisning av verksamhetens utfall - kvantitativt och kvalitativt. Vidare om berättelsen ger en översikt över utvecklingen av landstingets verksamhet, upplysningar om viktiga förhållanden, en redovisning av landstingets investeringsverksamhet och hur utfallet förhåller sig till den budget som fastställts för verksamheten. Förvaltningsberättelsen skall även omfatta den verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Bedömningar och förslag

Förvaltningsberättelsen kan enligt vår mening utvecklas och förbättras i följande avseenden.

- 1) Förvaltningsberättelsen har avsnitt som i huvudsak motsvarar kraven i lagen om kommunal redovisning. Berättelsen bör dock utformas så att den bättre i följande avseenden svarar mot innehållet i landstingsplanen.

Utöver långsiktiga och kortsiktiga mål i de olika perspektiven och aktiviteter för att nå målen, innehåller landstingsplanen för år 2006-2008, om än i bilaga (10), uppdrag till varje verksamhetsområde. Förvaltningsberättelsen saknar en återredovisning av måluppfyllelse och utfall mot förväntade resultat på den sist nämnda nivån.

Som jämförelse kan iaktas att landstingsplanen för år 2007-2009 saknar uppdrag

till verksamhetsområdena på det sätt som nyss beskrivits. Planen innehåller under rubriken "Mål och handlingsplan" kortsiktiga mål och aktiviteter utan att ansvarigt tydligt anges. Det nyss nämnda får antas vara uppdrag till landstingsstyrelsen. Långsiktiga mål och mål för verksamheten i gemensamma nämnder m fl verkställande organ saknas.

Båda de nämnda landstingsplanerna innehåller ekonomiska ramar per verksamhetsområde.

Det bör bestämmas vilken anslagsbindningsnivå som skall gälla för verksamheten i landstinget - nämnd, verksamhetsområde eller annan nivå. Vi anser, som framförts tidigare, att mål och förväntat produktionsresultat, d v s uppdragen, måste hållas samman med tilldelningen av resurser/landstingsbidrag. Om verksamhetsområden, eller till och med basenhet inom primärvården (se landstingsplanen 2006-2009, bilaga 7, kapiteringsmodellen), skall vara anslagsbindningsnivå i landstingsplanen måste också framgå av planen vilka mål och uppdrag som anslaget/landstingsbidraget skall användas till. Uppdrag och ekonomi bör hållas samman i planen. Om landstingsstyrelsen och andra verkställande politikerorgan skall vara mottagare för uppdragen behöver i första hand landstingsstyrelsen komplettera landstingsplanen med en egen plan där uppdrag och resurser fördelas på/tilldelas varje verksamhetsområde.

- 2) Både målformuleringarna i landstingsplanen och återredovisningen av måluppfyllelse behöver enligt vår mening ses över. Målen måste bli tydligare och formuleras så att de större utsträckning är operationella, d v s mätbara (kvalitet och kvantitet) och tidsbestämda. Om målen är operationella så ökar förutsättningarna för att också öka kvalitén i uppföljningen och redovisningen av måluppfyllelse och därmed möjligheterna att styra verksamheten.

Ett av de väsentligaste målen för hälso- och sjukvårdsverksamheten är enligt vår mening att leva upp till vårdgarantin. Redovisningen av hur den uppfylls bör göras mer uttömmande och lättförstådd, exempelvis hur den uppfylls i egen regi respektive med hjälp av andra.

- 3) En samlad återredovisning bör göras av resultatet av särskilda utrednings- och andra uppdrag som återfinns i landstingsplanen i första hand under avsnitt 9 aktiviteter. Uppdragen i planen bör tydliggöras och alltid ha en ansvarig mottagare samt tidsangivelse för när uppdraget skall vara slutfört.
- 4) Avsnitten i landstingsplanen och årsredovisningen bör utvecklas så att olika verksamhetsområden behandlas med avseende på omfattningen av verksamheten i antal brukare, antal anställda, verksamhetsgrenar etc. Således bör exempelvis områdena Kultur, Utbildning och Landstingsservice innehålla en särredovisning av de olika verksamhetsgrenar som områdena rymmer. Med avseende på den politiska styrningen av områdena bör också anslagsnivåerna diskuteras och ses över. Det bör klargöras om de politiska organen eller tjänstemännen skall avgöra mål och resurs-

fördelningen mellan forskning och utveckling, mellan teater och musik, mellan folkhögskola och gymnasieutbildning o s v.

- 5) Utvecklingen av landstingets verksamhet, inte bara landstingets ekonomi, bör åskådliggöras med nyckeltal över en längre period än enbart jämförelse med föregående år. Om möjligt bör utvecklingen åskådliggöras i lättfattliga diagram etc.

4.1.2 Finansiell redovisning

Den finansiella redovisningen har granskats med avseende på följsamheten till föreskrifterna i lagen om kommunal redovisning samt till de rekommendationer m m som har utgetts av Rådet för kommunal redovisning.

Bedömningar och förslag

Resultat- och balansräkningarna samt finansieringsanalysen är uppställda såsom lagen om kommunal redovisning respektive rekommendationerna från rådet för kommunal redovisning föreskriver.

Vi anser att de synnerliga skäl som åberopas i avräkningen mot det s k balanskravet är godtagbara och redovisningen således uppfyller det lagstadgade kravet i detta avseende.

Den finansiella redovisningen kan dock utvecklas och förbättras i enlighet med följande synpunkter och förslag:

- 6) Redovisningen bör innehålla en närmare analys över hur målet att sänka verksamhetens nettokostnader har uppnåtts med avseende på minskningen av administration, stöd och service. Vilka arbetsuppgifter har kunnat tas bort, förändrats eller omfördelats i samband med minskningen av antalet årsarbetare etc?
- 7) Den finansiella redovisningen bör kompletteras med en framåtsyftande analys av landstingets ekonomi och inte enbart omfatta en beskrivning av ekonomiskt utfall och ekonomisk ställning vid räkenskapsårets slut. Motsvarande gäller landstingsplanen som bör redovisa en analys av det ekonomiska utrymme som kort- och långsiktigt avses kunna disponeras inklusive några alternativa scenarier där utfallet för avgörande parametrar i analysen varierar. Nivån för de enskilda ekonomiska målen bör härledas och motiveras.
- 8) Redovisningen av verksamhetsområdenas budgetavvikelser bör inte blandas med redovisningen av utfallet av övergripande anslag såsom "finansien" och/eller landstingets finansieringsbudget. Den föreslagna sammanställningen över verksamhetsområdenas budget och utfall bör motsvara landstingsplanens fördelning av ekonomiska ramar samt beloppsmässigt stämmas av och kunna härledas till beloppen i resultaträkningen för verksamhetens kostnader och intäkter.
- 9) Anslaget som benämns "finansiering" och avser landstingsgemensamma kostnader samt medel i avvaktan på underlag för senare omfördelning till verksamhetsområden, bör förslagsvis i stället benämnas "Motsedda kostnadsökningar". Det kan kombineras med ett mindre anslag för "Oförutsedda kostnader" för landstingsstyrelsens disposition. För dispositionen av dessa anslag bör knytas tydliga befogenhetsregler. Oförutsedda intäkter under året bör inte redovisas mot dessa anslag och bör inte heller kunna disponeras utan beslut av landstingsfullmäktige.

4.1.3 Sammanställd redovisning

Vi har granskat den sammanställda redovisningen med avseende på föreskrifterna i lagen om kommunal redovisning, d v s innehåll och s k konsolidering.

Bedömningar och förslag

Resultat- och balansräkning har konsoliderats enligt vedertagen konsolideringsmetod. Den sammanställda redovisningens omfattning och innehåll bör dock utvecklas i enlighet med följande synpunkter och förslag:

- 10) Enlig kommunallagen och lagen om kommunal redovisning skall årsredovisningen omfatta samtliga de juridiska personer, d v s de företag, kommunalförbund m fl, genom vilka landstinget bedriver verksamhet. För flertalet av dessa juridiska personer bifogas den kompletta årsredovisningen från dessa utöver att viss information om verksamhetens resultat återges i den s k sammanställda redovisningen i landstingets årsredovisning. Det bör bestämmas vilken av dessa två redovisningsprinciper som skall användas för återge vilken verksamhet genomförts. Förslagsvis sammanfattas det väsentligaste av varje organs verksamhet och ekonomi i anslutning till den sammanställda redovisningen. Omfattningen på redovisningen av verksamheten i dessa juridiska personer bör svara mot redovisningen av nämndförvaltningens verksamhetsområden och vice versa (se även p 5 nedan).

Stiftelsen undsättningsfonden utgör en av landstinget förvaltd stiftelse och bör behandlas som ett eget ärende och inte ingå i landstingets årsredovisning på annat sätt än övriga förvaltda stiftelser, d v s upplysning om det förvaltda värdet "inom linjen" i balansräkningen.

- 11) Konsolideringen av Länstrafiken i Jämtlands län AB bör ses över med hänsyn till att verksamheten vid "Bussgods" och tågtrafiken enbart regleras mot landstinget.

4.2 Underlaget för årsredovisningen

4.2.1 Beredningars, nämnders och förvaltningarnas verksamhetsberättelser

Granskningen av verksamhetsberättelser syftar till att kartlägga om dessa lämnar ett tillfredsställande underlag för landstingsstyrelsens sammanställning av årsredovisningen och därmed för återrapportering till fullmäktige om de i landstingsplanen och av fullmäktige i övrigt givna uppdragen för år 2006 har verkställts.

Verksamhetsberättelsernas innehåll har således stämts av mot landstingsplanen 2006-2008, mot uppdrag till landstingsstyrelsen och dess förvaltning som fullmäktige har gett vid andra tillfällen. Vi har även jämfört verksamhetsberättelserna mot de verksamhetsplaner som varje verksamhetsområde enligt uppdrag i landstingsplanen skulle upprätta under år 2006. samt mot förvaltningsledningens anvisningar för verksamhetsberättelserna.

Bedömningar och förslag

Verksamhetsberättelserna, anvisningarna för årsbokslutet samt vad som återförs i årsredovisningen från verksamhetsberättelserna kan utvecklas och förbättras i enlighet med följande synpunkter och förslag:

- 12) Landstingsstyrelsens direktiv (2002-03-27, § 41) om att produktivitetmått skall redovisas för varje verksamhet bör följas. Vilka mått som skall gälla för de olika verksamheterna bör bestämmas och inarbetas i anvisningarna för delårs- och årsbokslut.
- 13) Olika slag av projekt, inklusive sådana som delvis finansieras med EU-medel eller andra externa anslag, bör redovisas i verksamhetsberättelserna, både sådana som avslutats under året och pågående projekt. Det samma gäller andra aktiviteter som är av större betydelse för verksamheten såsom exempelvis arrangemang av nationella kurser, riks- och regionala konferenser och liknande.

4.2.2 Bokslut och specifikation av balansposter m m

Granskningen av förvaltningarnas specifikationer av balanskonton syftar till att kartlägga om räkenskaperna avslutats på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed och landstingsstyrelsens anvisningar samt att den ekonomiska redovisning som landstingsstyrelsen förelägger fullmäktige är rättvisande. Vidare bidrar granskningen med underlag för revisorernas bedömning om landstingsstyrelsen och förvaltningen har en tillfredsställande redovisnings- och förmögenhetskontroll.

Bedömningar och förslag

Vi bedömer att bokslutet i allt väsentligt ger en rättvisande bild av landstingets ekonomiska resultat och ställning. Bokslutsmaterialet kan dock utvecklas och förbättras i enlighet med följande synpunkter och förslag:

- 14) Kvalitén på specifikation av bokslutskonton har höjts. Vi föreslår dock att förvaltningen dokumenterar vilka kontroller av bokslutsspecifikationerna som gjorts centralt vid sammanställning av bokslutet innan materialet lämnas över för granskning.
- 15) Vi noterar att det fortfarande finns differenser på likvid- och avräkningskonton som är under utredning även om antalet differenser minskat jämfört med föregående år. Det framgår inte alltid differensens ålder, vem som utreder differensen och när utredningen förväntas vara klar. Detta bör alltid framgå av specifikationen till vederbörande konto.
- 16) Konton för medel och värdepapper i bank skall stämmas av mot kontoutdrag och engagemangsbesked från bankerna per bokslutsdagen. Avstämningen görs lämpligen av den "back-office-funktion" som avses införas i organisationens av finansförvaltningen. Avstämningen skall dokumenteras och liksom kontoutdrag och engagemangsbesked bifogas specifikationen för varje konto. Av dokumentationen skall framgå vem som utfört avstämningen.
- 17) Vi har i revisionsberättelsen noterat att poster i den sk projektbankboken klassificerats som skulder trots att de utgör delar av det egna kapitalet. Upplysning om detta bör lämnas i not till posten "kortfristiga skulder" i balansräkningen. Det bör

vidare övervägas om projektbankboken helt skall ersättas med att externa bidrag till projekt intäktsredovisas när bidraget inbetalas. De delar av bidraget som inte har förbrukats vid årets slut återredovisas då som överskott och ges som tilläggsanslag till de projekt som skall fortgå det kommande året.

4.3 Beslut och protokoll

Vi har granskat beredningarnas, nämndernas och landstingsstyrelsens protokoll med avseende på hur ärenden beskrivs och hur beslut utformas och dokumenteras.

Granskningen har vidare syftat till att finna underlag för bedömningen av hur verksamhet och ekonomi styrs och följs upp.

Bedömningar och förslag

Beslut och protokoll kan utvecklas och förbättras i enlighet med följande synpunkter och förslag:

- 18) Beslut som landstingsdirektören anmäler till landstingsstyrelsen samt anmälan av inkomna handlingar är knutet till följande i styrelseprotokollen angivna ärendenummer i diariet.
 - Dnr LS/4/2006, "Anmälan av delegationsbeslut till styrelsen"
 - Dnr LS/3/2006, "Anmälan av inkomna handlingar till styrelsen"

I diariet under respektive ärendenummer bör förteckningen över de anmälda ärenden/besluten/handlingarna förvaras och skannas så att de är elektroniskt sökbara så att det är enkelt att se vilka ärenden och handlingar som anmälts vid respektive sammanträde. Från förteckningen kan man om så behövs sedan få fram handlingarna i ärendet.

Om inte förteckningarna görs tillgängliga på nyss nämnt sätt bör de bifogas protokollen från landstingsstyrelsens sammanträden..

Lennart Ledin
Revisionschef
Certifierad kommunal revisor