

Resultat av granskningen av landstingets årsredovisning för år 2007

1. SAMMANFATTNING

Revisorerna har uppdragit åt revisionskontoret att granska landstingsstyrelsens årsredovisning över landstingets verksamhet för år 2007 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:

- Landstingsplan och årsredovisning kan ytterligare harmoniseras och utvecklas vad gäller analys och kommentarer samt redovisning av uppgifter som naturligen hör samman såsom verksamhetens resultat och ekonomiska utfall. Uppgifter i redovisningen behöver i vissa fall kvalitetssäkras bättre. Vi efterlyser fortfarande ett förtydligande av vilka anslagsbindningsnivåer som gäller. Uppdrag, anslag och ansvar måste enligt vår mening tydligt hållas ihop på olika nivåer för att också ansvarsutkrävande skall vara möjligt. Därmed måste också redovisningen av det verksamhetsmässiga resultatet och ekonomiska utfallet för varje ansvarsområde hållas ihop på ett bättre sätt än nu.

Vi avser i en särskild granskning senare under året återkomma till problemställningar och frågor kring mål, målformuleringar, styrning och uppföljning.

- Verksamheter som utbildning, kultur och landstingsservice är alltför översiktligt redovisade med avseende på de olika verksamhetsgrenar som dessa områden innehåller.
- Investeringsredovisningen bör utvecklas ytterligare inklusive analys och kommentarer. Redovisningen av investeringar i fastigheter bör kompletteras med en bilaga över avslutade, pågående och planerade objekt. Vidare bör återanskaffningsbehovet under planperioden, inte bara tidigare års utfall, av maskiner och inventarier redovisas fördelat på verksamhetsområden. Objektsredovisningen av maskiner och inventarier bör göras utifrån en lägre beloppsgräns än 0,5 mkr och läggas som bilaga - förslagsvis 0,1 mkr.
- Såsom framfördes föregående år föreslår vi att anslaget ”finanserna” ersätts med anslagen ”Motsedda kostnadsökningar” och ”Oförutsedda kostnader”. Tydliga regler bör utarbetas för hur anslagen får disponeras.
- Liksom tidigare anser vi att utvecklingen av landstingets olika verksamheter bör åskådliggöras genom att nyckeltal både för verksamhet och ekonomi redovisas i längre tidserier.

- Kvalitén på specifikationer av bokslutskonton behöver höjas och vi föreslår att en särskild utbildning genomförs.
- För att tillfredsställande uppfylla den uppsiktsplikt som enligt kommunallagen åvilar landstingsstyrelsen anser vi att det behövs ytterligare, mer systematiska åtgärder. Protokoll från styrelserna i de organ som omfattas av uppsiktsplikten bör inhämtas och anmälas mer konsekvent än vad som nu framgår av landstingsstyrelsens protokoll. Som vi också framhöll föregående år kan styrelsens tjänstmannastöd från förvaltningen behöva organiseras och utvecklas ytterligare för att uppsiktsplikten skall kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt.
- Sammanfattningsvis bedömer vi att årsredovisningen ändå 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 2007-2009 och fullmäktiges övriga beslut, landstingsstyrelsens fastställda handlings- och verksamhetsplaner år för 2007 samt landstingsstyrelsens, beredningarnas och övriga organs protokoll och handlingar för 2007.

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 samt andra beslut av betydelse för verksamheten som fullmäktige fattat 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 i följande avseenden bättre svarar mot innehållet i landstingsplanen.

Utöver långsiktiga och kortsiktiga mål i de olika perspektiven och aktiviteter för att nå målen, innehåller landstingsplanen för år 2007-2009 ekonomiska ramar för varje verksamhetsområde. Förvaltningsberättelsen saknar en motsvarande redovisning av verksamhetsområdenas ekonomiska utfall mot budget.

Det framgår inte om de ekonomiska ramarna per verksamhetsområde i landstingsplanen skall uppfattas som anslagsbindningsnivå från fullmäktiges sida. Av fullmäktiges uppdrag till landstingsstyrelsen att fastställa verksamhetsplaner för landstingets olika verksamheter framgår inte om detta innefattar möjligheten att ändra de ekonomiska ramarna för verksamhetsområdena.

Som revisorerna tidigare har framhållit bör det bestämmas vilken anslagsbindningsnivå som skall gälla för verksamheten i landstinget - nämnd, verksamhetsområde eller annan nivå. Vi finner därför anledning att upprepa att mål och förväntat produktionsresultat, d v s uppdragen, måste hållas samman med tilldelningen av resurser/landstingsbidrag.

Målet för den årliga ökningen av eget kapital eller de totala nettokostnadernas andel av skatteintäkterna och statsbidrag bör, som vi framfört tidigare, bestämmas till den nivå som kan anses motsvara god ekonomisk hushållning, d v s minst uppgå till de belopp som motsvarar egen finansiering av investeringar och ökningen av pensionsförpliktelserna.

Vi kommer att beröra nyss nämnda frågeställningar ytterligare i den granskning som under 2008 görs av hur mål formuleras och hur den politiska styrningen och uppföljning av landstingets verksamhet fungerar.

- 2) Det bör göras en samlad återredovisning av resultatet och/eller verkställigheten av de aktiviteter som återfinns under respektive perspektiv i landstingsplanen (avsnitt 7.x.2). Det bör tydliggöras antingen i landstingsplanen eller i landstingsstyrelsens uppdrag till verksamhetsområdena vem eller vilka som ansvarar för att verkställa de olika aktiviteterna.
- 3) Avsnitten i landstingsplanen och årsredovisningen bör utvecklas så att olika verksamhetsområden behandlas i relation till verksamhetens omfattning mätt i antal brukare, antal anställda, verksamhetsgrenar etc. Vidare bör områdena Kultur, Utbildning och Landstingsservice innehålla en särredovisning av de olika verksamhetsgrenar och den produktion som dessa områden rymmer.

- 4) Redovisningen av resultatet av respektive verksamhetsområdes verksamhet i årsredovisningen bör innehållsmässigt styras mer i detalj så att vad som redovisas blir så långt möjligt mer likvärdigt och jämförbart mellan områdena - såsom hur genomförda uppdrag, produktion, produktivitet, ekonomiskt utfall skall redovisas. Vidare bör redovisningen av det verksamhetsmässiga resultatet och ekonomiska utfallet för varje område hållas ihop.
- 5) Redovisningen av verksamheten och aktiviteter för att nå uppsatta mål kan behöva kommenteras och analyseras mera problemorienterat än vad som nu sker eftersom läsare av årsredovisningen inte har tillgång till respektive områdes verksamhetsberättelser. Ett exempel är redovisningen av insatstiderna i ambulanssjukvården (sid 25) för ambulansstationerna utanför Östersund som inte redovisas på annat sätt än att de sägs inte klara målet för insatstid.
- 6) Som vi framfört tidigare bör utvecklingen av landstingets verksamhet, inte bara landstingets ekonomi, åskådliggöras med nyckeltal över en längre period än enbart jämförelse med föregående år. Om möjligt bör utvecklingen åskådliggöras i diagramform etc.
- 7) Statistik över olika förhållanden i verksamheten bör kvalitetssäkras bättre. Vi kan konstatera att exempelvis uppgifterna i bilaga 6 om utbildningstimmar i procent av utförd tid inte ger en rättvisande bild av genomförd utbildningen av anställda. Underlaget för redovisningen har hämtats från Palett och innehåller förutom utbildningstimmar även tidsåtgång för tjänsteresor och -uppdrag, vilka inte bara omfattar utbildningsaktiviteter. Ett annat exempel är redovisningen av utfallet mot behandlingsmål för läkemedel i primärvården (Bilaga 3) som inte avstämts tillräckligt mot redovisningen i de enskilda verksamhetsberättelserna.
- 8) Vi saknar en redovisning i förvaltningsberättelsen av den primärvårdsverksamhet som bedrivs på entreprenad i Offerdal, Hede och Hammerdal. Vi har inte heller funnit några verksamhetsberättelser från dessa entreprenader. Verksamheten bör redovisas på samma sätt som motsvarande verksamhet i egen regi och intraprenad.

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 (RKR) föreskriver.

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

- 9) Investeringsredovisningen bör utvecklas ytterligare inklusive analys och kommentarer. Redovisningen av investeringar i fastigheter bör kompletteras med en bilaga över avslutade, pågående och planerade objekt. Vidare bör objektsredovisningen av maskiner och inventarier göras utifrån en lägre beloppsgräns än 0,5 mkr och läggas

som bilaga - förslagsvis 0,1 mkr. Skälen till att investeringen i växthus klassificerats som maskiner och inventarier borde ha angetts. Vidare bör återanskaffningsbehovet under planperioden, inte bara tidigare års utfall, av maskiner och inventarier redovisas fördelat på verksamhetsområden

- 10) Redovisningen av hur målet att sänka kostnaderna för administration, stöd och service har uppnåtts bör kompletteras med en analys av vilka arbetsuppgifter som har kunnat tas bort, förändrats eller omfördelats i samband med minskningen av antalet årsarbetare - exempelvis om arbetsuppgifter har förts över till sjukvårdspersonal från administrativ personal.
- 11) Som vi framfört tidigare bör anslaget som benämns "finansiering" i stället benämnas "Motsedda kostnadsökningar". Anslaget bör omfatta förutsedda kostnadsökningar för personal, hyror etc men inte omfatta medel för redan beslutade aktiviteter/verksamheter eller sådana som förutses komma tillstånd under året. De senare bör budgeteras under det verksamhetsområde där de lämpligen hör hemma. Anslaget för motsedda kostnadsökningar kan kombineras med ett mindre anslag för "Oförutsedda kostnader" för landstingsstyrelsens disposition. För dispositionen av nämnda anslag bör knytas tydliga befogenhetsregler. Oförutsedda intäkter under året bör inte redovisas mot dessa anslag och bör endast kunna disponeras av landstingsstyrelsen efter beslut av landstingsfullmäktige.
- 12) Vi har i revisionsberättelsen angett att poster i den s k projektbankboken har klassificerats som skulder trots att de utgör delar av det egna kapitalet. Detsamma gäller anslagsmedel som reserverats genom skuldbokföring. Upplysning om förekomsten och omfattningen sådana klassificeringar bör lämnas i not till posten "kortfristiga skulder" i balansräkningen.

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:

- 13) 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 2007 har verkställts.

Verksamhetsberättelsernas innehåll har således stämts av mot landstingsplanen 2007-2009, mot uppdrag till landstingsstyrelsen och dess förvaltning som fullmäktige har gett vid andra tillfällen. Vi har även jämfört verksamhetsberättelserna mot de uppdrag/verksamhetsplaner som landstingsstyrelsen fastställt för varje verksamhetsområde 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:

- 14) Verksamhetsberättelserna bör mera konsekvent avspegla verksamhetsplanerna till sin disposition. Planernas struktur och innehåll kan behöva ses över och göras mer enhetlig mellan olika verksamhetsområden.
- 15) Både verksamhetsmässigt resultat och ekonomiskt utfall av olika slags 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.
- 16) Analysen i verksamhetsberättelserna av utfallet mot olika målvärden bör utvecklas. Vidare behöver produktivetsmåttens ses över så att de överensstämmer med vedertagen definition på produktivitet.

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 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:

- 17) Kvaliteten på specifikationerna av bokslutskontona kan förbättras. Det saknas inte sällan underlag som styrker det saldo och de poster som kontospecifikationerna in-

nehåller. Berörd personal bör uppmärksammas ytterligare på kravet på specifikationernas innehåll i anvisningarna för bokslutet. Vi bedömer att särskild utbildning kan behöva genomföras för att kvalitén på specifikationerna skall förbättras.

- 18) Vid kontroll mot förteckningen över tillgångar i form av "Aktier, andelar och bostadsrätter" (Kto 1310) återfanns inte aktiebrev för Länstrafiken AB, Information for medical purpose in Stockholm AB, Jämtlandsgården AB samt delar av aktieinnehavet i Landstingsbostäder i Jämtland AB. Förteckningen innehåller inga uppgifter om var handlingarna förvaras. Det kan även noteras att aktier i NCB på ett mindre belopp finns upptaget i förteckningen. Dessa bedöms sakna värde och bör avskrivas. Det kan även noteras att årliga insatsbesked från föreningar inte finns bilagda specifikationen. Sådana bör framdeles biläggas. Aktuell "mapp" är delvis ostrukturerad och innehåller även inaktuellt material. Hanteringen av värdehandlingarna förefaller allmänt behöva en översyn.
- 19) Kontona 1711 "Interimsboken värdepapper" (3.324.646 kr) och 1712 "Interimsboken över/u-kurs värdepapper" (- 4.894.308 kr) saknar bilagor som visar hur beloppen tagits fram.
- 20) Vi noterar att det fortfarande finns differenser på likvid- och avräkningskonton som är under utredning. Liksom tidigare framgår inte alltid differensens ålder, vem som utreder differensen och när utredningen förväntas vara klar. Dessa uppgifter bör alltid framgå av specifikationen till vederbörande konto.
- 21) Om den s k projektbankboken fortsättningsvis skall användas bör det ske konsekvent för alla projekt även för de inom exempelvis utbildning och kultur. Det bör också tydliggöras vilka aktiviteter som får klassificeras som projekt och vilka aktiviteter som är hänförliga till ordinarie verksamhet och där medel inte får balanseras (reserveras) genom interimsbokföring.

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:

- 22) Vi har under flera år uppmärksammat landstingsstyrelsen på dess övergripande ansvar för landstingets angelägenheter samt den s k uppsiktsplikten. Enligt denna krävs att styrelsen aktivt följer verksamheten i nämnderna, beredningarna, landstingsföretagen samt de kommunalförbund och finansiella samordningsförbund som landstinget är medlem i.

Vi kan notera att styrelsen vid flera tillfällen fått information och/eller haft anled-

ning att handlägga ärenden, som exempelvis ägardirektiv, som rör enskilda företag. Det torde dock enligt vår mening krävas mer åtgärder för att systematiskt uppfylla uppsiktsplikten mot samtliga de organ som omfattas av denna. Protokoll från styrelserna i ovan nämnda organ bör inhämtas och anmälas mer konsekvent än vad som nu framgår av landstingsstyrelsens protokoll. Som vi också framhöll föregående år kan styrelsens tjänstmannastöd från förvaltningen behöva organiseras och utvecklas ytterligare för att uppsiktsplikten skall kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt.

Lennart Ledin
Revisionschef
Certifierad kommunal revisor