

LANDSTINGS- REVISORERNA

Landstingsstyrelsen/koncernledning Årsrapport 2006

- Det ekonomiska resultatet för landstingskoncernen för 2006 uppgår till – 2 149 mkr, en avvikelse mot budget med –2 580 mkr. Resultatet har belastats med jämförelsestörande engångsposter om 3 335 mkr för uppräknings av pensionsskuld, avsättning för principbeslutade omstruktureringsåtgärder m.m.
- De jämförelsestörande posterna är tydligt och öppet redovisade men har enligt sakkunniga bedömare inte helt skett i enlighet med god kommunal redovisningssed. Motiv och underlag är inte i alla delar tillfredsställande redovisade.
- Bortsett från de jämförelsestörande posterna utvisas ett resultat om + 1 186 mkr. Det positiva resultatet beror på ökade skatteintäkter och förbättrat finansnetto som mer än uppväger de kostnadsöverskridandena, som särskilt vårdsektorn och de stora akutsjukhusen svarat för.
- Den löpande ekonomiska redovisningen har i huvudsak hållit fortsatt god kvalitet. Den övergripande ekonomiska kontrollen bedöms ha varit godtagbar. Fastlagda finansiella mål har uppnåtts. Revisionen har påpekanden om de jämförelsestörande posterna men noterar att den löpande redovisningen och redovisningen för landstingets verksamheter i övrigt i allt väsentligt skett enligt god sed. Räkenskaperna bedöms i dessa delar som **rättvisande**.
- Vad gäller kravet på ekonomisk balans bekräftar 2006 års resultat landstingets grundproblem med otillräckligt eget kapital och små marginaler för den löpande driftekonomiska utvecklingen. De ökande kostnaderna måste bättre bemästras. En starkt långsiktig planering krävs med hänsyn till driftkostnadsutveckling, pensionsförpliktelser och kommande hantering av växande investeringsbehov.
- Den samlade styrningen av verksamhet och ekonomi bedöms för 2006 som **ej helt acceptabel**. Det gäller särskilt den ekonomiska beslutsprocessen som påtagligt försämrats under 2006. Revisionskritik riktas mot hanteringen av de stora sjukhusens ekonomi. Kritik riktas också mot oklarheter i styrningen av SL och kollektivtrafiken.
- Den interna kontrollen har med något undantag bedömts som **tillräcklig**. Det är viktigt att tydliggöra styrelsers och nämnders ansvar för effektiva och affärsmässiga upphandlingar. Enligt sakkunniga bedömare finns ytterligare besparingspotentialer.
- Vårdens beställarstyrning har utvecklats när det gäller uppföljning och redovisning av vårdens innehåll och kvalitet, men det finns fortfarande behov att utveckla beställarstyrningen och beställarens agerande gentemot vårdgivarna. Det finns fortfarande påtagliga brister när det gäller tillgängligheten inom delar av primärvård och psykiatri.

SAMMANFATTNING

Revisionen av Landstingsstyrelsens verksamhet under år 2006 har utgått från av de förtroendevalda revisorerna fastställd revisionsplan och utförts i enlighet med gällande lagstiftning, landstingets regelverk samt god revisions sed för kommunal verksamhet. Beslut, rapporter och protokoll från landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige har löpande följts.

De förtroendevalda revisorerna har under året haft genomgångar med finanslandstingsrådet landstingsstyrelsens presidium, samt företrädare för utskott och beredningar. Revisionskontoret har arbetat i fortlöpande kontakt med ansvarig tjänstemannaledning.

2006 års ekonomiska resultat

Resultatet för landstingskoncernen uppgår till - 2 149 mkr, en avvikelse mot budget med - 2 580 mkr. Resultatet belastas av jämförelsestörande poster om 3 335 mkr, som tydligt har redovisats i den framlagda årsredovisningen. Det gäller avsättningar för pensionskostnader avseende sänkt diskonteringsränta samt förändrat livslängdsantagande (- 1 382 mkr), pensionskostnader avseende nytt pensionsavtal KAP KL (- 157 mkr), pensionskostnader för numera kommunanställda inom äldreården m.m. (Ädelreformen - 240 mkr), omstruktureringsåtgärder (- 600 mkr) samt en kapitalkostnadsersättning till Statens Järnvägar (- 956 mkr).

Bortsett från de jämförelsestörande posterna utvisas ett ekonomiskt resultat om + 1 186 mkr. Det positiva resultatet har i huvudsak sin orsak i ökade skatteintäkter och förbättrat finansnetto. Samtidigt har kostnadsutvecklingen för den löpande verksamheten överskridit budgetramarna såväl för vården som för trafiken. Särskilt kostnadsutvecklingen för de stora akutsjukhusen har varit påtaglig.

Vad gäller den löpande redovisningen, den kortperiodiska rapporteringen och den slutliga årsredovisningen för 2006 är revisionens samlade bedömning att denna hållit fortsatt god kvalitet. Prognoskvaliteten har varit godtagbar och den löpande redovisningen har gjorts enligt god sed.

Den löpande övergripande ekonomiska kontrollen får i huvudsak anses ha varit godtagbar. Revisionen noterar att delårsbokslutet fortsättningsvis kommer att tidigareläggas. För finansförvaltning och likviditetshantering föreligger ingen kritik. De av fullmäktige fastlagda finansiella målen har uppnåtts.

De jämförelsestörande posterna

De ovannämnda redovisningsåtgärderna för pensionskostnader, omstruktureringar m.m. har med hänsyn till posternas specifika karaktär, beloppsmässiga storlek och jämförelsestörande effekt blivit föremål för särskild granskning med stöd av oberoende utomstående redovisningsteknisk expertis. Expertbedömningen har avrapporterats med särskild PM, som bifogas denna rapport.

Expertbedömningen kan sammanfattas enligt följande:

- Ränteberäkningar och livslängdsantaganden följer inte givna rekommendationer från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Detta försvårar jämförbarhet och är inte i överensstämmelse med god sed.
- Vad gäller omstruktureringskostnaden och gjord avsättning framhålls att denna visserligen är beslutad men ej så framskriden i verkställighet att hela kostnaden bör påföras 2006 års resultatredovisning. Bedömningen är att redovisningen i så fall inte blir rättvisande.
- Vad gäller övriga jämförelsestörande poster föranleder dessa inga kritiska synpunkter från konsulterad expertis. Regleringen av AB SL:s ersättning till Statens Järnvägar har godkänts av den auktoriserade revisorn.

Med hänsyn till gjorda expertutlåtanden finner revisionskontoret vid den samlade bedömningen för sin del att hanteringen av de jämförelsestörande posterna inte framstår som helt förenlig med god kommunal redovisnings-sed. Hanteringen är tydligt särredovisad från räkenskaperna i övrigt men motiv och underlag är inte i alla delar tillfredsställande redovisade.

Till alla delar i övrigt bedömer revisionskontoret att de av landstingsstyrelsen framlagda räkenskaperna för 2006 i allt väsentligt är rättvisande.

Balanskravet

Med redovisningen av ett underskott följer det lagfästa kravet att redogöra för hur man avser att, inom en treårsperiod, återställa den ekonomiska balansen. Landstingsstyrelsen har föreslagit fullmäktige att synnerliga skäl åberopas för att inte reglera underskottet. Revisionskontoret får för sin del notera detta och att det står fullmäktige fritt att besluta i frågan. Någon administrativ överprövning av detta kan numera inte ske.

Vad gäller sakfrågan om ekonomisk balans i SLL vill revisionskontoret påminna om det grundläggande kravet på en långsiktigt hållbar hantering av verksamhetsmässiga åtaganden och ekonomiska förutsättningar. Med 2006 års ekonomiska resultat bekräftas att landstingets ekonomiska problem kvarstår med otillräckligt kapital och långsiktigt små marginaler i den löpande driftekonomiska utvecklingen. De ökade kostnaderna måste bemästras. En långsiktig analys och planering krävs för finansieringen av de framtida stora investeringarna, driftkostnadsutvecklingen samt ökningen av pensionsutbetalningarna.

Styrning av verksamhet och ekonomi

Landstingsstyrelsens har i uppdrag att utöva den samlade styrningen av landstingets verksamhet och ekonomi. Granskningar under 2006 visar att formerna för den övergripande styrningen har brister när det gäller att åstadkomma en tydlig sammanhängande styrkedja. Det finns även brister när det gäller att ge fullmäktige en informativ redovisning av hur mål och uppdrag har genomförts under året, även om en viss utveckling har skett. Landstingsstyrelsen bör se över inriktning och former för sin styrning

genom budget och uppföljning. Syftet bör vara att skapa rimliga förutsättningar för landstingsfullmäktiges ledamöter att bedöma det verksamhetsmässiga och ekonomiska resultatet.

Hälso- och sjukvården är landstingets största verksamhet. Ändå saknar den samlade årsredovisningen till stora delar en redovisning av vårdens innehåll, kvalitet och verksamhetsresultat. Däremot innehåller årsredovisningen för Beställare Vård numera en relativt god och välstrukturerad redovisning av vården ur ett befolkningsperspektiv.

Ekonomistyrningen behöver stärkas inom landstinget. Några resultatenheter redovisar underskott och trenden visar fortsatt ökade verksamhetskostnader under 2006. De närmaste åren kommer att präglas av en förändringsprocess i enlighet med fullmäktiges budgetbeslut. Mot denna bakgrund behöver den löpande verksamheten bättre präglas av budgetdisciplin och aktiva kostnadsreducerande åtgärder.

Ägarstyrningen har utvecklats även om en del återstår. Nuvarande ägarpolicy och ägardirektiv bör kompletteras med att tydliggöra ansvar, roller och styrformer och andra strategiska delar i en utvecklad ägarstyrning.

Vad gäller beställarstyrningen av vården finns relativt väl fungerande former för att förmedla pengar/finansiering och uppdrag till vårdgivarna. Däremot saknas en tydlig beställarstrategi och ett gemensamt förhållnings sätt för beställarnas företrädare. Utvecklingen av beställarstyrningen är givetvis också en fråga om vilken roll denna ges i landstingets övergripande styrning. Oavsett att en särskild hälso- och sjukvårdsnämnd nu inrättats har landstingsstyrelsen det övergripande ansvaret för hur de landstingsövergripande styrsystemen fungerar i relation till varandra

Sammantaget bedöms styrningen som *ej helt acceptabel*. Brister som revisionen har påtalat tidigare år har alltså inte åtgärdats. Det gäller delar av ägarstyrningen. Det gäller också ekonomistyrningen och den ekonomiska beslutsprocessen som påtagligt har försämrats under året. Det gäller särskilt hanteringen av de stora sjukhusens ekonomi. Också för kollektivtrafiken och styrningen av SL föreligger allvarlig revisorskritik. Det gäller såväl oklarheter i relationen mellan den centrala landstingsledningen och SL som brister i bolagets interna och externa styrning och kontroll. Förbättringar vad gäller kollektivtrafikens styrning, kontroll och resultatrapportering är ett gemensamt ansvar för landstinget centralt och berörda styrelser och nämnder.

Sjukvården

De totala kostnaderna för hälso- och sjukvården har inte oväsentligt överskridit budget. Under året har fullmäktige i särskilda beslut fått tillskjuta totalt 332,5 mkr. Beställarens kostnad var år 2006 totalt 34,6 miljarder kronor, vilket innebär ett överskridande i bokslutet på närmare 115 mkr. Orsakerna uppges vara i första hand utvecklingen av

läkemedelskostnader samt en kraftig besöksökning i primärvården (närmare 5 %).

För år 2006 redovisas att befolkningen är mer nöjd med vården än tidigare år och att tillgängligheten till vården ökat genom bl.a. etablering av närakuter (totalt finns 13 stycken). Dessutom har det skett en viss ökning av befolkningens självupplevda hälsa. Samtidigt som tillgängligheten har ökat till närsjukvården har besöken också ökat både på sjukhusens akutmottagningar och på närakuterna, vilket kan tolkas som att närakuterna inte medfört någon påtaglig avlastning av sjukhusens akutmottagningar eller oplanerade besök hos husläkarna.

För att upprätthålla vårdgarantin redovisas att 173 mkr anvisats för bl.a. ”extrabeställningar”. Väntetiderna anges dock närma sig vårdgarantigränsen.

I granskningar under 2006 har revisionen bl.a. noterat:

- kvarstående brister när det gäller att leva upp till 1999 års tandvårdsreform och rätten för vissa grupper till uppsökande munhälsobedömning och nödvändig tandvård,
- att väntetiderna till neuropsykiatrisk utredning och behandling har förbättrats, men på vissa håll fortfarande är alltför långa,
- att en relativt stor andel berörda chefer i delar av länet anser att samverkan mellan primärvård och psykiatri fungerar dåligt i praktiken
- att även om tillgängligheten till vården förbättrats finns fortfarande lokala brister när det gäller primärvård och psykiatri.

Trafiken

2006 har varit ett speciellt år för trafiken genom försöket med trängsel-skatten. AB SL redovisar att antalet resande var större än det ökade utbudet av kollektivtrafiken. Även Waxholmsbolaget har haft en ökning av antalet passagerare. Trenden med minskat antal färdtjänstresor fortsätter. Andelen nöjda resenärer i SL-trafiken är inte högre än den var 2003, när inte uppsatta mål för 2006 och ligger mycket långt från de långsiktigare målsättningarna. Resenärerna hos Waxholmsbolaget och Färdtjänstnämnden är mer nöjda.

Vad gäller SL:s verksamhetsutveckling noteras fortsatt allvarliga problem med trafikens tillgänglighet, punktlighet och kvalitet. Revisionen har också påmint om trygghets- och säkerhetsfrågorna för resenärer och personal. Resenärernas omdömen om kollektivtrafiken bekräftar en på alltför många områden oacceptabel kvalitetsnivå. Det gäller särskilt pendeltågstrafiken där omedelbara förbättringar krävs.

Styrfrågorna för AB SL behöver bli föremål för klarlägganden. Det gäller såväl relationen mellan bolaget, fullmäktige och den centrala landstingsledningen som frågor kring AB SL:s interna styrning och relation till

entreprenörer och intressenter. Också frågor kring styrelsens och VD:s ekonomiska kontroll behöver klargöras.

Miljöfrågor

Landstingets miljöarbete redovisas med utgångspunkt från målen i Miljö Steg 4, med förbehållet att bedömningarna är preliminära och att mer utförlig slutredovisning av detta program sker senare under våren.

I redovisningen framhålls bland annat att spårtrafiken fullt ut drivs med förnybar el, att SL nått målet om 25% förnybara drivmedel i busstrafiken, att 75% av värme och el kommer från miljöanpassade energikällor, att en lustgasspjälkare installerats vid Karolinska universitetssjukhuset Huddinge samt att certifierade miljöledningssystem nu finns i alla landstingets verksamheter.

Revisionen kommer i särskild ordning att granska den slutliga redovisningen av Miljö steg 4.

Intern kontroll

Den interna kontrollen har i samband med 2006 års granskning, med enstaka undantag, bedömts vara *tillräcklig*. Under 2006 har arbete pågått med upprättande av intern kontrollplaner. Några nämnder och styrelser har ännu inte fattat beslut om intern kontrollplan, men arbete pågår.

En granskning har genomförts av GVD (Gemensam Vårdokumentation) som visar på problem, som behöver åtgärdas innan ett breddinförande sker. Det gäller bl.a. ytterligare teknisk analys innan projektstart, strategisk framförhållning för IT-stöd i vården samt etablerandet av en enhetlig teknisk standard för journalsystem inom landstinget.

Granskningen av den centrala upphandlingsenheten och av SMIL-projektet (Smarta inköp i landstinget) visar att det krävs ett bättre helhetsgrepp om landstingets upphandlings- och inköpsverksamhet. Det är viktigt att tydliggöra styrelsernas ansvar för att tillvarata gjorda erfarenheter och ta hem vinster. Det finns ytterligare betydande besparingspotentialer.

Landstingsstyrelsens samlade årsredovisning för 2006

Enligt revisionens bedömning har informationsinnehållet i årsredovisningen 2006 i flera avseenden utvecklats positivt jämfört med år 2005. Det återstår dock, som ovan framhållits, att bättre återredovisa verksamhetens innehållsmässiga utfall och kvalitet. Det är angeläget att landstingsledningen till kommande år väsentligt förbättrar detta.

Revisionen har också, som ovan redovisats, synpunkter på hanteringen av de stora särskilda jämförelsestörande posterna. Räkenskaperna bedöms i denna del vara ej helt förenliga med god kommunal redovisningssed. För övrigt bedöms årsredovisningen i allt väsentligt vara rättvisande och upprättad i enlighet med kommunallagen och lagen om kommunal redovisning.