

## REVISIONSRAPPORT

### Rapport 2003

## Landstingsstyrelsen Löpande granskning av intern kontroll

- I delårsrapporten redovisas ett prognostiserat helårsresultat för SLL-koncernen på – 2,2 miljarder mot – 1,6 Mdr enligt fullmäktiges budget. Större delen av överskridandet 490 mkr utgörs av försämrade skatteintäkter. I budget 2003 beslutade åtstrammingsåtgärder har varit otillräckliga. Länsrättens dom bekräftar vad som påpekades i 2002 års revision om nödvändigheten av balans i budgeteringen.
- Förbättringar beträffande beslutsprocesser och styrformer har noterats. Ekonomin redovisas fortlöpande för landstingsstyrelsen och blir föremål för beslut. Ägarstyrningen har förtydligats. Avtalsproceduren mellan vårdens beställare och utförare har funnit bättre former. Vårdens ersättningsystem, är under översyn. det är nu viktigt att specifika ägardirektiv tas fram för samtliga bolag.
- De stora omstruktureringar som förutsatts i förslag till budget för 2004 kommer innebära svårigheter att följa beställar-/utföraremodellen. Ansvarsfrågor och ekonomistyrning kan bli otydliga. Dessa risker behöver uppmärksammas redan nu.
- Landstingsstyrelsen har i juni delegerat sitt driftsansvar för produktionsområdena till Ägarutskottet. Klargörande bör ske hur uppdraget ska förenas med utskottets huvudsakliga uppgift att utöva och utveckla ägarstyrningen.
- Det har hittills saknats såväl relevant verksamhetsuppföljning i form av olika nyckeltal, som analyser av t ex sjukhusens utveckling. Ägarutskottet rekommenderas att kraftfullt driva frågan om utvecklingen av styrinstrument för produktivitets- och verksamhetsuppföljning.
- Vi har noterat brister i den interna kontrollen hos BKV, särskilt vad gäller vårdfakturor och upphandling. Den interna kontrollen inom SLL:s verksamheter ligger i övrigt i allt väsentligt på en fortsatt godtagbar nivå.
- Resultatet av årets egenvärdering pekar på att medvetenhet om kostnadsansvar och insatser för kostnadsreduktion fr a inom sjukvårdsproduktionen. Arbetet med att vidareutveckla medvetenheten om och metoderna för kostnadsreduceringar måste drivas vidare.
- Vi efterlyser en mer offensiv upphandlingshantering i syfte att utnyttja de potentialer som finns inom området samordnad upphandling.

2003-11-12

Landstingsstyrelsen

**Revisionsrapport över löpande granskning av intern kontroll 2003 avseende Landstingsstyrelsen**

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sammanträde 2003-11-12

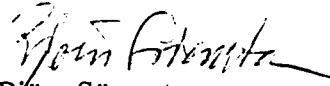
- att godkänna och överlämna rapporten med bilagorna 1-8 till Landstingsstyrelsen för kännedom och yttrande senast 2004-01-23, samt
- att omedelbart justera paragrafen.

Revisorerna beslöt därtill att göra följande uttalande till bilaga 5; Beställarkontoret Vård:

”Vi noterar alltför stora brister i den ekonomiska och administrativa redovisningen/kontrollen och efterlyser Landstingsstyrelsens synpunkter och åtgärder. En fördjupad granskning måste göras inför slutrevisionen”.



Georg Jönsson  
ordförande



Björn Sörenstam  
sekreterare

## Rapport 2003 Landstingsstyrelsen Löpande granskning av intern kontroll

### 1. REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING

Revisionens mål är att verka för korrekt redovisning, god ordning, tillfredsställande säkerhet och hög effektivitet i landstingets verksamhet. Den löpande granskningen av verksamheten vid Landstingsstyrelsen för år 2003 med underliggande utskott och beredningar har omfattat:

**bevakning** av beslutsprocess, styrelsehandlingar samt andra handlingar av betydelse

**uppföljning** av hur tidigare års rekommendationer har åtgärdats

**löpande revision** avseende den interna kontrollen enligt för varje område särskilt upprättade granskningsprogram och därtill kopplade bedömningskriterier.

I 2003 års revision prioriteras främst ekonomistyrning med fokus på kostnadsreducerande åtgärder.

Granskning och avrapportering av den löpande revisionen har anpassats till den nya förtroendemanna- och tjänstemannaorganisationen och följande rapportstruktur gäller för år 2003:

I. Rapport: Rapport löpande granskning av intern kontroll avseende Landstingsstyrelsen 2003

II. Bilagor:

1. Rapport 2003 SLL:s koncernledning. Löpande granskning av intern kontroll avseende övergripande frågor inom områdena:
  - \* Koncernledning
  - \* Personaladministration
  - \* IT-verksamhet
  - \* Fastighetsekonomi
  - \* Upphandlingsverksamhet
  - \* Representationshantering
  - \* Bidragsgivning
2. Rapport 2003 Landstingskontoret. Löpande granskning av intern kontroll
3. Rapport 2003 Koncernfinansiering. Löpande granskning av intern kontroll
4. Rapport Landstingsfastigheter Stockholm. Löpande granskning av intern kontroll
5. Rapport 2003 Beställarkontor Vård. Löpande granskning av intern kontroll
6. Rapport 2003 SLPO. Löpande granskning av intern kontroll
7. Rapport 2003 SPO. Löpande granskning av intern kontroll
8. Rapport 2003 NLPO. Löpande granskning av intern kontroll

- I denna huvudrapport som har fokus på helheten redovisas bedömningar avseende
- Den övergripande styrningen
  - Genomförandet av fullmäktiges uppdrag till Landstingsstyrelsen
  - Beställarstyrning (HSU)
  - Ägarstyrning (ÄU)
  - Övergripande analys avseende administrativ och redovisningsmässig kvalitet
  - Kostnadsreducerande åtgärder
- Omstrukturering av landstingets centrala administration

Revisionen har skett under ledning av respektive enhetschef. Granskningen har utförts av Revisionskontorets yrkesrevisorerna och i förekommande fall med stöd av anlitate konsulter.

Granskningen har utförts i överensstämmelse med god revisionssed och enligt fastställd plan. Rutingranskning och stickprovsvis substansgranskning har genomförts. Iakttagelser och kommentarer redovisas för respektive granskningsobjekt i bilagorna

1 - 8.

## **2. DEN ÖVERGRIPANDE STYRNINGEN**

En god intern kontroll omfattar alla de faktorer i verksamhetens organisation, styrning och redovisning som syftar till att säkerställa en effektiv och korrekt utförd verksamhet. Resultatet av våra **preliminära** bedömningar av den interna kontrollen avseende den övergripande ekonomistyrningen sammanfattas nedan. Slutlig bedömning kommer att lämnas i årsrapporten.

### **2.1 Det ekonomiska läget**

Delårsrapporten för år 2003 utvisar ett prognostiserat resultat för helåret på - 2,2 miljarder kronor. Landstingets djupa ekonomiska problem kvarstår. Lagen och dess grundläggande krav på god ekonomisk hushållning ger inte utrymme för några fortsatta budgetöverskridanden.

Fjolårets revision utmynnade i mycket allvarlig kritik och icke beviljad ansvarsfrihet för den centrala ekonomiska ledningens bristande kontroll över organisationen, dess styrning och kostnadsutveckling.

### **2.2 Uppföljning av föregående års iakttagelser**

Vid 2002-års revision framfördes allvarlig kritik i årsrapporten avseende Landstingsstyrelsen – SLL:s koncernledning, vilken utgjorde underlag för de förtroendevalda revisorernas ställningstagande i ansvarsfrågan. Revisorerna avstyrkte att ansvarsfrihet skulle beviljas de ledamöter som tillhört Landstingsstyrelsens majoritet under perioden 2002-01-01—2002-10-31. Vid uppföljning av föregående års iakttagelser framgår följande:

<b>Iakttagelser 2002</b>	<b>Läget hösten 2003</b>
Ett återställande av ekonomin enligt lagstiftningens krav på god hushållning och balans fordrar mycket radikala åtgärder. Arbete i den riktningen har påbörjats, men måste drivas vidare med full kraft.	Koncernledningen har lagt förslag till budget 2004 som är i balans. Förslaget innehåller krav på skatthöjning, höjning av SL-kortet, strukturförändringar och utbudsbegränsningar inom hälso- och sjukvården, rationaliseringskrav på samtliga SLL-ägda verksamheter samt sänkt investeringsvolym fr o m 2004.
Den löpande kostnadsutvecklingen har de senaste åren medfört stora överskridanden. Under åren 2000 och 2001 har fullmäktige under löpande år justerat vårdens ekonomiska ramar. Något sådant beslut har inte aktualiserats under 2002. Landstingets ekonomiska underskott har under året tillåtits växa utan ställningstaganden och beslut från styrelsens sida. Landstingsstyrelsen har varken behandlat eller besvarat Hälso- och sjukvårdsnämndens framställning om resurstillskott om 750 Mkr för 2002.	Landstingsstyrelsen har under 2003 löpande behandlat respektive månadsbokslut för SLL-koncernen. Av månadsrapporteringen framgår att landstingets verksamhet har inte anpassats till tillgängliga resurser. Denna situation är ohållbar. I budget för 2003 beslutade saneringsåtgärder har ej varit tillräckliga.
Landstingsstyrelsen har under perioden 2002-01-01 – 10-31 helt uraktlåtit att besluta om åtgärder för att bemästra den stora ekonomiska obalansen. Från HSN i april ingiven hemställan om utökad budgetram på 750 Mkr har lämnats obesvarad. Landstingsstyrelsens ekonomistyrning har givits omdömet <i>oacceptabelt</i> .	Landstingsstyrelsen har i förslag till budget 2003 föreslagit en rad uppdrag i syfte att åtgärda brister i styrning och kontroll samt för att bemästra den ekonomiska obalansen. I samband med behandlingen av månadsbokslutet för mars har ytterligare åtgärder förslagits för att uppnå kontroll. Landstingsstyrelsen har dock underlåtit att ta ställning till de underbalanserade budgetar som redan i februari redovisades från bl a Huddinge sjukhus och AISAB. LS har därmed bidragit till att skapa otydlighet om vilka förutsättningar som gäller för verksamheterna. Rättelse har dock skett i delårsbokslutet. Efter länsrättens dom har ursprungliga budgetdirektiv reviderats på tjänstemannanivån och förslag lagts om en budget i balans för 2004.
Vårdsektorns ersättningssystem och interna avtalsprocedurer behöver väsentligt förbättras för att skapa fungerande styrformer. Även under 2002 har avtal mellan beställare och utförare slutits mycket sent och i vissa fall inte alls. Detta är <i>oacceptabelt</i> . Landstingsstyrelsen har ett övergripande ansvar för arbetsordningen.	Ny förtroendemanna- och tjänstemannaorganisation har beslutats och genomförts under 2003. Förutsättningarna för en effektivare beställare-utförareorganisation har förbättrats och avtalsläget är bättre 2003.

I den nya förtroendemannaorganisationen har merparten av landstingets verksamhet lagts direkt under landstingsstyrelsen med dess utskott.

Revisionen kan notera förbättringar beträffande beslutsprocesser och styrformer. Ekonomin redovisas fortlöpande för landstingsstyrelsen och blir föremål för beslut. Ägarstyrningen har förtydligats. Avtalsproceduren mellan vårdens beställare och utförare har funnit bättre former. Vårdens ersättningssystem, som revisionen starkt kritiserat, är under översyn.

De strukturåtgärder inom vården som ligger i 2004 års budgetförslag (tjänstemannaförslaget) kommer dock att utsätta beställar-/utförarmodellen och dess tillämpning för mycket stora påfrestningar. De stora förändringar med flyttningar, nedläggningar och sammanslagningar av verksamheter som förutsätts, kommer innebära svårigheter att följa det tänkta rollspelet och upprätthålla de ekonomiska transaktioner som förutsätts i modellen. Detta innebär i sin tur att ansvarsfrågor och ekonomistyrning kan bli otydliga. Dessa risker behöver uppmärksammas redan nu. Vidare behöver man diskutera hur den relativt omfattande beställarorganisationen (förtroendevalda + tjänstemän) skall anpassas och förhålla sig till den nya situationen.

### **3. GENOMFÖRANDE AV LANDSTINGSFULLMÄKTIGES UPPDRAG TILL LANDSTINGSSTYRELSEN**

I landstingsfullmäktiges beslut om budget för år 2003 har ett antal uppdrag givits till landstingsstyrelsen avseende bl a åtgärder för ökad kostnadskontroll och budget i balans samt för utveckling av landstingets lednings- och styrformer.

Delårsbokslutet innehåller en tillfredsställande redovisning av vad som hittills genomförts respektive vad som är påbörjat eller ännu ej verkställt.

Den i delårsrapporten för SLL-koncernen intagna redovisningen återges nedan:

Uppdrag	Arbetsläge
Framställan till regeringen angående landstingets möjligheter att efterleva kommunallagens krav om budgetbalans	Genomfört
Redovisning senast hösten 2003 av på vilket sätt årsbalans kan uppnås och hur de negativa resultaten kan återställas samt vilka konsekvenser detta medför	Redovisas i förslag till budget 2004 samt i särskilt ärende
Översyn av hälso- och sjukvårdens utbuds- och produktionsstruktur avseende bl a volym, fördelning, utnyttjandegrad och resursanvändning	Pågår och kommer delvis att redovisas i budgetförslaget. Samlad redovisning sker i rapport från 3S.
Förslag till hur ökad samordning mellan de två universitetssjukhusen kan komma till stånd	Redovisas i budgetförslaget
Utreda och lämna förslag till förändringar av budgetprocessen	Genomfört
Översyn av samtliga ägardirektiv samt förslag till ägardirektiv för enheter där detta saknas	Pågår. Förslag till ägarpolicy och generella ägardirektiv behandlas av fullmäktige den 7/10 2003.
Utreda och lämna förslag till förändringar av ersättningssystemen i hälso- och sjukvården samt tandvården	Förslag till utredningsplan har antagits av landstingsstyrelsen (aug 2003)
Förslag till personalpolicy för landstingskoncernen	Pågår
Förslag till ny jämställdhetspolicy för landstinget	Ingår i förslaget till personalpolicy
Översyn av landstingets totala bidragsgivning till för landstinget icke-obligatoriska verksamheter	Pågår. Resultatet behandlas i budgetförslaget avseende 2004.
Utreda när och hur vårdexport bör ske liksom förutsättningarna för att öka volymen export av vårdtjänster	Utredningsdirektiv fastställdes av ägarutskottet den 25/9 2003
Utreda och lämna förslag till en övergripande trafikstrategi	Pågår. Förslag beräknas vara klart i december 2003.
Översyn av enheten för Samhällsmedicin	Fullmäktige har beslutat om besparing på 60 mnkr fr o m 2004 inom kunskapscentra
Utreda vilka åtgärder som kan genomföras i syfte att förbättra produktiviteten i landstingskoncernens verksamheter	Behandlas i budgetarbetet.

#### 4. BESTÄLLARSTYRNING (HSU)

Den nya politiska och administrativa organisation som gäller från och med 2003 innebär bland annat att ett samlat beställaransvar skapades för hälso- och sjukvården.

Arbetsfördelningen inom beställarorganisationen innebär att landstingsstyrelsen beslutar om budget och ekonomisk flerårsplan inom de av fullmäktige fastlagda riktlinjerna och ekonomiska ramarna. Styrelsen skall också besluta om ersättningsystemens huvudsakliga utformning, samt alla frågor av ”särskild” principiell betydelse. I övriga frågor sker delegation till HSU eller tjänsteman.

De geografiska sjukvårdsberedningarnas uppgift är att ur ett lokalt befolkningsperspektiv verka för att närsjukvården utvecklas. Beredningarna ska ha ett tydligt befolkningsansvar och bilda basen i beställararbetet. Förslag och redovisningar ska underställas HSU för erforderliga beslut.

Beredningarna för landstingsgemensamma sjukvårdsfrågor har också ett befolkningsperspektiv, men hanterar främst frågor av generell natur som rör hela eller stora delar av landstingsområdet. En huvuduppgift är att säkra jämlik tillgång till hälso- och sjukvård för hela befolkningen.

Beställarplanen för 2003 fastställdes av HSU i februari, men blev dock aldrig fastställd av landstingsstyrelsen. Beställarorganisationens (HSU:s och beredningarnas) budgetarbete inför 2004 har utgått ifrån de direktiv som fastställdes i april och som innebar en fortsatt underbalanserad landstingsbudget.

Efter sommaren har bedrivits ett parallellt budgetarbete med ett sk snabbspår, i syfte att föreslå utbudsbegränsningar för att få ned kostnaderna och kunna lägga en budget i balans år 2004.

#### ***Revisionskontorets kommentarer:***

Det är ännu för tidigt att utvärdera arbetet i HSU och beredningarna. En genomgång av handlingar och protokoll ger dock bilden av att ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och HSU ännu inte är helt tydlig. Likaså noterar revisionskontoret att kopplingen mellan HSU och de olika beredningarna är svag, liksom att beredningar sinsemellan har utvecklat olika arbetssätt. Det bör vara viktigt att uppdraget förtydligas såväl för HSU som för beredningarna, bland annat när det gäller arbetsprocessen i samband med framtagande av underlag för budgetbeslut.

Delårsbokslutet saknar en övergripande resultatanalys utifrån beställarbefolkningsperspektivet. Landstingsstyrelsens årsredovisning bör innehålla en analys av hur beställarna har klarat av fullmäktiges mål i befolkningsperspektivet i form av ett "patientbokslut", till exempel avseende uppdraget att få till stånd en mer jämlik sjukvård inom länet.



När det gäller avtalshantering har revisionskontoret uppmärksammat att HSU i oktober fattat beslut om att förlänga några vårdavtal utan förlängningsklausul. Förutom en tveksamhet till om detta är förenligt med upphandlingslagstiftningen väcker det också viktiga frågor om hur vårdens beställare följer upp och värderar genomförda vårdentreprenader inför eventuella beslut om nya avtalsperioder alternativt beslut om ny upphandling. Kontoret planerar en fördjupad granskning av detta inför slutrevisionen.

Budgetprocessen under året, särskilt arbetet med att snabbt ta fram förslag till kostnadsbesparingar, väcker frågor om vilka processer som kan hanteras i den *beställar- utförarmodell* som landstinget använder för att styra hälso- och sjukvården. Teoretiskt har denna styrning förutsättningar att fungera väl och de senaste åren har vi kunnat notera en positiv utveckling, bl a på det sättet att vårdavtal/överenskommelser vartefter har fått fleråriga avtalsperioder och därmed skapat en ökad långsiktighet för den komplexa vårdverksamheten.

Beställarstyrningen har utvecklats med sikte på att skapa långsiktiga förutsättningar. I den aktuella situationen, när omfattande strukturförändringar kan komma att genomföras med kort framförhållning, har koncernledningen valt att styra genom andra, mer direktverkande beslut om verksamhetsförändringar och ingrepp i den landstingsdrivna verksamheten.

Däriigenom ges andra förutsättningar än de som gällde då beställarna och de landstingsdrivna verksamheterna under sommaren/hösten 2003 utarbetade vårdavtal eller principöverenskommelser, vilket kan innebära behov av omförhandlingar. I ett sådant läge kan givetvis överenskommelser med landstingsdrivna vårdenheter förhandlas om, medan detta torde vara betydligt svårare avseende avtal med privata vårdgivare. Detta tydliggör samtidigt att skilda förutsättningar gäller för privata och landstingsdrivna verksamheter.

Dessa frågor kommer att belysas ytterligare inför slutrevisionen

## 5. ÄGARSTYRNING (ÄU)

För att förtydliga och förstärka landstingets ägarstyrning har fr o m 2003 ett ägarutskott inrättats under landstingsstyrelsen.

Ägarutskottets uppgift är att tydligare än vad som tidigare gjorts formulera och följa upp direktiv gentemot vårdproducenterna utifrån de uppdrag och direktiv som fastställts av fullmäktige. Arbetet i styrelserna för akutsjukhusen ska löpande följas och utvärderas.

I budgeten har ett antal uppdrag givits som helt eller delvis berör ÄU:s ansvarsområde, såsom översyn av hälso- och sjukvårdens utbuds- och produktionsstruktur, förbättring av produktiviteten, översyn av samtliga ägardirektiv, översyn av personalpolicyn, utveckling av en samlad strategi för att minska sjukskrivningarna samt att utarbeta en investeringsplan för 2003-2007.

### ***Revisionskontorets kommentarer***

Revisionskontoret kan konstatera att ägarutskottet genom sin tillkomst har aktiverat ägarstyrningen. Generella ägardirektiv har under hösten tagits fram för styrelser och bolag. Det är angeläget att dessa snarast kompletteras med specifika ägardirektiv. ÄU har också i maj lagt fram förslag om en investeringsprocess, som reglerar vem som beslutar om vad inom angivna beloppsgränser. Revisionskontoret förutsätter att beslut fattas om en investeringsplan i samband med kommande budgetbeslut.

Koncernledningen har på ÄU:s uppdrag haft löpande kontakt med sjukhusen och produktionsdirektörerna. Särskilt frekventa har mötena varit vid de enheter som haft problem, t ex HS, KS och NLPO.

Landstingsstyrelsen har i juni delegerat sitt driftsansvar för produktionsområdena till ÄU, som ska fungera som "driftstyrelse". Det är oklart vad en sådan delegation kommer att innebära i praktiken. Utskottets roll blir inte helt okomplicerad, i och med att detta uppdrag ska förenas med utskottets huvudsakliga uppdrag att utöva och utveckla ägarstyrningen.

Utskottet har vid sina månatliga sammanträden behandlat ett relativt stort antal frågor och också fattat ett antal beslut avseende i huvudsak vårdproduktionen, såsom organisation av psykiatrisk akutmottagning och strukturöversyn av den psykiatriska vården inom NLPO.

Arbetet med att ta fram en personalpolicy har påbörjats och beslut har tagits om en strategi för att minska antalet hyrläkare.

När det gäller den viktiga uppgiften att förbättra produktiviteten har det hittills saknats såväl relevant verksamhetsuppföljning i form av olika nyckeltal, som analyser av t ex sjukhusens utveckling. Sådana uppgifter är nödvändiga för att ÄU aktivt ska kunna arbeta med att utföra sitt uppdrag. I delårsbokslutet redovisas inte heller någon produktivetsförbättring under år 2003. ÄU rekommenderas att kraftfullt driva frågan om utvecklingen av styrinstrument för produktivets- och verksamhetsuppföljning.

## **6 ÖVERGRIPANDE ANALYS AVSEENDE ADMINISTRATIV OCH REDOVISNINGSMÄSSIG KVALITET**

### **6.1 Omfattning och inriktning - Löpande granskning av intern kontroll 2003**

2003 års löpande granskning av intern kontroll vid SLL: s styrelser/nämnder/bolag har genomförts enligt god sed och av revisionskontoret utarbetade rutiner. Dessa har omfattat granskningsprogram för verbala omdömen, granskningsprogram med bedömningskriterier för betygssättning enligt en femgradig skala från "oacceptabelt" till "mycket bra" samt mallar för rapportutformning.

Granskningen har omfattat samtliga i SLL-koncernen ingående förvaltningar och aktiebolag. Vid årets granskning av den interna kontrollen har särskilda granskningsprogram tillämpats inom följande granskningsområden:

GRANSKNINGSOMRÅDE	OMDÖME
Verksamhetsstyrning	Verbala omdömen avseende ändamålsenlighet samt starka och svaga sidor beträffande styrning av verksamhet och kvalitet

GRANSKNINGSOMRÅDE	OMDÖME
<b>Styrning</b>	För varje granskningsområde har granskning utförts enligt särskilt utformade granskningsprogram med bedömningskriterier för betygssättning (" <i>rating</i> ") enligt en femgradig skala med omdömena: <b>"Oacceptabelt"</b> <b>"Ej helt acceptabelt"</b> <b>"Acceptabelt"</b> <b>"Bra"</b> <b>"Mycket bra"</b>
Ekonomistyrning	
<b>Ekonomiska redovisningens kvalitet</b>	
Löpande redovisning	
Delårsbokslut	
Rutiner kring vårdfakturor	
Sammanvägd bedömning	
<b>Administrativa kontrollernas kvalitet</b>	
Ansvar och befogenheter	
IS/IT	
PA/Lönerutiner	
Upphandling	
Sammanvägd bedömning	

Tidigare år har alla granskningsområden, utom verksamhetsstyrning, viktats samman till *en* sammanfattande bedömning av den interna kontrollen. I 2002 och 2003 års granskningar har betygssättning och sammanfattande bedömningar skett för revisionens *tre* huvuduppgifter:

*1. Om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt*

- Verksamhetsstyrning
- Ekonomistyrning

*2. Om räkenskaperna är rättvisande*

- Sammanställd bedömning av den ekonomiska redovisningens kvalitet

*3. Om den interna kontrollen är tillräcklig*

- Sammanställd bedömning av de administrativa kontrollernas kvalitet

Merparten, eller 75 %, av förvaltningsenheterna inom SLL har under ledning av revisionskontoret granskats genom anlitade konsulter.

I bolagen har den löpande granskningen utförts av auktoriserade revisorer enligt ABL 10 kap. Lekmannarevisorn har granskat verksamhetens ändamålsenlighet och den interna kontrollen i enlighet med ABL 11 kap. 4 §. Lekmannarevisorerna skall i

sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs, 9 kap. 8 § KL. Revisionskontoret har anlitats som sakkunnig vid denna granskning.

I den nedanstående sammanställningen över 2003 års löpande granskning redovisas resultaten för samtliga SLL:s förvaltningar och bolag avseende respektive granskningsområde.

## 6.2 Bedömning av 2003 års löpande granskning - totalsammanställning för SLL-koncernen

Resultatet av den löpande revisionen har förelagts de förtroendevalda revisorerna och lekmannarevisorerna i särskilda revisionsrapporter avseende respektive nämnd/styrelse/bolag. De bedömningar som lämnats i revisionsrapporterna har sammanställts på totalnivå för SLL: s samtliga förvaltningar och bolag. I nedanstående tabell redovisas de procentuella andelarna av bedömningarna för respektive granskningsområde jämfört med 2002 års procentuella andelar inom parentes.

### *Bedömning per granskningsområde, SLL-koncernen:*

Granskningsområde	Oacceptabelt	Ej helt acceptabelt	Acceptabelt	Bra	Mycket bra
Ekonomistyrning	0 % (2,9 %)	10,7 % (17,1 %)	28,6 % (34,3 %)	53,6 % (40,0 %)	7,1 % (5,7 %)
<b>Den ekonomiska redovisningens kvalitet</b>					
Löpande redovisning	0 % (0 %)	3,6 % (0 %)	25,0 % (22,9 %)	64,3 % (71,4 %)	7,1 % (5,7 %)
Delårsbokslut	0 % (0 %)	3,6 % (0 %)	21,4 % (14,3 %)	67,9 % (74,3 %)	7,1 % (11,4 %)
Rutiner kring vårdfakturor <sup>1)</sup>	0 % (0 %)	100 % (100 %)	0 % (0 %)	0 % (0 %)	0 % (0 %)
Sammanvägd bedömning	0 %	3,6 %	25,0 %	64,3 %	7,1 %
	0 %	0 %	42,9 %	51,4 %	5,7 %
<b>De administrativa kontrollernas kvalitet</b>					
Ansvar och befogenheter	0 % (0 %)	0 % (0 %)	28,6 % (11,4 %)	46,4 % (71,4 %)	25,0 % (17,1 %)
IS/IT	0 % (0 %)	12,0 % (6,1 %)	48,0 % (36,4 %)	40,0 % (54,5 %)	0 % (3,0 %)
PA/Löner	0 % (0 %)	4,0 % (0 %)	12,0 % (21,9 %)	80,0 % (71,9 %)	4,0 % (6,3 %)
Upphandling	0 % (0 %)	11,5 % (20,6 %)	26,9 % (26,5 %)	57,7 % (44,1 %)	3,8 % (8,8 %)
Sammanvägd bedömning	0 %	3,6 %	39,3 %	46,4 %	10,7 %
	0 %	0 %	51,4 %	42,9 %	5,7 %

1) Omfattar ca 25 Mdr – hanteras hos Beställarkontor Vård (BKV)

Vid en jämförelse av bedömningarna för år 2002 och 2003 framgår både positiva och negativa skillnader. Till de positiva hör *ekonomistyrning* som utmärker sig

genom förbättringar inom samtliga betygsnivåer. Dock kvarstår underkänt betyg för 10,7 % av de granskade enheterna, som utgörs av KS och MediCarrier AB samt Landstingshuset i Stockholm AB. Kritik har riktats mot styrelsens oförmåga att besluta om åtgärder för att prognostisera och reducera de betydande underskotten i förhållande till fullmäktiges budgetbeslut, respektive bristande lager redovisning samt avsaknad av löpande ekonomiuppföljning. Även *upphandling* visar bättre resultat än föregående år. Andelen "ej helt acceptabelt" har minskat till 11,5 %. Det beror på att vårdupphandlingarna, erhållit bättre omdömen 2003. Området *IS/IT*, som länge haft bedömningarna koncentrerade till "ej helt acceptabelt/acceptabelt", har förbättrats under de senaste åren. I årets granskning har antalet enheter som erhållit bedömningarna "bra" eller bättre dock reducerats från 57,5 % till 40,0 %.

De sammanvägda omdömena för *den ekonomiska redovisningens kvalitet* och för *de administrativa kontrollernas kvalitet* utvisar att en enhet har erhållit underkänt betyg, men att omdömena i övrigt förbättrats i förhållande till år 2002

*Sammanfattningsvis kan konstateras den interna kontrollen inom SLL:s verksamheter i allt väsentligt ligger på en fortsatt godtagbar nivå.*

### **6.3 Redovisningsmässig kvalitet i SLL-koncernens delårsrapport för år 2003**

#### ***a) SLL-koncernens sammanställda delårsrapport per 2003-08-31***

På uppdrag av revisionskontoret har KPMG genomfört en översiktlig granskning av landstingskoncernens koncernredovisning per 2003-08-31.

Granskning har inte påvisat några väsentliga brister och koncernredovisningen har bedömts ge en rättvisande bild av landstingskoncernens resultat och ställning per 2003-08-31. Granskningen har inte påvisat förändrade redovisningsprinciper sedan 2002-12-31.

Iakttagelser och vissa rekommendationer syftande till att öka precisionen och/eller effektivisera arbetet har förmedlats till landstingskontorets koncernredovisningsenhet.

#### ***b) Sammanställning över bedömningar avseende samtliga styrelser/nämnders/bolags delårsrapporter per 2003-08-31***

För att möjliggöra jämförelser med tidigare del- och årsbokslut avseende allmän ordning och kvalitet i bokslutsarbetet lämnas en bedömning för respektive granskningsområden av revisionskontoret eller av revisionskontoret anlitate konsulter samt av de auktoriserade revisorerna i SLL: s bolag. Bedömningen sker enligt en femgradig skala och omfattar samtliga styrelser/nämnders/bolags delårsbokslut, totalt 28 enheter varav 14 bolag (37enheter/14 bolag år 2002).

**Samtliga nämnder/styrelser/bolag 2003 - antal omdömen samt %-andelar:**

Granskningsområde	Oaccep- tabelt	Ej helt acceptabelt	Acceptabelt	Bra	Mycket bra
1. Organisation av bokslutsarbetet	0 0,0 %	1 3,4 %	2 6,9 %	16 55,2 %	10 34,5 %
2. Tillämpning av god redovisningssed/SLL: s redovisningsprinciper	0 0,0 %	0 0,0 %	6 20,7 %	16 55,2 %	7 24,1 %
3. Avstämningsrutiner	0 0,0 %	2 6,9 %	4 13,8 %	17 58,6 %	6 20,7 %
4. Värderingar och periodiseringar	0 0,0 %	3 10,3 %	8 27,6 %	13 44,8 %	5 17,2 %
5. Tillämpning av SLL:s rapporteringsanvisningar	0 0,0 %	1 3,4 %	9 31,0 %	15 51,7 %	4 13,8 %
<b>6. BEDÖMNING AV DEN INTERNA KONTROLLEN I BOKSLUTSPROCESSEN</b>	0 0,0 %	1 3,4 %	6 20,7 %	18 62,1 %	4 13,8 %

Vid en jämförelse med boksluten år 2002 kan följande noteras:

- 96,6 % av enheterna har beträffande ”**6. Den interna kontrollen i bokslutsprocessen**” erhållit bedömningen acceptabelt eller bättre. Vid delårs- och årsbokslut 2002 erhöll samtliga enheter motsvarande bedömning.
- En försämring har skett för följande granskningsområden som erhållit underkända omdömen, dvs:
  1. *Organisation av bokslutsarbetet* – ej helt acceptabelt (MediCarrier)
  3. *Avstämningsrutiner* – ej helt acceptabelt (BKV och MediCarrier)
  4. *Värderingar och periodiseringar* – ej helt acceptabelt (BKV, AB SL och MediCarrier)

Vid 2002 års delårsbokslut gavs omdömena *acceptabelt eller bättre* för dessa granskningsområden.

För granskningsområdet 5. *Tillämpning av SLL:s rapporteringsanvisningar*, som är nytt för år 2003, har 34,4 % av bedömningarna avsett *ej helt acceptabelt* eller *acceptabelt*. Det är noterbart att en så stor enhet som SL-koncernen ej erhållit godkänt omdöme med anledning av förvaltningsberättelsens utformning.

*Sammanfattningsvis kan trots vissa försämrade omdömen konstateras att kvaliteten i de lokala delårsrapporterna som helhet betraktat ligger på en godtagbar nivå.*

## 7. KOSTNADSREDUCERANDE ÅTGÄRDER

### *Egenvärdering av den interna kontrollen 2003– kostnadsreducerande åtgärder*

Årets enkät har inriktats mot kostnadskontrollen hos styrelser (nämnder/bolag) där fokus riktats mot styrelsernas (nämndernas/bolagens) ansvar för den ekonomiska utvecklingen. Enkäten har utformats med inriktning mot att klarlägga status i arbetet med kostnadsreduceringar inom följande områden:

- Personalkostnader
- Lokalkostnader
- Upphandling
- Läkemedelskostnader

Resultatet av årets egenvärdering av den interna kontrollen redovisas i en särskild rapport. Nedan lämnas en sammanfattning av gjorda iakttagelser inom respektive frågeområde:

#### ***Personalkostnader***

Generellt kan sägas att sjukvårdens enheter över lag gör insatser för att begränsa såväl *personalkostnadsutveckling* som *personalinhyrning*. Denna slutsats stöds också av intervjuer som revisionskontoret genomfört med personal- och ekonomichefer vid samtliga sjukhus. Övriga förvaltningar/bolag förefaller, med några undantag, mindre engagerade i ett sådant arbete, trots att flera enheter har en personalkostnadsutveckling som ligger betydligt över 5%.

Det finns skäl att påpeka att kostnadstaket (5%) gäller personalkostnadsutvecklingen, inte enbart lönekostnadsutvecklingen. Det föreligger oklarheter kring de mål, som rör personalkostnader, i budget 2003 och plan för 2004-2005. I samband med granskning av kostnadsutvecklingen på personalområdet har revisionen haft svårigheter att få fram klara besked om målens exakta innebörd. Detta försvårar givetvis såväl efterlevnad som uppföljning.

#### ***Lokalkostnader***

Lokalkostnaderna beräknas under 2003 öka med c:a 1,7 %, dvs betydligt mindre än för andra kostnadslag. Möjligheten till besparingar på lokalkostnader bedöms enligt enkätsvaren som små. Enkätsvaren och kommentarerna, indikerar dock att det i sig går att spara ytterligare på lokaler. Det finns emellertid en mängd hinder och brister i incitament, som gör det mycket svårt att åstadkomma lokalbesparingar i praktiken. Det ges många sådana exempel i enkäten, t ex löper hyresavtalen över ett flertal år, brist på långsiktig strukturplanering samt att outnyttjade lokaler inte kan lämnas tillbaka till Locum och ge hyresreduktion.

#### ***Upphandling***

Mot bakgrund av landstingets ytterst ansträngda ekonomiska läge är det förvånande att enkätsvaren inte mer entydigt pekar på att *upphandlingsverksamheten* är föremål för en mer aktiv genomlysning i syfte att åstadkomma besparingar och effektiviseringar för den egna verksamheten och för landstinget i stort.

Endast en enhet har i samband med avsnittet om planerade kostnadsreducerande åtgärder uppgivit att viss samverkan kring upphandlingar påbörjats med andra sjukhus. Här finns en reell möjlighet att utveckla både samverkan i upphandlingar mellan olika enheter inom SLL, t.ex. mellan sjukhusen, men också sambruk av resurser mellan t.ex. olika sjukhus när det gäller sådan utrustning som är mer kapitalkrävande och som inte används regelbundet.

Det torde även finnas en möjlighet att höja andelen avrop på centrala avtal. Om SLL:s samlade köpevolym ökar på ramavtal som tecknats av SLL Upphandling medför detta stora besparingar för landstinget både vad avser minskade administrativa kostnader men också i lägre priser och i övrigt förmånligare villkor genom en större volym.

### **Läkemedelskostnader**

Inom BKV pågår aktiviteter för att dämpa kostnadsutvecklingen för *läkemedelsförmånen*. Av enkäten framgår att kostnaderna för förmånen prognostiseras öka med 5% jämfört med 2002, vilket i det närmaste är en halvering av ökningstakten jämfört med tidigare år. Dock anges att den bakomliggande strukturella kostnadsökningstakten fortfarande ligger kvar på ca 10% och att ökningen tillfälligt har motverkats av stora prissänkningar på ett antal stora preparat och produktområden. Mot den bakgrunden är det väsentligt att genomförandet av läkemedelsstrategin prioriteras.

Även bland vårdproducenterna pågår olika aktiviteter för att dämpa kostnadsutvecklingen för läkemedel. Hälften av enheterna har åtgärdsplaner för hur detta ska ske, medan några hänvisar till budget 2004 eller att arbete med åtgärdsplan pågår. Ett produktionsområde poängterar vikten att verksamheterna inom området, främst primärvården, vidtar aktiva åtgärder för att begränsa kostnaderna för förskrivna läkemedel, vilket revisionskontoret bara kan understryka.

### **Revisionskontorets kommentarer:**

Resultatet av årets egenvärdering pekar på att medvetenhet om kostnadsansvar och insatser för kostnadsreduktion har kommit längst inom sjukvårdsproduktionen.

I anslutning till de krav som kommer att ställas med anledning av ett beslut om budget i balans för år 2004 måste arbetet med att vidareutveckla medvetenheten om och metoderna för kostnadsreduceringar drivas vidare.

Metoder måste utvecklas i syfte att uppnå tillräcklig kontroll över SLL:s upphandling i syfte att följa upp och bedöma graden av affärsmässighet och utnyttjandet av de potentialer som finns inom området samordnad upphandling.

## **8. Omstrukturering av landstingets centrala administration**

Som en konsekvens av den strukturorganisation som genomfördes i landstinget under början av året, har stora förändringar genomförts i tjänstemannaorganisationen kring landstingsledningen. "Gamla"



Landstingskontoret, Hälso- och sjukvårdsnämndens stab, sjukvårdsområdena, Produktionsstyrelsens stab och Tandvårdsnämndens stab har slagits samman till Landstingsstyrelsens förvaltningsorganisation.

Inför förändringen uppskattades ett rationaliseringsutrymme motsvarande 150-250 anställda. Samtidigt gällde förutsättningen att inga generella uppsägningar skulle ske. Innan bemanningen av den nya organisationen genomfördes gick ett avgångserbjudande ut till berörda tillsvidareanställda med en total anställningstid på minst 10 år inom landstinget. Erbjudandena innebar:

- *särskild ålderspension* – 75 % av grundlön till 65 år (födda senast 1943, i undantagsfall 1944)
- *avgångsvederlag* – ett års full lön
- *upp till 18 månaders studier* – 80 % av lön.

182 Mkr har avsatts i 2002 års bokslut för att täcka omställningskostnaderna. 123,5 av dessa har använts till här redovisade avgångserbjudanden. Resterande har fördelats för att täcka omställningskostnader inom Samhällsmedicin (26 Mkr), Norra länets produktionsområde (8 Mkr), Stockholms produktionsområde (14 Mkr) och kunskapscentra (10 Mkr), vilka alla har uppdrag att se över administrationen/organisationen.

Samtliga 123 personer som anmält intresse har fått ta del av erbjudandena. Utöver de personer som antog avgångserbjudande lämnade ett 80-tal tillfälligt anställda organisationen. Vissa medarbetare har dessutom valt att sluta.

Samtidigt har viss rekrytering skett, enligt uppgift delvis på grund av förändrat kompetensbehov, men också för att fylla luckor och tillfälligt behov av förstärkning. Det fanns vid augusti månads utgång en del vakanta tjänster, som man avvaktat med att bemanna.

#### ***Revisionskontorets kommentar:***

I slutet av augusti fanns drygt 100 personer färre i den nya organisationen (746) jämfört med den gamla. Den rationaliseringspotential som uppskattades till 150-250 anställda hade således inte utnyttjats fullt ut.

Vid slutrevisionen för år 2003 kommer frågan om hanteringen av denna omstrukturering att bli föremål för en uppföljning..

## **10 Sammanfattande slutord**

I och med den nya organisationen har merparten av SLL:s verksamhet lagts under Landstingsstyrelsen och dess utskott. Gjorda iakttagelser vid den löpande revisionen sammanfattas nedan:

- Av månadsrapporteringen framgår att landstingets verksamhet inte har anpassats till tillgängliga resurser. I delårsrapporten redovisas ett prognostiserat helårsresultat för SLL-koncernen på – 2,2 miljarder. Merparten av avvikelsen mot den med – 1,6 Mdr underbalanserade

budgeten utgörs av försämrade skatteintäkter med 490 Mkr. I budget för 2003 beslutade åtstrammingsåtgärder har ej varit tillräckliga. Länsrättens dom bekräftar vad som påpekades i 2002 års revision om nödvändigheten av balans i budgeteringen.

- Revisionen kan notera förbättringar beträffande beslutsprocesser och styrformer. Ekonomin redovisas fortlöpande för landstingsstyrelsen och blir föremål för beslut. Ägarstyrningen har förtydligats. Avtalsproceduren mellan vårdens beställare och utförare har funnit bättre former. Vårdens ersättningssystem, som revisionen starkt kritiserat, är under översyn. det är nu viktigt att specifika ägardirektiv tas fram för samtliga bolag.
- De stora förändringar med flyttningar, nedläggningar och sammanslagningar av verksamheter som förutsätts i förslag till budget för 2004, kommer innebära svårigheter att följa det tänkta rollspelet och upprätthålla de ekonomiska transaktionerna som förutsätts i beställar-/utföraremodellen. Detta innebär i sin tur att ansvarsfrågor och ekonomistyrning kan bli otydliga. Dessa risker behöver uppmärksammas redan nu.
- Landstingsstyrelsen har i juni delegerat sitt driftsansvar för produktionsområdena till Ägarutskottet, som ska fungera som "driftstyrelse". Det är oklart vad en sådan delegation kommer att innebära i praktiken. Utskottets roll blir inte helt okomplicerad, i och med att detta uppdrag ska förenas med utskottets huvudsakliga uppdrag att utöva och utveckla ägarstyrningen.
- Det har hittills saknats såväl relevant verksamhetsuppföljning i form av olika nyckeltal, som analyser av t ex sjukhusens utveckling. Ägarutskottet rekommenderas att kraftfullt driva frågan om utvecklingen av styrintstrument för produktivitets- och verksamhetsuppföljning.
- Vi har noterat brister i den interna kontrollen hos BKV, särskilt vad gäller vårdfakturor och upphandlingar. Den interna kontrollen inom SLL:s verksamheter ligger i övrigt i allt väsentligt på en fortsatt godtagbar nivå.
- Resultatet av årets egenvärdering pekar på att medvetenhet om kostnadsansvar och insatser för kostnadsreduktion har kommit längst inom sjukvårdsproduktionen. I anslutning till de krav som kommer att ställas med anledning av ett beslut om budget i balans för år 2004 måste arbetet med att vidareutveckla medvetenheten om och metoderna för kostnadsreduceringar drivas vidare.
- Vi efterlyser en mer offensiv upphandlingshantering i syfte att utnyttja de potentialer som finns inom området samordnad upphandling.

Det är ännu för tidigt att uttala sig om hur den nya organisationen utvecklats och fungerar. Vid den löpande revisionen hittills gjorda iakttagelser är preliminära.

Slutgiltiga bedömningar kommer avges i Årsrapporten avseende Landstingsstyrelsens verksamhet för år 2003 som kommer att ligga till grund för de förtroendevalda revisorernas ställningstagande i ansvarsfrågan..

I övrigt hänvisas till de rapporter som bifogas denna rapport, dvs:

**Bilagor:**

1. SLL:s koncernledning
2. Landstingskontoret
3. Rapport 2003 Koncernfinansiering. Löpande granskning av intern kontroll
4. Rapport 2003 Landstingsfastigheter Stockholm. Löpande granskning av intern kontroll
5. Rapport 2003 Beställarkontor Vård. Löpande granskning av intern kontroll
6. Rapport 2003 SLPO. Löpande granskning av intern kontroll
7. Rapport 2003 SPO. Löpande granskning av intern kontroll
8. Rapport 2003 NLPO. Löpande granskning av intern kontroll

Peter Ahnfeldt

Dag Fagerhem

Susanne Kangas