

REVISIONSRAPPORT

ÅRSRAPPORT 2004

Landstingsstyrelsen

- * Resultatet för landstingskoncernen för år 2004 uppgår till 905 mkr, vilket innebär en positiv avvikelse mot budget med 844 mkr. Årsredovisningen har upprättats i enlighet med lag om kommunal redovisning och god redovisningssed och bedöms i allt väsentligt som *rättvisande*. Ekonomistyrningen bedöms som *bra*.
- * Under året har landstingsstyrelsen löpande följt utvecklingen av ekonomi- och verksamhet samt fattat korrigeringsbeslut. Ledningsorganisation och budgetprocess har vidareutvecklats för att stärka kontrollen över verksamhet och ekonomisk utveckling. Landstingsstyrelsen och koncernledningen har genomfört ett aktivt och kontinuerligt uppföljnings- och åtgärdsarbete.
- * Det ekonomiska utfallet för 2004 bör ses som ett nödvändigt första steg i återställandet av god ekonomisk hushållning. Problemet kvarstår dock med otillräckligt eget kapital och långsiktigt små marginaler för den driftsekonomiska utvecklingen.
- * Balansen i Beställare/utföraremodellen har förändrats genom utvecklingen av koncern- och ägarstyrningen. Flera tydliga steg har dock tagits för att forma en mer enhetlig och samordnad beställarfunktion. Utveckling har skett för att redovisa skillnader i hälsa och vårdkonsumtion. Samtidigt kvarstår nödvändigheten av att utveckla formerna för att styra resurserna efter de identifierade behoven.
- * Revisionen tvingas också konstatera att tidigare brister i beställararbetet kvarstår och i vissa fall förstärks. Bland annat gäller detta upphandlingen av vårdtjänster.
- * Ägarutskottet har aktiverat ägarstyrningen och utarbetande av ägardirektiv pågår. Det är angeläget att arbetet med specifika ägardirektiv slutförs skyndsamt.
- * Uppföljning i årsredovisningen visar att merparten av fullmäktiges uppdrag till landstingsstyrelsen har genomförts eller är under genomförande våren 2005. Vad gäller vårdens tillgänglighet och kvalitet har informationen om detta utvecklats i den informativa årsberättelsen. Någon återrapportering sker dock inte i den legala förvaltningsberättelsen som är föremål för revision.
- * Den interna kontrollen bedöms i de flesta avseenden som *tillräcklig* inom flertalet av landstingets enheter. Fortsatt fokusering behövs dock för områdena IS/IT, upphandling samt ansvar och befogenheter. Förbättringar krävs avseende kvalitetsredovisningen.

SAMMANFATTNING

Revisionen av **Landstingsstyrelsens** verksamhet under år 2004 har utförts i enlighet med kommunallag, landstingets regler och anvisningar, god revisionsledning samt i enlighet med av de förtroendevalda revisorerna fastställd revisionsplan. Beslut och rapporter från landstingsstyrelsen och fullmäktige har löpande följts. Revisorsgrupp I har under granskningsåret haft genomgångar med styrelsens ordförande och presidium.

Årets resultat och ekonomisk ställning

Resultatet för landstingskoncernen för år 2004 uppgår till 905 mkr, vilket innebär en positiv avvikelse mot budget med 844 mkr. Nästan alla resultatenheter har enligt årsredovisningen hållit sina budgetar och en förbättrad budgetdisciplin har utvecklats. Den samlade sjukvården visar på bättre ekonomiskt resultat än budgeterat och den snabba kostnadsökningstakten har bromsats upp.

Landstingets djupa ekonomiska problem kvarstår med otillräckligt eget kapital och långsiktigt små marginaler i den löpande driftsekonomiska utvecklingen. Budgetarbetet inför 2005 har inriktats mot fortsatta ansträngningar för att på sikt återställa en ekonomi i balans. Ny lagstiftning kräver att en särskild plan skall framläggas för detta. Revisionen förutsätter att detta beaktas i den fortsatta budgetberedningen för kommande år. Med hänsyn till landstingets svaga ekonomiska ställning är det av stor betydelse att utvecklingen under 2004 fortsätter. Fortsatt budgetdisciplin och åtgärder för att hålla nere kostnaderna kommer att krävas också under 2005. Fullmäktige har vid beslut om budget för 2005 uppdragit åt LS att i samband med budgetdirektiven för år 2006 ta fram förslag på finansiella mål för SLL i linje med propositionen God ekonomisk hushållning. Revisionen har noterat att LSF har utarbetat ett sådant förslag

Åtgärder för förbättrad styrning och kontroll

En rad åtgärder har genomförts som ligger i linje med av revisionen under tidigare år framförda synpunkter och rekommendationer. Under år 2004 har ledningsorganisation och budgetprocess vidareutvecklats för att stärka helhetssynen över landstingets verksamhet och kontrollen över den ekonomiska utvecklingen. Ägarutskottet har utövat och utvecklat landstingets ägarstyrning och specifika ägardirektiv har tagits fram för beslut avseende tre bolag. Det är mycket angeläget att specifika ägardirektiv snarast utfärdas för de resterande verksamheterna. Koncernledningen har under året aktivt samverkat med SLL:s förvaltnings- och bolagsledningar i syfte att främja kostandskontroll och stödja genomförandet av landstingsfullmäktiges besparingsuppdrag. Verksamhet och ekonomi har löpande analyserats. Detta har medfört att korrigeringsåtgärder kunnat vidtas i sådan tid att befärade negativa budgetavvikelser har bemästrats. Dessa gemensamma ansträngningar har medverkat till den minskade kostnadsökningstakten.

Ekonomi- och verksamhetsstyrning

Under året har landstingsstyrelsen löpande följt utvecklingen av ekonomi och verksamhet samt fattat korrigeringsbeslut. Landstingsstyrelsen har vidareutvecklat och förstärkt sin uppsikt över SLL-koncernens samtliga verksamheter.

Instrumenten för den ekonomiska uppföljningen har vidareutvecklats och håller en godtagbar standard. Av redovisade månads- och delårsbokslut framgår ett successivt förbättrat resultat. En rad beslut har fattats och åtgärder vidtagits eller påbörjats i syfte att förnya och effektivisera verksamheterna främst inom vårdsektorn. Det är nu av största vikt att under 2005 vidmakthålla och vidareutveckla den förbättrade kontrollen över ekonomi och verksamhet med fortsatt budgetdisciplin och aktiva kostnadsreducerande och intäktsförstärkande åtgärder.

Styrningen av vården

Under året har landstingsstyrelsens ansvar och organisation förändrats i och med att de tidigare tre produktionsområdena samlats i en organisation, Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO), med egen styrelse. Revisionen konstaterar att uppdelningen i beställare/utförare består, men noterar samtidigt att balansen i styrsystemet förändrats genom utvecklingen av koncern- och ägarstyrningen. Denna utveckling behöver få sin motsvarighet när det gäller beställarfunktionen med dess särskilda ansvar för kvalitetsstyrningen. En gemensam utvecklingsuppgift för ägare och beställare är hur samordningen av vården ska ske. Det gäller t ex uppföljning, samordning av insatser för att utveckla närsjukvården och i övrigt av det som följer av att alla styrsignaler inte längre kanaliseras via beställarorganisationen.

Beställarstyrning

Det pågående utvecklingsarbetet avseende uppföljningsmodell, utvecklad kvalitetsredovisning, enhetliga ersättningsmodeller och basuppdrag för vårdverksamhet innebär att HSU tagit flera tydliga steg utifrån uppdraget att forma en mer enhetlig och samordnad beställarfunktion.

Revisionen vill samtidigt påminna om att beställaruppdraget innebär fler viktiga delar utöver att förhandla och teckna avtal. En betydande del av beställaruppdraget handlar om att inventera och analysera behovet av hälso- och sjukvård, att prioritera inom begränsade resurser samt att följa upp och värdera vårdens kvalitet och effektivitet. Fullmäktige markerar detta genom att bli poängterade att vården kan bidra till att minska skillnader i hälsa samt att vården ska erbjudas på lika villkor, vara tillgänglig för alla och fördelas efter behov. Revisionen kan konstatera att det skett en utveckling när det gäller exempelvis att redovisa skillnader i hälsa och vårdkonsumtion. Samtidigt kvarstår nödvändigheten att utveckla formerna för att styra resurserna efter de identifierade behoven, bli hur detta ska avspeglas i avtalsstyrningen gentemot lokala vårdgivare.

Revisionen tvingas också konstatera att tidigare brister i beställararbetet kvarstår och i vissa fall förstärks. Bland annat gäller detta upphandlingen av vårdtjänster. Revisionen vill uttrycka fortsatt stor tveksamhet till hälso- och sjukvårdsutskottets upphandlingar av vård som i flera fall som bedömts vara svårförenliga med gällande upphandlingslagstiftning.

Revisionen efterlyser ett förhållningssätt och ett agerande som kan förena vårdens kvalitetskrav, avseende bl a kontinuitet i vården, med upphandlingslagstiftningens grundläggande krav på öppenhet, konkurrens och affärsmässighet.

Ägarstyrning

Revisionskontoret konstaterar att ägarstyrningen har aktiverats och att arbetet med utvecklande av ägardirektiv pågår, även om merparten av det uppdraget återstår. Vi vill framhålla det angelägna i att arbetet med specifika ägardirektiv slutförs skyndsamt. Eventuella överväganden om framtida strukturella förändringar utesluter inte att specifika direktiv fastställs tills vidare.

Det faktum att några av ägarutskottets ledamöter respektive föredragande tjänstemän samtidigt sitter som ordförande eller ledamöter i några av bolagsstyrelserna väcker frågor kring hur ägarutskottet ska utöva sin tillsyn av de olika bolagen. Det väcker också frågor om i vilka avseenden Stockholms läns landsting ser sig som en koncern och i vilken omfattning SLL:s bolag ska ses som "dotterbolag". Den av fullmäktige beslutade utvärderingen av bolagisering av sjukhusen bör belysa denna typ av frågor kring landstingets ägarstyrning av sina bolag.

När det gäller den viktiga uppgiften att förbättra produktiviteten har det tidigare saknats såväl relevant verksamhetsuppföljning i form av olika nyckeltal, som analyser av t ex sjukhusens utveckling. Sådana uppgifter är nödvändiga för att ägarutskottet aktivt ska kunna arbeta med att utföra sitt uppdrag. Revisionen noterar att årsredovisningen för 2004 innehåller jämförbara uppgifter om sjukhusens produktivitet.

SLL:s årsredovisning

Årsredovisningen har upprättats i enlighet med lag om kommunal redovisning och god redovisningssed och bedöms i allt väsentligt som rättvisande.

Under år 2004 har utvecklingsarbete genomförts beträffande SLL:s årsredovisning. Detta har resulterat i utformning av en *Årsberättelse* som innehåller en informativ del, samt en del som innehåller den legala *Årsredovisningen*. Förändringen har medfört att den i årsredovisningen ingående förvaltningsberättelsens omfattning minskats till knappt hälften i förhållande till år 2003. Detta har inneburit en motsvarande minskning av analyser och kommentarer. Ett sådant exempel utgörs av de år 2004 uteslutna kommentarerna till finansieringsanalysen.

Redovisning och uppföljning för de av landstingsfullmäktige givna uppdragen har utvecklats positivt under 2004 och redovisas nu i ett till årsredovisningen bifogat samlat dokument avseende samtliga nämnder och styrelser.

Trots ett nedbantat innehåll finner vi att i förvaltningsberättelsen intagna ekonomiska analysavsnitt har godtagbar standard. Under året uppnådda förbättringar, men även den allvarliga ekonomiska situationen redovisas och analyseras. Årsredovisningens personalavsnitt håller oförändrad godtagbar standard och har upprättats och belysts utifrån givna anvisningar. I förvaltningsberättelsen intaget miljöavsnitt är dock alltför knapphändig och saknar överblick, mål- och

resultatanalys. I Årsberättelsen intaget informationsavsnitt avseende miljöområdet är däremot utformat på ett pedagogiskt sätt med en tydlig av mål och resultat.

En redogörelse för uppfyllelsen av fullmäktiges mål för SLL:s jämställdhetsarbete borde ha redovisats i bilagan till årsredovisningen. Det är angeläget att instrument för uppföljning utvecklas inom detta område.

En utveckling av en mer brukarorienterad verksamhets- och kvalitetsredovisning kan iakttas i den informativa årsberättelsen. Det är angeläget att de beslut som fullmäktige fattar om vårdens tillgänglighet och kvalitet kan följas upp och tydligt återredovisas på en övergripande nivå.

Revisionen ser med tillfredsställelse på den förbättrade avrapporteringen av givna uppdrag från fullmäktige. Revisionen ser även med tillfredsställelse att SLL-koncernen arbetar med att utveckla en redovisning av mål och måluppfyllelse samt utvecklat en mer brukarinriktad redovisning. Vi har noterat att redovisningen av mål och måluppfyllelse inte lämnas i årsredovisningens förvaltningsberättelse, (vilket formellt krävs av den kommunala redovisningslagen), utan i årsberättelsen för SLL-koncernen.

Intern kontroll

2004 års granskning av den interna kontrollen visar att den interna kontrollen bedöms i de flesta avseenden som tillräcklig inom flertalet av landstingets enheter. Ytterligare förbättringar har iakttagits beträffande området ekonomistyrning. Under år 2004 genomförda åtstrammingsåtgärder synes slå igenom i omdömena inom detta område. Förbättringar utvisas även för området redovisning. Fortsatt fokusering behövs för områdena IS/IT, upphandling samt ansvar och befogenheter. Vad gäller kvalitetsredovisning, som 2004 betygsatts för samliga enheter, har 23 % av enheterna fått underkända betyg. Detta indikerar att ytterligare uppmärksamhet måste ägnas detta område vid utvecklandet av landstingets styrmodell.

Vad gäller intern kontroll i de lokala bokslutsprocesserna utvisas i stort oförändrade omdömen. Det sammanvägda omdömet är att kontrollen i bokslutsprocessen, generellt sett, håller en fortsatt tillfredsställande nivå.

Bolagsrevision

Revisionen av SLL:s helägda aktiebolag redovisas i särskilda årsrapporter för respektive bolag. Årsrapporterna utgör underlag för de bedömningar som lekmannarevisorerna avger i sina *granskningsrapporter* (motsvarar den auktoriserade revisorns revisionsberättelse). I **bilaga A1** till denna årsrapport redovisas en sammanställning över den landstingskommunala revisionen som utförts inom landstingets samtliga helägda aktiebolag.