

Revisionsrapport

Granskning av landstingsstyrelsens ekonomiska styrning och kontroll

Norrbottnens läns landsting

*Anders Färnstrand
Auktoriserad revisor*

*Per Ståhlberg
Certifierad kommunal
revisor*

Juni 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	2
2.3.	Metod.....	3
3.	Granskningsresultat	4
3.1.	Delårsresultat och måluppfyllelse i det finansiella perspektivet	4
3.1.1.	Resultatanalys	4
3.1.2.	Måluppfyllelse i det finansiella perspektivet	5
3.2.	Divisionerna uppföljning och redovisning av sparplaner och måluppfyllelse	6
3.3.	Divisionernas tillkommande besparingsåtgärder	8
3.4.	Landstingsstyrelsen identifierade besparingsåtgärder för att nå fullmäktiges resultatmål.....	8
3.4.1.	År 2014.....	8
3.4.2.	År 2015.....	9
3.5.	Styrelsens uppföljning och redovisning utifrån den strategiska planens intentioner för balanserad styrning.....	10

1. *Sammanfattning*

PwC har på uppdrag av landstingets förtroendevalda revisorer granskat landstingsstyrelsens ekonomiska styrning och kontroll.

Syftet med granskningen är att ge landstingets revisorer ett underlag för sin bedömning av ansvarsprövningen. Vidare skall granskningen ge underlag för bedömningen om landstingsstyrelsen verkar för en i sammanhanget tillräcklig ekonomisk styrning och kontroll.

Sammantaget görs bedömningen att landstingsstyrelsens ekonomiska styrning och kontroll inte är tillräcklig

Bedömningen baseras på att:

- Det prognostiserade helårsresultatet i delårsrapporten är inte förenligt med de finansiella målen för god ekonomisk hushållning som fullmäktige beslutat om. Bedömningen baseras på att inget av måtten når måluppfyllelse per sista april. Vidare bedöms trenden för måluppfyllelsen överlag som nedåtgående. Det går inte heller utläsa några tydliga tecken på att fullmäktiges strategiska mål om en ekonomi som ger handlingsfrihet och inte belastar kommande generationer kommer att uppfyllas för 2015.
- I divisionernas månadsrapporter per april följs redovisade, genomförda och planerade sparåtgärder upp i enlighet med landstingsstyrelsens regler. Vi konstaterar dock att endast tre av sex divisioner kommer att uppnå sina planerade besparingar, vilket motsvarar 56 procent av beslutade sparåtgärder.
- Divisionerna har redovisat ytterligare sparåtgärder utifrån lämnade prognoser per sista april. Utifrån lämnad helårsprognos samt de redovisade sparåtgärderna och dess måluppfyllelse bedöms däremot inte de åtgärderna räcka till för att nå resultatmålet som fullmäktige fastställt för divisionerna år 2015.
- Landstingsstyrelsen har under året identifierat områden för kostnadsreduktioner, fastställt sparåtgärder och säkerställt uppföljning och rapportering av sparåtgärderna. Sparåtgärderna bedöms däremot inte leda till en ekonomi i balans 2015. Vi bedömer därför att styrelsen i dagsläget inte har en tillräcklig kontroll över besparingsarbetet.
- Delårsrapportens uppföljning och redovisning sker i enlighet med den strategiska planens intentioner för balanserad styrning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I landstingets strategiska plan för perioden 2015-2017 står att:

”Divisionerna redovisar underskott 2014. Den ekonomiska handlingsplanen ska genomföras för att nå ett nollresultat på divisionerna 2015. Men även om divisionerna klarar ett nollresultat bedöms landstinget ha ett underskott 2015 beroende på bland annat det förändrade utjämningsystemet som minskar intäkterna med 75 mnkr 2015 jämfört med 2014 och totalt 230 mnkr 2017 jämfört med 2013.”

Vidare framgår av landstingsstyrelsens plan 2015-2017 att styrelsen givit landstingsdirektören i uppdrag att;

”Arbeta fram ytterligare områden för intäktsökningar och/eller kostnadsreduktioner, förutom de som finns i den ekonomiska handlingsplanen för att nå fullmäktiges resultatmål. Områdena ska redovisas till styrelsen under första halvåret 2015.”

Med anledning av detta och tidigare års ekonomiskt/strukturella problem inom landstingets hälso- och sjukvårdsdivisioner så har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av landstingets ekonomiska styrning och kontroll i samband med avlämnandet av delårsrapport per april 2015.

2.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att ge underlag för bedömningen om landstingsstyrelsen i samband med delårsrapport per april verkar för en i sammanhanget tillräcklig ekonomisk styrning och kontroll. Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Är det prognostiserade helårsresultatet i delårsrapporten förenligt med de finansiella målen för god ekonomisk hushållning som fullmäktige beslutat om, d.v.s. förutsättningar finns att målen kommer att uppnås under 2015?
- Följer divisionerna upp och redovisar beslutade, genomförda och planerade åtgärder för att uppnå fastställda spardirektiv?
- Redovisar divisionerna åtgärder för att nå en ekonomi i balans vid prognostisering om att målsatta besparingar inte kommer att uppnås och/eller att nya underskott kommer att uppstå?
- Har landstingsstyrelsen, förutom den redan beslutade ekonomiska handlingsplanen, identifierat områden för intäktsökningar och/eller kostnadsreduktioner för att nå fullmäktiges resultatmål?
- Följer delårsrapportens uppföljning och återrapportering den strategiska planens intentioner för balanserad styrning?

2.3. Metod

Styrelsens och divisionernas arbete att identifiera områden för intäktsökningar och/eller kostnadsreduceringar samt uppföljning och redovisning av uppfyllande av sparåtgärder kartläggs och analyseras.

I arbetet genomförs intervjuer med företrädare för divisioner samt tjänstemän ur landstingsdirektörens stab. Utöver granskning av landstingsstyrelsens delårsrapport per april 2015 görs även genomgång av finansplan, divisionsplaner, månadsrapporter, landstingsstyrelsens protokoll, strategisk plan samt övrig relevant dokumentation.

3. Granskningsresultat

3.1. Delårsresultat och måluppfyllelse i det finansiella perspektivet

3.1.1. Resultatanalys

Av delårsrapporten per sista april framgår att landstinget redovisar ett negativt resultat på -44 mnkr vilket är i nivå med samma tidpunkt föregående år. I årets resultat ingår en intäkt på 44 mnkr från AFA försäkring som beslutat återbetala inbetalda premier från 2004. Undantaget ovan nämnda intäkt så är verksamhetens intäkter, totalt sett, lika stora som de var under det första tertialet 2014.

Vad gäller tertialets verksamhetskostnader så ökar de, för andra året i rad, med ca 90 mnkr i jämförelse med motsvarande period året innan. De poster som framförallt har ökat i jämförelse med 2014 är personalkostnader (48 mnkr), läkemedelskostnader (21 mnkr) och kostnader för inhyrd personal (19 mnkr).

Resultaträkning (mnkr)	Prognos Budget				
	2013-04	2014-04	2015-04	2015-12	2015-12
Verksamhetens intäkter	359	367	410	1 191	1 050
Verksamhetens kostnader	-2 521	-2 613	-2 703	-8 116	-7 840
Avskrivningar	-73	-75	-79	-247	-250
Verksamhetens nettokostnader	-2 235	-2 321	-2 371	-7 172	-7 040
Skatteintäkter	1 622	1 670	1 748	5 254	5 261
Generella statsbidrag	636	602	553	1 644	1 671
Resultat före finansiella poster	23	-49	-70	-274	-108
Finansiella intäkter	14	17	40	55	60
Finansiella kostnader	-259	-13	-14	-41	-42
Resultat exkl underskott/åtgärder	-222	-45	-44	-260	-90
Divisionernas underskott					-132
Ej definierade åtgärder					222
Resultat	-222	-45	-44	-260	0

Enligt kommunallagen ska ett landsting anta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna och enligt beslutad finansplan 2015-2017 så budgeterar landstinget med ett nollresultat. Studerar vi budgeten lite närmare så kommer landstinget att, om de medel som fördelats till verksamheterna (7 040 mnkr) förbrukas, redovisa ett underskott på -90 mnkr. Utöver detta så har fullmäktige sanktionerat att årets beslutade besparingar endast till hälften behöver effektueras (132 mnkr). För att då landstinget ska redovisa ett nollresultat i enlighet med budget så måste verksamheterna genomföra åtgärder, som vid budgetens fastställande inte var definierade, uppgående till 222 mnkr under år 2015.

Enligt den prognos som lämnas i delårsrapporten bedöms helårsresultat 2015 bli negativt och landa på -260 mnkr. Slår denna prognos in så kommer balanskravsunderskottet, medräknat det ingående underskottet från 2014 på -37 mnkr, uppgå

till sammanlagt -297 mnkr. Detta ställer följaktligen ännu större krav på neddragningar/effektiviseringar i redan besparingstygda verksamheter.

Utöver svårigheter att nå fastställd budget så ser vi att den tidigare goda tillgången på likvida medel minskar. Under 2014 så var kassautflödet -665 mnkr och första tertialet 2015 ytterligare -353 mnkr. Kvarstående likvida medel per sista april 2015 uppgår till 1 185 mnkr. Att i en framtid behöva låna pengar till driften (inköp, hyror och löner mm) är såklart en allt annat än önskvärd situation.

3.1.2. Måluppfyllelse i det finansiella perspektivet

Fullmäktige har fastställt två strategiska mål i syfte att *landstinget ska hushålla med tillgängliga resurser för att skapa och bibehålla en god ekonomi*. De två målen är formulerade enligt nedan: En ekonomi som ger handlingsfrihet En ekonomi som inte belastar kommande generationer Det är landstingsstyrelsen som har att bryta ner dessa strategiska mål i delmål, framgångsfaktorer, indikatorer och mått för att på så sätt kunna styra landstingets verksamheter och under och efter varje år kunna utvärdera och rapportera utfallet till fullmäktige i delårsrapporter och årsredovisningar. Nedan redovisas måluppfyllelsen mot utfallet per 2015-04-30 samt måluppfyllelsens utveckling/trend.

Fullmäktiges strategiska mål	Styrelsen indikatorer	Mått för måluppfyllelse	Måluppfyllelse per 2015-04	Trend
En ekonomi som ger handlingsfrihet	Resultatmål i förhållande till verksamhetens nettokostnader	2 %	Nej	↓
	Andel divisioner som visar positiva resultat	100 %	Nej	↓
	Det finns system för införande av nya arbetssätt och verksamheter	"Ska utvecklas"	?	↓
En ekonomi som inte belastar kommande generationer	Strukturerad kostnad för hälso- och sjukvård	Nå standardkostnaden	Delvis	↓
	Kostnadsutveckling av personalkostnader och inhyrd personal exkl. pensioner	Öka max enligt löneavtal	Nej	↓
	Kostnad per producerad DRG-poäng exkl. ytterfall och psykiatri enligt KPP-databasen	Inte överstiga snittet för läns- och länsdelssjukhus i riket	Delvis	↓
	Kostnadsytterfall, slutenvård	2 %	Delvis	↓
	Kostnadseffektiv läkemedelsanvändning - Öppenvård - Slutenvård	Minska jmf 2013 Ej öka > rikssnitt	Nej Nej	↓
	Värdet på läkemedel som kasseras per år i läkemedelsförråden	Lägre än 300 tkr	Nej	↓

Av de redovisade nyckeltalen ovan visar ingen på måluppfyllelse, endast tre på delvis måluppfyllelse och sex stycken på ej måluppfyllelse.

I den sammanfattande bedömningen i anslutning till målutvärderingen konstateras att divisionerna ålagts besparingskrav som inte ser ut att uppfyllas. Vidare konstaterar styrelsen att landstinget måste ha en förmåga att anpassa verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna med fortsatt kvalitet i vården. Vidare framgår att arbete med att dokumentera och sätta mål för olika processer inom landstinget pågår i syfte att uppnå en effektivare verksamhet.

Revisionell bedömning: Det prognostiserade helårsresultatet i delårsrapporten är inte förenligt med de finansiella målen för god ekonomisk hushållning som fullmäktige beslutat om.

Bedömningen baseras på att inget av måtten når måluppfyllelse per sista april. Vidare bedöms trenden för måluppfyllelsen överlag som nedåtgående. Det går inte heller utläsa några tydliga tecken på att fullmäktiges strategiska mål (handlingsfrihet och att inte belasta kommande generationer) kommer att uppfyllas för 2015.

3.2. Divisionerna uppföljning och redovisning av sparplaner och måluppfyllelse

I delårsrapportens avsnitt Finansiell analys presenteras en uppföljning av divisionernas resultat och deras prognoser för helåret 2015. Uppgifter om respektive division framgår av Divisionernas månadsrapporter per april 2015. Verksamhetsberättelser ska bland annat innehålla avsnitt om måluppfyllelse, resultat samt nyckeltal. Vidare ska divisionerna redogöra för eventuella sparkrav för att nå en ekonomi i balans.

Utfall och prognos för divisionernas driftredovisning 2015 visas i nedanstående tabell:

Divisionsverksamhet (mnr)	Utfall 1504	Utfall 1404	Prognos 2015	Resultat-mål 2015	Utfall 2014
Närsjukvård	-78	-40	-188	-99	-195
Länssjukvård	-10	-25	-81	-52	-77
Folktandvård	-2	1	7	10	8
Kultur och utbildning	-3	-7	-14	-17	-19
Service	12	10	8	14	0
Länsteknik	9	6	7	7	3
Summa divisioner	-72	-55	-261	-137	-280

Tabellen visar att divisionerna sammantaget visar en prognos på ett negativt resultat på -261 mnr vilket är 34 mnr för lågt då 34 mnr ännu inte fördelats, justerad årsprognos uppgår således till -227 mnr. Divisionsverksamheterna har tillåtelse att redovisa ett underskott på -137 mnr, justerad årsprognos innebär en avvikelse med -90 mnr mot godkänt resultat. Tre av sex divisioner förväntar sig att

gå med underskott. Största underskotten prognostiseras av division Närsjukvård och division Länssjukvård.

I samband med att finansplanen för år 2015 reviderades i november 2014 fastslogs ett spar på 1,6 procent eller 130 mnkr. I samband med landstingsstyrelsens sammanträde i mars 2015 redovisades av divisionerna identifierade sparåtgärder uppgående till sammanlagt 132 mnkr. Fördelningen av detta samt prognos på utfall framgår av tabellen nedan.

mnkr	Sparkrav Prognos			Sparkrav			Sparkrav		
	2015	Prognos utfall	%	2014	Utfall	%	2013	Utfall	%
Division									
Länssjukvård	23	15	65	19	8	44	93	5	5
Närsjukvård	83	36	44	65	8	13			
Folktandvård	6	2	40						
Kultur och utbildn	3	3	100						
Service	14	14	100				4	4	91
Länsteknik	3	3	100						
Summa divisioner	132	74	56	84	17	20	97	9	9

Som framgår ovan är prognosen att man inte kommer att nå de ställda sparmålen, ca 56 procent bedömer man att man ska klara av. Tre av sex divisioner bedömer att de inte kommer att klara av sparkravet. Totalt sett kan vi nedan notera att utfallet av beslutade sparåtgärder över åren har varit svagt. Det genomsnittliga utfallet på uppnådda sparåtgärder perioden 2008 fram till prognos 2015 uppgår till ca 52 procent.

mnkr	Prognos 2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Beslutade sparåtgärder	132	84	97	135	90	147	131	59
Effekt av sparåtgärder	74	17	9	99	43	70	103	37
%	56%	20%	9%	73%	48%	48%	79%	63%

Erfarenheten är att effekterna av uppnådda sparåtgärder till viss del gått förlorade då det skett kostnadsökningar inom andra områden.

Landstinget har upprättat regler med tillämpningsanvisningar för den ekonomiska rapporteringen. Av dessa framgår bland annat att uppföljning av divisionernas sparåtgärder ska ske per april respektive augustis månadsrapporter. Uppföljningen ska, i tabellform visa vilka sparåtgärder som beslutats i divisionsplanen 2015, vad effekten är under rapportperioden samt vilken effekt man förväntas uppnå under året. Tabellen ska kommenteras.

Granskningen visar att månadsuppföljningen per april i detta avseende uppfylls av divisionerna.

Revisionell bedömning: I divisionernas månadsrapporter per april följs redovisade, genomförda och planerade sparåtgärder upp i enlighet med landstingsstyrelsens regler. Vi konstaterar dock att endast tre av sex divisioner kommer att uppnå sina planerade besparingar.

3.3. Divisionernas tillkommande besparingsåtgärder

Till landstingsstyrelsen i mars 2014 hade divisionerna arbetat fram en reviderad ekonomisk handlingsplan för att nå en ekonomi i balans 2014. Målet var att divisionerna förbättrar sitt resultat 2014 med ett resultatmål för divisionerna på -100 mnkr samt att divisionerna ska redovisa ett nollresultat 2015. I finansplanen 2015 – 2017 som fastställdes i landstingsfullmäktige 2014-11-19 prognostiserades divisionernas underskott år 2014 till 262 mnkr. Landstingsfullmäktiges bedömning var att det därmed inte var realistiskt att divisionerna skulle uppnå ett nollresultat 2015. Alla divisioner och verksamheter ska därför ha ett resultatkrav år 2015 som innebär att intäkterna ska ökas alternativt att kostnaderna ska minskas med 130 mnkr jämfört med 2014, vilket är ett spar på 1,6 procent och ett tillåtet underskott på divisionerna på 132 mnkr.

Den reviderade finansplanen landade på ett underskott på 222 mnkr innebärande krav på ej definierade åtgärder på motsvarande belopp för att nå resultatmålet noll. Vidare nämns att besparingskravet kommer att vara 1,6 till 1,8 procent för att divisionerna ska nå ett nollresultat år 2016.

Eftersom divisionernas underskott år 2014 till slut blev 280 mnkr krävdes att kostnaderna skulle minskas med ytterligare 18 mnkr till 148 mnkr år 2015.

Divisionerna har som framgår av avsnitt 3.2 identifierat sparåtgärder uppgående till 132 mnkr avseende år 2015 varav man bedömer att 74 mnkr kommer att klaras. Då detta inte bedöms räcka med tanke på resultatutvecklingen har divisionerna identifierat ytterligare ca 90 mnkr som presenterats för landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige under våren.

Revisionell bedömning: Vi bedömer att divisionerna har redovisat ytterligare sparåtgärder utifrån lämnade prognoser per sista april. Utifrån lämnad helårsprognos samt de redovisade sparåtgärderna och dess måluppfyllelse bedöms däremot inte de åtgärderna räcka till för att nå resultatmålet som fullmäktige fastställt för divisionerna år 2015.

3.4. Landstingsstyrelsen identifierade besparingsåtgärder för att nå fullmäktiges resultatmål.

3.4.1. År 2014

I *Strategisk plan 2015-2017* framgår att ett resultat i nivå med balanskravet inte är tillräckligt. För att, utan skattehöjningar, garantera samma servicenivå för nästkommande generation föreslår landstingsstyrelsen att det långsiktiga målet ska vara ett positivt resultat motsvarande 2 procent av skatter, utjämning och generella

statsbidrag. Som motiv för denna resultatnivå anges möjlighet till finansiering av investeringar och värdesäkring av anläggningstillgångar, buffert för dåliga tider samt att pensionsåtagandet måste beaktas. De utgångspunkter som fullmäktige anger i planen är att det ska finnas fem sjukhus i länet och det hälsocentraler och tandvårdskliniker i varje kommun.

Då den ekonomiska helårsårsprognosen under hösten 2014 pekade på ett resultat som inte var förenligt med god ekonomisk hushållning och en ekonomi i balans gav landstingsstyrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att genomföra och identifiera områden för kostnadsreduktion. Detta skulle ske genom:

- Rationalisering och effektivisering
- Riktade åtgärder
- Prioritering bland nyinvesteringar
- Genomförande av strukturella åtgärder
- Prioritering bland nya och planerade verksamheter
- Översyn av principer för hjälpmedel

Landstingsstyrelsen gav även landstingsdirektören ett uppdrag att arbeta fram ytterligare områden för intäktsökningar och/eller kostnadsreduktioner, förutom de som finns i den ekonomiska handlingsplanen för att nå fullmäktiges resultatmål med redovisning under första halvåret 2015.

3.4.2. År 2015

I samband med landstingsstyrelsen sammanträde i mars 2015 konstaterar styrelsen att de åtgärder och aktiviteter som divisionerna arbetat fram inte kommer att räcka för att divisionernas resultatmål ska uppfyllas. Styrelsen godkänner åtgärder med en beräknad effekt på 155 mnkr varav 137 avser 2015 och beslutar att rapporten ska läggas till handlingarna och att landstingsdirektören löpande ska återrapportera resultat och effekter av åtgärderna samt i maj återkomma med förslag på ytterligare åtgärder för att nå en ekonomi i balans.

På styrelsen 27 maj presenteras och beslutas om ytterligare åtgärder för att minska de ekonomiska problem som landstinget står inför med delvis ej uppfyllda besparingar och dessutom tillkommande kostnadsökningar. Beslut om samordningar/sammanslagning av hälsocentraler, anpassning av antalet vårdplatser vid Kiruna sjukhus, minskat stafettberoende mm. Dessa åtgärder beräknas ge besparingar på cirka 90 mnkr men endast i begränsad omfattning under innevarande år.

Vidare ges landstingsdirektören i uppdrag att utreda och återkomma till styrelsen med beslutsunderlag till besparingar inom ett antal områden såsom "framtidens primärvård", ytterligare organisatoriska förändringar för hälsocentraler mm.

Revisionell bedömning: Landstingsstyrelsen har under året identifierat områden för kostnadsreduktioner, fastställt sparåtgärder och säkerställt uppföljning och rapportering av sparåtgärderna. Sparåtgärderna bedöms däremot inte leda till en ekonomi i balans. Vi bedömer därför att styrelsen i dagsläget inte har en tillräcklig kontroll över besparingsarbetet.

3.5. *Styrelsens uppföljning och redovisning utifrån den strategiska planens intentioner för balanserad styrning*

I Strategisk plan 2015-2017 har fullmäktige fastställt strategiska mål inom fem olika perspektiv. Utifrån dessa har landstingsstyrelsen utarbetat delmål som sedan brutits ned i måttagna indikatorer för att utveckla styrning och mätning av utfallet.

De strategiska målen under perspektivet *Ekonomi* framgår av avsnitt 3.1. De fyra övriga perspektiven och de strategiska målen framgår i tabellen nedan:

Perspektiv	Strategiska mål
Medborgare	- Nöjda medborgare
	- Sveriges bästa självskattade hälsa
Verksamhet	- En effektiv verksamhet med god kvalitet
	- Helhetsperspektiv med människan i centrum
Kunskap och förnyelse	- Konkurrenskraftig region
	- Långsiktig förnyelse
Medarbetare	- Attraktiv arbetsgivare
	- Aktivt medarbetarskap

I delårsrapportens förvaltningsberättelse framgår utfall per april samt prognos för måluppfyllelsen av fullmäktiges strategiska mål 2015.

Av måltvärderingen framgår att de flesta mål inte kommer att uppfyllas under 2015.

Revisionell bedömning: Delårsrapportens uppföljning och redovisning sker i enlighet med den strategiska planens intentioner för balanserad styrning.