



Granskning av årsredovisning 2010

Region Gotland

Revisionsrapport

2011-03-31

Anders Haglund
Lars Åke Claesson
Ramona Numelin
Mats Renborn

Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Inledning.....	4
2.1 Bakgrund	4
2.2 Revisionsfråga och metod.....	4
3. Granskningsresultat	5
3.1 Verksamhetens utfall, finansiering och ekonomiska ställning	5
3.1.1 Förvaltningsberättelse	5
3.1.2 Balanskrav	7
3.1.3 God ekonomisk hushållning.....	8
3.1.4 Nämndernas redovisning av sitt uppdrag	11
3.2 Rättvisande räkenskaper	12
3.2.1 Resultaträkning.....	12
3.2.2 Balansräkning.....	13
3.2.3 Finansieringsanalys/Kassaflödesanalys	14
3.2.4 Sammanställd redovisning	14
3.2.5 Redogörelse för tillämpade redovisningsprinciper	15

1. Sammanfattning

För 2010 redovisas ett positivt resultat på 20 mnkr (2009 32 mnkr). Vår bedömning är att resultatet i allt väsentligt är rättvisande och att balansräkningen ger en rättvisande bild av tillgångar, avsättningar, skulder och eget kapital. I resultatet ingår jämförelsestörande realisationsvinster på 26 mnkr och tillfälligt konjunkturstimulansbidrag på 80 mnkr.

Vår bedömning är att förvaltningsberättelsen genom sin struktur har förutsättningar att kunna ge fullmäktige en rimligt god möjlighet att bedöma regionens aktuella situation avseende ekonomi och verksamhet.

Kommunstyrelsen har i maj beslutat att hälso- och sjukvårdsnämnden ska uppnå ekonomisk balans under 2011. Beslutet innebär uppenbarligen att kommunstyrelsen medger att hälso- och sjukvårdsnämnden inte ska behöva anpassa sin verksamhet till den budget som fastställts av kommunfullmäktige för 2010. Beslutet innebär i praktiken en annan prioritering än den som kommunfullmäktige har beslutat. Beslut om budget och eventuell omprioritering av denna är ett beslut av principiell betydelse och ska därför beslutas av fullmäktige.

Hälso- och sjukvårdsnämnden borde ha påtalat sina problem med att anpassa sin verksamhet till fastställd budget för fullmäktige och hemställt om omprioritering i form av tilläggsanslag eller godkännande av underskottet 2010. Kommunstyrelsen har inte befogenhet att fatta beslut som innebär en omprioritering av den budget som fullmäktige fastställt.

Vår bedömning är att såväl hälso- och sjukvårdsnämnden som kommunstyrelsen brustit i beredningen av detta ärende genom att man inte underställt fullmäktige ärendet för beslut. Vår uppfattning är att kritiken mot styrelsen är tyngre eftersom denna har ett särskilt ansvar för den samlade styrningen och beredningen av ärenden till fullmäktige.

Vid halvårsskiftet 2010 bildades formellt samhällsbyggnadsförvaltningen. Vid bildandet var inte de nya reglementena klara. Vid diskussioner med företrädare för förvaltningarna framkommer att betydande oklarheter i organisationen finns och att verksamheterna fungerar sämre än tidigare. Det är vår uppfattning att eftersom verksamheternas organisationsförändringar inklusive reglementen m m inte var fastställda vid halvårsskiftet, har onödigt mycket energi fått läggas på att "lappa och laga". Organisationen fungerar ännu inte på ett tillfredsställande sätt i mars 2011.

Enligt kommunens årsredovisning uppgår resultatet till + 20 mnkr och har uppfyllt balanskravet år 2010. Vi bedömer också att förvaltningsberättelsen uppfyller kraven avseende upplysningar om redogörelse kring balanskravet. Kommunen har inget återstående negativt resultat från tidigare år att reglera.

Kommunens finansiella mål är *att ekonomin är uthållig och i balans ur ett generationsperspektiv*. För att bedöma måluppfyllelsen använder kommunen sex s.k. framgångsfaktorer. Vi kan utifrån de förutsättningar som föreligger inte bedöma om det finansiella målet är uppfyllt.

Beträffande analysen av det finansiella resultatet är det dock vår bedömning att denna borde ha fördjupats. Att resultatet påverkats positivt av realisationsvinster om 26 mnkr och det s.k. konjunkturstimulansbidraget om 80 mnkr borde ha kommenterats tydligare och analyserats djupare. Med hänsyn till förekomsten av dessa engångsposter är det vår uppfattning att resultatet måste bedömas som svagt.

Kommunfullmäktige har fastställt ett måldokument för verksamheterna för mandatperioden 2007-2010. Enligt vår uppfattning ger rapporteringen indikationer avseende måluppfyllelsen. Vi kan dock inte, av liknande skäl som gäller för det finansiella målet, bedöma om verksamhetsmålen är uppfyllda.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

I den kommunala redovisningslagen (KRL) regleras externredovisningen för kommuner och landsting. I lagen finns bestämmelser om årsredovisningen. Vidare regleras den kommunala redovisningen av uttalanden från Rådet för kommunal redovisning och i tillämpliga delar av Redovisningsrådet och Bokföringsnämndens normering.

Revisionsobjekt är Regionstyrelsen som enligt kommunallagen är ansvarig för årsredovisningens upprättande.

När det gäller nämndernas redovisning, skall den enligt kommunallagen utformas på det sätt som fullmäktige bestämmer.

2.2 Revisionsfråga och metod

Revisorerna har bl. a. till uppgift att pröva om räkenskaperna är rättvisande. Inom ramen för denna uppgift bedöms om årsredovisningen är upprättad i enlighet med lag om kommunal redovisning (kap 3 – 8). Vidare ska revisorerna enligt kommunallagen (9:9a) avge en skriftlig bedömning av om resultatet enligt årsredovisningen är förenligt med de mål fullmäktige beslutat om. Bedömningen ska biläggas årsbokslutet. Detta sker inom ramen för upprättandet av revisionsberättelsen.

Granskningen, som sker utifrån ett väsentlighets- och riskperspektiv, ska besvara följande revisionsfrågor:

- Lämnar årsredovisningen upplysning om verksamhetens utfall, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen? Med verksamhetens utfall avses utfallet i förhållande till fastställda mål och ekonomiska ramar.
- Är årsredovisningens resultat förenligt med de mål fullmäktige beslutat avseende god ekonomisk hushållning?
- Har balanskravet uppfyllts och hanteras eventuella underskott i enlighet med balanskravets regler?
- Är räkenskaperna i allt väsentligt rättvisande? Med rättvisande avses följsamhet mot lag, rekommendationer och god redovisningssed.

Granskningen av årsredovisningen omfattar:

- förvaltningsberättelse (inkl drift- och investeringsredovisning)
- resultaträkning
- kassaflödesanalys
- balansräkning
- sammanställd redovisning

Bilagor och specifikationer till årsredovisningens olika delar har granskats.

Vi har även bedömt kommunens ekonomiska ställning och utveckling, efterlevnaden av balanskravet och om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål för god ekonomisk hushållning som fullmäktige beslutat om.

Nämndernas redovisning av sitt uppdrag har ej granskats inom ramen för årsredovisningen utan ingår istället i granskningen av den övergripande ansvarsutövningen och redovisas i särskild rapport.

Granskningen har utförts enligt god revisionssed. Det innebär att granskningen planerats och genomförts ur ett väsentlighets- och riskperspektiv för att i rimlig grad kunna bedöma om årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild. Med rättvisande bild menas att årsredovisningen inte innehåller fel som påverkar resultat och ställning eller tilläggsupplysningar på ett sätt som kan leda till ett felaktigt beslutsfattande. Granskningen omfattar därför att bedöma ett urval av underlagen för den information som ingår i årsredovisningen. Då vår granskning därför inte varit fullständig utesluter den inte att andra än här framförda felaktigheter kan förekomma.

3. Granskningsresultat

3.1 Verksamhetens utfall, finansiering och ekonomiska ställning

3.1.1 Förvaltningsberättelse

3.1.1.1 Översikt över utvecklingen av verksamheten

Bedömning och iakttagelser

Vi bedömer att förvaltningsberättelsens översikt och upplysningar i allt väsentligt överensstämmer med kraven i KRL. Vår samlade bedömning är att förvaltningsberättelsen också ger en god översikt över kommunens verksamhet och ekonomi.

Beträffande värdering och analys av måluppfyllelse hänvisas till avsnitt 3.1.3. Vår bedömning är dock att den rapportering som lämnas rörande ekonomin och verksamheten ger fullmäktige rimligt goda möjligheter att bedöma kommunens aktuella situation. Beträffande analysen av det finansiella resultatet är det dock vår bedömning att denna borde ha fördjupats. Att resultatet påverkats positivt av realisationsvinster om ca 26 mnkr och det s.k. konjunkturstimulansbidraget om ca 80 mnkr som är en "engångsintäkt" 2010 borde ha kommenterats tydligare och analyserats djupare. Enligt vår uppfattning måste mot bakgrund av dessa engångsposter årets resultat bedömas som mycket svagt.

Analys och rättvisande bedömning av ekonomi och ställning.

Analysen av årets resultat och den ekonomiska ställningen ger en rättvisande bild. Det är dock vår uppfattning att analysen borde ha fördjupats, vilket framgår ovan. För 2010 redovisas ett positivt resultat på 20,0 mnkr (2009, 32,3 mnkr). I resultatet ingår jämförelsestörande realisationsvinster på 26,3 mnkr. Nettokostnaderna inklusive finansnettots andel av skatteintäkter och generella statsbidrag uppgår enligt årsredovisningen till 99,0 % (2009, 99,0 %). Nämnderna redovisar totalt en negativ budgetavvikelse på 41,0 mnkr jämfört med 2009 då avvikelsen var positiv och uppgick till 2,6 mnkr.

Hälso- och sjukvårdsnämnden redovisar en negativ avvikelse om 51,4 mnkr. För 2009, 2008, 2007 och 2006 redovisade denna nämnd negativa avvikelser om 39,3 mnkr 17,8 mnkr, 42,3 mnkr respektive 39 mnkr.

Finansnettot har förbättrats med 5,6 mnkr men är fortfarande negativt med 14,9 mnkr. (- 0,5 mnkr 2009, - 40,1 mnkr 2008 och -27,6 mnkr 2007).

Händelser av väsentlig betydelse.

I förvaltningsberättelsen bedömer vi att väsentliga händelser finns beskrivna under olika avsnittet. Viktiga händelser framgår också av nämndernas verksamhetsberättelser.

Förväntad utveckling

Framtidsperspektivet finns i viss mån beaktat i den finansiella analysen. Framtidsperspektivet finns även beaktat i nämndernas avrapportering under rubriken "utveckling på sikt". Vi bedömer dock, i likhet med föregående år att innehållet under rubriken, utveckling på sikt behöver lyftas fram ännu tydligare.

Väsentliga personalförhållanden

Förvaltningsberättelsens avsnitt för perspektivet, "Medarbetare och ledare" ger en bra indikation om hur väl framgångsfaktorerna har uppnåtts under året. I fördjupningsavsnittet, "Kommunen som arbetsgivare" lämnas relevant information om olika områden, bl. a. personalpolitik, lönebildning, sjukfrånvaro, ledar- och medarbetarutveckling m m. Där finns också ett avsnitt som beskriver arbetet för att säkra den framtida kompetensförsörjningen. Analys och redogörelse kompletteras på ett åskådligt sätt med olika diagram. Redovisning av sjukfrånvaron har skett i enlighet med bestämmelsen i KRL.

Gemensam förvaltningsberättelse

Förvaltningsberättelsen omfattar en beskrivning av den samlade kommunala verksamhetens organisation och särskilda upplysningar om ekonomi och verksamhet i koncernföretagen i enlighet med RKR 8.2.

Obligatorisk information enligt KRL och RKR:s rekommendationer

I förvaltningsberättelsen redovisas upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser i enlighet med RKR 7.1 som en del av uppföljningen av fullmäktiges föreskrifter om förvaltningen av pensionsmedel.

Andra förhållanden som har betydelse för styrning och uppföljning av verksamheten.

Detta område avser information och analys rörande måluppfyllelse, prestationer och kvalitet i verksamheterna. Kommunens årsredovisning och förvaltningsberättelse ger en god bild i dessa avseenden. Vår bedömning är att förvaltningsberättelsen genom sin struktur har förutsättningar att kunna ge fullmäktige en rimligt goda möjlighet att bedöma kommunens aktuella situation avseende ekonomi och verksamhet. Förutsättningar för detta är den genomtänkta strukturen som används i form av balanserad styrning och dess styrkort. Uppföljning av styrkort 2010 ingår i förvaltningsberättelsen och integrerar på ett bra sätt verksamhet och ekonomi.

Även nämndernas förvaltningsberättelser är sedan något år strukturerade på samma sätt som den "kommungemensamma" förvaltningsberättelsen, d v s enligt styrkortslogiken. En sådan gemensam struktur stärker den samlade årsredovisningens kvalitet. I vissa nämnders verksamhetsberättelser finns emellertid en förbättringspotential. I denna ingår att tydligare redovisa framgångsfaktorer och styrtal samt nämndens egen bedömning rörande måluppfyllelsen.

3.1.1.2 Investeringsredovisning

Bedömning och iakttagelser

Vi bedömer att investeringsredovisningen i allt väsentlighet ger en rättvisande bild av årets investeringar. Nettoinvesteringarna (exklusive försäljningsinkomster) uppgick till 288 mnkr (2009, 343 mnkr). Investeringsutgifterna uppgick till 297 mnkr och investeringsinkomsterna till 10 mnkr.

Till skillnad mot föregående år så förekommer det inga interna investeringsinkomster i investeringsredovisningen som är felaktiga. Däremot så har inte felaktigt redovisade investeringsinkomster på totalt 3,6 mnkr i 2009 års bokslut rättats. I 2010 års bokslut är därför anläggningsvärden för lågt redovisade.

Investeringsprojektet avseende uppförande av Slite Apotekskaj redovisas med inkomster på totalt 8,7 mnkr och utgifter på totalt 15,5 mnkr. Kommunen har valt att redovisa inkomsterna som ett investeringsbidrag baserat på ett avtal med bidragsgivaren för utrustningen av kajen. Detta är ett avsteg från Rådet för kommunal redovisning, rekommendation nr 18, med motivet att man fullföljer tidigare ingångna avtal, vilket vi bedömer vara rimligt. Information om detta lämnas i årsredovisningen.

Inköp av en lantbruksmaskin för 0,3 mnkr till Lövsta har bokförts på 2010 trots att leverans enligt köpekontraktet sker i april 2011.

3.1.1.3 Driftredovisning

Bedömning och iakttagelser

Vi bedömer att driftredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild av hur utfallet förhåller sig till fullmäktiges budget. Driftredovisningens kostnadsutfall inklusive interna poster uppgår till 7 302,7 mnkr och intäktutfallet till 3 374,0 mnkr. Verksamhetens nettokostnader är enligt driftredovisningen 3 928,7 mnkr vilket kan jämföras med resultaträkningens uppgifter. Enligt resultaträkningen uppgår verksamhetens nettokostnader till 3 918,4 mnkr. Differensen på 10,3 mnkr förklaras av att verksamhet 99 Finansförvaltning inte ingår i driftredovisningens uppgifter.

Nämndernas budgetavvikelse redovisas i tabellen nedan:

Driftredovisning per nämnd, mnkr	Budget	Utfall	Budget- avvikelse
Kommunstyrelse	-197,5	-187,7	9,8
Teknisk nämnd	-131,5	-145,6	-14,2
Byggnadsnämnd	-18,2	-17,5	0,6
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	-10,3	-10,4	-0,1
Kultur- och fritidsnämnd	-125,7	-125,9	-0,1
Barn- och utbildningsnämnd	-963,1	-970,8	-7,6
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd	-311,8	-307,4	4,4
Socialnämnd	-1001,2	-983,7	17,5
Hälsa- och sjukvårdsnämnd	-1128,3	-1179,7	-51,4
Summa nämnderna	-3887,6	-3928,7	-41,1

Nämndernas totala budget har ökat från 3 821,3 mnkr 2009 till 3 887,6 mnkr 2010. Den samlade budgetavvikelsen för nämnderna är negativ med -41,1 mnkr vilket kan jämföras med föregående år då avvikelsen var positiv med 2,6 mnkr.

Hälsa- och sjukvårdsnämnden uppvisar det största underskottet med -51,4 mnkr (-39,3 mnkr 2009).

3.1.2 Balanskrav

Bedömning och iakttagelser

Totalt uppgår årets resultat till 20,0 mnkr. Vi konstaterar att regionstyrelsen gör bedömningen att kommunallagens balanskrav har uppfyllts och att resultatet enligt detta krav uppgår till 16,5 mnkr. Vi gör också bedömningen att balanskravet har uppfyllts men vi kan inte uttala oss med vilket belopp det justerade, s.k. balanskravsresultatet uppgår.

Liksom tidigare år har vissa fastighetsförsäljningar betraktats som en omstruktureringsåtgärd varför dessa realisationsvinster inte har frånräknats resultatet vid bedömning av om balanskravet har uppnåtts. Sammantaget ingår realisationsvinster om 26,1 mnkr i resultatet. Av dessa frånräknas endast realisationsvinster från markförsäljningar om 3,5 mnkr. Detta innebär att 22,6 mnkr inte frånräknas. Grundprincipen, enligt kommunallagens förarbeten, är att realisationsvinster ska frånräknas resultatet vid bedömning om balanskravet har uppnåtts.

Vår uppfattning är att realisationsvinster inte behöver frånräknas resultatet om dessa är en del av en större omstruktureringsåtgärd. Vår utgångspunkt är att omstruktureringsåtgärderna i sådana fall ska vara av större omfattning och av engångskaraktär. Syftet bör, enligt vår uppfattning vara att, exempelvis avyttring av lokaler eller fastigheter, ska leda till minskade kostnader.

Vi har tidigare och senast 2009 gjort samma bedömning som regionen beträffande hanteringen av realisationsvinster. Vi konstaterar att hanteringen av realisationsvinster enligt ovan beskrivna modell förefaller ha utvecklats till praxis. Vi förutsätter att styrelsen utarbetar en tydligare policy beträffande hanteringen av realisationsvinster i samband med att analys görs om balanskravet enligt kommunallagen har uppfyllts. Vi kan inte, för 2010, bedöma om samtliga de fastighetsförsäljningar som bidragit till den totala realisationsvinsten har varit en del av en omstruktureringsåtgärd, vilket förutsätts enligt årsredovisningen.

Vi har tidigare framfört att det, i årsredovisningen, bör tydliggöras vilka konkreta större omstruktureringsåtgärder fastighetsförsäljningarna hör samman med. Denna bedömning kvarstår.

3.1.3 God ekonomisk hushållning

Bedömning och iakttagelser

Mål som är beslutade och måluppfyllelsen redovisas enligt strukturen, balanserad styrning. I årsredovisningen är styrkortets mål och framgångsfaktorer nedbrutna i styrtalet som avrapporteras. Syftet är att styrtalet under respektive framgångsfaktor ska ge indikation rörande måluppfyllelsen. Målen och perspektiven är följande:

- Brukarna/kunderna får tjänster av god kvalitet, känner sig delaktiga och blir respektfullt bemötta.
- Ekonomin är uthållig och i balans ur ett generationsperspektiv.
- Medarbetare och ledare: Gotlands kommun är en attraktiv arbetsgivare och för en god personalpolitik.
- Processerna är samverkande och effektiva.
- Samhälle: Gotlands kommun ska bidra till att visionsmålen uppnås och att Gotlands varumärke stärks.

De övergripande målen gäller för mandatperioden och är gemensamma för samtliga nämnder. I årsredovisningen ska svar lämnas om och hur målen har uppfyllts.

Vi har svårt att utifrån de förutsättningar som föreligger bedöma om det finansiella målet är uppfyllt. Skälet är att framgångsfaktorerna är relativt många (6 st.) och dessutom specificerade i delfaktorer samt att de behöver vägas samman och flera är starkt kopplade till varandra. Vidare kan de också ha olika stor betydelse för måluppfyllelsen.

Vi kan dock konstatera att några av de vi bedömer vara mycket betydelsefulla framgångsfaktorer inte har uppfyllts. Det gäller genomsnittresultatet under mandatperioden samt den ekonomiska styrningen av främst hälso- och sjukvården. Vårt resonemang utvecklas under avsnitt 3.1.3.1.

Vi har heller inte möjlighet att bedöma om resultatet är förenligt med de verksamhetsmål som fullmäktige beslutat. Skälet är att enligt vår bedömning ger avrapporteringen av verksamhetsmål i årsredovisningen, i många fall, endast indikationer avseende måluppfyllelsen. Vårt resonemang utvecklas under avsnitt 3.1.3.2.

3.1.3.1 Finansiella mål

Kommunens övergripande finansiella mål är följande: Ekonomin är uthållig och i balans ur ett generationsperspektiv. Målet avser mandatperioden 2007-2010. Ett antal framgångsfaktorer används i syfte att kunna bedöma om målet har uppfyllts. Dessa kommenteras nedan.

Framgångsfaktorer i syfte att kunna bedöma om det övergripande finansiella målet har uppfyllts	Utfall 2010	Måluppfyllelse
1. Skapa en realistisk budget där resultatnivån långsiktigt uppgår till 2 % av nettokostnaderna. (Långsiktig målnivå ca 80 mnkr)	a) Genomsnittresultatet, 2007-2010 uppgår till 38 mnkr (ca 1 %)	a) <i>Genomsnittresultatet innebär att den långsiktiga resultatnivån understiger kravet för måluppfyllelse för mandatperioden.</i>
	b) Årets resultat uppgår till 20 mnkr och överstiger budget med 1 mnkr.	b) <i>Resultatet är i nivå med kravet för måluppfyllelse.</i>
	c) Nettokostnadsökning under året uppgick till 2,9 % och målet för mandatperioden är 3,7 %	c) <i>Nettokostnadsökningen innebär att kravet för måluppfyllelse uppnås för mandatperioden.</i>
	d) Strukturella besparingar enligt plan om 120 mnkr	d) <i>Vi kan inte bedöma om målet har uppfyllts.</i>
2. Nämnderna ska verka för god ekonomisk hushållning genom att införa buffertar inom sina budgetramar.	Enligt rapportering i årsredovisningen har 50 % av nämnderna inte infört buffertar	<i>Enligt rapporteringen i årsredovisningen förefaller målet inte ha uppfyllts.</i>
3. Egenfinansiering av nyinvesteringar (skattefinansierad verksamhet)	Investeringarna uppgick till 219 mnkr och har finansierats med ett positivt kassaflöde	<i>Vi bedömer att kravet på egenfinansiering har uppfyllts.</i>
4. Amortering av låneskulden (avseende skattefinansierad verksamhet)	Amortering har skett med 50 mnkr och 3 % per år under mandatperioden.	<i>Vi bedömer att kravet på amortering har uppfyllts.</i>
5. Trygga framtida pensioner	Totalt har 105 mnkr avsatt för pensioner (marknadsvärde 114 mnkr). Målet är att pensionsfonden ska uppgå till 150 mnkr 2010	<i>Vi kan konstatera att målet inte har uppfyllts.</i>
6. Väl fungerande ekonomisk styrning och uppföljning	Nämndernas totala budgetavvikelse uppgår till - 41 mnkr. Hälso- och sjukvårdsnämndens avvikelse uppgår till - 51,4 mnkr.	<i>Vi gör ingen samlad bedömning av den ekonomiska styrning och uppföljning för samtliga nämnder. Vi bedömer dock att styrningen inom hälso- och sjukvårdsnämnden under hela mandatperioden inte har varit tillfredsställande.</i>

I årsredovisningen kommenteras att resultatet ligger under den långsiktiga resultatnivån (+ 80 mnkr) men är ändå ett bra resultat med tanke på att intäkterna, framförallt 2008-2009 var betydligt lägre än beräknat till följd av lågkonjunkturen. Vi kan dock konstatera utifrån tillgänglig statistik att ökningen av skatteunderlaget åren 2007 och 2008 var över 5 % medan ökningen 2009 och 2010 var betydligt lägre, 1,8 % respektive 2,5 %. Under dessa år och särskilt för 2010 har istället tillskjutits tillfälliga statsbidrag för att kompensera för skatteunderlagets lägre ökningstakt. Sammantaget har detta inneburit att det ekonomiska resultatet för kommuner och landsting under åren 2007 – 2010, generellt har varit mycket goda.

Vår uppfattning är att analysen av resultatet och måluppfyllelsen borde ha fördjupats och relaterats till de, trots lågkonjunkturen, relativt gynnsamma ekonomiska omständigheter för kommuner och landsting.

I analysen noteras vidare om och hur övriga mål/framgångsfaktorer har uppfyllts. Beträffande framgångsfaktorn, ”väl fungerande ekonomisk styrning och uppföljning” rapporteras dels att denna fungerar bra genom att bl.a. styrprocessen gjorts tydlig. Det anges också att det finns problem med den ekonomiska styrningen och att åtgärder krävs. Vad som avses är nämndernas budgetöverskridanden och särskilt problemen inom hälso- och sjukvårdsnämnden.

Vi saknar, vilket vi också framfört tidigare en tydlig bedömning rörande hur styrelsen bedömer om ”ekonomin är uthållig och i balans ur ett generationsperspektiv” som det övergripande mål är formulerat.

Vi har svårt att utifrån de förutsättningar som föreligger bedöma om det finansiella målet är uppfyllt. Skälet är att framgångsfaktorerna är relativt många (6 st.) och dessutom specificerade i delfaktorer samt att de behöver vägas samman och flera är starkt kopplade till varandra. Vidare kan de också ha olika stor betydelse för måluppfyllelsen.

Vi kan dock konstatera att några av de vi bedömer vara mycket betydelsefulla framgångsfaktorer inte har uppfyllts. Det gäller genomsnittresultatet under mandatperioden samt den ekonomiska styrningen av främst hälso- och sjukvården.

Det övergripande målet är att ekonomin är uthållig och i balans ur ett generationsperspektiv. En av framgångsfaktorerna, nämligen ”skapa en realistisk budget där resultatnivån långsiktigt uppgår till 2 % av nettokostnaderna”. Vi noterar att resultatet under mandatperioden, i genomsnitt endast har uppgått till i genomsnitt 38 mnkr per år, jämfört med kravet, 80 mnkr.

Enligt vår uppfattning är ett sätt att analysera om målet har nåtts att jämföra utvecklingen av soliditet och eget kapital över tiden. Om soliditeten och det egna kapitalet, åtminstone är oförändrade över tiden, bör detta indikera att målet har uppnåtts. En minskning bör indikera att mål inte har uppnåtts.

Vi noterar följande utveckling för perioden 1999-2010 rörande kommunens finansiella situation mätt i soliditet respektive eget kapital. I värdena inkluderas kommunens samtliga pensionsförpliktelser.

År	1999	2000	2006	2007	2010
Soliditet	1,5 %	-11 %	-13 %	- 21 %	- 19 %
Eget kapital	44 mnkr	- 309 mnkr	- 424 mnkr	- 695 mnkr	- 679,5mnkr

Fr o m redovisningen 2000 inkluderas löneskatt på pensionen, vilket medförde att underlaget ökade med 325 mnkr. Mellan 2006 och 2007 förändrades beräkningsmodellen för pensionsförpliktelsen med ändrade livslängdsantaganden och räntesatser.

Soliditeten och det egna kapitalet har försämrats under perioden och även från 2006. Utvecklingen utgör enligt vår uppfattning skäl för styrelsen att ytterligare överväga hur måluppfyllelsen för det över-

gripande finansiella målet ska bedömas och tolkas. Att resultatet de senast åren inte har motsvarat kravet (80 mnkr) utgör en delförklaring.

3.1.3.2 Mål för verksamheten

Kommunfullmäktige har fastställt ett måldokument för mandatperioden 2007-2010 innehållande en vision med underliggande plattform och ett antal verksamhetsmål, sorterade utifrån ovanstående perspektiv. Dessa inriktningsmål beskrivs och utvärderas i årsredovisningen enligt den logik som valts med underliggande framgångsfaktorer och styrtalet. För varje framgångsfaktor görs en värdering i vilken grad denna har förverkligats under året. För varje framgångsfaktor anges också en riktning, jämfört med föregående år.

Rapporteringen ger en bra bild av kommunens verksamhet avseende kvalitet, omfattning och utveckling. Under varje mål finns en relativt stor mängd framgångsfaktorer som värderas olika och där utvecklingen, jämfört med föregående år också kan variera. Enligt vår uppfattning ger rapporteringen indikationer avseende måluppfyllelsen. Vi kan dock inte bedöma om verksamhetsmålen är uppfyllda av följande skäl:

- Framgångsfaktorerna för respektive mål är relativt många och dessutom specificerade i delfaktorer.
- Vi har inte möjlighet att inom ramen för denna granskning bedöma samtliga faktorer.

Enligt vår bedömning är också regionstyrelsens sammanfattande skrivningar otydliga rörande bedömningen av måluppfyllelsen. Enligt vår uppfattning som vi framfört tidigare finns det anledning för regionstyrelsen att överväga förutsättningarna att tydliggöra sin uppfattning rörande graden av måluppfyllelse.

3.1.4 Nämndernas redovisning av sitt uppdrag

Av Kommunallagen 3:15 framgår att nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de fullgjort sina uppdrag, samt att fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för den.

Bedömning och iakttagelser

Vår bedömning är att förvaltningsberättelsen genom sin struktur har förutsättningar att kunna ge fullmäktige en rimligt god möjlighet att bedöma kommunens aktuella situation avseende ekonomi och verksamhet.

Revisorerna föreslog kommunfullmäktige att inte bevilja ansvarsfrihet för hälso- och sjukvårdsnämnden 2009. Underskottet uppgick till 39,3 mnkr. Trots att nämndens insatser för att komma tillrätta med den ekonomiska obalansen varit bristfälliga beviljade fullmäktige ansvarsfrihet.

Nämndens resultat för 2010 uppgår till -51,4 mnkr. Vid en närmare granskning av kvittensförfarandet av 2010 års budget mellan ledningen för hälso- och sjukvården (nämndens ordförande och hälso- och sjukvårdsdirektör) och kommunledningen (kommunstyrelsens ordförande och regiondirektör) framgår bl. a. följande skrivning: "Budgetramen får inte överskridas*". * innebär: Utgångspunkten för hälso- och sjukvårdsnämnden är att ekonomin skall vara i balans vid utgången av 2011."

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2010-05-27 fattade styrelsen bl a följande beslut (§132) avseende delårsrapport 1 hälso- och sjukvårdsnämnden: Omställningsarbetet ska nå målet ekonomisk balans 2011.

Ovanstående innebär att kommunstyrelsen lyft av hälso- och sjukvårdsnämnden ansvaret/uppdraget att hålla budgetramen 2010. Vid närmare kontroll av kommunfullmäktiges handlingar framgår att fullmäktige inte fattat något beslut om detta. Vid behandlingen av delårsrapport 2 2010-11-29 Återges följande:

”Kommunstyrelsen har uttalat att det är angeläget att de medel som står till förfogande i år för merkostnader eller extraordinära kostnader inför verksamhetsförändringar 2011 utnyttjas under 2010. Styrelsen vill även att nämnderna ska klara ett överskott på 1% av sin budget. Särskilt avsatta omställningsmedel ska av nämnderna utnyttjas för att varaktigt minska verksamheten inför nästa år. För hälso- och sjukvårdsnämndens del innebär detta att den ska nå ekonomisk balans 2011. Nämnderna ska inför 2011 avsätta en buffert på 1% i sin budget

Kommunfullmäktiges beslut

- Delårsrapporten läggs till handlingarna”

Observera att kommunfullmäktige inte fattat något eget beslut i frågan. Därmed kvarstår det ursprungliga uppdraget från fullmäktige att hälso- och sjukvårdsnämnden skall hålla budgetramen. Nämnden borde ha insett detta (även om man handlat i god tro) och är därmed värda klander.

Vår bedömning är att såväl hälso- och sjukvårdsnämnden som kommunstyrelsen brustit i beredningen av detta ärende genom att man inte underställt fullmäktige ärendet för beslut. Vår uppfattning är att kritiken mot styrelsen är tyngre eftersom denna har ett särskilt ansvar för den samlade styrningen och beredningen av ärenden till fullmäktige.

Vid halvårsskiftet 2010 bildades formellt samhällsbyggnadsförvaltningen (SBF), en sammanslagning av fyra förvaltningar, tekniska, miljö- och hälsoskydd, stadsarkitekt samt räddning. Facknämnderna behölls (tekniska nämnden, byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden). Vid bildandet var inte de nya reglementena klara. Även andra, mycket osäkra förhållanden har påverkat införandet påtagligt. Vid diskussioner med företrädare för förvaltningarna framkommer att betydande oklarheter i organisationen finns och att många frågor ännu återstår att lösa. Nämndernas verksamheter fungerar inte lika effektivt som tidigare. Ekonomin visar på ett underskott på motsvarande 13,7 mnkr. Frågan bör ställas om SBF klarat sitt uppdrag verksamhetsmässigt. Det är vår uppfattning att eftersom verksamheternas organisationsförändringar inklusive reglementen mm inte var fastställda vid halvårsskiftet, har onödigt mycket energi fått läggas på att ”lappa och laga”. Organisationen fungerar ännu inte på ett tillfredsställande sätt idag (mars 2011).

3.2 Rättvisande räkenskaper

3.2.1 Resultaträkning

Bedömning och iakttagelser

Vi bedömer att resultaträkningen uppfyller KRL:s krav och i övrigt i allt väsentligt är upprättad i enlighet med god redovisningssed.

Resultaträkningen är uppställd enligt KRL och noter finns i tillräcklig omfattning. Vår bedömning är att resultaträkningen ger en i allt väsentligt rättvisande bild av resultatet. Resultatet uppgår till 20,0 mnkr inklusive reavinster. Granskningen visar att kostnader på totalt 1,0 mnkr av misstag bokförts på räkenskapsåret 2011.

Vi bedömer att resultaträkningen ger en i allt väsentligt rättvisande bild av årets resultat. Nedan redovisas resultaträkningens utfall jämfört med föregående år:

Resultaträkning 2010-12-31	Utfall föreg år	Utfall 2010	Ökn/ Minskn. %
Verksamhetens intäkter	1153,4	1119,4	-3,0 %
Verksamhetens kostnader	-4684,7	-4834,7	3,2 %
Avskrivningar	-215,8	-203,1	-5,9 %
Verksamhetens nettokostnader	-3747,1	-3918,4	4,6 %
Skatteintäkter	2836,1	2886,8	1,8 %
Generella statsbidrag	963,8	1066,7	10,7 %
Summa skatter och statsbidrag	3799,9	3953,5	4,0 %
Finansiella intäkter	20,5	15,1	-26,4 %
Finansiella kostnader	-41,0	-30,0	-26,8 %
Årets resultat	32,3	20,0	-38,1 %

Analys av årets resultat utifrån tabellen ovan.

- Verksamhetens intäkter minska med 3,0 % till 1 119,4 mnkr. Det kan konstateras att kostnadernas utveckling innebär en ökning med 3,2 %, vilket är oroväckande.
- Årets avskrivningar har minskat från 215,8 mnkr till 203,1 mnkr 2010. I årets avskrivningar ingår nedskrivningar med 6,4 mnkr.
- Årets skatteintäkter har ökat med 1,8 % jämfört med föregående år och de generella statsbidragen ökar med hela 10,7 % från 963,8 mnkr till 1 066,7 mnkr. I generella statsbidrag ingår ett tillfälligt statligt konjunkturbidrag på 80 mnkr.
- Det kan konstateras att finansnettot fortsätter att minska och är nere på -14,9 mnkr.
- Interna kostnader och intäkter har eliminerats från resultaträkningen med 2 240,0 mnkr.

3.2.2 Balansräkning

Bedömning och iakttagelser

Vår bedömning är att tillgångarna, avsättningarna och skulderna existerar, i allt väsentligt är fullständigt redovisade, rätt periodiserade och har värderats enligt principerna i KRL.

Den kortfristiga delen av förutbetalda anläggningsavgifter för vatten och avlopp är inte korrekt redovisade bland kortfristiga skulder. Balansräkningen är i övrigt uppställd enligt KRL och omfattar tillräckliga noter. Vi har gjort följande iakttagelser:

Kommunens immateriella och materiella anläggningstillgångar styrks i anläggningsregistret, vilket har gått igenom. Vissa brister har konstaterats i granskningen vilka kan härledas till bokslutet 2009. Det är viktigt att kommunen säkrar kontinuiteten vad gäller personal som handhar anläggningsreskontran.

Balansräkningens materiella anläggningstillgångar är 3,6 mnkr för lågt redovisade. I 2009 års bokslut redovisades felaktigt investeringsinkomster med 3,6 mnkr som pågående investeringar. Investeringsinkomsterna var inga externa inkomster utan interna omföringar i syfte att påverka kommande års investeringsbudget. Felet som påtalades vid granskningen har inte justerats under 2010 vilket innebär att balansräkningens värde är missvisande. Justeringar bör göras under 2011.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har skrivit ner värdet på kundfordringar från 2008 och bakåt i tiden med sammanlagt ca 4 mnkr. Av den sammantagna åldersanalysen av posten kundfordringar uppgår nu värdet fordringar äldre än 1 år till 3,5 mnkr.

Kundfordringar avseende tandvård har inte kunnat styrkas med något externt underlag, vilket inte är tillfredsställande. Dock har man äntligen lyckats få fram en åldersanalys specificerad per klinik, de äldsta fordringarna uppges vara från 2003. Huvudbokens värde är dock 0,3 mnkr högre än specificationen. Förvaltningen behöver göra ytterligare analyser för att utreda differenserna och för att skapa kontroll- och avstämningsrutiner mellan reskontra och redovisning.

Avsättning skedde 2007 för omstruktureringskostnader avseende cirka 100 tjänster. Hela den ursprungliga avsättningen på 44,5 mnkr har nu upplösts.

Moms på parkeringsintäkter upptas med 1,1 mnkr som kortfristig skuld. Dessa skulle ha redovisats månatligen till skatteverket under 2010 men kommer att betalas in 2011 i samband med att skattekärtlagen för januari-december 2010 rättas.

3.2.3 Finansieringsanalys/Kassaflödesanalys

Bedömning och iakttagelser

Kassaflödesanalysen uppfyller kraven enligt KRL och följer den formella uppställningen. Kommunen har gjort en finansieringsanalys som en kassaflödesanalys vilket innebär att verksamhetens betalningsströmmar redovisas. Granskningen visar att finansieringsanalysens uppgifter stämmer överens med övriga uppgifter i årsredovisningen. Årets kassaflöde har minskat med 124,7 mnkr vilket överensstämmer med balansräkningens förändring av posten Kassa och bank som minskar från 170,5 mnkr 2009 till 45,8 mnkr 2010.

Vi bedömer att finansieringsanalysen redovisar årets kassaflöde med -124,7 mnkr på ett korrekt sätt. Noter till kassaflödesanalysen finns i tillräcklig omfattning.

3.2.4 Sammanställd redovisning

Bedömning och iakttagelser

Vi bedömer att den sammanställda redovisningen ger en helhetsbild av kommunens ekonomiska ställning och åtaganden. Konsolideringen av underliggande enheter har gjort på ett korrekt sätt med beaktande av olikheter i redovisningsprinciper mellan företagen. Årets resultat för koncernen uppgår till 26,8 mnkr och då har aktieutdelningen från kommunens företag eliminerats med 9,0 mnkr.

Den sammanställda redovisningen uppfyller KRLs krav såväl avseende paragraferna 8.1 som 8.2. Den sammanställda redovisningen följer i huvudsak rekommendationen från Rådet för kommunal redovisning. Den sammanställda redovisningen för koncernen omfattar aktiebolag, stiftelser och föreningar i vilka kommunen har ett bestämmande eller betydande inflytande. Med betydande inflytande avses de fall där kommunens röstandel i bolaget överstiger 20 procent. I den sammanställda redovisningen ingår förutom Gotlands kommun:

- AB GotlandsHem (100 procent),
- GEAB, GotlandsEnergi AB (25 procent)
- GIHAB, GotlandsIndustrihus AB (100 procent).

Wisby Strand Congress & Event AB är ett helägt dotterbolag till Gotlands industrihus AB och har som verksamhet att äga och förvalta fastigheter och därmed jämförbar verksamhet.

Företag vars verksamhet är av obetydlig omfattning, dvs att kommunens andel av omsättning och omslutning är mindre än 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, kan undantas från den sammanställda redovisningen. Med anledning av detta har Stiftelsen Gotlandsmusiken (100 procent), Almi Företagspartner AB (49 procent), Gotlands Stuveri AB (29 procent) samt Gotlands filmfond (50 procent) undantagits.

Följande noteringar har gjorts vid granskningen:

- När det gäller GIHAB så är verksamhetens kostnader 9,8 mnkr i årsredovisningen men det som konsoliderats är 9,3 mnkr. Intäkterna för GIHAB är i årsredovisningen 6,5 mnkr men det som konsoliderats är 7,0 mnkr. Årets resultat för GIHAB är i årsredovisningen -3,3 mnkr men i konsolideringen 2,8 mnkr.
- I GIHAB:s årsredovisning upptas kortfristiga skulder med 11,2 mnkr men i koncernbokslutet upptas 10,8 mnkr.
- Summa eget kapital är i GIHAB:s årsredovisning 3,5 mnkr men i koncernbokslutet redovisas 3,9 mnkr
- När det gäller Visby Strand Congress&Event Gotland AB så är verksamhetens intäkter i deras årsredovisning 11,1 mnkr men det som konsoliderats är 9,2 mnkr. Verksamhetens kostnader är

i deras årsredovisning 11,1 mnkr men i konsolideringen redovisas 6,5 mnkr samt finansiella kostnader med 2,7 mnkr.

- Omsättningstillgångarna för Visby Strand Congress&Event Gotland är i deras årsredovisning 13,1 mkr och i konsolideringen 11,2 mkr.

Förklaringen till ovanstående differenser är att konsolideringen av företagens uppgifter grundas på preliminära uppgifter eftersom årsredovisningarna inte är klara förrän i slutet av mars.

3.2.5 Redogörelse för tillämpade redovisningsprinciper

Årsredovisningen lämnar information om tillämpade redovisningsprinciper och lämnar i övrigt tilläggsupplysningar i tillräcklig omfattning.

I nedanstående tabell redovisas följsamheten till rekommendationerna från Rådet för Kommunal Redovisning.

Rekommendation	Följs	Kommentar
RKR 2.1 Särskild avtalspension och visstidspension	Ja	
RKR 3.1 Redovisning av extraordinära poster och upplysningar för jämförelseändamål	Ja	
RKR 4.2 Redovisning av skatteintäkter	Ja	
RKR 7.1 Upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser	Ja	
RKR 8.2 Sammanställd redovisning	Ja	
RKR 9 Klassificering av finansiella tillgångar	Ja	
RKR 10.1 Avsättningar och ansvarsförbindelser	Ja	
RKR 11.1 Materiella anläggningstillgångar	Delvis	Avskrivningar påbörjas inte när tillgången tas i bruk för alla investeringar. Kommunen lämnar information om avvikelser från rekommendationen under rubriken Redovisningsprinciper.
RKR 12.1 Redovisning av immateriella tillgångar	Ja	
RKR 13.1 Redovisning av hyres-/leasingavtal	Ja	
RKR 15.1 Redovisning av lånekostnader	Ja	
RKR 16.1 Redovisning av kassaflöden	Ja	
RKR 17 Värdering och upplysningar om pensionsförpliktelser	Delvis	I not redovisas inte väsentliga poster som förändrat pensionsavsättningen under året. Uppgiften framgår dock av bokslutsbilaga.
RKR 18 Intäkter från avgifter, bidrag och försäljning	Delvis	Avsteg görs avseende investeringsinkomster i samband med arbeten i Slite hamn med motiveringen att man fullföljer tidigare ingångna avtal.