



LANDSKAPSREVISIONEN

Dokumentnamn
Berättelse

Datum
12.05.2016

Nr
22/2016

Till Ålands landskapsregering

REVISIONSBERÄTTELSE

Landskapsrevisionen avger härmed till landskapsregeringen sin i 7 § 2 mom. landskapslagen om Landskapsrevisionen avsedda revisionsberättelse för finansåret 2015.

Mariehamn, den 12 maj 2016

Dan Bergman
Landskapsrevisor

INNEHÅLL

1.	Bakgrund	3
2.	Årsbokslutet	3
2.1.	Analys av resultaträkningen	3
2.2.	Analys av balansräkningen	6
2.3.	Övriga iakttagelser	7
3.	Budgetuppföljningen	8
4.	Intern styrning och kontroll	9
4.1.	Aktionsplan	9
4.2.	Uppföljning av målsättningar	10

1. Bakgrund

Landskapsrevisionens granskning sker i form av årlig revision och effektivitetsrevision. Den årliga revisionen ska ske i enlighet med god revisionsred och ha till syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och bokslutet ger en rättvisande bild samt om ledning och förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och beslut.

Enligt 7 § 2 mom. landskapslagen om Landskapsrevisionen ska Landskapsrevisionen lämna en revisionsberättelse med resultaten från den årliga revisionen till landskapsregeringen inom en månad efter att landskapsregeringen har fastställt årsredovisningen.

2. Årsbokslutet

Från år 2015 har landskapsregeringens ekonomistyrningsmodell förnyats. Budgetstrukturen har förändrats och budgetering sker utgående från affärsbokföringens redovisningsprinciper. Årsbokslutet är uppgjort enligt bokföringslagen och bokföringsnämndens kommunsektions anvisningar i tillämpliga delar.

2.1. Analys av resultaträkningen

Nedanstående tabell visar en jämförelse av resultatet med föregående år:

	2015	2014
Verksamhetsbidrag	-251.021.510,25	-246.147.222,20
Årsbidrag	5.932.852,98	24.549.836,10
Resultat efter avskrivningar och extraordinära poster	-10.071.198,02	12.788.697,99
Räkenskapsperiodens under- eller överskott	-11.071.198,02	2.788.697,99

Verksamhetsbidraget uppstår efter att verksamhetens intäkter och kostnader, pensionsintäkter och -kostnader samt överföringsekonomins intäkter och kostnader räknats samman. Bidraget är nästan 5 MEUR sämre 2015 jämfört med 2014.

Skatteinkomsterna är ca 5 MEUR högre 2015 jämfört med föregående år. De finansiella intäkterna och kostnaderna uppgick till 18,5 MEUR under 2015 jämfört med 37,5 MEUR under 2014. Försämringen 19 MEUR består av lägre intäktsföring av PAF-medel 15,3 MEUR samt mer återförda PAF-anslag (finansiell kostnad) 3,7 MEUR jämfört med året före.

Orsaken till det försämrade årsbidraget (18,6 MEUR) jämfört med föregående år beror nästan uteslutande på PAF-medlens inverkan på resultaträkningen.

Avskrivningarna var 1,4 MEUR högre 2015 jämfört med 2014. De extraordinära intäkterna var högre ifjol (bl.a. 2,8 MEUR för aktier i Alandia Försäkring Ab). Resultatet efter dessa poster är 22,7 MEUR sämre jämfört med föregående år.

Resultatet på sista raden är ca 13,7 MEUR lägre 2015 jämfört med 2014 (skillnaden i reserveringar utgör 9 MEUR mellan åren).

Verksamhetskostnaderna

Verksamhetskostnaderna har ökat från 170,8 MEUR till 178,5 MEUR. Procentuellt utgör ökningen 4,5 %, vilket är en hög siffra med tanke på små löneförhöjningar och den låga inflation som råder. De större kostnadsposterna har utvecklats enligt följande:

	2015	2014
Personalkostnader	-106.281.260,27	-105.537.775,65
Köp av tjänster	-55.524.217,25	-49.619.167,45
Material, förnödenheter och varor	-22.911.565,37	-20.477.727,05

Antal anställda i siffrorna nedan innebär inte antal årsverken. Systemstöd för att ta fram denna väsentliga information saknas.

Enligt personalbokslutet har antal anställda (exklusive ÅHS) ökat från 920 till 984 personer per den 31.12.2015. Inom landskapets skolor har antal anställda ökat med 101 personer, främst på grund av ökad sjukfrånvaro som krävt vikarier. Inom polisen är personalökningen 12 personer och inom övriga myndigheter 34 personer. Antal personal i arbetsavtalsförhållande har minskat, i huvudsak inom sjötrafiken. Personalkostnaderna inom denna grupp har sjunkit med ca 1 MEUR.

Inom ÅHS var antal anställda, ordinarie och vikarier, 1025 personer per den 30.11.2015, en ökning med 7 från föregående år. ÅHS personalkostnader ökade med 2,3 MEUR (4,6 %) jämfört med år 2014. Orsakerna anges till följande:

- pensionspremieprocenten höjdes från 17 % till 18 % (ca 0,5 MEUR)
- förlikningsavtal innebar löneförhöjningar (0,4 MEUR) samtidigt som lönekostnaderna 2014 var lägre på grund av strejken (ca 0,6 MEUR), vilket medför en nettoeffekt om 1 MEUR
- överföring av personal till Åda Ab inverkade positivt (ca 0,4 MEUR)
- allmän löneförhöjning, inrättande av nya tjänster och utbildningar samt bättre läkarbemanning överlag 2015 jämfört med 2014

Personalkostnaderna har påverkats positivt av att semesterlöneskulden minskat med drygt 0,7 MEUR. Merparten av minskningen kan hänföras till sjölönerna. I personalkostnaderna ingår en kostnadsreservering för löneutjämningsfonden om 300.000 EUR (200.000 EUR föregående år) för lönejusteringar som blir aktuella som ett resultat av arbetsutvärderingsprojektet.

Förändrad kontoplan och förändrade principer för aktivering försvårar jämförelse mellan år 2015 och år 2014 gällande köp av tjänster samt material, förnödenheter och varor.

Landskapets inköp av tjänster har ökat kraftigt jämfört med föregående år. Noteras att överföringen för aktivering är 2,1 MEUR större än 2014 och att merparten av denna summa berör inköp av tjänster. Samtidigt har sjukvården utanför Åland kostat 2 MEUR mindre 2015 jämfört med 2014.

En del av kostnadsökningen kan förklaras med att driftsprivatiseringen av fler linjer inom skärgårdstrafiken startat 2015. Besvär mot upphandlingar och därmed uppskjutningar av driftsprivatiseringsplanerna har förorsakat landskapet betydande merkostnader. Landskapets ansvar för personalen medför att personalkostnaderna sjunker betydligt först efter en övergångsperiod. Inbesparingar i totalkostnaderna kommer att synas i kommande års bokslut.

I övrigt märks kostnadsökningar för IT-tjänster, utbildningstjänster inom skolorna samt renoverings- och underhållsarbeten på byggnader (på grund av en behövlig förändring av aktiveringsprinciperna). Ytterligare har resekostnader flyttats till denna grupp från övriga kostnader.

Inom gruppen material, förnödenheter och varor märks en ökning hos ÅHS om ca 0,8 MEUR. Lägre bränslekostnader jämfört med föregående år (ca 0,7 MEUR) har inverkat positivt. Kostnadsökningar för IT-utrustning, möbler och övriga inventarier noteras, vilket till stor del kan förklaras med ändrad aktiveringsgräns från 1.000 EUR år 2014 till 50.000 EUR år 2015.

Pensionskostnaderna

Pensionskostnaderna ökar fortsättningsvis – från 28 MEUR år 2014 till 29,3 MEUR år 2015. Uttaget från pensionsfonden ökade från 17,9 MEUR till 18,5 MEUR. Täckningsgraden utgör ca 63 % vilket är ungefär på samma nivå som föregående år.

Arbetsgivarens pensionspremieprocent höjdes från 17 % till 18 % år 2015. Landskapets dyrare pensionssystem bör synas i en högre pensionspremieprocent än den som gäller inom privata sektorn. Systemet kan närmast jämföras med statens. Efter att ett fel i beräkningsunderlaget upptäckts har statens pensionsavgift sänkts från en nivå på drygt 20 %. Den beräknas ligga under 18 % åren 2016-18 för att därefter stiga till närmare 19 %. En enprocentig höjning av pensionspremien innebär ca 0,9 MEUR högre personalkostnader för landskapet.

Driftsreservering

I bokslutet har gjorts en driftsreservering för ÅHS ämnad för svårbudgeterade kostnader, främst gällande sjukvården utanför Åland. I och med att verksamhetsanslag fr.o.m. budgetåret 2015 blir ettåriga överförs inte längre oanvända budgetmedel vid 2015 års slut till därpå följande år.

Landskapsregeringen ansåg det därför rimligt att en driftsreservering görs. Problemet är att en sådan reservering inte kan hanteras bokföringsmässigt enligt bokföringsnämndens kommunsektions anvisningar som landskapet avser följa. En investeringsreservering kan komma i fråga för kommuner men det är det inte fråga om i detta fall. Driftsreserveringar bör inte göras framöver.

2.2. Analys av balansräkningen

Bestående aktiva

Under 2015 har det skett en genomgång av landskapsegendom, immateriella tillgångar och materiella tillgångar. Nödvändiga korrigeringar i bokföringen har gjorts. Det har tagits fram en välbehövlig anvisning för hanteringen av det nya anläggningsregistret. I och med översynen har en bra grund för överföring av egendomen till det från 1.1.2016 nygrundade fastighetsverket skapats.

Avskrivningar påbörjas när en anläggning färdigställts och inte som tidigare efter att garantisyn hållits. Denna behövliga förändring har medverkat till att avskrivningarna ökat jämfört med föregående år.

Likviditeten

En jämförelse av likviditeten mot fjolåret ser ut enligt följande:

	2015	2014
Kortfristiga placeringar	27.208.159,50	31.116.241,56
Kassa- och banktillgodohavanden	24.553.675,22	27.239.193,05
Totalt	51.761.834,72	58.355.434,61

Likviditeten har försämrats med ca 6,6 MEUR vilket även åskådliggörs i finansieringsanalysen. Försämringen under föregående år var 3,5 MEUR. Den nedåtgående trenden visar att åtgärder krävs för att säkerställa en hållbar likviditet. Landskapets kassalikviditet är dock fortsättningsvis god.

Pensionsansvarsskulden

Landskapsregeringen har anlitat Keva för att utföra en ny total beräkning av det pensionsansvar som orsakats av arbetspensionerna och ledamotspensionerna. Den totala beräkningen per 31.12.2014 har därefter tillsammans med uppgifter som landskapsregeringen uppgivit legat som grund för beräkningen per 31.12.2015. Pensionsansvarsskulden har enligt beräkningarna utvecklats enligt följande de senaste åren:

2015	2014	2013	2012
754.000.000	741.200.000	727.000.000	707.000.000

Från och med år 2014 upptas inte pensionsansvarsskulden och pensionsfondens tillgångar i landskapets balansräkning. Motiveringen till detta förfarande är att staten redovisar på detta sätt.

2.3. Övriga iakttagelser

Fastighetsbyrån / Fastighetsverket

Under 2015 förbereddes grundande av ett fastighetsverk från 1.1.2016. Landskapets alla fastigheter, förutom ÅHS och infrastrukturavdelningens område på Möckelö, överfördes till fastighetsbyrån (tidigare byggnadsbyrån) vilken flyttades från regeringskansliet till finansavdelningen. Personal som arbetade med fastighetsförvaltning överfördes från andra verksamheter till fastighetsbyrån.

En internhyra, bestående av intern ränta, avskrivningar samt underhålls- och skötselkostnader, beräknades och utgiftsbudgeterades på de olika verksamhetsområdena samt inkomstbudgeterades under finansavdelningen. I årsbokslutet har internhyran eliminerats.

Den 29.12.2015 fattades beslut om överföring av den egendom och förvaltning som hörde till fastighetsbyrån. En preliminär ingående balans upprättades för fastighetsverket. Enligt denna borde det göras en uppvärdering av överförda fastigheter med ca 108 MEUR jämfört med värdet i landskapets bokföring (ca 66 MEUR). Detta har även beaktats i budgeten för 2016.

Fastigheter förvärvade före år 1998 värderades enligt beskattningsvärde. Under åren har avskrivningar skett. Fastighetsbyrån gjorde en ny genomgång och värdering av fastighetsbeståndet. Sammantaget har detta lett till ett stort uppvärderingsbehov.

Internhyran har av många verksamhetsansvariga kritiserats för att vara för hög. Den använda internräntan (avkastningskravet) 3,5 % är relativt hög med tanke på det låga ränteläge som råder på marknaden. Det finns skäl att se över internräntans nivå. Fastighetsvärderingarna behöver även ses över innan den slutliga ingående balansräkningen för fastighetsverket fastslås.

Ytterligare iakttagelser vid granskningen:

- Ett nytt ekonomisystem togs i bruk den 1.1.2015. Under en stor del av året var systemets rapporteringsverktyg inte tillgängligt för verksamhetsansvariga. Rapporteringen har av många upplevts vara bristfällig.

- Övergången till en kontoplan liknande den som används inom kommuner har resulterat i en översyn av vilka konton som bör användas för olika typer av verksamhetskostnader. Samordning av redovisningsprinciperna med ÅHS har skett och behöver fortsätta.
- ÅHS har bokfört två poster som lett till förbättrat resultat 2015 om ca 200.000 EUR. Eftersom det var fråga om korrigeringar som berör föregående års räkenskapsperioder borde bokföringen ha skett mot kontot *Föregående räkenskapsperioders resultat* under eget kapital.
- Anslaget för projektet E-demokrati flyttades från driftsdelen till investeringsdelen i femte tilläggsbudget 2015. Efter att de medel som fanns tillgängliga under driftsanslaget använts till fulla aktiverades överstigande del under pågående projekt. Det här innebär att utvecklingsutgifter i form av lönekostnader aktiveras. Försiktighet bör iaktas vid aktivering av utvecklingsutgifter. För kommuner gäller att endast utvecklingsutgifter som är väsentliga med tanke på verksamheten aktiveras.
- Landskapets aktieinnehav i bolag är värderade enligt anskaffningspris. En översyn av de verkliga värdena behöver göras för att avgöra om värdejusteringar borde ske. Särskilt noteras Ålands Utvecklings Ab där den balanserade förlusten från tidigare räkenskapsperioder överstiger hälften av aktiekapitalet.

3. Budgetuppföljningen

Från år 2015 har landskapets budgetstruktur förändrats väsentligt. Modell har tagits från den kommunala sektorn med anpassningar för bland annat de betydande överföringsutgifterna, där även EU-delfinansierade program och bidrag ur PAF-medel ingår. Budgeteringsmetodiken anpassas successivt så att affärsbokföringens redovisningsprinciper, t.ex. gällande löneperiodiseringar, avskrivningar, investeringar och lån även tillämpas i budgeten.

I budgetförslag för landskapet Åland för år 2015 upptogs anslag om totalt 368.770.000 EUR. Förslaget antogs av lagtinget den 19 december 2014. Genom fem tilläggsbudgeter höjdes budgetens utgiftsram till 372.880.000 EUR. Det budgeterade underskottet enligt resultaträkningen ökade i och med detta från 8.810.000 EUR till 11.724.000 EUR. Eftersom budgeterings- och redovisningsprinciperna förändrats är inte budgeterna för åren 2014 och 2015 direkt jämförbara.

Resultaträkning, budgetutfall

Jämförelsen av budgetutfall med resultaträkningen visar att räkenskapsperiodens resultat är ungefär 1 MEUR bättre än vad som budgeterats. I sammanställningen åskådliggörs anslag från tidigare år som man haft rätt att använda 2015. Under år 2015 upphörde systemet med 2-åriga reservationsanslag, dock så att de anslag som inte använts fullt ut 2014 kunde användas även år 2015.

Budgetuppföljning av verksamhet, överföringar och skattefinansiering

I årsbokslutet finns först en sammanställning där tillgängliga anslag 2015 räknats samman. Därefter följer uppföljningen av budget mot utfall.

Finansavdelningen har begärt in förklaringar till budgetöverskridningar. I ett fall har en procentuellt sett stor överskridning uppstått på grund av felbudgetering av intäkter. Fastighetsbyråns överskridning förklaras med högre avskrivningar på grund av övertagande av fastighet från senatsfastigheter samt kostnadsföring av vissa renoverings- och underhållsarbeten som tidigare aktiverats.

Budgetuppföljning av investeringar

På samma sätt som för verksamhetsdelen finns för investeringarna en sammanställning där tillgängliga anslag 2015 räknats samman. Därefter följer uppföljningen av budget mot utfall.

Det finns godtagbara orsaker till överskridningarna inom investeringsbudgeten.

Skattefinansieringen

Avräkningsbeloppet har de senaste åren haft en positiv utveckling. Nedanstående tabell visar utvecklingen för avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen.

	2015	2014	2013	2012
Avräkningsbelopp	220.775.638	215.807.393	209.391.832	204.345.615
Förskott för året	221.568.000	215.311.000	207.276.000	203.684.000
Slutreglering föregående år	-792.362	496.393	2.115.832	661.615
Skattegottgörelse	6.987.664	5.278.521	9.783.220	17.440.733

Trots positiv utveckling av inkomsterna jämfört med föregående år har landskapets ekonomiska situation försämrats. En hållbar utveckling kräver åtgärder för att minska utgifterna.

4. Intern styrning och kontroll

4.1. Aktionsplan

Den 18.6.2013 fastställda aktionsplanen för intern styrning och kontroll uppdaterades inte under 2015. 2016 är avsikten att detta ska ske.

En central målsättning för landskapsregeringen borde vara att snabba upp ärendehantering. Antal öppna ärenden äldre än 3 månader per den 31.12.2015 låg på ungefär samma nivå som 31.12.2014 (ca 560). Då har alla oavgjorda ärenden på grund av problemen hos rikets myndigheter med utbetalningar av lantbruksstöden inte tagits med i jämförelsen.

Det finns goda möjligheter att effektivisera användningen av ärendehanteringssystemet. Alla avdelningar borde hantera systemet på ett likartat sätt och såsom det är tänkt att systemet ska användas. Rutiner för avförande av ärenden finns och bör användas. Den interna styrningen och kontrollen kan fortsättningsvis förbättras i detta avseende.

Motiveringar till budgetöverskridningar begärs in av finansavdelningen. Det finns skäl att även kontrollera onormalt stor konsumtion av medel i slutet av varje år. I några fall upptäcktes sådana tendenser 2015 vilket ledde till att finansavdelningen begärde in förklaringar. Det finns behov av ett kontrollsystem i syfte att stävja onödig konsumtion av oanvända medel i slutet av varje år.

4.2. Uppföljning av målsättningar

Landskapsregeringens årsredovisning innehåller en lång textdel samt årsbokslutet. En förbättring från föregående år har skett. Textdelen borde kortas ner ytterligare och vara inriktad på det allra väsentligaste.

Kvantitativa målsättningar och uppföljning av dem saknas i stor utsträckning. De olika verksamhetsområdenas uppgift i relation till nedlagda resurser borde tydliggöras - t.ex. kostnad i förhållande till bokförda transaktioner, kostnad i förhållande till slutbehandlat ärende (med beaktande av komplicerade ärenden), kostnad i förhållande till lagframställningar (med beaktande av komplicerade framställningar), kostnad per utbildad elev (med beaktande av nya krav på utbildningen) osv.

Åda Ab (Ålands Digitala Agenda), vars uppgift är att leverera IT-tjänster till den offentliga sektorn, startade sin verksamhet 1.1.2015. Landskapsregeringen, ÅHS och Mariehamns stad överförde IT-personal och IT-verksamhet till Åda från detta datum. Landskapsregeringen har under 2015 överfört 1,4 MEUR till bolagets fond för fritt eget kapital.

Åda har haft problem med att leva upp till förvaltningens krav på IT-service. För landskapsregeringen, och även andra inom offentlig sektor, är det särskilt problematiskt att upphandlingen av ett nytt löne- och personaladministrativt system försenats. Supportavtalet för landskapsregeringens nuvarande system upphörde 31.12.2015. Den s.k. dialog-baserade upphandlingen har bedrivits som ett projekt inom Åda. Projektet har inte avancerat i önskad takt. Projektledare har bytts ett flertal gånger. I och med förseningen ökar risken för driftsstörningar betydligt då ett nytt system ser ut att kunna finnas på plats tidigast vid årsskiftet 2017/2018.