



LANDSKAPSREVISIONEN

Dokumentnamn
Berättelse

Datum
27.04.2017

Nr
19/2017

Till Ålands landskapsregering

REVISIONSBERÄTTELSE

Landskapsrevisionen avger härmed till landskapsregeringen sin i 7 § 2 mom. landskapslagen om Landskapsrevisionen avsedda revisionsberättelse för finansåret 2016.

Mariehamn, den 27 april 2017

Dan Bergman
Landskapsrevisor

INNEHÅLL

1.	Bakgrund	3
2.	Bokslutet.....	3
2.1.	Analys av resultaträkningen	3
2.2.	Analys av balansräkningen.....	5
2.3.	Övriga iakttagelser	5
3.	Budgetuppföljningen.....	7
4.	Förvaltningsberättelsen	8
4.1.	Intern styrning och kontroll.....	8
4.2.	IT-utveckling.....	9

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. Bokslutet

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

2.1. Analys av resultaträkningen

Jämförelse av resultatet med föregående år ses nedan:

	2016	2015
Årsbidrag	-3.824.800,57	5.932.852,98
Resultat efter avskrivningar	-15.507.176,46	-9.971.718,91

Landskapets Fastighetsverks bildande 1.1.2016 medför att jämförelse mellan åren inte kan göras direkt på basen av resultat- och balansräkningen. Fastighetsverket upprättar eget bokslut. Konsolideras fastighetsverkets bokslutssiffror erhålls ett positivt årsbidrag 2.959.844. Avskrivningarna ökar dock och resultatet efter avskrivningar blir -14.183.014.

Verksamhetskostnaderna

Enligt årsredovisningens textdel har verksamhetskostnaderna för 2016 minskat med 3,3 MEUR jämfört med 2015. Då har hänsyn tagits till kostnader som hänförs till fastighetsverket och internhyran eliminerats. Internhyran och skötselanslag ingår i posten övriga verksamhetskostnader. Detta måste beaktas för att få en riktig bild av utvecklingen eftersom resultaträkningen visar att verksamhetskostnaderna ökat.

Orsaken till kostnadsminskningen 2016 ligger främst i lägre kostnad för fartygsunderhåll pga färre dockningar (ca 1 MEUR), lägre bränslepris (ca 0,8 MEUR), lägre inköp av IT-utrustning och inventarier (ca 0,8 MEUR) samt att en

del av vägunderhållets internfakturerings (ca 0,7 MEUR) inte var eliminerat i 2015 års bokslut.

Personalkostnaderna

Enligt resultaträkningen har landskapets personalkostnader minskat med drygt 4 MEUR jämfört med föregående år. Den korrigerade av 2015 års bokslut (obokförd slutavräkning för pensionsavgifter om 375.000 EUR) som ÅHS gjort i 2016 års bokslut medför att personalkostnaderna är 375.000 högre än vad de borde vara 2016 och 375.000 lägre än vad de borde varit 2015. Sammantaget har personalkostnaderna egentligen minskat med 4,8 MEUR.

Orsaken till minskningen av personalkostnaderna är främst driftsprivatiseringen inom sjötrafiken (ca 3,2 MEUR) samt överföring av personal till fastighetsverket (ca 1,8 MEUR). Noteras att försenad driftsprivatisering på grund av besvär förorsakat personalkostnader om ca 1 MEUR 2016. En inbesparing i denna storleksordning kommer att uppstå i 2017 års bokslut.

Personalkostnaderna har även minskat på grund av att semesterlöneskulden minskat med drygt 1 MEUR. I ÅHS personalkostnader ingår en kostnadsreservering om 640.000 EUR för lönejusteringar som blir aktuella som ett resultat av arbetsvärderingsprojektet.

En mindre lönejustering i början av 2016 har generellt medverkat till ökade personalkostnader. Inom enskilda budgetmoment märks både minskningar (t.ex. avbytarservicen) och ökningsar (t.ex. Ålands sjösäkerhetscentrum där ökade personalkostnader finansierades med ökad kursverksamhet samt överföringen av sjöfartsutbildningen på gymnasialstadiet vilken syns som en minskning hos Ålands gymnasium men en större ökning hos Högskolan på Åland). Bland ökningarna noteras budgetmoment inom allmänna förvaltningen om sammanlagt drygt 400.000 EUR.

Skatteinkomsterna

Skattefinansieringen har haft en gynnsam utveckling de senaste åren:

	2016	2015	2014	2013
Avräkningsbelopp	219.560.594	220.775.638	215.807.393	209.391.832
Skattegottgörelse	9.508.580	6.987.664	5.278.521	9.783.220
	229.069.174	227.763.302	221.085.914	219.175.052

Finansiella intäkter och kostnader

Under finansiella intäkter bokförs den årliga avkastningen från fastighetsverket vilken det första året uppgick till 6,3 MEUR.

Den finansiella kostnaden består nästan uteslutande av återförda PAF-anslag. 2016 är beloppet 8,9 MEUR jämfört med 4,5 MEUR året innan. Drygt 5,7 MEUR

rör geriatriska kliniken för vilken det 2013 budgeterades 6 MEUR som ett fyraårigt reservationsanslag. I nästa års bokslut kommer återstående belopp av det som upptogs i budgeten 2014 för samma ändamål (6,6 MEUR) att återföras. Nuvarande hantering av PAF-medel (den s.k. ”PAF-snurren”) i landskapets budget och bokföring borde snarast överges. För att detta ska vara möjligt måste bestämmelserna om användningen av PAF:s avkastning i landskapsförordningen om Ålands penningautomatförenings verksamhet (1993:56) ändras.

2.2. Analys av balansräkningen

Bestående aktiva

I och med den översyn av anläggningsregistret som skedde 2015 skapades en bra grund för överföring av landskapsegendom till det nygrundade fastighetsverket. På basen av en sammanställning som fastighetsverket uppgjort bokades egendom bort och under placeringar visas grundkapitalet i fastighetsverket (130 MEUR) vilket baseras på de överförda fastigheternas nya värden. Skillnaden mellan fastigheternas balansvärde och det nya uppvärderade värdet bildade en extraordinär intäkt om sammanlagt 57,5 MEUR.

Likviditeten

Jämförelse av likviditeten mot fjolåret ser ut enligt följande:

	2016	2015
Kortfristiga placeringar	25.423.009,57	27.208.159,50
Kassa- och banktillgodoavanden	19.233.511,22	24.553.675,22
Totalt	44.656.520,79	51.761.834,72

Likviditeten har försämrats med 7,1 MEUR vilket även åskådliggörs i finansieringsanalysen. Försämringen under föregående år var 6,6 MEUR. Reserveringen av PAF-medel 10 MEUR i budgeten 2014 ingår i likviditeten. Dessa medel kan inte användas i betalningsrörelsen innan lagtinget fattar budgetbeslut om att reserveringen kan upplösas.

2017 kommer likviditeten att fortsättningsvis vara god enligt prognos. Skattegottgörelsen väntas öka kraftigt och utbetalningar gällande större investeringar (Vårdöbron och geriatrisk klinik) väntas inverka först 2018.

2.3. Övriga iakttagelser

Fastighetsverket

Den 29.12.2015 fattades beslut om överföring av egendom och förvaltning till landskapets fastighetsverk. Landskapets alla fastigheter, förutom ÅHS och

infrastrukturavdelningens område på Möckelö, överfördes. Avsikten är att ÅHS fastigheter överförs från 1.1.2018.

Fastigheterna som överfördes värderades enligt kassaflödesmetoden. För några speciella fastigheter gjordes undantag för att uppnå en ändamålsenligare värdering. Värderingen har granskats av fastighetsverkets revisorer.

Beräkningarna resulterade i en uppvärdering av det överförda fastighetsbeståndet om totalt 57,5 MEUR. Fastighetsverkets ingående balans fastslogs utgående från värderingen och i landskapets bokslut uppstod en extraordinär intäkt motsvarande uppvärderingen. Den extraordinära intäkten blev betydligt lägre än vad som estimerades då budgeten för 2016 uppgjordes.

Internhyra, bestående av direkta driftskostnader, fastighetsverkets administrativa kostnader samt kapitalkostnader i form avskrivningar samt intern ränta, belastar landskapets olika verksamhetsområden och utgör inkomst för fastighetsverket. Internräntan 3,5 %, vilken utgör basen för avkastningskravet på fastighetsverket, är relativt hög med tanke på det låga ränteläge som råder på marknaden.

Överföringen av fastigheterna och den nya värderingen har lett till en extraordinär intäkt om 57,5 MEUR och ett överskott om 42 MEUR på den sista raden i landskapets bokslut 2016. I kommande års bokslut kommer detta resultat att synas på raden *Föregående räkenskapsperioders resultat* under eget kapital. Det kommer att se ut som att landskapet uppnått bättre resultat än man verkligen gjort genom åren. Då fler fastigheter överförs och uppvärderats kommer föregående räkenskapsperioders resultat att öka ännu mera.

Landskapets fastighetsverk utgör en väsentlig del av landskapets ekonomi. För att få en mer rättvisande bild av landskapets resultat och ekonomiska situation borde ett koncernbokslut göras upp. På sikt borde man titta på möjligheterna och nyttan med att utveckla redovisningen i den riktningen.

Pensionsansvarsskulden

Landskapsregeringen anlitar Keva för beräkning av det pensionsansvar som orsakats av arbetspensionerna och ledamotspensionerna. Landskapets approximativa pensionsansvarsskuld har utvecklats enligt följande de senaste åren:

2016	2015	2014	2013
764.600.000	754.000.000	741.200.000	727.000.000

Marknadsvärdet på Ålands pensionsfonds fondkapital, vilket utgör täckning för pensionsansvaret, uppgick per den 31.12.2016 till 425,8 MEUR, en ökning från 405,5 MEUR per den 31.12.2015. Täckningsgraden har därmed förbättrats till 55,7 % från 53,8 % året före.

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.

Pensionskostnaderna ökar kraftigt årligen vilket påverkar landskapets ekonomi väsentligt. Det är därför viktigt att pensionsansvaret och pensionsfondens utveckling framgår tydligt av noterna till bokslutet.

Ytterligare iakttagelser vid granskningen:

- I bokslutet för 2015 gjordes en driftsreservering för ÅHS ämnad för svårbudgeterade kostnader, främst gällande kostnaden för vården av patienter utanför Åland. Problemet är att en sådan reservering strider mot god bokföringssed. Det är reserveringen upplöses för att täcka oförutsedda kostnader ges inte en rättvisande bild av landskapets resultat på sista raden i resultaträkningen. Driftsreserveringen borde bokas bort mot eget kapital.
- ÅHS har korrigerat pensionsavgiftsutjämnningen som blev ogjord 2015. 375.000 EUR som borde belastat resultatet 2015 belastar resultatet 2016. Eftersom det var fråga om en korrigerings som berör föregående års räkenskapsperiod borde bokföringen ha skett mot kontot *Föregående räkenskapsperioders resultat* under eget kapital.
- Intern fakturering inom landskapsregeringens verksamhet bör elimineras för att få rätt nivå på intäkter och kostnader i bokslutet. Inom infrastrukturavdelningen förekommer intern fakturering mellan beställare och utförare av arbete. För att få kostnaderna fördelade på kostnadsställen och projekt borde andra metoder väljas. Internfaktureringen förorsakar onödigt merarbete och risker för felaktigheter i bokslutet. Åtgärder borde snarast vidtas för att slopa internfaktureringen på infrastrukturavdelningen.
- Problemen med avstämning av kundreskontran och lagersystemet mot huvudboken hos ÅHS bör åtgärdas under 2017. Landskapets bokslut innehåller felaktigheter på grund av problemen men differensernas storlek bedöms inte påverka resultatet på ett väsentligt sätt.
- Fortsatt samordning av redovisningsprinciperna mellan redovisningsbyrå och ÅHS är nödvändig. Skillnader ökar risken för felaktigheter i bokslutet.

3. Budgetuppföljningen

Från år 2015 förändrades landskapets budgetstruktur väsentligt. Budgeteringsmetodiken anpassas successivt så att affärsbokföringens redovisningsprinciper, t.ex. gällande löneperiodiseringar, avskrivningar, investeringar och lån, även tillämpas i budgeten.

Övergången till Landskapets fastighetsverk inverkar på kostnaderna och intäkterna i budgeten för 2016. Direkta fastighetsrelaterade verksamhetskostnader bortföll och en hyreskostnad till fastighetsverket tillkom. Avkastningen från fastighetsverket upptogs som en finansiell intäkt. I och med överföringen av fastigheter till fastighetsverket minskade avskrivningskostnaderna i landskapets budgetförslag. Investeringsanslag rörande dessa fastigheter ingår inte i

landskapets budget framöver. Fullmakt för fastighetsinvesteringar beviljas av lagtinget.

I budgetförslag för landskapet Åland för år 2016 upptogs anslag om totalt 358.300.000 EUR. Genom tre tilläggsbudgeter minskades budgetens utgiftsram till 357.042.000 EUR.

Resultaträkning, budgetutfall

Jämförelsen av budgetutfall med resultaträkningen visar att årsbidraget är ca 2,7 MEUR bättre än budgeterat. Räkenskapsperiodens resultat är ca 22 MEUR sämre än budgeterat på grund av att uppvärderingen av fastigheterna blev mindre än estimerat. I sammanställningen åskådliggörs anslag från tidigare år som man haft rätt att använda 2016. Det är fråga om reservationsanslag som används för utgifter som sträcker sig över flera år, dock högst fyra år.

Budgetuppföljning av verksamhet och investeringar

Av sammanställningarna framgår grundbudget 2016, tilläggsbudget och tidigare års tillgängliga anslag samt utfall och vad som överförs till budget 2017.

Finansavdelningen har begärt in förklaringar till budgetöverskridningar. Förklaringarna är överlag godtagbara. I några fall borde budgetansvariga noterat överskridning och anhållit om tilläggsbudget. I ett fall kunde en intäkt som inflyter 2017 resultatreglerats. Beloppsmässigt är överskridningarna små.

Gällande investeringsbudgeten rör ett fall korrigerings av IT-utrustningsinköp som budgeterats som kostnad men borde upptagits som investering. Den andra överskridningen rör IT-systemanskaffningar där fakturering i ett systemprojekt skedde tidigare än väntat.

4. Förvaltningsberättelsen

4.1. Intern styrning och kontroll

Landskapsregeringens årsredovisning innehåller en lång textdel samt årsbokslutet. Textdelen borde kortas ner betydligt och vara inriktad på det allra väsentligaste. Särskild vikt bör läggas på framtagning av relevanta nyckeltal och jämförelser mot föregående år.

Landskapsregeringen konstaterar att arbetet med att utveckla den interna styrningen och kontrollen under år 2016 har bedrivits utgående från den plan som antogs år 2013. Under de senaste åren har arbetet med att förbättra den interna styrningen och kontrollen fokuserats på budget och redovisning och framtagande av ett verksamhetsstyrningssystem. Aktionsplanen från 2013 har inte uppdaterats.

Antal öppna ärenden äldre än 3 månader per den 31.12.2016 var 459 vilket är bättre än nivån 31.12.2015 (ca 560). En central målsättning för landskapsregeringen borde vara att snabba upp ärendehantering. Det borde vara möjligt att minska antalet öppna ärenden äldre än 3 månader ännu mer. Den interna styrningen och kontrollen kan fortsättningsvis förbättras i detta avseende.

Motiveringar till budgetöverskridningar begärs in av finansavdelningen. Det finns även behov av ett kontrollsystem i syfte att stävja onödig konsumtion av oanvända medel i slutet av varje år.

Inom landskapsförvaltningen koncentreras uppföljningen mot budget. Lika viktigt är uppföljningen mot föregående år. Även uppföljning flera år bakåt för att se trender är viktigt för budgetstyrningen. Från 2015 finns data i det nya ekonomisystemet vilket utökar möjligheterna för bättre rapportering i detta avseende.

Inom finansavdelningen finns en tjänst som finanscontroller. Arbetsuppgifterna för tjänsteinnehavaren har de senaste åren i huvudsak bestått av deltagande i olika utvecklingsprojekt. Det behövs en controller-funktion som stöd för den interna kontrollen inom landskapets alla avdelningar och underliggande myndigheter. En sådan funktion borde finnas inom finansavdelningen.

4.2. IT-utveckling

IT är ett särskilt problemområde för landskapsförvaltningen. Effektiviteten lider på grund av undermåliga IT-system. Risker för störningar i olika verksamheter ökar på grund av brister i applikationer och IT-infrastruktur.

I och med försenad upphandling av ett nytt löne- och personaladministrativt system för den offentliga sektorn har betydande risker uppstått. Supportavtalet har upphört och ett oacceptabelt beroende av pensionerad konsult existerar sedan årsskiftet 2015/2016 ifall systemförändringar behöver göras. Under 2017 har projektet avancerat snabbare och projektledningen bedömer att löneräkningen för landskapsregeringen ska kunna tas i bruk vid årsskiftet 2017/2018.

Åda Ab har fortsättningsvis haft problem med att leva upp till förvaltningens krav på IT-service. Förseningar har även uppstått i IT-projekt som landskapsregeringen driver utan betydande assistans av Åda.

I ett flertal granskningar de senaste åren har problem med ÅHS IT-system påtalats. Det finns risker för avbrott i ÅHS lokala nätverk vilket kan leda till allvarliga verksamhetsstörningar. Ett relativt stort belopp har budgeterats för upprustning av nätverket. Under ledning av nyutträd IT-chef pågår arbete med att åtgärda de allvarligaste bristerna.

