



LANDSKAPSREVISIONEN

GRANSKNINGSRAPPORT nr 1/2021-2022

Datum
30.03.2022

Nr
10/2022

Till Ålands lagting

Hantering av PAF-medel inom landskapsförvaltningen

Landskapsrevisionen avger härmed till lagtinget i enlighet med 7 § 1 mom. landskapslagen om Landskapsrevisionen en granskningsrapport avseende effektivitetsrevision gällande hanteringen av PAF-medel inom landskapsförvaltningen.

Mariehamn, den 30 mars 2022

Dan Bergman
Landskapsrevisor

Hantering av PAF-medel inom landskapsförvaltningen

Författare: Michelle Grönlund, mastersstudent vid Uppsala universitet

Handledare: Dan Bergman, landskapsrevisor

Innehållsförteckning

<i>1.0 Sammanfattning</i>	3
<i>2.0 Bakgrund</i>	4
<i>3.0 Ansökan om stöd</i>	4
3.1 Kriterier för verksamhetsstöd från landskapsregeringen och Ålands kulturdelegation	5
3.2 Kriterier för verksamhetsstöd från Ålands idrott.....	6
<i>4.0 Stödets fördelning</i>	6
4.1 Social och miljöverksamhet	7
4.2 Ungdomsarbete och idrott	8
4.3 Kulturell verksamhet.....	8
4.4 Övriga verksamhetsstöd, investeringsstöd, evenemangsstöd och stöd för integration.....	8
4.5 Leaderstöd	8
<i>5.0 Avvikelser</i>	9
<i>6.0 Riskhantering</i>	12
<i>7.0 Sysselsättande effekt</i>	13
<i>8.0 Veikkaus-medel</i>	14
<i>9.0 Förslag på förbättringar i ansökningsprocessen</i>	15
<i>10.0 Budgetering av PAF-medel</i>	16
<i>11.0 Bokföring av PAF-medel</i>	17

1.0 Sammanfattning

Syftet med rapporten är att belysa hanteringen av PAF-medel inom landskapsförvaltningen. Detta innefattar ansökningsprocessen, ansökningskriterier, stödets fördelning, den ekonomiska betydelsen, riskhantering, budgetering och bokföring.

De viktigaste slutsatserna från rapporten är följande:

- Fördelningen av PAF-medel ingår i Ålands budget som landskapsregeringen årligen framlägger för lagtinget. PAF-medel fördelas enligt principer antagna av landskapsregeringen. Ålands kulturdelegation har givits rätt att fördela medel inom kultursektorn och Ålands Idrott inom idrottssektorn.
- PAF-medel sysselsätter åtminstone 318 personer genom antingen arvode, lön eller annan ersättning. Detta utgör 2 procent av den arbetsföra befolkningen inom gruppen 20–65 åringar på Åland år 2020. Flest anställda är det inom den sociala sektorn.
- Kriteriedokumentet som ligger till grund för fördelningen borde genomgå årligen och vid behov uppdateras. I dokumentet borde en standardisering av egenfinansiering samt en gemensam kompletteringstid för samtliga sektorer införas.
- Enbart föreningar som inkommer med kompletta ansökningar borde kunna erhålla PAF-medel. I dagsläget finns en diskrepans mellan uppsatta kriterier och verkligheten, vilket betyder att föreningar med icke kompletta ansökningar erhåller PAF-medel.
- En blankett för resultatuppföljning borde införas. Transparensen gällande vilka ändamål som finansieras och vilka resultat som åstadkommit skulle öka. En sådan blankett skulle också minska arbetsbelastningen som uppstår under hösten för handläggarna.
- Rekommenderas att stickprovgranskningar på mottagande föreningar görs årligen. Föreningar som mottagit både mindre och större belopp borde granskas genom stickprov för att säkerställa att alla kan bli föremål för granskning.
- Under 2014 och 2015 budgeterades 13,64 miljoner PAF-medel till andra ändamål än allmännyttiga. PAF-medel budgeterades till ändamål som stöd för primärnäringarna, sysselsättningsfrämjande utbildning, korttruttsutredning och IT-utveckling inom landskapet.
- Reserverade PAF-medel uppgår i bokslutet 2020 till ca 52,7 miljoner euro. PAF hade även betalat in 10 miljoner i förskott. Landskapets likviditet vid bokslutet 2020 var ca 30 miljoner euro. Detta innebär att landskapet har använt 32,7 miljoner euro till utgifter som inte varit avsedda att finansieras med PAF-medel.

2.0 Bakgrund

I Finland finns två huvudaktörer med ensamrätt på spelmarknaden - Oy Veikkaus Ab och Ålands penningautomatförening (PAF). PAF grundades 1966 av Röda Korset, Folkhälsan på Åland, Rädda barnen och stiftelsen Dagens barn (inte verksam längre). PAF är en offentligrättslig förening med en styrelse, som landskapsregeringen utser, samt ett fördelningsråd som består av medlemsföreningarna som själva utser sina representanter. Fördelningsrådet består av de grundande föreningarna, landskapets finanschef, en person från PAF och en person från Ålands kulturdelegation samt en person från Ålands idrott. Fördelningsrådet ger förslag till landskapsregeringen på fördelning av PAF:s överskott. PAF övervakas av myndigheten Lotteriinspektionen.

Lagstiftningen om lotterier är landskapets behörighet och regleras av landskapslag (1966:10) om lotterier. PAF:s uppdrag framgår av landskapsförordningen (1993:56) om Ålands Penningautomatförening och dess verksamhet. PAF erlägger lotteriskatt enligt lotteriskattelagen (FFS 1992/52). I enlighet med självstyrelselagen återförs lotteriskattens belopp årligen till Åland.

I december 2021 klubbades den nya lotterilagstiftningen igenom i den finska riksdagen. Den nya lagstiftningen möjliggör fortsättningsvis att PAF kan erbjuda spel på Internet som idag.

3.0 Ansökan om stöd

Föreningar kan ansöka om verksamhetsstöd, investeringsstöd, evenemangsstöd och PAF-lån. Denna utredning fokuserar på verksamhetsstöd.

PAF:s styrelse meddelar i sitt bokslut landskapsregeringen hur stor nettoavkastningen är för verksamhetsåret och beloppet som överförs till landskapets budget. Vid behov kan landskapsregeringen i senare skede föra en diskussion med PAF om ytterligare uttag. Ansvarig minister per sektor meddelar berörd handläggare vilka satsningar och frågor som ska prioriteras. De budgetansvariga handläggarna gör förslag till sektorsvis fördelning. Budgetförslaget hanteras av fördelningsrådet inom september och rådet meddelar sedan landskapsregeringen sitt förslag på sektorsvis fördelning. Inom oktober tar landskapsregeringen beslut om budgeten.

Föreningar har en ansökningstid per 15 oktober året före verksamhets- och investeringsstödet eller lånet beviljas. Evenemangsstöd kan sökas löpande under året, men minst tre månader före evenemanget äger rum. Baserat på inkomna ansökningar gör handläggare upp ett förslag på hur medel skall fördelas inom de olika områdena där stöd betalas ut. Inkomna ansökningar blir också en uppföljning av föregående års utbetalade medel, vilket betyder att ansökningshantering och uppföljning sker samtidigt.

Handläggarna har ett gemensamt möte i november för att kontrollera att inkomna ansökningar har erhållits av rätt handläggare, men också att föreningar inte har gjort en dubbel ansökan. Nästa steg är att handläggarna skriver beslutsförslag med motiveringstext till beslutet. Där framkommer motivering till storleken på det fördelade stödet till föreningen, men också vilka kostnader som stöds.

Handläggaren har ett ansvar att se till att ansökningarna är kompletta. Föreningarna kan komplettera med försenade handlingar och uppdatera preliminära dokument efter ansökans deadline. Kompletteringstiden varierar mellan sektorerna från två veckor till månader. Enligt kriterierna beviljas inget stöd om den sökande föreningen inte kan uppvisa en komplett ansökan. Försenade ansökningar kan bli beaktade om det finns medel kvar efter att ansökningar inlämnade i tid erhållit sitt stöd. Varje handläggare kontrollerar med experter inom sin sektor om föreningarna har ansökt stöd för lagstadgad verksamhet. Lagstadgad verksamhet finansieras inte med PAF-medel.

Det framtagna förslaget till fördelning behandlas sedan av fördelningsrådet i januari. Landskapsregeringen har också en överläggning om förslagen till fördelningen. Om ministrarna misstycer till fördelningen kan omfördelningar inom sektorn få göras. Det slutgiltiga beslutet fattas vid en enskild föredragning av minister i slutet av januari eller början av februari. Efter det skickar handläggaren ut beslutet till sökande föreningar i brevform med bifogad besvärshänvisning och om de beviljade verksamhetsstöden betalas ut i en eller flera rater.

3.1 Kriterier för verksamhetsstöd från landskapsregeringen och Ålands kulturdelegation

Ansökande föreningar från både landskapet och kulturdelegationen skall uppfylla specifika krav enligt ett dokument med olika kriterier. En stödberättigad förening måste vara ideell, alternativt ett företag eller person som inte bedriver vinstdrivande verksamhet, och ha säte på Åland samt varit registrerad i ett års tid och under den tiden bedrivit en kontinuerlig verksamhet. Utöver detta måste föreningen uppfylla kriteriet om allmännytta enligt 22§ inkomstskattelagen. Detta innebär att verksamheten måste verka omedelbart till allmänhetens fördel, verksamheten skall inte gälla begränsade personkategorier. Föreningen måste vara öppen och delaktiga i samfundet skall inte erhålla ekonomisk förmån som är större än skäligt.

Föreningen får inte konkurrera med lagstadgad verksamhet, utan enbart fungera som ett komplement. Om stödmottagaren erhållit stöd tidigare måste redovisning ske av ett eventuellt överskott och icke utnyttjade medel. En reserv för verksamhetskostnader i två månaders tid anses skälig. Ansökan görs digitalt i blanketten på landskapsregeringens hemsida. Vid ansökningstillfället måste den sökande föreningen uppvisa följande information; 1) budget med inkomster och kostnader 2) verksamhetsplan 3) verksamhetsberättelse 4) bokslut och revisionsberättelse 5) föreningens stadgar 6) likviditet per 30/9 och eventuell förklaring 7) medlemsavgifter 8) antal anställda och lönekostnader 9) medlemsantal och uppskattade frivilligt arbetade timmar 10) jämställdhetspolicy 11) alkohol- och drogpolicy 12) bidragande till Ålands utvecklings- och hållbarhetsagenda uppsatt av bärkraft.ax.

En mottagande förening kan bedriva en begränsad momspliktig verksamhet, men stöd ges enbart till den del av verksamheten som inte är momspliktig. Föreningen ska sträva efter att vara självförsörjande till 10 procent, det vill säga täcka 10 procent av sina kostnader med egenfinansiering, som medlemsavgifter, intäkter och övriga understöd. Dessutom ska föreningen vid ansökan redovisa sina ekonomiska tillgångar som aktier, fonder, banktillgodohavanden och egendom. Föreningen skall också redovisa sina eventuella reserverade medel och motivering från

styrelsen vad användningsområdet är. Slutligen skall föreningen redogöra separat vid ansökan för eventuella kostnader och intäkter uppkomna i samband med försäljningsverksamhet.

Ålands kulturdelegation fördelar PAF-medel enligt 2 § b) landskapslagen (1996:53) om Ålands kulturdelegation, till kulturell verksamhet. Kulturdelegationen fördelar förutom verksamhetsstöd även arbets-, kultur-, resestipendier samt projektunderstöd.

3.2 Kriterier för verksamhetsstöd från Ålands idrott

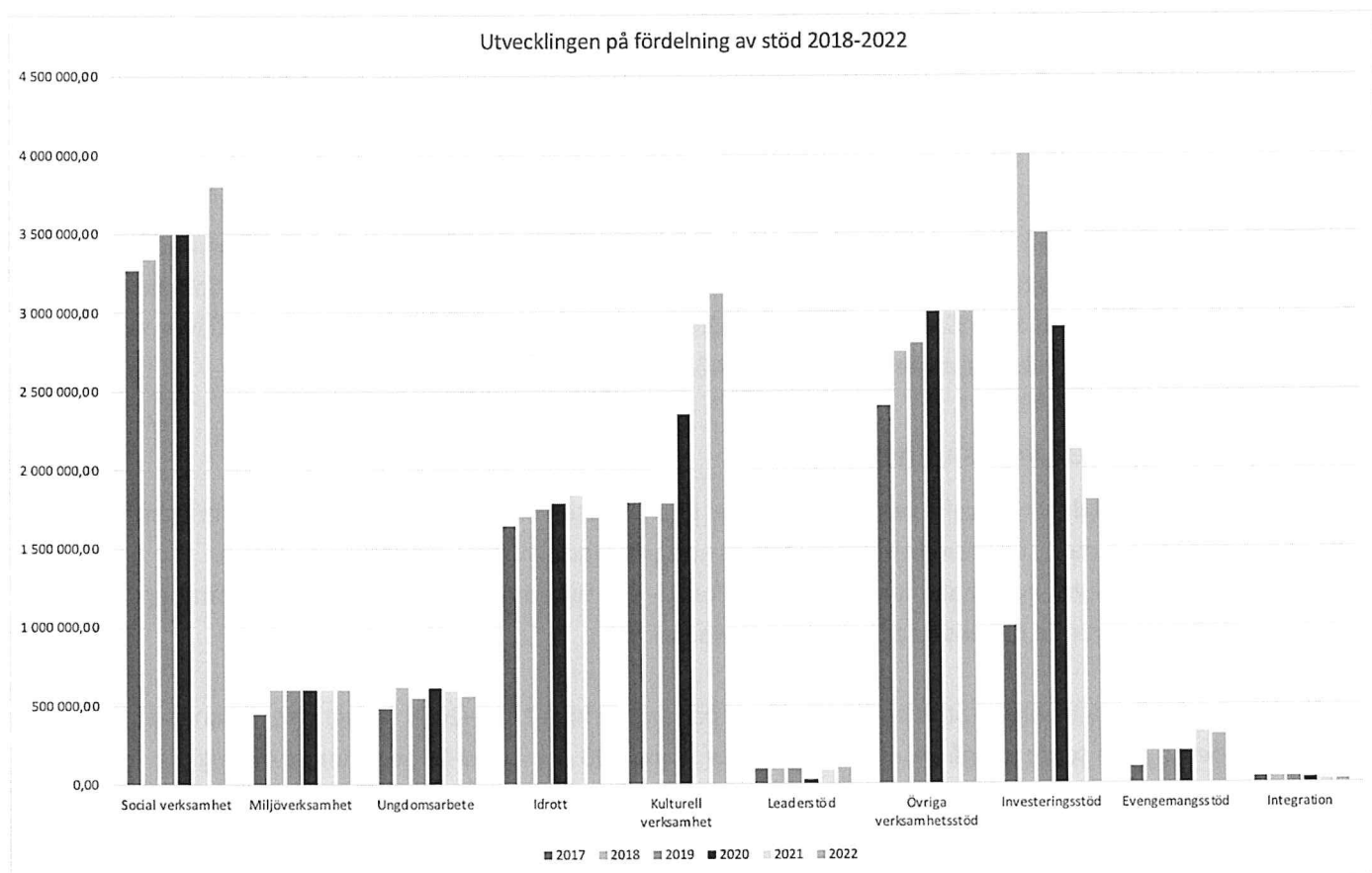
Ålands idrott får en klumpsumma från landskapet att fördela till anslutna idrottsföreningar, i enlighet med landskapsförordningen (1999:3) om överföring av vissa förvaltningsuppgifter på Ålands idrottsförbund. Ålands Idrott har förändrat kriterierna för ansökan från och med hösten 2021, med målsättningen att göra allt material digitalt och att förenkla ansökningsprocessen. Det görs en satsning på projekt för en ökad samsyn mellan idrotter, hållbarhet, att få ungdomar mellan 13–25 år kvar inom idrotten samt återstart efter Covid-19 pandemin.

Grundläggande förutsättningar för att kunna göra en ansökan är att föreningen/förbundet är en ideell idrottsverksamhet, är hemmahörande på Åland och varit registrerad minst ett år innan ansökningstillfället samt är medlem i Ålands idrott. Bilagor som krävs vid ansökan styrs enligt vilken typ av stöd som sökes och om den sökande är en förening eller ett förbund. De kostnader som är berättigade för bidrag anges i Ålands idrottslag (1983:42) 22 §. Bidrag ges för maximalt 90 procent av de totala kostnaderna. De administrativa kostnaderna för föreningar får inte överstiga 50 procent av de totala bidragsberättigade kostnaderna. Dokument som drog- och alkoholpolicy, barn- och ungdomsriktlinjer, budget och verksamhetsplan samt uppföljning från föregående verksamhetsår skall bifogas ansökan.

Nytt från och med hösten 2021 är att verksamhetsstödet delas in i tre olika delar, verksamhetsstöd för basverksamhet, verksamhetsstöd för aktivitet och verksamhetsstöd för utveckling. Beroende på om den sökande är en förening eller ett förbund föreligger det olika krav och parametrar som grund för beräkningen och redovisning av stödet.

4.0 Stödets fördelning

Fördelningsbesluten baseras på principer antagna av landskapregeringen. Dessa principer har från 2018 tills 2022 varit "förnyelse, jämställdhet, integration, hälsofrämjande och hållbar utveckling". Före 2017 fanns demokrati i stället för integration och hälsofrämjande. Utöver detta kan viktiga samhällsinvesteringar, projekt och investeringar beviljas understöd.



PAF-medel budgeteras till olika avdelningar och sektorer, vilka syns i diagrammet ovan. Den generella utvecklingen är att beloppen har ökat sedan 2017. Ett undantag är investeringsstöden som minskat.

4.1 Social och miljöverksamhet

Anslaget till den sociala verksamheten finansierar snarlika utgifter under åren 2018–2022. Det totala anslaget har under de tre senaste åren varit 3,5 miljoner euro. I budgeten 2022 är beloppet 3,8 miljoner euro. Samtliga år finansieras Pelaren, Fixtjänst och en studieplats vid Red Cross Nordic United World College. Stöd har beviljats projekt "Tobakskampen" (2013–2018 och 2019–2022), vilket riktar in sig på skolor och arbetsplatser. En annan utgiftspost är Folkhälsans ANDTS-arbete, vilket beviljades stöd för 2017–2020 och förnyades 2021. 2019 beviljades även medel för ett 5-årigt projekt inom grund- och gymnasieskolor för att främja attityder mot stereotypa könsnormer och sexuellt våld. Över åren beviljades även medel för att förhindra utanförskap, främja barn och ungas psykiska mående samt verksamhet som ger stöd åt äldre medborgare.

Inom miljösektorn fördelas merparten av stöden till föreningar. En miljöverksamhet som fått anslag varje år är Husö biologiska station genom ett samarbete med Åbo Akademi. Utöver den biologiska stationen har medlen finansierat landskapets egna projekt eller samarbetsprojekt för konkreta förbättringar av vattenkvaliteten, men också initiativ för att göra Åland till ett mer hållbart samhälle.

4.2 Ungdomsarbete och idrott

Av stöden inom denna sektor går en betydande andel till Ung resurs och ungdomshuset Boost. Där finansieras både lokalkostnader och stöd till verksamheten. Utöver Ung resurs ges också verksamhetsstöd till ungdomsorganisationer runt om på Åland.

Gällande idrotten har anslaget ökat successivt från 2018 till 2021, för att sedan minska i budgeten 2022. Från 2018 till 2021 har anslaget till idrottsverksamheten ökat med 95.000 euro. Som en ny tillkomst 2020 är även Covid-19 stöd om 150.000 euro. Inom projektet Åland 100 finns även en hälsosatsning, vilket är ett extra anslag om 40.000 euro utgivet 2021.

4.3 Kulturell verksamhet

Anslaget till den kulturella verksamheten har ökat, med en topp 2022. Den kulturella verksamheten finansieras med stöd som beviljas av Ålands kulturdelegation och landskapsregeringen. Landskapsregeringen handhar PAF-medel till Jakt- och fiskemuseet, Sjöfartsmuseet, Pommern och NIPÅ, resterande del ansvarar kulturdelegationen för.

Storleken på beviljade stöd har varit nästan på samma nivå 2017–2019 för att efterföljande år öka mest av alla sektorer, på grund av firandet av Åland 100 och Covid-19 stöd. Innan ökningen finansierades mestadels utgifter som verksamhets- och projektbidrag samt stipendium. Åren 2020–2022 ökade man ut antalet projekt som finansieras via anslaget. Där ingår Ålands filmkommission med filmkommissionär, projektet Kreativa barn, Nordic Bridges i Kanada, projektet Åland 100 med anställda, nya läromedel i samhällskunskap för årskurser 4–9 samt ett nytt avtal med Gävle symfoniorkester. Stöd har även givits till Mariehamns stad för underhåll och renovering av Pommern.

4.4 Övriga verksamhetsstöd, investeringsstöd, evenemangsstöd och stöd för integration

Det övriga verksamhetsstödet riktar sig till föreningar som inte faller under sociala, miljö-, kultur-, ungdoms- eller idrottssektorn. Finansavdelningen hanterar denna fördelning. Under åren 2020–2022 budgeteras 3 miljoner euro, 2019 var summan 2,8 miljoner euro och 2018 2,75 miljoner euro. En annan del av stödet hänför sig till investeringsstöd, aktivitetsfrämjande och sysselsättningskapande, där beloppet har minskats successivt från 4 miljoner euro 2018 till 1,8 miljoner euro 2022. Evenemangsstödet har varit 200.000 euro åren 2018-2020. 2021 var beloppet 323.000 euro för att därefter minskas något 2022. Ett mindre belopp mellan 20.000 euro och 40.000 euro har budgeterats för integration åren 2018-2022.

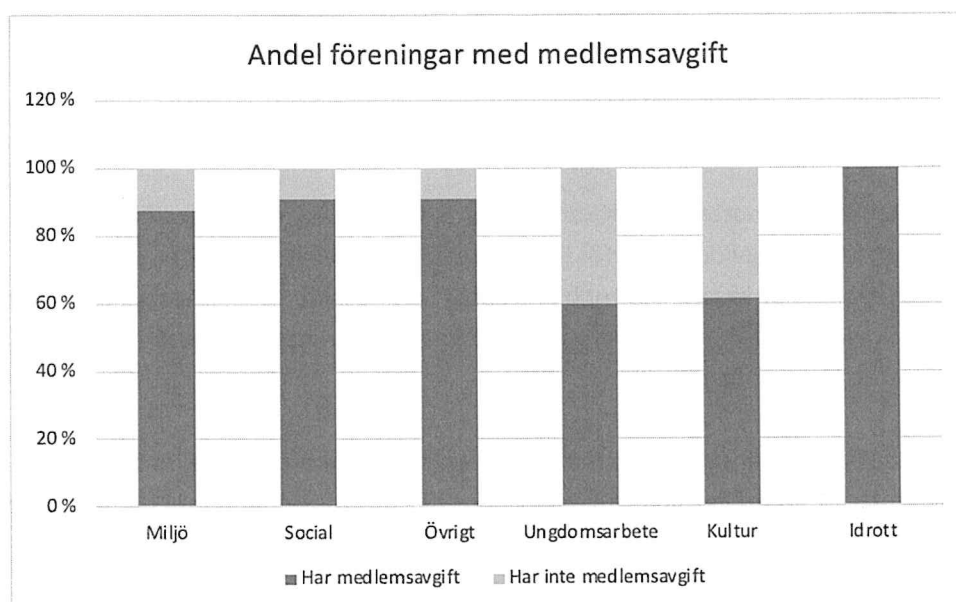
4.5 Leaderstöd

Leaderstödet finansierar samma typer av utgifter under åren 2018–2022, det vill säga projekt som skall utveckla och främja landsbygden genom ett samarbete inom lokalbefolkningen samt kollektivt göra landsbygden bättre. Leader finansieras dels med EU-medel, dels med medel från landskapsregeringen. Landskapsfinansieringen utgörs helt av PAF-medel.

5.0 Avvikelser

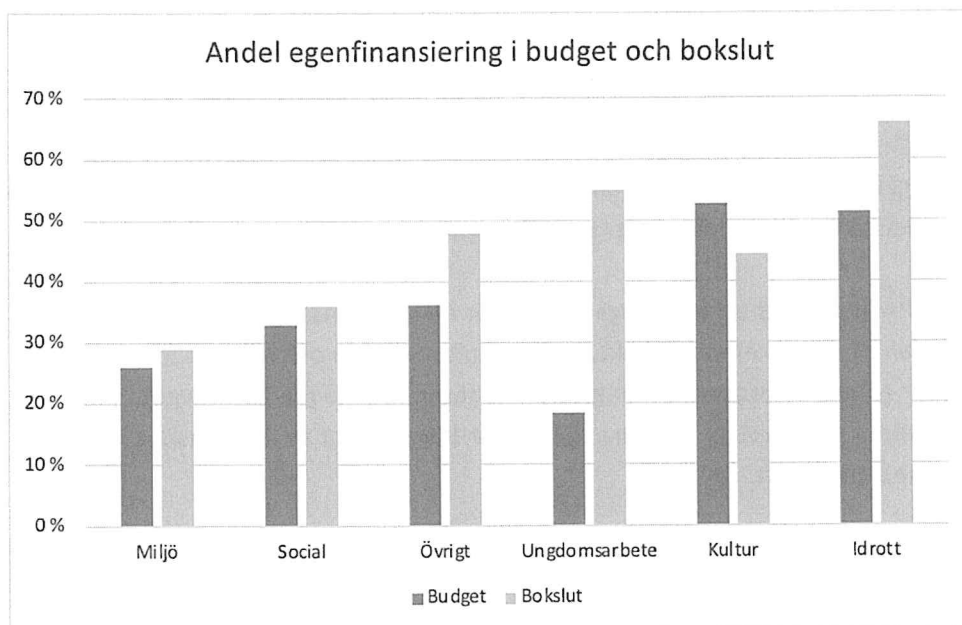
Urvalet av de föreningar som granskats baseras på belopp från ansökningarna 2021. Belopp på minst 10.000 euro har varit föremål för granskning. Landskapets och Ålands idrotts uppsatta kriterier för PAF-medel har varit vägledande gällande vilka parametrar som undersökts vidare. Det är parametrar som egenfinansiering, kassalikviditet, om medlemsavgift upptas och andel personalkostnader.

Ett kriterium för att få PAF-medel är att föreningarna uppbär en medlemsavgift av medlemmarna. Enligt diagrammet nedan syns avvikelser per sektor. Inom kultursektorn och sektorn för ungdomsarbete uppbär enbart 60 procent av de granskade föreningarna medlemsavgift. Idrottssektorn är den sektor som avviker åt andra hållet, där 100 procent av de granskade föreningarna uppbär medlemsavgift.



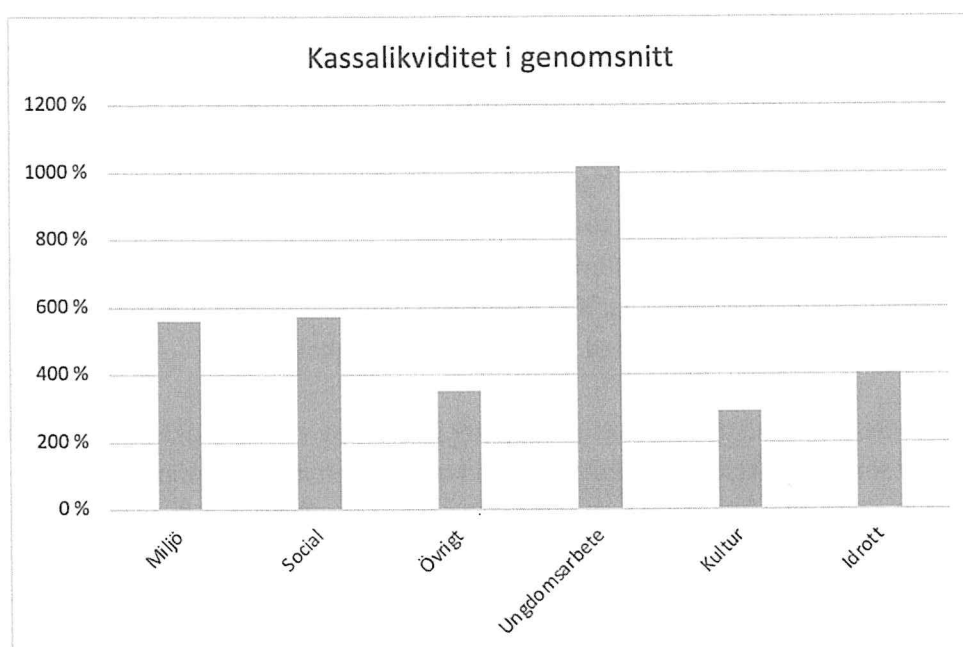
Föreningarna ska sträva efter att ha en egenfinansiering på 10 procent av sina kostnader, vilket betyder att de ska på egen hand generera medlemsavgifter, intäkter eller andra erhållna stöd som finansierar 10 procent av de totala kostnaderna. I genomsnitt uppnår alla sektorer detta, men det finns enstaka föreningar inom samtliga sektorer som inte har en egenfinansiering på 10 procent. En trend över nästan alla sektorer är att egenfinansieringen är lägre i budgeten än vad den slutligen blir i bokslutet, förutom i kultursektorn där det motsatta råder. Vissa budgetar inom kultursektorn förefaller som överdrivet optimistiska jämfört med tidigare års verksamhet.

Sektorn för ungdomsarbete har en högre egenfinansiering per bokslut på grund av ökade bidrag från kommuner och stiftelser som inte inkluderas i budgeten. Den sektor med mest egenfinansiering är idrottssektorn och det är också den sektor där flest föreningar uppbär medlemsavgift. I social- och miljösektorerna är det minst differens mellan budget- och bokslutstillfället.



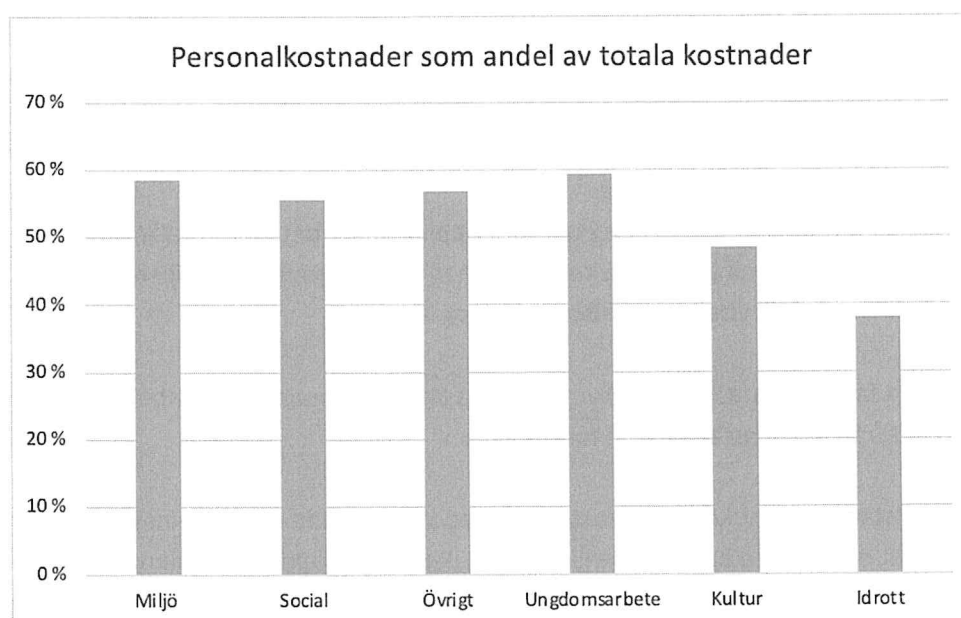
I kriterierna finns det även krav på mottagande föreningar att bifoga en likviditetsspecifikation och en motivering till en eventuell hög likviditet. Därför har likvidetsmättet kassalikviditet beräknats. Det finns inget krav på beräkning av kassalikviditet bland satta kriterier. Idealt skall kassalikviditeten vara 1,0 eller 100 procent, vilket betyder att samtliga kortfristiga skulder med en löptid runt 1 år kan betalas bort omgående utan låneupptagning.

Den sektor med bäst kassalikviditet är ungdomsarbete och den sektorn med lägst likviditet är kultursektorn. Inom sektorn för kultur, sociala och övrigt finns det föreningar som inte når upp till en likviditet på 100 procent, vilket betyder att deras skuldsättning är för hög gentemot deras omsättningstillgångar. I genomsnitt har samtliga sektorer en god likviditet och en god betalningsförmåga både omgående och på kort sikt.



I ansökan måste föreningarna också ge en uppskattning på andel ideellt arbete, men eftersom en sådan bilaga i många fall saknades hos föreningarna beräknades andelen personalkostnader av totala kostnaderna. Målet är att belysa om föreningarna drivs med frivilligt arbete eller om de har stora personalkostnader och drivs med betald arbetskraft i stället.

Det frivilliga arbetet är högst och personalkostnaderna lägst inom idrottssektorn, vilket skiljer sig från övriga sektorer. Inom ungdomsarbete förekommer en hög andel personalkostnader, vilket bottnar i en låg andel frivilligt arbete inom de undersökta föreningarna. Läget är liknande inom sektor för övrigt, sociala området och miljö där föreningarna har en majoritet av sina kostnader som personalkostnader. Det förekommer avvikelser gällande ideellt arbete. Vissa föreningar har en total avsaknad av ideellt arbete och betalar ersättning i form av lön eller arvode.



En noterad avvikelse är ofullständiga bokslut, vilket betyder att enbart resultaträkningen är inlämnad och ingen balansräkning. Detta skapar en situation med låg transparens och insynen i föreningarnas tillgångar respektive skulder blir en utmaning. Avvikelsen förekommer både i miljö - och kultursektorn.

En annan avvikelse är bristfälliga ansökningar, eftersom föreningarna inte lämnar in allt material som efterfrågas och det kräver i sin tur ett merarbete för handläggarna där resterande skall begäras in. De dokument som oftast saknas är verksamhetsgranskningsberättelse, bokslut och likviditetsspecifikation.

Detta leder till nästa avvikelse, vilket är olika längd på kompletteringstid. Vissa sektorer har två veckor som brukligt, medan andra har upp till en månad efter att kompletteringsbegäran/ påminnelse har skickats ut. Det finns ingen officiell kompletteringstid enligt kriterierna. Det förekommer att stöd beviljas till föreningar med icke kompletta ansökningar inom sektorn för kultur, det sociala området och övriga sektorn.

Det förekommer utbetalning av konsultarvode i stället för lön, vilket i något fall medfört en dyrare lösning för föreningarna än om man skulle ha en anställd person till samma procent. Vissa föreningar har en arvoderad styrelse, vilket i sig inte är förbjudet men i enlighet med kriteriedokumentet ska inte PAF-medel gå till styrelsearvoden. Ingen kan heller säkerställa utgående ifrån ansökningarnas inlämnade bilagor att beviljade medel inte gått till det ändamålet eller andra icke godtagbara kostnader. Arvoderade styrelser förekommer vid stöd från övriga sektorn, sektorn för ungdomsarbete och inom kultursektorn.

En annan avvikelse är att lönesättningar i vissa fall framstår som höga i jämförelse med föreningar med likvärdig verksamhet och/eller storlek. I enlighet med antagna kriterier finns ingen begränsning av lönesättningar, utan föreningarna kan fritt ge vilken ersättning som helst. Detta skapar problem genom en snedvriddning gentemot landskapet och andra företag i det åländska samhället.

I uppsatta kriterier finns det inget krav på utformning av likviditetsspecifikationerna, vilket ger en stor variation i kvalitet. Vissa saknar underskrift av ekonomiansvarig, vissa skickar enbart in ett belopp och vissa skickar in dokument från banken.

Ett grundläggande krav på föreningarna är att de skall vara öppna, vilket betyder att alla kan bli medlemmar och alla kan delta i föreningens aktiviteter. Det har framkommit att åtminstone en förening som erhåller PAF-medel till viss del är sluten i sin verksamhet.

PAF-medel beviljas i vissa fall till lagstadgad verksamhet. I dessa fall är denna verksamhet överenskommen och lyft från den lagstaddade aktörens axlar.

Slutligen skall enbart fullständiga ansökningar beaktas som stödberättigade vid fördelningen. Trots det har föreningar erhållit medel med bristande ansökningar där bilagor uppenbart saknas. Stöd utbetalas till föreningar trots att de brister i ansökan gentemot uppsatta kriterier, vilket gör att man kan ifrågasätta kriteriedokumentets innehåll och utformning.

6.0 Riskhantering

Landskapsregeringen har minskat risken för eventuell felhantering genom att införa en digital ansökningsblankett, vilken har en funktion som gör att man inte kan komma vidare om inte samtliga punkter har fyllts i. Kompletteringar kan lämnas in om dokumenten inte är klara per ansökningsdatum, vilket kräver en dialog mellan handläggaren och den som ansöker.

Utöver detta har handläggare även en checklista för kontroll av att ansökan är komplett och att samtliga dokument är inlämnade. Där läggs det ett extra fokus på om föreningen har ökat sin likviditet eller inte, vilket är avgörande för storleken på erhållet stöd för nästa verksamhetsår. Ifall föreningen sparar pengar till något speciellt krävs en dialog med handläggaren för att det ska finnas en förståelse för att likviditeten är högre än normalt. Handläggarna har de två senaste åren beaktat Covid-19 pandemin. Alla föreningar har inte haft möjlighet att förverkliga alla planer och vissa föreningar har en ekonomiskt ansträngd situation med bristfällig egenfinansiering.

Vissa föreningar har en verksamhet som sträcker sig över flera sektorer och erhåller således medel från olika sektorer. I sådana fall krävs en dialog mellan olika handläggare att samma föreningar inte erhåller dubbelt stöd för sin verksamhet. En förbättring för att minska risken för dubbelt erhållet stöd skulle vara att föreningar med tudelad verksamhet erhölet stöd från en och samma sektor.

Ett förslag som framkommit är att sänka den maximala projekttiden till maximalt tre år, i dagsläget är den maximala tiden fem år. Ett kortare tidsspann skulle minska risken för eventuella fel.

Vart tionde år granskar en extern revisionsbyrå ett urval av mottagare av PAF-medel och deras bokföring samt förvaltning för tre verksamhetsår. De föreningar som handläggarna väljer till den granskningen är oftast sådana som får stora understöd eller att handläggaren anser att det kan finnas oklarheter. Den revisionen bekostas av PAF. Föreningarna har ett enskilt ansvar för sin egen ekonomi och att den sköts klanderfritt. Beroende på föreningarnas storlek och balansomslutning tilldelas uppdraget en oberoende verksamhetsgranskare eller revisor.

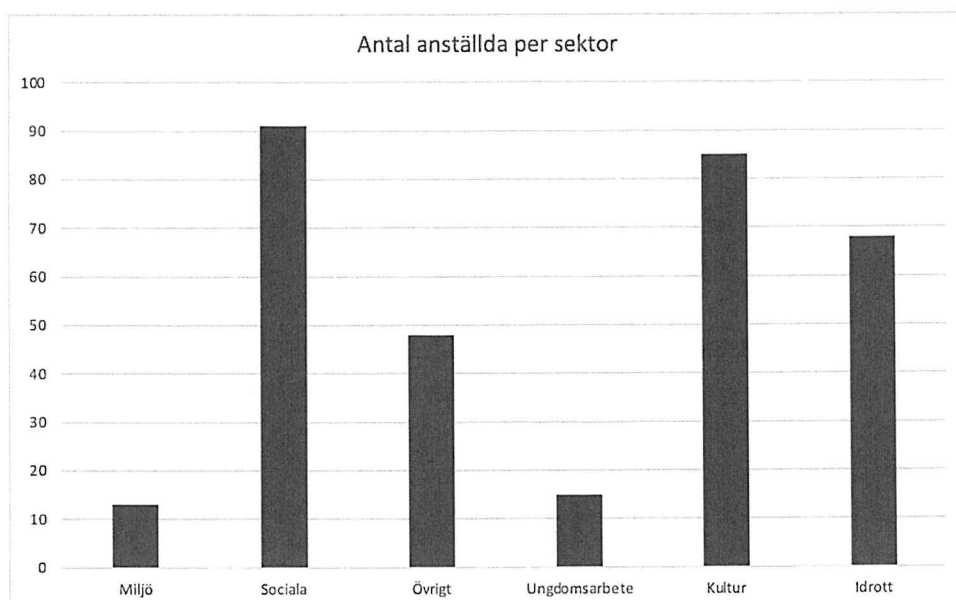
Ett annat sätt att minska risken för felhantering är att använda en uppföljningsblankett. En sådan togs fram vid senaste externa revisionen 2019, men den har ännu inte implementerats.

7.0 Sysselsättande effekt

Om PAF inte existerade eller inte var verksam på Åland skulle det medföra ekonomiska konsekvenser för landskapet. Dels skulle likviditeten minska i landskapets interna verksamhet och viktiga samhällsinvesteringar gjorda med PAF-medel skulle inte ha förverkligats, alternativt finansierats med externa lån. Dels skulle landskapet inte inneha ett lika rikt föreningsliv eller lika stor tredje sektor, vilken idag finansieras med PAF-medel.

Från de granskade föreningarna får 318 personer lön, arvode eller annan ersättning för sitt arbete i föreningarna. Det är 2 procent av den totala arbetsföra befolkningen inom gruppen 20–65 åringar på Åland år 2020¹. De tre största sysselsättande sektorerna är sociala sektorn (91 personer), kultursektorn (82 personer) och idrottssektorn (68 personer). Miljösektorn och ungdomsarbete sysselsätter färre i jämförelse med de andra.

¹ Statistik tagen från Ålands statistik- och utredningsbyrå, ÅSUB.



8.0 Veikkaus-medel

Medel från Veikkaus betalas ut från olika ministerier i Finland och är fördelat på fyra olika moment i budgeten. Veikkaus-medel klassas som statsunderstöd och respektive utbetalande ministerium äger ansvaret. Uppföljningen av utbetalda medel sköts av ministeriets ekonomiavdelning där stickprovsgranskningar görs löpande varje år. Utbetalda medel följs upp med en särskild resultatriktad blankett, där den sökande skall redogöra vart erhållna medel har gått och vilka resultat som nåtts. I likhet med PAF-medlens ansökan finns en ansökningsdeadline när ansökningarna skall vara inlämnade. Kompletteringstiden är i allmänhet 2 veckor efter deadline. Om kompletteringar inte inkommer inom utsatt tid avgörs ärendet baserat på de tillgängliga handlingarna. Den sökande kan också be om att få komplettera efter att kompletteringstiden har gått ut.

I likhet med PAF-medlen finns ett kriteriedokument som guide för handläggarna, vilket uppdateras och förbättras årligen. Oavsett storleken på belopp måste alltid mottagaren påvisa vilka resultat som nåtts med hjälp av stödet. Om medel gått till icke godtagbara kostnader kan stödet återkrävas. Detsamma gäller om föreningen bryter mot uppsatta värdegrunder, exempelvis om föreningen bedriver rasistisk verksamhet. I vissa fall är ansvarig minister inkopplad i beslutet och i andra fall inte. Avgörande är om besluten är euromässigt stora eller av politisk betydelse, olika avdelningar har olika praxis. Handläggarna utför ingen större ekonomisk granskning, utan blanketten är utformad med den väsentligaste informationen och handläggarna kan då fokusera på sakfrågor snarare än det ekonomiska. Man har jobbat på att öka transparensen för de som ansöker genom att offentliggöra beslutstexter och motiveringar till besluten. Dels för att man ska kunna nå sin egen ansökan, dels för att förbättra kvaliteten i jämförelse med andra inlämnade ansökningar. Samtliga handläggare har checklistor och guider som de följer för att förenkla processen. Egenfinansieringen varierar beroende på vilken typ av stöd som erhålls.

9.0 Förslag på förbättringar i ansökningsprocessen

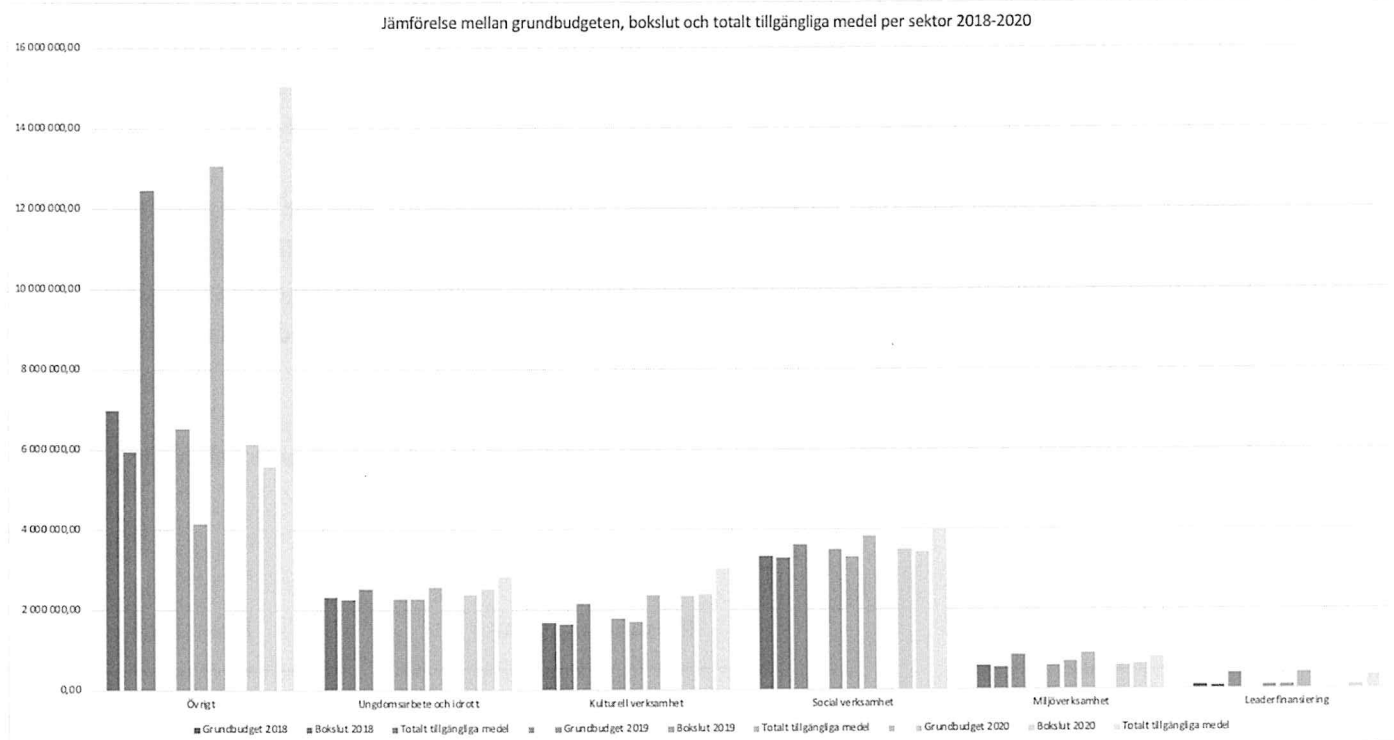
- Det finns en diskrepans mellan blanketterna och kravet på bilagor. I kriterierna framgår det att en rad med dokument är obligatoriska, men i blanketten framgår inte detta utan enbart en frågeställning om föreningarna har det eller inte. Det förekommer att föreningar inte lämnar in bilagor eller har lämnat in dem tidigare än vid ansökningstillfället. Blanketten kan utvecklas i detta avseende.
- En annan förbättringspotential gällande blanketten vore ett krav att uppge hur mycket bidrag som sökts och erhållits från andra bidragsgivare, vilket skulle öka transparensen gällande behovet av PAF-medel.
- Handläggare inom sektorerna tar emot bokslut med varierande kvalitet, vilket gör deras arbete mer tidskrävande. En förbättrande åtgärd skulle vara att sökandes bokslut skulle följa Bokföringsförordningens bestämmelser. I och med det skulle inlämnade bilagor vara mer uniforma och handläggarnas arbete skulle förenklas.
- Det borde införas krav på utformning och kvalitet på likviditetsspecifikationer. Inlämnad specifikation borde vara ett officiellt utdrag från banken och/eller underskrivet av den ekonomiansvarige på föreningen.
- Utöver detta skulle blanketten kunna innehålla ekonomisk nyckelinformation från budget och bokslut, vilket skulle förenkla för handläggarna och skapa mer överskådlighet över ekonomin. Det skulle också minska fokus från de ekonomiska frågorna och öka fokus på handläggarnas sakkunskap vid handläggningen.
- Blanketten som används vid ansökan är universal och skall passa en bredd av olika föreningar, vilket skapar svårigheter vid ifyllnaden av information för vissa sektorer. Ett lösningsförslag är att skapa en anpassad blankett för den sektor där sådana behov finns.
- En annan förbättringsåtgärd vore att specificera hur egenfinansiering skall beräknas och på vilka dokument den skall beräknas. En sådan specificering skulle bidra med ökad transparens och mer klarhet för handläggarna i deras arbete, men också för föreningarna när det gäller regelverket.
- I dagsläget sker både uppföljning och beviljande vid samma tidpunkt, vilket ger en högre arbetsbelastning vid handläggningen av ansökningar. För att underlätta detta borde en resultatorienterad blankett tas fram och implementeras vid varje sektor. En sådan blankett kunde på ett konkret sätt belysa vad man uppnått med utbetalda PAF-medel, alternativt om föreningen inte uppnått uppsatta mål vid ansökningstidpunkten.
- Rekommenderas att stickprovsgranskningar på mottagande föreningar görs årligen. Föreningar som mottagit både mindre och större belopp borde granskas genom stickprov för att säkerställa att alla kan bli föremål för granskning.

- Det borde säkerställas att mottagande förening inte använder erhållna medel till icke godtagbara kostnader, exempelvis förekommer ibland att styrelsearvoden inkluderas i ansökan. Styrelsearvoden är ett exempel på en icke stödberättigad kostnad.
- I dagsläget finns ingen officiell kompletteringstid i kriteriedokumentet, utan det skiljer mellan sektorerna vad som är brukligt. Därför borde det införas en officiell kompletteringstid gällande samtliga mottagare av PAF-medel.
- Kriteriedokumentet borde uppdateras och utvärderas årligen för att vara aktuellt. En annan förbättrande åtgärd med kriteriedokumentet vore att sätta en maxgräns gällande lönesättningen, att en person får ett maximalt belopp ersatt med PAF-medel och efter det beloppet står föreningen själv för finansieringen.
- I fördelningsrådet är de grundande föreningarna medlemmar och dessa föreningar ansöker också om medel. Enligt 13§ landskapsförordningen (1993:56) om PAF tillämpas inte i förvaltningen gällande jävsbestämmelser i fördelningsrådet. Det finns skäl att se över denna fråga och fördelningsrådets roll.

10.0 Budgetering av PAF-medel

I budgeten fördelas PAF-medel på de olika sektorernas budgetmoment. Medel som inte fördelas till social verksamhet, miljöarbete, kultur samt ungdomsarbete och idrott handläggs av finansavdelningen. Hit hör förutom verksamhetsstöd även evenemangsstöd, stöd för integrationsarbete, investeringsstöd samt PAF-lån. Ytterligare reserveras vanligen medel för landskapsregeringens disposition. Fördelningsrådets ger inom september utlåtande om fördelning av avkastningen utifrån de uppgifter som finns i det budgetförslag landskapsregeringen arbetar med.

Lagtinget godkänner budgeten i december. PAF-medel som upptas i budgeten är tillgängliga under 4 år. PAF-medel som inte använts under året överförs till följande år. PAF-medel som är oanvända efter 4 år reserveras på ett särskilt balanskonto i landskapets bokföring. Exempel: PAF-anslag i budget 2017 är tillgängliga under 2017, 2018, 2019 och 2020. Då bokslutet för 2020 görs upp reserveras oanvända PAF-medel från budget 2017 på kontot "Reserverade PAF-medel" under rubriken fondkapital i balansräkningen.



Diagrammet ovan åskådliggör skillnaden på sektornivå mellan grundbudgeten, bokslutstillfället och de totala tillgängliga medlen från 2018 – 2020. Trenden är att mer medel budgeteras än vad som faktiskt används.

2014 och 2015 har PAF-medel budgeterats till utveckling och sysselsättning, under namnet "PAF-netto". De budgeterades under finansavdelningen och distribuerades därifrån till olika ändamål. Därmed gjordes ett tydligt avsteg från principen om att PAF-medel skall användas för allmännyttiga ändamål. Enligt 6§ landskapslag (2012:69) om landskapets finansförvaltning kan både inkomster och utgifter budgeteras på samma moment, därav namnet "PAF-netto".

Dessa PAF-nettomedel har i stället finansierat ändamål som stöd för olika primärnärings, IT-utveckling, sysselsättningsfrämjande utbildning, kortutredning och oljeskyddsinvesteringar. År 2014 budgeterades 7,085 miljoner euro och år 2015 6,555 miljoner euro som PAF-nettomedel.

11.0 Bokföring av PAF-medel

Bokföringen av PAF-medel styrs av landskapsförordningen (1993:56) om PAF, vilken ändrades inför bokslutet 2018. I och med den förändringen förenklades bokföringen av PAF-medel och den så kallade "PAF-snurran" (reservationsanslagen som är tillgängliga 4 år). Ändringen innebär att ofördelade medel, amorteringar på lån och outnyttjade reservationsanslag reserveras på ett särskilt balanskonto. Kontot benämnt "Reserverade PAF-medel" finns under rubriken fondkapital under eget kapital i balansräkningen.

Avkastningen från PAF som upptas i budgeten bokförs som en finansiell intäkt. PAF betalar förskott på avkastningen tertial 1 och 2 under året. Efter slutredovisning betalar PAF resterande del under

följande år. Motkonto för dessa transaktioner är balanskontot "Förskott från PAF". Vid uppgörande av finansieringsanalysen måste förändringen på detta balanskonto tas i beaktande eftersom bokförd finansiell intäkt inte utgörs av kassaflöde. Hanteringen av avkastningen från PAF i budgeten leder till en komplicerad bokföring jämfört med om "dividend" i efterskott skulle lyftas från PAF.

Reserverade PAF-medel uppgår i bokslutet 2020 till ca 52,7 miljoner euro. PAF har dessutom betalat 10 miljoner euro i förskott på 2020 års avkastning. Betalningar från PAF hanteras inte på ett särskilt bankkonto hos landskapet. Landskapets likviditet vid bokslutet 2020 var ca 30 miljoner euro. Detta betyder att åtminstone 32,7 miljoner euro använts till utgifter vilka inte varit avsedda att finansieras med PAF-medel.

Nedan exemplifieras bokföringen av PAF-medel under år 2020 på t-konton. Ingående balans (IB) och utgående balans (UB) är inlagt på "PAF-balanskonton".

Reserverade PAF-medel		Förskott från PAF		Finansiella intäkter	
	IB: 28 527 406, 93 €		IB: 12, 9 miljoner €		40 miljoner € ¹
5 miljoner € ²	25 miljoner € ²	40 miljoner € ¹	2,1 miljoner € ⁸		
11 819 073,03 € ³	318 069,27€ ⁴		25 miljoner € ⁹		
	9 812,49€ ⁵		5 miljoner € ¹⁰		
	584 117,54€ ⁶		5 miljoner € ¹⁰		
	15 155 985,54 € ⁷		UB: 10 miljoner €		
	UB: 52 776 318, 74 €				
Bank		Förändring i reserveringar		Lånefordringar	
318 069,27 € ⁴	25 miljoner € ²	5 miljoner € ²	IB:		
9 812,49€ ⁵	318 069,27€ ⁴	11 819 073,03 € ³	4 130 082, 02 €		
2,1 miljoner € ⁸	584 117, 54€ ⁶		UB:		318 069,27€ ⁴
25 miljoner € ⁹	15 155 985,54 € ⁷		3 812 012, 75 €		
5 miljoner € ¹⁰					
5 miljoner € ¹⁰					

Händelse¹: Budgetbeslutet om avkastningen från PAF bokförs som en finansiell intäkt (kredit) med motkonto "Förskott från PAF" (debet). Ingen betalning har skett i detta läge och i praktiken har bokningen delats på två, en på första halvåret och en på andra halvåret för att vid behov få ett riktigt delårsbokslut.

Händelse²: Budgetbeslutet om tilläggsintäkt från PAF om 25 miljoner euro samt att använda 5 miljoner euro av reserverade PAF-medel för utgifter i budget 2020 bokförs. Ökning av reserveringar (debet) och "Reserverade PAF-medel" under fondkapital (kredit) 25 miljoner euro samt minskning av reserveringar (kredit) och "Reserverade PAF-medel" under fondkapital (debet) 5 miljoner euro.

Händelse³: I tilläggsbudget bestämdes att Covid-19 kostnader skulle finansieras med reserverade PAF-medel. Beloppet uppgick i bokslutet totalt till drygt 11,8 miljoner euro, vilket bokfördes som minskning av reserveringar (kredit) och "Reserverade PAF-medel" under fondkapital (debet).

Händelse⁴: Amorteringar av PAF-lån under året bokförs på bankkonto (debet) och lånefordringar (kredit). Samma belopp ska enligt PAF-förordningen öka reserveringarna (debet) och "Reserverade PAF-medel" under fondkapital (kredit).

Händelse⁵: Återbetalning av utbetalda PAF-medel från en förening bokades på bankkonto (debet) och motkonto "Reserverade PAF-medel" under fondkapital (kredit).

Händelse⁶: Outnyttjade "PAF-netto"-medel från 2014/2015 bokförs som en återföring enligt PAF-förordningen, ökning av reserveringarna (debet) och motkonto "Reserverade PAF-medel" under fondkapital (kredit). Detta borde ha gjorts tidigare år då anslagen efter 4 år inte längre är tillgängliga.

Händelse⁷: Återföringen av outnyttjade medel från 2017, i enlighet med regeln om 4-åriga anslag, bokförs enligt PAF-förordningen som ökning av reserveringarna (debet) och motkonto "Reserverade PAF-medel" under fondkapital (kredit). Beloppet är detta år ovanligt stort, drygt 15 miljoner euro.

Händelse⁸: PAF betalar efter slutredovisning för föregående år (2019). Bokförs bankkonto (debet) och motkonto "Förskott från PAF" (kredit).

Händelse⁹: Den faktiska betalningen av tilläggsintäkten från händelse 2. Bokförs bankkonto (debet) och motkonto "Förskott från PAF" (kredit).

Händelse¹⁰: PAF betalar förskott för tertial 1 och 2 år 2020. Bokförs bankkonto (debet) och motkonto "Förskott från PAF" (kredit).

Mariehamn 24.02.2022

Michelle Grönlund

