



LANDSKAPSREVISIONEN

BERÄTTELSE nr 2/2021-2022

Datum
04.04.2022

Nr
11/2022

Till Ålands lagting

Landskapsrevisionens verksamhetsberättelse 2021

Landskapsrevisionen avger härmed till lagtinget sin i 7 § 3 mom. landskapslagen om Landskapsrevisionen avsedda berättelse om sin verksamhet under år 2021.

Mariehamn, den 4.4.2022

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dan Bergman', with a long horizontal flourish extending to the right.

Dan Bergman
Landskapsrevisor

Bakgrund

Landskapsrevisionens granskning sker i form av årlig revision och effektivitetsrevision. Effektivitetsrevisionen har till syfte att bedöma om budgetmedlen har använts i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att landskapet med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser.

Landskapsrevisionen leds av landskapsrevisorn. En tjänst som revisor finns ytterligare vid myndigheten. Till tjänstens ansvarsområde hör i huvudsak revision av EU:s strukturfondsprogram i enlighet med EU-kommissionens bestämmelser.

Landskapsrevisorn beslutar självständigt vad som ska granskas och hur granskningen ska bedrivas samt om slutsatserna av granskningen. Landskapsrevisorn fastställer årligen en granskningsplan för Landskapsrevisionens verksamhet.

Revision av årsredovisningen

Revisionsberättelsen för finansåret 2020 överlämnades till landskapsregeringen den 5.5.2021.

Årsbidraget blev minus 15,3 MEUR. Underskottet på sista raden efter förändring av reserveringar uppgick till ca 50 MEUR. Ökningen av reserverna (PAF-medel) var ovanligt stor detta år, ca 24 MEUR.

På grund av coronaviruspandemin försämrades landskapets ekonomiska läge väsentligt. Covid-19 relaterade kostnader uppgick efter avdrag av beräknat statsstöd till ca 14,4 MEUR. Skatteinkomsterna minskade med ca 30 MEUR jämfört med 2019. Samtidigt förbättrades årsbidraget genom ett större uttag från PAF - 40 MEUR jämfört med 21 MEUR året innan.

Likviditeten försämrades med ca 26,8 MEUR. Per 31.12.2020 uppgick de likvida medlen i balansräkningen till knappt 30 MEUR. Eftersom likviditeten i landskapets fastighetsverk är god beslöts att vänta med betalning av internhyran - ca 9,5 MEUR finns därför upptaget som en skuld i balansräkningen. Fullmakt att lyfta finansieringslån om 20 MEUR beviljades av lagtinget i budget 2022.

Revisionsberättelsen är publicerad på landskapsrevisionens webbplats www.revisionen.ax.

Effektivitetsrevision

Under våren 2021 gjordes en upphandling av revisionstjänster ämnade för effektivitetsrevision av landskapsförvaltningen. BDO Auditor Ab gav det förmånligaste anbudet. Ramavtal tecknades för tre år 1.9.2021 – 31.8.2024 med möjlighet till ett års förlängning. Uppdragets omfattning uppskattas till 40 arbetsdagar per år.

En plan för effektivitetsrevision av Fastighetsverket uppgjordes i samråd med BDO Auditor.

Berättelsen med resultaten från effektivitetsrevisionen under 2021 överlämnades till lagtinget i februari 2022. Berättelsen innehöll följande rapporter:

Effektivitetsrevision – God förvaltningssed inom Fastighetsverket – BDO Auditor Ab 14.1.2022

Effektivitetsrevision – Utvärdering av Fastighetsverkets internhyressystem – BDO Auditor Ab 14.1.2022

Effektivitetsrevision – Användandet av resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt inom Fastighetsverket – BDO Auditor Ab 14.1.2022

Granskning av utbildnings- och kulturavdelningen – Landskapsrevisionen 22.12.2021

Granskning av verkstads- och lagerenheten – Landskapsrevisionen 22.2.2022

God förvaltningssed inom Fastighetsverket

Beträffande god förvaltningssed konstateras att Fastighetsverket följer de lagar och styrdokument som finns. Ifall landskapsregeringen önskar ökad detaljstyrning kan detta uppnås genom att t.ex. slå fast mera tydliga målsättningar i budgeten. Styrelsens arbetsordning samt VD-instruktionen är inte så detaljerade vilket medför att en del frågeställningar kan bli föremål för tolkning. En möjlig utveckling av förvaltningen och styrningen skulle vara att dokumentera de processer som utarbetats till en uppförandekod för Fastighetsverket.

Uppförandekoden kunde t.ex. innehålla följande:

1. Efterföljande av lagar och åtaganden
2. Miljöansvar
3. Ekonomiskt ansvar
4. Socialt ansvar
5. Värderingar
 - a. Upprätthållande av god stämning på arbetsplatsen
 - b. Upphandlingsregler (finns redan)
 - c. Undvikande av intressekonflikter (finns redan)
 - d. Jäv för beredande arbetstagare (finns redan)
 - e. Nolltolerans mot mutor och korruption
 - f. Skyldighet att anmäla farhågor och förbrytelser

Utvärdering av Fastighetsverkets internhyressystem

Granskningen av internhyressystemet resulterade i följande rekommendationer:

- Värderingen av fastigheterna i samband med övergången till Fastighetsverket har resulterat i ett överfinansierat system. Avskrivningarna, som räknas på de uppskrivna värden som fastigheterna fick i samband med Fastighetsverkets grundande och överföringen av fastigheterna från ÅHS, faktureras av hyresgästerna men

Fastighetsverkets investeringsbehov har åtminstone hittills varit betydligt lägre än avskrivningarna. Det här har lett till att Fastighetsverkets kassa har vuxit sig onödigt stor. Kassan kommer inte att behövas enligt de beslutade planer som i nuläget finns på nyinvesteringar.

- Det nuvarande internhyressystemet saknar en tydlig koppling till effektivitet inom landskapet. Eftersom systemet i grunden baserar sig på historiska kostnader kan ineffektivitet hos Fastighetsverket föras över på hyresgästerna i form av högre internhyror. Rekommenderas att en utvärdering av systemet görs och att ställning tas till vilka incitament till kostnadseffektivitet som finns. Rekommenderas också att ett regelverk uppgörs för fastställande av intern hyra så att internhyresmodellen är mer transparent och lättare kan utvärderas.
- Med nuvarande kapitalstruktur är det inte möjligt för Fastighetsverket att öka utdelningen till landskapet och på så sätt minska sin kassa. Fastighetsverket har betalat en årlig utdelning till landskapet som i stora drag har motsvarat den bokföringsmässiga vinsten. De utdelningsbara vinstmedlen i Fastighetsverkets balansräkning är därför små och övrigt eget kapital är bundet. För att kunna höja utdelningen till landskapet krävs att man sänker grundkapitalet eller redovisar större överskott i Fastighetsverket. En högre utdelning till landskapet skulle få systemet i balans vad gäller kassaflödesströmmarna.

Användandet av resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt inom Fastighetsverket

Granskningen av användningen av resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt resulterade i följande rekommendationer:

- Fastighetsverkets verksamhet är till största delen finansierad med interna hyror från en verksamhet som inte fungerar på marknaden, således är enbart ekonomiska målsättningar inte tillräckliga för att utvärdera huruvida verksamheten är effektiv.
- Rekommenderas att samma system för fastställande av målsättningar införs för Fastighetsverket som för Senatsfastigheter i riket.
- Rekommenderas att Fastighetsverket dokumenterar reparationsskulden och livscykelkostnaderna på fastighetsnivå och skapar ett system för att påvisa att verksamheten är resultatrik och effektiv över tid och integrerar livscykeltänkandet i internhyressystemet så att underhåll kan göras med framförhållning och kostnadseffektivt.

Granskning av utbildnings- och kulturavdelningen

Vid utbildnings- och kulturavdelningen (UKA) finns kunniga tjänstemän vilka ser till att avdelningens arbetsuppgifter mestadels sköts på ett tillfredsställande sätt. Självstyrelsen är betydande inom UKA:s förvaltningsområde. Det märks att utbildning och kultur är högt prioriterat politiskt. Avdelningens bemanning är generös. Nedan några slutsatser från rapporten:

- Inom UKA finns 10 chefer och ytterligare 3 tjänstemän i förmansställning. Flera fungerar som förman för få personer. Många chefer och hierarkier i förhållande till

totala antalet anställda försämrar förutsättningarna för uppnående av en smidig och effektiv organisation.

- Det hålls många möten inom UKA. Ytterligare tillkommer möten i arbetsgrupper. Totalt sett blir det väldigt många möten för i första hand avdelningschef och byråchefer. Organisationens uppbyggnad med flera enheter än tidigare leder till flera möten. Många möten är inte något som kännetecknar en effektiv organisation.
- Vid UKA finns ärenden som legat i åratals oavslutade. Åtgärder bör kontinuerligt vidtas för att få gamla ärenden avgjorda och därigenom stärka förtroendet för avdelningen.
- Landskapet måste välja teknisk lösning för e-arkiv och bestämma vilken arkiveringsmodell som ska gälla. Arkiveringsrutinerna är inte rationella såsom det ser ut idag.
- 5 tjänstemän på avdelningen arbetar enbart med ekonomi- och administrativa processer. På sikt finns det vid naturlig avgång möjligheter att omfördela arbetsuppgifter och minska administrationen med en eller två personer.
- Utbildningsbyrån har för många bollar i luften samtidigt. Det är naturligt att en del insatser tar lång tid att genomföra. Idag upplevs det att saker som borde kunna göras relativt fort tar för lång tid att göra.
- Ålands museum har fler anställda än Ålands sjöfartsmuseum. Ålands museums verksamhet kostar ungefär 0,7 MEUR mer årligen efter justeringar för att jämförelsen ska bli rättvis. Skötseln av samlingarna borde inte vara enda förklaringen till en så stor kostnadsskillnad. Ålands sjöfartsmuseum förefaller bedriva en kostnadseffektivare verksamhet. Framför allt den administrativa biten vid Ålands museum bör ses över.

Granskning av verkstads- och lagerenheten

Vid landskapets verkstads- och lagerenhet upptäcktes problem främst gällande processer och rutiner kring lagerhantering, fakturering och bokföringsordrar. Följande slutsatser kan lyftas fram:

- Då bokföringsordrar ersatte internfakturering 2020 ledde det till att intäkterna från verkstadsarbete med linfärjor bokförs dubbelt. Detta ger en missvisande bild av intäkterna för verkstaden, men har ingen inverkan på landskapets resultat eftersom interna transaktioner elimineras inför bokslut. Samma gäller för trafikbåtarna, om än i mycket mindre omfattning.
- Transaktioner som medför att för mycket kostnader bokförs hos verkstad och lager har också pågått sedan 2020. På grund av bristande spårbarhet är det tidskrävande och komplicerat att ta fram exakta belopp. En snabb analys tyder på att effekten kan uppgå till åtminstone sexsiffriga belopp. Korrigerande åtgärder bör omedelbart vidtas efter att saken utretts grundligare.
- Det borde tillsättas en arbetsgrupp med en sakkunnig samt medlemmar från finansavdelningen och infrastrukturavdelningen för att ta fram nya rutiner kring fakturering, bokföring och budgetöverföringar samt lagerbokföring.
- De på lagerkontot bokförda inköpen motsvarar inte alltid omsättningstillgångar enligt definitionen i bokförings- eller näringskattelagen. Inköp som inte utgör omsättningstillgångar ska inte bokföras på lagerkontot.

- Regelbunden lagerinventering bör göras åtminstone en gång per år, företrädesvis till bokslutet.
- Det bokföringsmässiga lagervärdet borde korrigeras så att det överensstämmer med det verkliga lagervärdet.

Hantering av PAF-medel inom landskapsförvaltningen

En universitetsstuderande har under handledning av landskapsrevisionen granskat hanteringen av PAF-medel inom landskapsförvaltningen. Rapporten överlämnades till landskapsregeringen och publicerades på landskapsrevisionens webbplats. En skild effektivitetsrevisionsberättelse innehållande rapporten överlämnades till lagtinget i mars 2022. Rapporten innehåller förbättringsförslag, bland annat följande kan nämnas:

- 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 åstadkommits skulle öka. En sådan blankett skulle också minska arbetsbelastningen som uppstår under hösten för handläggarna.
- 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.
- 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.

Granskningsresultaten i sin helhet framgår av rapporterna vilka publicerats på landskapsrevisionens webbplats www.revisionen.ax.

EU-revision

Landskapsrevisionen ansvarar för granskningen av EU:s strukturfondsprogram på Åland i enlighet med de bestämmelser som EU-kommissionen utfärdar. Granskningen omfattar programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF). Ytterligare granskar Landskapsrevisionen projekt som bedrivs på Åland inom det gränsöverskridande samarbetsprogrammet Central Baltic Interreg V A.

EU-revisionen kan indelas i två delar, dels granskningen av stöd till enskilda insatser, dels systemgranskningar av respektive strukturfonds förvaltnings- och kontrollsystem.

För ERUF/ESF respektive EHFF avges årligen ett revisionsuttalande och en kontrollrapport. Granskningsresultaten behandlas därefter vid ett årligt samordningsmöte i Bryssel.

Vid insatsgranskningarna inom ERUF/ESF-programmet upptäcktes två mindre felaktigheter om totalt 373,80 euro. Den totala felprocenten som rapporterades i den årliga kontrollrapporten uppgår till 0,04% vilket underskrider väsentlighetsgränsen på 2%. Vid insatsgranskningar inom EHFF-programmet upptäcktes inga felaktigheter och en total felprocent på 0 rapporterades i den årliga kontrollrapporten. Ett revisionsuttalande utan reservation har avgetts för både ERUF/ESF- och EHFF-programmet för räkenskapsperioden 1.7.2020-30.6.2021.

Under 2021 gjordes en uppföljande systemgranskning från 2018 av förvaltningsmyndigheten för finansieringsinstrumentet. Inga väsentliga brister konstaterades. Det har skett förändringar i förvaltnings- och kontrollsystemet för finansieringsinstrumentet i och med att det bolag som utgjorde det förmedlande organet är under avveckling, vilket föranleder en uppföljning under 2022.

Följande granskningsrapporter avlämnades 2021:

- 1 st. granskningar inom ERUF
- 4 st. granskningar inom ESF
- 7 st. granskningar inom EHFF
- 1 st. systemgranskning inom ERUF/ESF
- 2 st. granskningar inom Central Baltic Interreg V A programmet
- Revisionsuttalande ERUF/ESF 2020
- Årlig kontrollrapport ERUF/ESF 2020
- Revisionsuttalande EHFF 2020
- Årlig kontrollrapport EHFF 2020

Anslag för lagtingsgruppernas kansliändamål

Lagtingsgruppernas användning av anslag för kansliändamål har granskats och revisionsberättelse överlämnats till kanslikommissionen. Syftet med granskningen var att granska att anslagen som lagtingsgrupperna erhåller har använts på avsett sätt enligt de regler som antagits av kanslikommissionen den 8.12.2014 (reviderade 12.6.2017).

Generellt sett behövs ett förtydligande av vilka utgifter som har "direkt anknytning till lagtingsgruppens verksamhet" för att undvika tolkningsförfaranden och möjliggöra en mera rättvis och samstämmig användning av medlen. Anknytningen till kansliändamål kan ibland ifrågasättas och förfarandet kan stävjas genom tydligare definition på vilka kostnader som är godtagbara. Följande rekommendationer kan lyftas fram:

- Kanslikommissionen rekommenderas ta ställning till om kostnader förknippade med val inför kommande mandatperiod har anknytning till lagtingsgruppens verksamhet och vid behov precisera regelverket.

- I samband med valkampanjer tar de politiska partierna ibland lån avsedda enbart för valkostnader. Kanslikommissionen rekommenderas därför ta ställning till om det är acceptabelt att kansliemedlen används för att betala dylika.
- Det finns vissa brister i transparensen i redovisade kostnader och det är därför svårt att avgöra om dessa har anknytning till lagtingsgruppens verksamhet. Lagtingsgrupperna bör (i tillämpliga fall) förbättra rutinerna och använda sig av kostnadsställen eller andra hänvisningar i bokföringen för en bättre spårbarhet av kostnader för kansliändamål.
- Kanslikommissionen rekommenderas ta ställning till om lagtingsgruppsmedlem kan anses utgöra "anlitad personal" enligt 4§ i regelverket och utföra kansliarbete som berättigar till lön för detta arbete. Vid behov borde regelverket preciseras.

Övrigt

Nordens Institut på Åland granskades och revisionsberättelse överlämnades till direktören samt sändes till Rigsrevisionen i Danmark.

Ålands självstyrelses 75-års jubileumsfond granskades och revisionsberättelse överlämnades till kanslikommissionen.