



LANDSKAPSREVISIONEN

BERÄTTELSE nr 1/2016-2017

Datum
23.02.2017

Nr
12/2017

Till Ålands lagting

**Landskapsrevisionens berättelse över effektivitetsrevisionen
år 2016**

Landskapsrevisionen avger härmed till lagtinget sin i 7 § 1 mom. landskapslagen om Landskapsrevisionen avsedda berättelse med resultaten från effektivitetsrevisionen.

Mariehamn, den 23 februari 2017

Dan Bergman
Landskapsrevisor

Innehåll

1.	Inledning.....	3
2.	Granskning av Ålands hälso- och sjukvård	3
3.	Granskning av personalförsörjningen inom landskapets allmänna förvaltning.....	6
4.	Granskning av lagberedningen	8
5.	Granskning av Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet..	8

BILAGOR

Jämförelsestudie (ÅHS) – KPMG 31.1.2017

Granskning av personalförsörjningen inom landskapets allmänna förvaltning – Landskapsrevisionen 20.2.2017

Granskning av lagberedningen – Landskapsrevisionen 21.2.2017

Granskning av Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet – Landskapsrevisionen 22.2.2017

1. Inledning

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 fastställer årligen en granskningsplan. Vid sidan av den årliga bokslutsrevisionen och EU-revisionen väljs ett antal områden ut för effektivitetsrevision. 2016 har granskningarna omfattat Ålands hälso- och sjukvård, personalförsörjningen inom landskapets allmänna förvaltning, lagberedningen samt Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet.

Granskningsresultaten i sin helhet framgår av granskningsrapporterna vilka publicerats på landskapsrevisionens webbplats www.revisionen.ax. Denna berättelse innehåller en kortfattad redogörelse av de viktigaste slutsatserna och rekommendationerna.

2. Granskning av Ålands hälso- och sjukvård

Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS) har till uppgift att handha den offentliga hälso- och sjukvården på Åland. 2016 budgeteras för 88.600.000 € i utgifter och 6.800.000 € i inkomster. Utgiftsramen för ÅHS utgör ca 39 % av landskapets totala budgeterade verksamhetsutgifter 2016.

För granskningen av ÅHS har Landskapsrevisionen valt att anlita ett utomstående revisionssamfund som kan tillhandahålla certifierade revisorer. Avtal med KPMG Oy Ab ingicks 2013. Möjligheten att förlänga det 3-åriga ramavtalet med 1 år utnyttjades. Uppdragets omfattning uppskattas till 30 arbetsdagar per år.

Revisionssamfundet och Landskapsrevisionen överenskommer årligen om en revisionsplan. Under 2016 beslöts att göra en jämförelse av ÅHS med likvärdiga vårdgivare i fastlandet och i Sverige. Syftet var att få en studie med fokus på effektivitetsmått och produktivitet över tidsperioden 2013-2015 samt en analys av resultaten. Jämförelsen avgränsades till primärvård, akutvård och sjukvårdstransporter.

Studien omfattar en jämförelse med Region Gotland (Gotland) och Jakobstads hälso- och sjukvård (Jakobstad). Materialinsamlingen har genomförts genom att vårdgivarna uppgett information om antalet mottagningsbesök, arbetade timmar per tjänstekategori (som sedan räknats om till årsarbeten) samt olika ekonomiska uppgifter (patientavgifter, lönekostnader för läkare och övrig vårdpersonal etc).

Studien baserar sig på tillgängligt material hos vårdgivarna. Inget nytt material har tagits fram. I viss mån har det krävts kvalificerade antaganden eller

uppskattningar för att fylla informationsluckor. Antaganden och uppskattningar redovisas tydligt i rapporten.

Materialet har bearbetats och nyckeltalen har räknats ut. Resultaten från nyckeltalen har analyserats och utifrån det har intervjuer genomförts för att bättre kunna förklara avvikelser. Väsentliga skillnader mellan jämförelseobjekten beskrivs. Skillnaderna påverkar jämförelsesiffrorna och kommenteras vid varje enskild analys i rapporten.

Allmänna iakttagelser:

- Patientavgifterna är en liten del av kostnadstäckningen för verksamheten. Gotlands patientavgifter täcker 4% av kostnaderna, Jakobstads patientavgifter täcker ca 4% och ÅHS:s patientavgifter täcker ca 3,5% av kostnaderna.
- Årsarbetstiden skiljer sig en hel del mellan Sverige och Finland. För Gotland uppgår årsarbetstiden till 1710-1750 timmar/år medan motsvarande siffra för ÅHS är 1500-1550 timmar/år (läkarna inom primärvården har haft lägre årsarbetstid än övriga innan tillämpningen av det s.k. konkurrenskraftavtalet trädde ikraft 1.2.2017). Skillnaden har inte beaktats i studien där ett årsarbete har värderats lika mellan de olika parterna.
- Siffrorna avseende årsarbeten på ÅHS baserar sig på budgeterade tjänster. Verkligt utfall saknas. En uppföljning av budgetavvikelser för perioden visade att avvikelserna var relativt små, vilket medförde att budgeterade värden använts i kalkylerna.
- Det finns stora skillnader i fördelningen av tjänster (läkare, sjukskötare och hälsovårdare) mellan jämförelseobjekten. Gotland har en betydligt större andel läkare i förhållande till övrig personal i jämförelse med ÅHS och Jakobstad. Inom primärvården utgör vårdpersonal (sjukskötare och hälsovårdare) ca 60% av personalen på Gotland jämfört med ca 80% inom ÅHS och ca 90% i Jakobstad.

Väsentliga iakttagelser gällande primärvården:

- Personalkostnaden för ett vårdbesök (både läkarbesök och besök till vårdpersonal) år 2015 var 59,63€ för ÅHS, 53,63€ för Gotland samt 59,41€ för Jakobstad. Jakobstad saknar akutvård varvid de i stället bär en jourkostnad i primärvården vilket medför högre kostnader som inte kunnat särskiljas. Den generellt lägre årsarbetstiden i Finland gentemot Sverige påverkar kostnadsnivån.
- Slås personalkostnader, köpta tjänster samt materialkostnader ihop resulterar det i en kostnad per besök uppgående till 73,28€ för ÅHS, 84,53€ för Gotland samt 106,27€ för Jakobstad. Man måste beakta att ingen justering gjorts beträffande skillnader i utfördelningen av kostnader inom de olika jämförelseobjekten. ÅHS har ingen interndebitering för labb- och röntgentjänster. Gotland interndebiterar labb-tjänster men inte röntgentjänster. Jakobstad interndebiterar båda posterna. Gotland och Jakobstad använder köpta läkartjänster inom primärvården i större utsträckning än ÅHS, vilket påverkar kostnadsnivån en hel del.

- Materialkostnaderna per besök varierar mellan de olika vårdgivarna. Under 2015 har Jakobstad den lägsta kostnaden och Gotland den högsta kostnaden per besök. Sett över perioden har materialkostnaderna per besök ökat med 21% för ÅHS men enbart med 3% för Gotland och 10% för Jakobstad.

Väsentliga iakttagelser gällande akutvården:

- Jakobstad har ingen akutvård varför de inte deltog i denna del av jämförelsen. Akutvården är väsentligt dyrare vid ÅHS jämfört med Gotland. 2015 var personalkostnaden per besök 244,59€ för ÅHS samt 186,15€ för Gotland. Man kan anta att Gotland drar nytta av skalfördelar då man har ett större befolkningsunderlag. Kravet på grundberedskap gör det svårt för ÅHS att påverka kostnaderna. Den lägre årsarbetstiden i Finland påverkar även här.
- Beaktas även kostnaden för köpta tjänster som till stor del avser hyrläkare blir den totala kostnaden per besök 222,67€ för Gotland och 251,76€ för ÅHS, dvs ca 11,5% dyrare. Gotland är inom akutmottagningen mera benägen att ta in externa tjänster. ÅHS har ingen interndebitering för labb- och röntgentjänster. På Gotland interndebiteras labb men inte röntgen. Någon justering för detta har inte gjorts.
- Gotland har inga dedikerade läkare för akuten varför antalet årsarbeten är uppskattade utifrån schemaläggning. Därtill har en fördelning av jourkostnaden gjorts och hänförs till akutens kostnader. Även på ÅHS utnyttjar akuten resurser från andra kliniker men har även personal med akutvård som huvudområde. Till dessa har lagts två tjänster för att representera personal och kostnader från andra kliniker.

Väsentliga iakttagelser gällande sjukvårdstransporter:

- Jakobstad är inte med i denna jämförelse eftersom data saknas. Kostnaden för en ambulanstransport på Åland under 2015 uppgår till 414€ jämfört med Gotland där en resa kostar 547€ i snitt. Kostnaden för ambulanstransporter har ökat med 14% på Åland under perioden 2013-15. En ny förordning med krav på fältchef har medfört högre kostnader. Det har inneburit en ökning av bemanning med tre fältchefer på Räddningsverket. Därtill har två personer på akuten fått detta ansvarsområde med 50% vardera, denna kostnad belastar dock akuten. På Gotland har motsvarande fälttjänstansvar lagts på en av de två medföljande i ambulansen varvid ingen extra bemanning krävts.
- Kostnaden för flyg/helikoptertransporter utslaget på antal transporter uppgår 2015 för ÅHS till 10 587€ per resa och på Gotland till 8 904€ per resa. Då en del av kostnaden är en fast beredskapskostnad varierar priserna över åren beroende på antalet resor. Generellt ligger dock ÅHS kostnad för en transport högre än på Gotland. För ÅHS ingår enbart sekundärtransporterna (transport mellan vårdgivare) eftersom primärtransporterna (från patient till vårdgivare) bekostas av FPA. Gotlands siffror omfattar båda. Huvuddelen av helikoptertransporterna från Gotland går till Karolinska i Solna samt i viss mån Huddinge medan huvuddelen av transporterna från Åland går till Åbo och Uppsala. Sträckan Visby-Stockholm är ca 190 km. Sträckan Mariehamn-Stockholm är ca 131 km samt sträckan Mariehamn-Åbo 135 km.

3. Granskning av personalförsörjningen inom landskapets allmänna förvaltning

Syftet med granskningen har varit att bedöma efterlevnaden av landskapsregeringens personalförsörjningsplan. Särskilt skrivningen om ”restriktiv anställningspolitik – ett system för prövning av vakanta tjänster” har granskats. Även efterlevnaden av tjänstemannalagens bestämmelser om behovsutredningar vid nyinrättade och ombildade tjänster har ingått i granskningen. Landskapsregeringens riktlinjer för rekrytering har granskats särskilt avseende ledigansläende, dispensförfarande samt uppgörande av rekryteringspromemoria vid tillsättande av högre tjänster.

Granskningens viktigaste rekommendationer:

- Då det tillfälliga arrangemanget med en förvaltnings- och utvecklingschef infördes 2012 konstaterades att det finns ett behov av att ändra lagstiftningen som reglerar tjänsten som förvaltningschef. Detta arbete har framskridit anmärkningsvärt långsamt. Det är hög tid att lägga fram ett lagförslag innefattande tydliggörande av förvaltningschefens roll som förman för avdelningscheferna.
- Förutom för tidsbegränsade uppdrag/projekt borde tillfälliga tjänster få finnas endast i undantagsfall. Om det finns ett grundligt utrett, långsiktigt behov av en tjänst bör den inrättas ordinarie. I kombination med detta borde tjänstemannalagen ändras gällande processerna kring indragning av tjänst och uppsägning av tjänsteman. I detta avseende borde reglerna för tjänstemän i hög grad vara likadana som reglerna för anställda i arbetsavtalsförhållande.
- Det borde utredas på vilka grunder ordinarie tjänst kan tillsättas internt utan ledigansläende, t.ex. om tillfällig tjänsteman skött arbetsuppgifterna under många år. Detta hänger ihop med behovet av regler för tillfälliga tjänster och får inte bli ett sätt att kringgå regelverket. Man borde komma bort ifrån nuvarande system med tillfälliga tjänster som sedan blir ordinarie och måste ledigansläs trots att utifrån sökande inte har någon reell chans att få tjänsten.
- Landskapets lönesystem är omodernt. Ingångslönen är låg och ofta oattraktiv för yngre arbetssökande. Andra faktorer än tid i tjänst bör i högre grad styra löneutvecklingen. Landskapsregeringen borde prioritera framtagande av ett modernare lönesystem såsom gjorts på annat håll inom den offentliga förvaltningen.
- Behovsutredningar och behovsprövningar uppgörs men kan utvecklas betydligt. I regel saknas konkreta beskrivningar av arbetsuppgifterna (t.ex. kvantifiering av uppgifterna borde i många fall finnas) samt utredning av möjligheterna till omorganisering (t.ex. möjligheten att fördela uppgifterna på andra i stället för att en ny tjänst inrättas eller vakant tjänst besätts).
- Fallen där tillfälliga förordnanden utfärdas utan konkurrensutsättning (ledigansläende enligt regelverket) och följs av utnämning till ordinarie tjänst är särskilt anmärkningsvärda. Genom att hantera tjänstetillsättningar strikt enligt regelverket undanröjs eventuella tvivel om opartisk handläggning.

- Utvecklingen av antal årsverken samt åtgärderna efter naturlig avgång visar att restriktiv anställningspolitik inte bedrivits inom landskapets allmänna förvaltning. Enskilda avdelningar argumenterar starkt för att vakanta tjänster ska tillsättas och även för att nya tjänster behövs. Den centrala styrningen bör stärkas för att undvika suboptimering av allmänna förvaltningen vilket nuvarande system leder till.
- Tillräckliga analyser av enskilda tjänstemäns arbetsbelastning och möjligheterna att fördela arbetsuppgifter på andra utförs inte. En total genomlysning av respektive avdelning skulle ge en tydlig bild av läget. Den största nyttan uppnås om ett sådant arbete genomförs på avdelningens eget initiativ. Landskapsregeringen borde bevilja medel för upphandling av experttjänster inom detta område.

Under granskningen togs följande uppgifter fram gällande utvecklingen av antal årsverken inom allmänna förvaltningen under åren 2012-2016.

Antal årsverken	2012	2013	2014	2015	2016
Regeringskansli	37,7	41,8	43,2	42,1	41,2
Finansavdelningen	40,4	38,2	41,2	40,9	43,4
Social- och miljöavdelningen	20,5	19,4	16,9	18,8	20,8
Utbildnings- och kulturavdelningen	53,8	51,6	50,8	47,5	49,5
Näringsavdelningen	36,4	37,5	37,2	36,7	36,7
Infrastrukturavdelningen	29,4	32,2	32,0	30,6	32,0
Lagberedningen	9,0	9,4	9,6	9,4	9,9
Byggnadsbyrån / Fastighetsverket	18,1	16,4	15,6	17,0	19,7
Totalt	245,3	246,5	246,5	243,0	253,2

Anm.

- Beaktat att IT-personal (5,0 årsverken) 2015 flyttades från finansavd till Åda (inkluderat i finansavd årsverken)
- Beaktat att personal (1,0 årsverken) 2015 flyttades från social/miljö till ombudsmannamyndigheten (inkluderat i social/miljö årsverken)
- Beaktat årsverken som 2015 flyttades från social/miljö till Fastighetsverket (exkluderat i social/miljö årsverken)
- Beaktat årsverken som 2015 flyttades från utbildning/kultur till Fastighetsverket (exkluderat i utbildning/kultur årsverken)
- Beaktat årsverken som 2015 flyttades från näringsavd till Fastighetsverket (exkluderat i näringsavd årsverken)
- Personal som flyttats från andra avdelningar och myndigheter till Fastighetsverket är inte medräknade i Fastighetsverkets årsverken
- Beaktat att 4 tjänster (3,7 årsverken) 2015 flyttades från Fastighetsverket till infrastrukturavd (bortdragna från infrastrukturavd årsverken och adderade till Fastighetsverkets årsverken)
- Beaktat att 2016 flyttades 1 städtjänst från utbildning/kultur till Fastighetsverket och en halvtids städtjänst till serviceenheten på regeringskansliet (inkluderat i utbildning/kultur årsverken)
- Lantbruksavbytare är inte medräknade i näringsavd årsverken
- Säsongsanställd personal vid museer inte medräknade i utbildning/kultur årsverken
- Förflyttningen av 2 tjänster (ca 2 årsverken) 2014 från utbildning/kultur till näringsavd har inte medfört justeringar av respektive avdelnings årsverken

4. Granskning av lagberedningen

Syftet med granskningen har varit att bedöma om arbetet inom landskapsregeringens lagberedning fungerar effektivt och i enlighet med uppställda målsättningar. Lagberedningen är ett utmanande område för självstyrelsen eftersom såväl landskapsregeringens handlingsprogram som EU- och rikslagstiftning ställer höga krav.

De viktigaste rekommendationerna från granskningen är följande:

- Lagberedningen borde avsätta tillräckligt med resurser för att säkerställa att en uppdaterad lagsamling (Ålex) kan lanseras på landskapsregeringens webbplats så fort som möjligt.
- Lagstiftningsprogrammet är ambitiöst. Fler lagberedare behövs för att inom rimlig tid klara av allt som prioriteras. Alternativt måste tydliga nedprioriteringar göras. Lagstiftningsprocessen gynnas av att en känsla av uppgivenhet inom lagberedningen undviks.
- För större lagstiftningsprojekt borde en lagberedare utses i ett tidigt skede för att kunna delta i arbetet med att ta fram underlag för lagstiftningsåtgärder. Eventuella lagtekniska problem kan undvikas tidigt. Dubbelarbete då en lagberedare ska introduceras i ämnet i ett senare skede kan undvikas.
- Respektive avdelning ansvarar för att bevaka behovet av lagstiftningsåtgärder inom sitt fackområde. Lagberedningen ansvarar allmänt för att följa med rättsutvecklingen. Det behövs en rutin för att hantera risken för att någon väsentlig förändring som påverkar landskapslagstiftningen inte upptäcks. Det borde finnas en nedskrivna rutin för hur bevakningen ska ske.
- Kvalitetssäkring kan innebära att utomstående lagberedningsexperter anlitas för att analysera arbetssätt och arbetsmetodik inom lagberedningen. Landskapsregeringen bör överväga en sådan åtgärd ifall inrättandet av nya tjänster inte leder till förväntade förbättringar i lagstiftningsarbetet.
- Medarbetarsamtal bör hållas årligen. En viktig punkt att behandla är medarbetarens och avdelningens målsättningar för året.
- Det borde finnas en årlig plan för lagberedningens arbete. Såväl den interna som den externa kommunikationen skulle förbättras. Det skulle tydliggöra vilka lagberedningsprojekt som är aktuella och var i tidsplanen projekten ligger.

5. Granskning av Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet

Sedan år 2006 utgör Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, AMS, en fristående myndighet under Ålands landskapsregering. Myndigheten leds av myndighetschefen och bistås av en rådgivande delegation medan landskapsregeringen handhar den allmänna administrativa styrningen och övervakningen.

Syftet med granskningen har varit att utreda om arbetet vid AMS fungerar effektivt och i enlighet med uppställda målsättningar.

Gällande studiestödsserviceverksamheten är följande rekommendationer de viktigaste:

- Det finns en hel del problem med det nuvarande systemet för handläggning av studiestödsärenden som bör åtgärdas. Bland annat saknas nödvändig dokumentation för användarna och supporten behöver förbättras.
- I nuläget finns det öppna återkrav på studiestöd sedan 2010. Om dessa fordringar uppfyller villkoren för preskribering enligt §28 i LL (2006:71) om studiestöd borde dessa avskrivas. Det borde fastställas etablerade rutiner kring hanteringen av preskriberade fordringar.

Gällande arbetsmarknadsserviceverksamheten är följande rekommendationer de viktigaste:

- Vid verkställandet av utkomstskydd för arbetslösa och även studiestöd bör man beakta AMS behov när det nya lönesystemet planeras och implementeras.
- Processen med registrering av pensionsbaserad arbetslöshetsersättning borde även beaktas i det nya lönesystemet för att förenkla arbetet och trygga tillförlitliga uppgifter.
- Man bör arbeta på att minska det manuella arbetet vid ersättningsenheten. Dels blir arbetet effektivare och resurser kan frigöras för andra uppgifter, dels minskar risken för felaktigheter.

Gällande personalfrågor är följande rekommendationer de viktigaste:

- Myndigheten bör arbeta för att all personal ska känna sig inkluderad och likabehandlad och att de enskilda verksamhetsområdena prioriteras jämlikt.
- I samband med kommande pensionsavgångar borde man överväga vissa organisatoriska förändringar för att främja motivationen och utnyttja personalens kompetens och intresseområden effektivare.
- Medarbetarsamtal borde hållas årligen.

