

**LANDSKAPSREVISIONEN****BERÄTTELSE nr 1/2014-2015**Datum  
24.02.2015Nr  
5/2015**Till Ålands lagting****Landskapsrevisionens berättelse över effektivitetsrevisionen  
år 2014**

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

Mariehamn, den 24 februari 2015

Dan Bergman  
landskapsrevisor

## Innehåll

1. Inledning .....	3
2. Granskning av Ålands hälso- och sjukvård.....	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Granskning av sekreterarenheten .....	3
2.3. Granskning av momshanteringen.....	5
2.4. Granskning av upphandlingsenheten .....	7
3. Granskning av landskapets pensionssystem.....	9
4. Granskning av kontroll- och revisionsprocessen inom Ålands landsbygdsutvecklingsprogram.....	12
5. Granskning av sjötrafiken .....	13

## 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 enligt EU-kommissionens bestämmelser väljs ett antal områden ut för effektivitetsrevision. 2014 har granskningarna omfattat Ålands hälso- och sjukvård, landskapets pensionssystem, kontroll- och revisionsprocessen inom Ålands landsbygdsutvecklingsprogram samt sjötrafiken.

Granskningsresultaten i sin helhet framgår av granskningsrapporterna vilka publicerats på landskapsrevisionens hemsida [www.revisionen.ax](http://www.revisionen.ax). Denna berättelse innehåller en kortfattad redogörelse av granskningsresultaten samt de viktigaste slutsatserna.

## 2. Granskning av Ålands hälso- och sjukvård

### 2.1. Bakgrund

Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS) har till uppgift att handha den offentliga hälso- och sjukvården på Åland. År 2014 uppgår utgifterna i budgeten till 88.224.000 €, vilket utgör knappt 23 % av landskapets totala utgifter. För att erhålla kontinuitet i revisionsarbetet har Landskapsrevisionen valt att anlita ett utomstående revisionssamfund som kan tillhandahålla certifierade revisorer. Ett 3-årigt ramavtal med möjlighet till 1 års förlängning har ingåtts med KPMG Oy Ab. Uppdragets omfattning uppskattas till 30 arbetsdagar per år.

Revisionssamfundet och Landskapsrevisionen överenskommer årligen om en revisionsplan. Under 2014 har granskningen omfattat sekreterarenheten, momshanteringen samt upphandlingsenheten.

### 2.2. Granskning av sekreterarenheten

Sekreterarenheten inom ÅHS består idag av 49 personer. Det finns olika yrkesbeteckningar och därmed varierande arbetsuppgifter såsom avdelningssekreterare, läkarsekreterare, kanslist och arkivbiträde.

Sekreterarenheten uppstod 2012 med ambitionen att effektivisera verksamheten. Enheten består av alla resurser som tidigare fanns på de olika avdelningarna samt skrivcentralen. I samband med skapandet av organisationen ombildades en sekreterartjänst till sekreterarchef. Den ansvariga läkarsekreteraren från den tidigare skrivcentralen blev biträdande sekreterarchef. Detta innebar att inga nya tjänster tillkom även om en tjänst inrättades i en högre lönekategori. Den nya enheten fick en turbulent start då det dröjde ett tag innan chefssekreterartjänsten blev tillsatt samt att ett sparbetning inför 2013 års budget ledde till en minskning av personalstyrkan med 5 personer.

En av de väsentligare arbetsuppgifterna för sekreterarenheten är utskrift av diktat. Diktaten är summeringar av patientbesök och innehåller medicinsk information och diagnos. Digital diktering är en teknisk utveckling från dagens kassettbaserade system till ett digitalt som kan integreras med övriga system. Digital diktering har varit på agendan länge men bromsats då de IT-miljöer som ÅHS haft inte klarat av detta prestandamässigt. Nu beräknas den elektroniska dikteringen upphandlas under 2015 och tas i bruk under 2016. Tidplanen är beroende av framgångsrik upphandling, integration av systemet i nuvarande journalsystem samt flytt av nuvarande patientadministrativt system till ny teknisk plattform.

Projektledare och anslag för projektet finns. Investeringen beräknas uppgå till ca 125.000 EUR och den årliga kostnaden för supportavtal till ca 5.000 EUR. Digital diktering är standard på de flesta andra sjukhus. Fördelarna är uppenbara. Bland personalen är förväntningarna försiktigt positiva och de flesta tror att man kan spara arbetstid med 5 % eller mera. Lönekostnaden för sekreterarenheten uppgår i årets budget till 2.077.000 EUR. Diktatutskrift uppskattas utgöra ca 33 % av total arbetstid. Redan en försiktigt uppskattad tidsvinst visar att investeringen återbetalar sig snabbt.

Det kan konstateras att elektroniska journaler har minskat arbetet inom sekreterarenheten. Trots detta används pappersjournaler frekvent bl.a. för att de elektroniska journalerna inte är kompletta.

Arkivbiträdena fungerar idag som en grupp i gruppen och har ibland svårt att få gehör för sina specifika frågor. Avsaknaden av en arkivplan försvårar arbetet. Det bör vara möjligt att scanna allt material och därmed slippa pappersakter och minska utrymmesbehoven i arkiven samt den manuella pappershanteringen som idag förekommer.

Inom ÅHS finns idag arkivfunktioner inom hälsocentralen, geriatri, företagshälsovård och psykiatri utöver huvudarkivet som hanterar övriga klinikers arkiv. Om dessa avdelningars arkivfunktioner samordnas kan resurser lösgöras. Det bör även vara en fördel om en persons läkarjournal är komplett på ett och samma ställe.

Det finns inga dokumenterade arbetsbeskrivningar för de olika arbetsmomenten vilket innebär att gränsöverskridande arbete mellan klinikerna försvåras. Därtill kan detta skapa osäkerhet vid förestående pensionsavgångar. Inom den närmaste

femårsperioden uppskattas pensionsavgångarna till 10 personer samt inom en tioårsperiod över 60 % av hela gruppen. Vid skapandet av nya arbetsbeskrivningar bör man beakta möjligheten till förändring och standardisering av arbetsuppgifter och -verktyg mellan de olika avdelningarna. Vid genomförande av detta arbete kan även behov av fortbildning beaktas.

Sekreterarenheten arbetar under två olika avtal vilket medför meradministration vid planering och bidrar inte till enhetens samordning. För att uppnå en ”vi känsla” i gruppen och förenkla planering finns skäl att se om alla kan verka inom samma arbetsavtal och tidrapporteringsystem.

### **Slutsatser:**

- Undermåliga IT-miljöer borde inte få skjuta upp digital diktering i årtal. För en rimlig kostnad hade det varit möjligt att upphandla system och driftsmiljö för länge sedan. ÅHS styrelse borde driva på och kräva att ledningen genomför dylika effektiviseringar av verksamheten snabbare.
- Fortsatt arbete för att minska användning av pappersjournaler och ersätta dessa med elektroniska journaler bör effektivisera arbetet ytterligare.
- Upprättande av arkivplan kan samordnas med ovanstående punkt. Behovet av att spara material i både pappersform och elektronisk form bör klargöras. Det borde vara möjligt att spara dokumenten enbart elektroniskt om de är kompletta. Detta kunde lösa dagens utrymmesproblem i arkivet.
- En utredning av möjligheterna att samordna arkivfunktionerna för att lösgöra resurser på klinikerna bör genomföras. Den initiala bedömningen är att arkivfunktionen kan centraliseras och därmed uppnås en effektivisering.
- Arbetsbeskrivningar bör upprättas och även standardisering av arbetsrutiner, programvaror samt verktyg där det är möjligt. Detta skulle stöda målet om gränsöverskridande arbete som var en av drivkrafterna bakom skapandet av sekreterarenheten.
- ÅHS har som målsättning att 2015 förenhetliga de olika arbetsavtalen inom sekreterarenheten. Ledningen borde absolut se till att målet nås.
- En centralisering av receptions- och kassafunktionerna, vilken lyftes upp redan i fjolårets granskning, kunde även skapa en miljö där olika resurser som idag jobbar parallellt med varandra kunde stöda varandra. Idag ligger områden som sköts av sekreterarna vid en disk, därtill finns en disk för info- och växelfunktioner och slutligen hälsocentralen som har en helt separat mottagning.

### **2.3. Granskning av momshanteringen**

ÅHS omfattas av den mervärdesskattebefrielse som beskrivs i mervärdesskattelagens 34 §. ÅHS kan trots sin mervärdesskattebefrielse göra momsavdrag på sina inköp i och med att ÅHS är en del av Landskapet Åland och därmed är berättigad till kommunåterbäring enligt mervärdesskattelagens 130 §.

ÅHS är av den orsaken registrerad som momsskyldig sedan 1.9.2004. ÅHS är även momsregistrerad avseende uthyrning av fastighet.

Momsredovisningen är centraliserad till ekonomiavdelningen för att minimera felkonteringar och felaktig momshantering. Ingen handbok finns avseende redovisningsrutinerna kring momshanteringen på ÅHS annat än kontoplanen för momsconteringarna. Inom ekonomiavdelningen har ytterligare fördelning av arbetsuppgifterna skett enligt följande:

- Periodskattedeklaration, importmoms, schablonmomshantering (5 %) samt skattegränsrapportering
- Momscontering leverantörsfakturer med momssatserna (10 %, 14 % och 24 %) i försystemet DCE samt införtullning
- Utländska fakturer avseende tjänster varvid omvänd moms är aktuell

Till ÅHS anländer ca 60 st. leverantörsfakturer dagligen, antingen som e-faktura (finvoice), pdf-faktura eller som pappersfakturer. E-fakturer och pdf-fakturer kommer direkt in i systemet medan pappersfakturorna scannas. Huvuddelen av bokföringen på momskontona sker via försystemet då leverantörsfakturorna samt momsconteringen överförs. Den som attesterar fakturan är inte ansvarig för momsconteringen som har utförts redan innan leverantörsfakturan får sin kostnadscontering, det finns dock möjlighet för attestanten att uppmärksamma ekonomiavdelningen på noterade fel.

I granskningen har ingått en registeranalys av leverantörsfakturornas momsbookföring med syfte att fånga upp systematiska fel i momshanteringen. Denna analys avgränsas till 2011 då rättelse av eventuella identifierade fel bör ske under 2014.

Data har erhållits från ÅHS grundbookföring samt försystem och därefter kombinerats i ett verktyg för registeranalys för att identifiera leverantörsfakturer där en felaktig momshantering misstänks. De identifierade leverantörsfakturorna har delats upp per leverantör och fakturaunderlag och i vissa fall har avtal erhållits för att kunna genomföra utvärderingen.

Resultatet omfattar 1125 leverantörsfakturer fördelade enligt bedömning av sannolik återbäring samt möjlig återbäring enligt följande:

Bedömning	Antal	Belopp	Momsbelopp
Sannolik återbäring	98	539.000 EUR	26.950 EUR
Möjlig återbäring	1027	5.798.000 EUR	289.900 EUR

Exempel på sannolika återbetalningar är tre sjuktransporter samt hälso- och sjukvårdstjänster vilka faller under regeln om schablonavdrag. Exempel på möjliga återbärningar är 12 st. fakturer avseende beredskap för sjuktransporter samt 18 st. fakturer avseende ambulansflygtransporter till Sverige samt sjukvårdskostnader i Sverige.

**Slutsatser:**

- Alla fakturor bör inkluderas i återbäringsansökan. Utförliga motiveringar måste ingå för fakturor som markerats med möjlig återbärning. Efter svar på återbäringsansökan kan utfallet värderas och beslut tas om hur man hanterar efterföljande år 2012-2014 avseende samma typ av leverantörsfakturor.
- En skriftlig rutinbeskrivning för momsbehandlingen borde tas fram som stöd för arbetet. Detta är motiverat då tolkningen av momslagens bestämmelser inte alltid är enkel.
- Kontrollerna vid sammanställningen av periodskattedeklarationen kan förbättras. Lämpligen upprättas deklarationen av en person och kontrolleras/avstäms och sänds av en annan person. Kontering direkt på huvudbokskontona för moms borde begränsas alternativt kontrolleras manuellt för att minska risken för felaktiga periodskattedeklarationer.

**2.4. Granskning av upphandlingsenheten**

Anvisningar för upphandlingen inom ÅHS finns i ett upphandlingsdirektiv från 28.10.2011. Av direktivet framgår att landskapsregeringens beslut (2006:41) gällande vissa upphandlingar även ska tillämpas i ÅHS upphandlingar vid sidan av de egna anvisningarna. För upphandlingar över EU:s tröskelvärde gäller landskapslagen (1994:43) angående tillämpning i landskapet Åland av lagen om offentlig upphandling.

Inom ÅHS upphandlings- och försörjningsenhet arbetar en upphandlingschef och en upphandlingsassistent med upphandlingar. Enheten samarbetar med landskapsregeringens upphandlingsenhet samt med personal på upphandlande enheter vid upphandlingstillfället. En skiss över upphandlingsprocessen har framtagits. Därtill finns stöddokumentation i form av mall för anbudsbegäran, avtalsmall, öppningsprotokoll, upphandlingsbeslut samt meddelande om beslut om upphandling.

Upphandlingen initieras av budgetansvariga och beställs av upphandlingsenheten som tillsammans med berörda personer tar fram anbudsförfrågan med leverantörskrav och avtalsförslag. Ansvaret för att upphandling sker i enlighet med gällande direktiv ligger på budgetansvarig. Ingen uppföljning för att säkerställa att upphandling sker enligt riktlinjerna genomförs. Däremot utförs informations- och utbildningsinsatser gentemot de som har inköpsansvar. Vid granskningen framkom att upphandlingen av varor uppfattas fungera väl men att det saknas viss erfarenhet av tjänsteupphandling.

Om upphandlingen bedöms överstiga EU-tröskelvärdet godkänner ledningsgruppen förfrågningsunderlaget. Om värdet bedöms mindre godkänner budgetansvarig. Det förekommer vissa undantag från denna beslutsgång, bl.a. då styrelsen utser byggnadskommittéer. Som stöd för byggnadskommittéernas arbete finns styrdokument från styrelsen. Det är viktigt att säkerställa att direktiv och

tydlig ansvarsfördelning finns i dessa fall. Upphandling av byggnader och större ombyggnationer har i regel handlagts utan upphandlingsenhetens medverkan.

Upphandlingshistoriken dokumenteras och arkiveras inte på ett ordnat sätt, vilket försvårar uppföljning av olika kostnaders upphandling bortom den närmaste tidshorisonten. Byte av ansvarsroller och liknande medför idag att historiken tappas. Ett upphandlingssystem skulle minska administrationen kring upphandlingen och reducera risken för felhantering, all diarieföring skulle hanteras och elektronisk hantering av upphandlingar skulle tillåtas.

Under granskningen konstaterades att upphandling inte görs gällande sjukvården utanför Åland. Det är fråga om en omfattande kostnad som styrs av styrelsens beslut från 31.8.2007 om huvudprinciper för upphandling av / remittering av vård utom Åland. Dokumentet ger stöd för var vården ska ges genom uppställande av kriterier som medicinska aspekter, språkliga aspekter, patientens medbestämmande samt ekonomiska aspekter. Det anges även att ÅHS ska sträva efter att avtal med vårdinrättningarna ska finnas men däremot framgår inget om hur dessa avtal ska nås.

I dagsläget finns avtal med Uppsala Akademiska sjukhus samt Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt. Man är medveten om att vården från Finland är billigare än motsvarande vård från Sverige. Statistiken från verksamhetsberättelsen visar att den absoluta huvuddelen av vården köps från den finska sidan (>80%). Avtalen har inte upphandlats i enlighet med upphandlingsdirektiven eller lagstiftningen inom området. Transporttjänsterna med helikopter som kopplas till vård utom Åland sker enligt avtal och har upphandlats för perioden 1.2.2011 - 31.1.2016.

### **Slutsatser:**

- Upphandling av tjänster, framförallt de av engångskaraktär, genomförs sällan i enlighet med upphandlingsdirektiven. Viktigt att ÅHS tydliggör att ansvaret för att upphandlingsdirektivet följs i första hand ligger hos respektive budgetansvarig. Upphandlingsenheten har ett ansvar för att informera om upphandlingsregelverket samt att arbeta för en fortsatt samordning.
- Ett nödvändigt verktyg för att underlätta upphandlingsenhetens verksamhet borde införskaffas. Detta bedöms kunna minska riskerna för fel vid upphandlingar och därmed eventuella merkostnader vid eventuella besvär. Dagens skriftliga dokumentation kommer i ett verktyg även att lagras elektroniskt och säkerställa att upphandlingshistoriken finns kvar vilket underlättar vid kommande upphandlingar samt tillåter uppföljning av upphandlingsdirektiven i efterhand.
- Styrelsens beslut om huvudprinciper för upphandling av / remittering av vård utom Åland bör tas upp för ny behandling i syfte att få ett ställningstagande till hur man ska förfara för att uppfylla kraven såväl i lagen om offentlig upphandling som i upphandlingsdirektiven.



### 3. Granskning av landskapets pensionssystem

Landskapets pensionssystem är baserat på regler som gäller för statens pensionssystem. Pensionsreformer (1993 och 2005) har lett till övergångsregler när det gäller tilläggsförmånerna som funnits i systemet. Ytterligare har specialregler för Åland tillkommit genom åren. Systemet har av dessa orsaker blivit betydligt mer komplext än det som gäller inom privata sektorn.

Pensionsärendena sköts av finansavdelningens avtals- och pensionsbyrå. Handläggningen fungerar idag mycket bra. Landskapsregeringen har tecknat avtal med Keva (tidigare Kommunernas pensionsförsäkring) om pensionsservicetjänster. Ingen annan pensionsanstalt har den kunskap som krävs för att beräkna pensioner samt ge expertservice i övrigt avseende landskapets pensionssystem.

Landskapet Ålands pensionsfond startade sin verksamhet 1996. För alla nyanställda från 1.1.2008 betalas ArPL-pensionspremier till ett privat pensionsförsäkringsbolag. Denna grupp anställda bidrar således inte till pensionsfondens inkomster och de framtida pensionerna påverkar inte heller landskapets pensionsutgifter. Under de senaste åren har fondens premieinkomster minskat enligt följande:

Ar 2014	Ar 2013	Ar 2012	Ar 2011	Ar 2010
*)15.300.000	15.741.200,22	16.227.760,49	16.400.848,04	16.649.435,97

\*) uppskattning

Tilläggsförmånerna inom landskapets pensionssystem medför att landskapets pensionsutgifter blir jämförelsevis högre än inom privata sektorn. 2009 sänktes den lönebaserade pensionspremien som inbetalas till pensionsfonden från 22 % till 17 %. 2015 höjs premien till 18 %. ArPL-premien förväntas bli 17,95 % och statens pensionsavgift 20,28 % samma år.

För 2014 budgeterades en kraftig höjning av uttaget från fonden jämfört med tidigare år. Under de senaste åren har uttaget från fonden för delfinansiering av landskapets pensionsutgifter varit följande:

Ar 2014	Ar 2013	Ar 2012	Ar 2011	Ar 2010
*)17.900.000	15.500.000	16.000.000	15.000.000	15.500.000

\*) efter tilläggsbudget, ursprungligen 19.000.000 €

Under samma tid har pensionsutgifterna varit följande:

Ar 2014	Ar 2013	Ar 2012	Ar 2011	Ar 2010
*)27.500.000	26.130.127,58	24.421.092,23	22.693.230,57	21.050.708,34

\*) efter tilläggsbudget, ursprungligen 29.200.000 €

Keva har utfört beräkningar av pensionsutgifternas framtida utveckling. Fondansvarig för Ålands pensionsfond har kompletterat med kalkyler rörande fondens premieintäkter, överföringen från fonden, budgetbelastningen samt

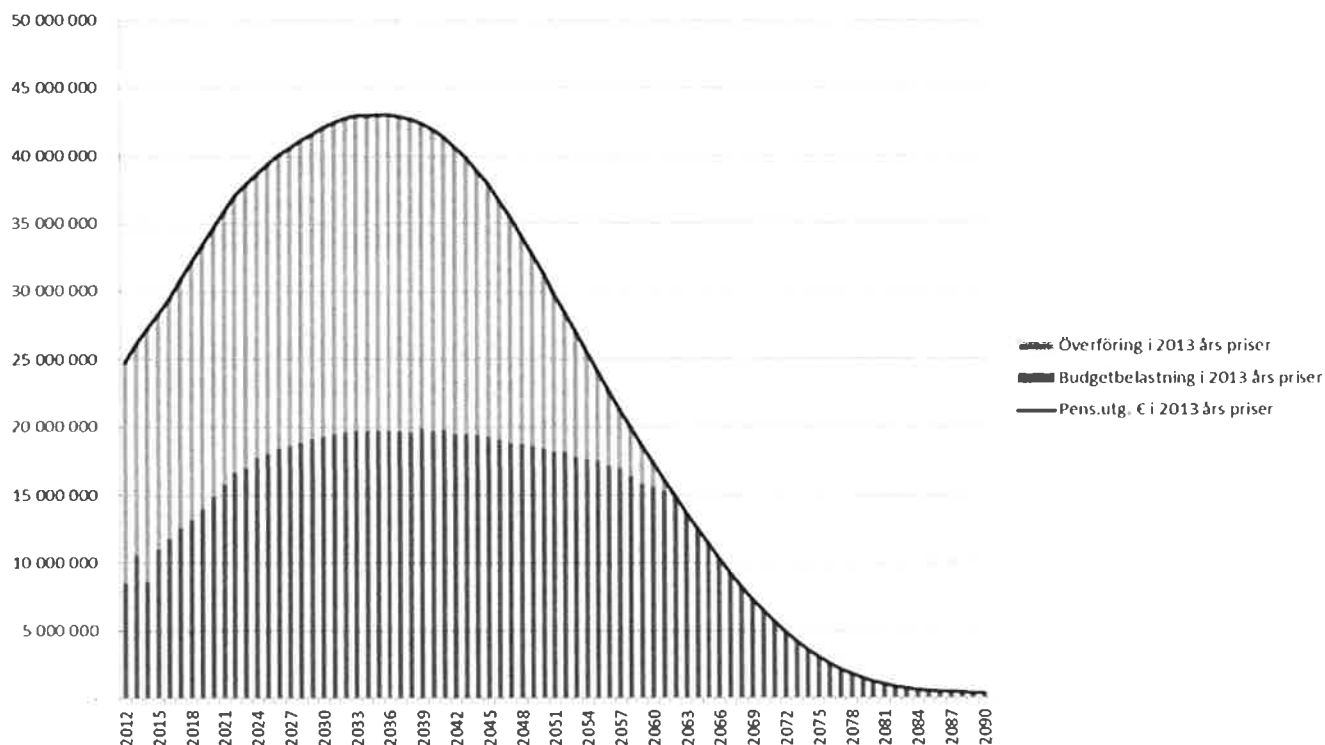
uppskattning av fondens årliga genomsnittliga värdetillväxt. Kalkylerna behöver löpande justeras beroende på hur centrala variabler som avkastning, löneutgifter och inflation utvecklas.

Kalkylerna visar att pensionsutgifterna kommer att fortsätta öka för att om ca 20 år nå sin topp och därefter börja dala. Givet en uppskattning av den årliga genomsnittliga värdetillväxten för pensionsfonden om 4 % samt att budgetbelastningen inte borde få överstiga 20 MEUR (i 2013 års priser) och att fonden antas "avslutas" då de totala pensionsutgifterna understiger 15 MEUR (i 2013 års priser) kan överföringen från fonden beräknas. Resultatet blir att överföringen i procent av pensionsutgifterna borde ligga ungefär på 2013 års nivå (59,3 %) de närmaste åren och därefter lägre för att inte pensionsfondens kapital ska naggas i kanten alltför mycket.

Kalkylerna utgör ett teoretiskt scenario utgående från idag kända uppgifter. Det finns ingenting som garanterar detta scenario. Eftersom tidshorisonten är lång och beloppen stora bör man iakttä stor försiktighet när man bedömer framtida uttag ur fonden.

Följande graf åskådliggör scenariot:

**Överföring från pensionsfonden & budgetbelastning € i 2013 års priser (inkl. LT&LR)**  
(migrationshastigheten 25 % av StaPL, pens.prem. 18% fr. 2015)



Keva har utfört beräkningar av landskapets pensionsansvarsskuld. Beräkningarna visar att pensionsansvaret är betydligt högre än vad man på basen av kalkyler antog för bara två år sedan. Beräkningsmetoden då enligt den s.k. "statskontorets

tumregel” innehöll kända begränsningar. Pensionsansvarsskulden och pensionsfondens marknadsvärde i boksluten de senaste åren:

	Ar 2013	Ar 2012	Ar 2011
Pensionsansvarsskulden	727.600.000	677.000.000	555.300.000
Pensionsfondens marknadsvärde	364.090.359	337.744.932	305.765.665

### **Slutsatser:**

- Avtalet med Keva kostar 450.000 EUR årligen 2014-2016. Tillsammans med förvaltningskostnaderna för pensionsfonden och lönekostnaderna för pensionshandläggningen uppgår de administrativa kostnaderna årligen till drygt 1.100.000 EUR. Historiska orsaker har lett till dagens administrativa kostnader, vilka kan upplevas som höga.
- Fondansvarig är en nyckelperson som är svår att ersätta. Den kunskap om värdepappersmarknaden som krävs finns inte hos någon annan tjänsteman. Under de senaste åren har oacceptabelt mycket övertidsarbete uppstått. Detta borde inte få fortgå. Det finns även ett behov av en riskhanteringsplan gällande störningar i pensionsfondens förvaltning.
- I riket har lagstiftningen som reglerar riksdagsledamöternas pension ändrats från och med 1.3.2011. Polismän i riket omfattas sedan den 1.2.2013 av samma bestämmelser om avgångsålder som övriga tjänstemän. Motsvarande lagstiftningsförändringar har inte genomförts på Åland vilket man skulle kunna förvänta sig.
- Pensionspremien har varit för låg de senaste åren. Höjningen till 18 % 2015 räcker inte. Fakta talar för att pensionspremien borde ligga i nivå med statens pensionsavgift. Samtidigt ges en mer rättvisande bild av landskapets personalkostnader i bokslutet.
- Överföringen från pensionsfonden uppgår till 65 % av de budgeterade pensionsutgifterna 2014. I budgeten 2015 är motsvarande siffra ca 63,8 %. Enligt det framtagna scenariot är det för mycket. Problem med att få landskapets budget i balans borde inte få lösas med överstora uttag från pensionsfonden.
- Om överföringen från pensionsfonden hålls på rekommenderad nivå ökar budgetbelastningen utan nuvärdesjustering med omkring 1 MEUR årligen de närmaste åren. Om 10 år kommer budgetbelastningen att vara över 20 MEUR, dvs dubbelt högre än idag beräknat utan nuvärdesjustering.
- Hälften av landskapets pensionsansvar är finansierad genom pensionsfondens tillgångar enligt nuvarande beräkningar. I jämförelse med staten ser situationen i detta avseende betydligt bättre ut hos landskapet. Inom statens pensionssystem ökar dock premieinkomsterna eftersom ingen utförsäkring av nyanställda skett. De stora skillnaderna mellan landskapet och staten medför att alltför långtgående slutsatser inte borde dras av denna jämförelse.

#### **4. Granskning av kontroll- och revisionsprocessen inom Ålands landsbygdsutvecklingsprogram**

Ålands landsbygdsutvecklingsprogram för programperioden 2007-2013 uppgår till ca 59 MEUR varav ca 18 MEUR finansieras med bidrag ur Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

Kontrollerna och övervakningen inom landsbygdsutvecklingsprogrammet (LBU) är omfattande och förvaltningen komplex. Tonvikten på kontrollerna medför att revisionen inom LBU-programmet har en mindre framträdande roll än inom strukturfonderna (ERUF, ESF och EFF) där relativt många projekt granskas och revisionsresultaten rapporteras direkt till kommissionen av den granskande revisionsmyndigheten.

Nuvarande kontrollsystem är uppdelat mellan Ålands landskapsregering, Landsbygdsverket (Mavi) och det attesterande organet, som sedan år 2011 är revisionssamfundet BDO Oy. Internkontrollen har ålagts landskapsregeringen som delegerat utbetalningsställe och förvaltningsmyndighet liksom olika kontroller riktade mot stödmottagare. Mavi är ansvarig för övervakning av kontrollerna samt revisionen i egenskap av ansvarigt utbetalningsställe inom Finlands landsbygdsutvecklingsprogram.

I ett avtal mellan Mavi och landskapsregeringen fastställs parternas skyldigheter och ansvar samt samarbetsformerna för skötseln av uppgifterna. Enligt avtalet sammanträder man två gånger per år för att förhandla om och diskutera ärenden som ingår i avtalets tillämpningsområde. Fram till år 2012 när avtalet uppdaterades genomförde dåvarande interna revisionsbyrån både projekt- och systemrevisioner. Vid uppdateringen av avtalet överfördes revisionsuppgifterna helt och hållet till Mavi.

Rapportering och kontroller har diskuterats vid de årliga mötena med Mavi vilket betyder att Mavi har kännedom om eventuella problem och hur dessa kommer att åtgärdas. Mavis riskbedömning baserar sig synbarligen på att de förfaranden som tillämpas och rapporteras ger tillräcklig säkerhet och att systemet och kontrollerna är välfungerande. Programansvarige på Åland har begärt feedback på de årliga verksamhetsrapporterna och utgående från protokollen från de årliga mötena har Mavi ”inte haft några invändningar mot rapporterna från Ålands landskapsregering”.

Mavi har inte låtit genomföra några revisioner av LBU-programmet på Åland förutom en IT-revision år 2007. Granskningen har inte kunnat fastställa hur Åland som delegerat utbetalningsställe kan bli föremål för revision. Mavi har uttryckt att man borde diskutera hur och av vem revisioner på Åland ska utföras. Det finns ett uppenbart behov av att diskutera och förtydliga revisionsuppgifternas fördelning och omfattning.

**Slutsatser:**

- Även om kontrollerna inom LBU-programmet är omfattande i jämförelse med strukturfonderna och revisionen sålunda har en mindre framträdande roll är det förvånande att inga revisioner skett. Ålands andel av finansieringen ur EJFLU är ringa (0,84 %) i förhållande till Finlands totala andel, men inom programmet uppgår vissa av de enskilda stöden till väsentliga belopp.
- Mavis interna kontrollenhet har bedömt att risken är relativt liten på Åland vilket troligen ligger till grund för bedömningen att det inte föreligger granskningsbehov. Övervakning och kvaliteten på övervakningen betonas i kommissionens förordningar. Oavsett riskbedömning borde således en viss övervakning ske.
- Mavis interna kontrollenhet har uppgett att man borde diskutera hur systemrevisioner och granskningar på Åland ska organiseras. Detta kan tyda på att avtalet upplevs som oklart vad gäller ansvaret för revisionen. Det föreligger skäl att se över innehållet i avtalet till denna del när detta ska förnyas.
- Vid administrationen av kontrollerna har koordinatören på näringsavdelningen en nyckelposition. Det saknas back-up i tillräckligt hög grad för denna person. Det finns risk för störningar i verksamheten vilket man bör ha en plan för att hantera.
- Övriga kontrollförfaranden avseende LBU-programmet, vilket inbegriper landskapsregeringens kvalitetskontroller och kontroller av stödmottagare, samt det attesterande organets granskningar, har konstaterats vara i linje med gällande riktlinjer och regelverk.

**5. Granskning av sjötrafiken**

Kostnaderna för sjötrafiken hör till de enskilt största posterna i landskapets budget. Under senare år har kostnaderna stigit kraftigt, främst på grund av stigande bränslepriser och förändrad vilotidslagstiftning. Inför 2013 beslöt därför landskapsregeringen att dra ner på antal turer i turlistorna för att stävja kostnadsutvecklingen. Landskapsregeringen har även beslutat att driftsentreprenader kan ingås om åtgärden innebär en kostnadsinbesparing om 12 % gentemot fortsatt drift i egen regi. Landskapsregeringen skulle enligt denna modell fortfarande stå för bränslekostnaderna och fartygens övergripande större reparationer och underhåll.

Driftsentreprenadmodellen innebär i första hand att lägre personalkostnader kan uppnås. Landskapsregeringen har ett flertal gånger de senaste åren stått inför strejkhott när man försökt spara genom omorganiseringar av arbetet på färjorna. Det har inte varit möjligt att införa rationella arbetsscheman och vaktsystem på grund av fackförbundens motstånd.

Frågan om införande av pauser för befälen under arbetsdagen är central. Landskapsregeringen och befälsförbunden hade olika åsikt och frågan fördes till arbetsdomstolen. Arbetsdomstolens utslag tolkades olika av parterna och pauser har inte införts för befälen. Efter driftsprivatisering av Svinö-Degerby linjen har det visat sig att entreprenören infört pauser för befälen och i övrigt omorganiserat arbetet ombord. Dessa åtgärder tillsammans med fördelaktigare kollektivavtal har inneburit kraftigt sänkta personalkostnader med bibehållen turtäthet.

Efter den turbulens som uppstod i samband med leveransen av m/s Skarven ansåg landskapsregeringen att ledningen av rederiverksamheten behövde förstärkning. I december 2010 anlätade trafikavdelningen en konsult. Konsulten anställdes även i ett arbetsavtalsförhållande som tillfällig rederichef. Det fattades inget beslut vid föredragning om att anlita konsulten. Inget konsultavtal uppgjordes. Ingen upphandling av konsulttjänsterna genomfördes enligt landskapsregeringens regelverk.

Den tillfälliga rederichefen utförde ett arbete som gav resultat. Det tekniska underhållet av både frigående färjor och linfärjor styrdes upp och budgetuppföljningen förbättrades. Samtidigt gjordes försök att spara genom att se över arbetsscheman på färjorna. Motsättningar med fackförbunden och de ombordanställda uppkom. 2013 förändrades färjornas sätt att trafikera på norra och södra linjen för att bestämmelserna om vilotider ska kunna iakttas samtidigt som personalkostnaderna sänktes.

Efter uppdraget som tillfällig rederichef fortsatte konsulten i arbetsavtalsförhållande som projektchef med uppdrag att ta fram specifikationer för nytt tonnage i enlighet med landskapsregeringens riktlinjer. I mars 2014 överlämnades utredningen.

Efter beslut att gå in för driftsprivatiseringar blir rederienheten på trafikavdelningen överflödigt i dess nuvarande form. Personalen kommer att övergå till andra uppgifter och tillfälliga förordnanden förnyas inte efter att alla linjer driftsprivatiserats, vilket förväntas ske under 2015. Trafikavdelningen ombildas till en infrastrukturavdelning 2015. Personalutvecklingen inom avdelningens administration har varit följande de senaste åren:

<b>Antal årsverken</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Allmänna byrån	8,0	4,0	5,0	5,5	5,8
Projekteringsenheten	3,6	3,6			
Trafikbyrån		5,0	8,0	9,4	10,5
Ålandstrafiken	4,8	5,9	7,3	6,1	5,9
Rederienheten	3,0	3,9	5,0	5,2	5,0
Kortrutt			1,0	1,4	2,5
Nytt tonnage			0,8	1,5	0,2
Vägunderhållsenheten	3,1	2,6	2,2	3,1	2,1
Verkstad och lager	4,3	4,9	4,0	4,0	4,0
<b>Administration totalt</b>	<b>26,8</b>	<b>29,9</b>	<b>33,3</b>	<b>36,2</b>	<b>36,0</b>

Passagerar- och fordonstatistiken förs helt manuellt med hjälp av Excel. Statistiken upplevs inte som helt tillförlitlig. Biljettförsäljningen sker med samma system som används för bussar. Ålandstrafiken handhar redovisningen av biljettintäkterna. Förändringar av avgiftssystemet har medfört att fakturaunderlagen som Ålandstrafiken gör upp för transportkunderna ökat markant. Det finns en hel del utvecklingsbehov som inte kan uppfyllas med dagens IT-system.

Korttruttsutredningen resulterade i en rekommendation att förkorta färjepasset mellan Svinö och Degerby. Ett nordligt tunnelalternativ mellan Svinö och Degerö utreddes. Det resulterade i en 10,5 km lång tunnel vilket ledde till en stor investering som inte ger en inbesparing i driftskostnader inom rimlig tid. Det sydliga tunnelalternativet mellan Bodkarön och Bråttö (5,5 km) som utretts tidigare bedömdes inte vara möjligt att gå vidare med på grund av att en miljöutredning påvisat stora negativa miljökonsekvenser. Projektet skulle inkräkta alltför mycket på ett skyddsvärt kärrområde på Bodkarön.

### **Slutsatser:**

- Landskapsregeringen som organisation är synbarligen inte lämplig för bedrivande av rederiverksamhet. Befälhavarna upplevs inte vara arbetsgivarens representant ombord på samma sätt som inom ett privat rederi. Styrningen och kontrollen från landorganisationen har inte heller varit lika tydlig som inom ett privat rederi. Landskapsregeringen har inte kunnat uppnå för arbetsgivaren rimliga kollektivavtal. Dessa omständigheter har gjort det svårt att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet.
- Driftsentreprenader förefaller vara den klokaste vägen att gå för att erhålla lägre kostnader med bibehållen service i skärgårdstrafiken. Bolagisering av rederienheten har tidvis diskuterats. En bolagisering skulle knappast medföra kollektivavtal som leder till kostnadssänkningar för landskapsregeringen.
- Om en jämförelse görs av kostnaderna för Svinö-Degerby linjen 2012 inflationsjusterade 2 % mot kostnaderna efter driftsprivatisering 2014 (preliminärt) blir inbesparingen knappt 31 %, vilket utgör drygt 550.000 €. Den kalkylerade kostnadsinbesparingen 38 % (700.000 €) uppnås inte. De förändringar i vaktsystem och antal besättningsmän som entreprenören genomfört tyder på att 550.000 € är en realistisk årlig inbesparing.
- Språkfrågan är viktig för servicen och säkerheten ombord. Den möjliggör även styrning av vilka som kan komma ifråga för arbetsplatserna i skärgårdstrafiken. I avtalen finns inget uttalat krav på att alla i besättningen måste behärska svenska på någon bestämd nivå. Det finns risk för att entreprenörer anställer utländska sjömän för att få lägre lönekostnader.
- Den person som engagerades både som konsult och som anställd tillfällig rederichef var lämplig och utförde ett berömvärt arbete. Man kan ha förståelse för att regler förbises då någon behöver anlitas snabbt och uppdraget beräknas bli kortvarigt. När det blev klart att konsultens tjänster behövdes under en längre tid än planerat borde upphandlingsreglerna ha beaktats. Det är

anmärkningsvärt att landskapsregeringen inte följt de regler som man själv bestämt att ska gälla.

- Rekryteringen av en rederichef lyckades inte trots två ansökningsomgångar. Arrangemanget med tillfällig rederichef blev alltför långt och kostnaden orimligt hög. Den timlön som avtalades, 120 euro/timme, utgör över 18.000 € i månadslön. Man borde snabbare ha beslutat om en permanent organisation av rederienheten. Uppdraget som projektchef borde ha utannonserats. Totalt har arrangemanget kostat drygt 700.000 €. Det råder inget tvivel om att landskapsregeringen fått ett professionellt utfört arbete i utbyte.
- Rederienhetens personal med fast anställning flyttas över till andra tjänster när enheten inte behövs längre. Det finns ett behov av att förstärka den tekniska kompetensen när det gäller sjötrafik. I övrigt borde inte administrationen tillåtas växa med tanke på alla arbetsuppgifter som försvinner då rederiverksamheten läggs ner. På sikt borde naturlig avgång utnyttjas för att minska antal administrativ personal och därmed förbättra effektiviteten inom avdelningen.
- Passagerar- och fordonsstatistiken borde vara integrerad med biljettförsäljningen. Bokningssystemet borde innehålla funktioner för detta och för fakturering. Det finns ett stort behov av systemutveckling. I budgeten för 2014 anslags medel för detta men man har inte kommit vidare. Utökade personalresurser inom trafikbyrån borde absolut leda till att man tillsammans med Ålandstrafiken startar utvecklingsarbetet 2015.
- Ett förkortat färjepass mellan Svinö och Degerby borde påverka beslutet om nytt tonnage. När detta projekt är klart kan m/s Skarven flyttas till Åva-Osnäs. Man kan då fråga sig på vilken rutt det finns behov av ett dubbeländat fartyg liknande det som planeras. För ett förkortat färjepass förefaller varken m/s Skarven eller planerat tonnage vara optimalt. Med fokus på snabbhet och låga bemanningskostnader behövs lastning/lossning med hjälp av trafikljusdirigering och annorlunda bryggarrangemang än vad som finns på m/s Skarven. Kanske det till och med behövs två färjor under högsäsong för att klara de ökande resandeströmmarna. Landskapets tonnage börjar bli föråldrat och investeringsbehovet kommer att vara stort i framtiden. Kanske det ur denna synvinkel skulle vara förnuftigare att investera i ett fartyg typ en förstorad m/s Alfågeln i nuläget? Det kostnadseffektiva koncept som FinFerries gått in för på ruten Korpo-Houtskär borde även övervägas.
- Investeringen i ett förkortat färjepass mellan Svinö och Degerby samt lämpligt nytt tonnage blir relativt stor. Det finns därför skäl att jämföra detta alternativ med en ny bedömning av tunnelalternativet mellan Bodkarön och Bråttö. Problemen med de negativa miljökonsekvenserna borde vara möjliga att lösa.