

Protokoll fört vid pleniföredragning

Regeringskansliet

Allmänna byrån, Rk1

Närvarande

KS – MP – NF – TA

Frånvarande

CG – MN - WV

Justerat

Omedelbart

Ordförande

L a n t r å d

Katrin Sjögren

Föredragande

Minister

Mats Perämaa

Protokollförare

Förvaltnings- och

utvecklingschef

Dan E Eriksson

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 24

Landskapsregeringens åtgärder i anledning av effektivitetsrevisionen.

ÅLR 2017/1627

60 Rk1

Landskapsregeringen beslöt avge svar till lagtinget enligt bilaga 1.

Nr 25

Ålandsdelegationens begäran om utlåtande över regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i fråga om de bestämmelser som gäller Ålands finansiella ställning

ÅLR 2017/2013

62 Rk1

Landskapsregeringen beslöt avge utlåtande till Ålandsdelegationen enligt bilaga 2.

Till Ålands lagting**Svar på revisionsberättelsen**

- RB 1/2016-2017

Lagtinget har i enlighet med 7 § landskapslagen om Landskapsrevisionen delgivit landskapsregeringen en berättelse med resultaten från effektivitetsrevisionen.

Berättelsen innehåller granskning av Ålands hälso- och sjukvård, personalförsörjningen inom landskapets allmänna förvaltning, lagberedningen och Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet.

Landskapsregeringen meddelar med anledning av detta vilka åtgärder den och respektive underlydande myndighet avser vidta i anledning av berättelsen.

Meddelandet innehåller även redogörelser för åtgärder vidtagna i anledning av tidigare berättelser.

Mariehamn den 24 maj 2017

L a n t r å d

Katrin Sjögren

Minister

Mats Perämaa

Innehåll

Ålands hälso- och sjukvård.....	4
Personalförsörjningen inom landskapets allmänna förvaltning	4
Lagberedningen.....	6
Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet.....	8
Uppföljning av landskapsrevisorernas berättelse 2015	10
ÅHS.....	10
Granskning av upphandlingsprocesserna inom landskapets centralförvaltning ..	10

Ålands hälso- och sjukvård

Landskapsregeringen redogör nedan, utgående från det material Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS) tillställt landskapsregeringen, för de åtgärder och synpunkter som Landskapsrevisionens berättelse för år 2016 till denna del ger anledning.

Styrelsen för ÅHS noterar att Landskapsrevisionens gjort följande 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.

Generellt kan konstateras att en jämförelse inte är lätt att göra och att revisionen inte haft förutsättningar att göra någon djupare analys. Trots det så är jämförelsen intressant och ger ett underlag för intern diskussion bl.a. gällande förhållande mellan olika personalkategorier.

Enligt jämförelsen har Gotland högre andel patientavgifter i förhållande till omsättningen än ÅHS. Då patientavgifterna generellt är lägre i Sverige än på Åland är konstaterandet i jämförelsen inte logiskt/förvånande. Utgående från år 2017 beslut gällande patientavgifter kommer intäkterna att öka jämfört med tidigare och därmed kommer kostnadstäckningen att förbättras.

I jämförelsen har budgeterade tjänster använts för ÅHS del, men i viss mån innebär det ett för högt antagande om bemanning då personalbudgeten normalt visar ett överskott.

Enligt jämförelsen kan det konstateras att ambulansverksamheten på Åland är relativt kostnadseffektiv.

När det gäller helikoptertransporter med den helikopter som är upphandlad och som har 60 min inställelsetid sköter den både s.k. primärtransporter (in till sjukhus) och sekundärtransporter (från sjukhus till sjukhus). Kostnaden till helikopterföretaget är uppdelad i två delar, beredskapsersättningen och kostnad beroende på flygtid. För den egna helikoptern gäller att merparten av kostnaden ingår i avtalet, d.v.s den fasta kostnaden för beredskapen är avsevärt större än kostnaden för enskilda flygningar. Ju fler flygningar som utförs med avtalshelikoptern, desto lägre blir priset per flygning. Kostnaden är avhängig i hur stor omfattning andra aktörer än avtalshelikoptern nyttjas. Sekundärtransporterna, som ÅHS betalar, innefattar både transport till Åbo och Uppsala (och eventuellt andra sjukhus). Då det handlar om dyrbara tjänster och relativt små mängder så slår det hårt om t ex superpuman nyttjas.

Personalförsörjningen inom landskapets allmänna förvaltning

Landskapsrevisionens sammanfattande rekommendationer

De viktigaste sammanfattande rekommendationerna från granskningen av lagberedningen kommenteras enligt följande:

Landskapsrevisionen: 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.

Kommentar: Arbetet har fått stå tillbaka för andra arbetsuppgifter.

Landskapsregeringen konstaterar dock att rekommendationen är förstälig och berättigad och avser att därför att prioritera ärendet.

Landskapsrevisionen: Tillfälliga tjänster borde 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. Reglerna för tjänstemän borde i hög grad vara likadana som reglerna för anställda i arbetsavtalsförhållande.

Kommentar: Redan i motiven till tjänstemannalagen, då den tillkom 1987, framförde lagutskottet rent allmänt att tillfälliga tjänsteförhållanden borde anlitas för sådana uppgifter som är av tillfällig karaktär. Visar sig arbetsuppgifterna vara av bestående natur, bör tjänsten enligt motiven (LU nr 13/1986-87) till lagen ombildas till en ordinarie tjänst. Lagstiftaren valde dock aktivt att inte inta någon uttrycklig bestämmelse om detta i lagtexten. Processerna kring inrättande och indragning av tjänst var föremål för revision så sent som år 2013. Även uppsägningsbestämmelserna i tjänstemannalagen berördes till viss del. Överlag kan sägas att tjänstemannalagen under årens lopp varit föremål för olika delreformer.

I revisionsrapportens rekommendation framförs även att reglerna för tjänsteman borde i hög grad vara likadana som reglerna för anställning i ett arbetsavtalsförhållande. Ett närmande mellan tjänstemännens och arbetstagarnas rättsliga ställning har succesivt gjorts under årens lopp allt sedan 1980-talet, men en viss särreglering har ansetts nödvändig inte minst vad gäller tjänstemännens hantering av offentlig maktutövning. En mer konkretiserad beskrivning av på vilket sätt och i vilka avseenden lagstiftningen enligt landskapsrevisionen borde närma sig varandra ytterligare vore behövligt.

Landskapsrevisionen: 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.

Fallen där tillfälliga förordnanden utfärdas utan konkurrensutsättning (ledigansläende enligt regelverket) och följs av utnämning till ordinarie tjänst är särskilt anmärkningsvärda. Genom att hantera tjänsteställningar strikt enligt regelverket undanröjs eventuella tvivel om opartisk handläggning.

Kommentar: Landskapsregeringen instämmer i att bruket av tillfälliga tjänster inte får vara ett sätt att kringgå regelverket. Därför är det viktigt att alla ordinarie tjänster ledigansläs även om en liknande funktion tidigare har upprätthållits med tillfällig tjänsteman. Lagstiftaren har samtidigt aktivt valt att exkludera bestämmelserna om att lediganslä en tjänst i fråga om tillfälliga tjänster. Av motiven (Fr nr 12/1986-87) till 6 § i tjänstemannalagen, som reglerar skyldigheten att lediganslä en ordinarie tjänst, följer även att tillfälliga tjänster skulle kunna tillsättas utan att ledigansläs. Trots att ledigansläendet av en tillfällig tjänst inte är obligatorisk påtalar lagstiftaren genom lagens motiv att avsikten i mån av möjlighet är att lediganslä även en tillfällig tjänst. Det är denna rekommendation som sedan kommit till uttryck i landskapsregeringens riktlinjer för rekrytering.

Landskapsrevisionen: 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.

Kommentar: Landskapsregeringen delar uppfattningen att det nuvarande lönesättningssystemet behöver ses över. Landskapsregeringen prioriterar i det arbetet att få till stånd ett fungerande arbetsvärderingssystem som kan utgöra underlag för ett nytt lönesättningssystem.

Landskapsrevisionen: 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).

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.

Kommentar: Landskapsregeringens uppfattning är att det inom allmänna förvaltningen under ett antal år bedrivits en restriktiv anställningspolitik utgående från regelverket, riktlinjer och den av lagtinget antagna budgeten. Behovsutredningarna och behovsprövningarna utgör bra exempel på processer där en kontinuerlig bedömning av personalbehovet görs, och där även möjligheter till eventuella omstruktureringar alltid övervägs. Landskapsregeringens huvudsakliga instrument för resurstilldelningen är budgetprocessen där anslagstilldelningen sätts i relation till målsättningarna, d.v.s. det som förväntas. Landskapsregeringen delar samtidigt uppfattningen att den centrala styrningen kan stärkas och kommer att överväga detta i samband med att lagstiftningen om förvaltningschefstjänsten revideras. Landskapsregeringen delar även uppfattningen att den största nyttan fås

genom arbete på avdelningarnas och förvaltningens eget initiativ och konstaterar att det ekonomiska läget och de budgetramar som kan ges för förvaltningen kommer att verka för en effektivisering.

Lagberedningen

De viktigaste sammanfattande rekommendationerna från granskningen av lagberedningen kommenteras enligt följande:

Landskapsrevisionen: Lagberedningen borde avsätta tillräckligt med resurser för att säkerställa att en uppdaterad lagsamling (Ålex) kan lanseras på landskapsregeringens webbplats så fort som möjligt.

Kommentar: Frågeställningen sammanhänger med de ramar som uppdragsgivaren ställer för möjligheterna att anslå resurser. De nödvändiga resurserna rör tid, vilket av naturliga orsaker konkurrerar med lagberedningens övriga uppdrag.

Arbetet med att få en uppdaterad lagsamling tillgänglig på landskapsregeringens webbsida pågår. Arbetet bedrivs genom ett nära samarbete med regeringskansliets utvecklingsenhet och Åda. Inom ramen för projektet slutfördes under år 2017 även arbetet med att omvandla de cirka 500 textfiler som Ålands lagsamling består av från Word-filer till så kallade XML-filer med märkningar för de olika elementen i texten. Sistnämnda uppgift har huvudsakligen utförts genom att en extern resurs knöts till lagberedningen. Eftersom lagsamlingen är ett levande dokument som fortlöpande måste uppdateras fordras att kompetent personal görs tillgänglig med jämna intervaller under ett kalenderår.

Landskapsrevisionen: 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.

Kommentar: Frågeställningen sammanhänger med den politiska viljan och ambitionen att genomföra önskade reformer, i konkurrens med bland annat EU-lagstiftning som inte från politisk nivå alltid uppfattas bidra till landskapsregeringens politiska mål. Begreppet ”nedprioriteringar” är i sammanhanget olyckligt valt, det handlar alltid om att prioritera. Samtidigt kan noteras att de flesta ärenden befinner sig på den nedre delen av ärendelistan, det vill säga bland ärenden utan inbördes prioritet.

När det gäller rekrytering av fler lagberedare kan nämnas att under de senaste åren har nya tjänster som lagberedare inrättats ungefär vartannat år. Någon specifik utbildning till lagberedare finns inte. Inskolningen av lagberedare är oftast en lång process som tar flera år i anspråk, vilket medför att det även måste finnas viss planmässighet i rekryteringen.

Landskapsrevisionen: 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.

Kommentar: Vid större lagstiftningsprojekt måste bedömningar från fall till fall göras angående en lagberedares deltagande i projektet. Det kan i vissa fall bedömas vara en fördel om en lagberedare finns med tidigt i en beredningsprocess.

Landskapsrevisionen: 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.

Kommentar: I stort korrekt. Frågan om hur en bevakning av rättsutveckling ska ske vilar i grunden på ansvariga inom sakområdena. Det viktiga är att de har det ansvaret och att de vet om det. Hur de genomför bevakningen praktiskt kan behöva skilja sig mellan rättsområdena.

Landskapsrevisionen: 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.

Kommentar: Det råder viss tveksamhet till sannolikheten att finna sådana utomstående lagberedningsexperter som har kompetens att utföra ett uppdrag som detta. Metodiskt arbetar lagberedningen med tekniska mallar för sina dokument. I lagberedningsarbetet måste också beaktas förenligheten med de grunder lagstiftning fordrar enligt grundlagen och självstyrelselagen, jämte de övriga rutiner som den politiska förankringsprocessen fordrar.

Landskapsrevisionen: Medarbetarsamtal bör hållas årligen. En viktig punkt att behandla är medarbetarens och avdelningens målsättningar för året.

Kommentar: En fråga som bör ställas med anledning av landskapsrevisionens konstaterande är vilka målsättningar som ryms för medarbetarna och lagberedningen utöver de målsättningar som den politiska nivån formulerar. Samtidigt kan noteras att enskilda samtal förs kontinuerligt där sakfrågor vid sidan av andra frågeställningar även kopplade till medarbetaren diskuteras.

Landskapsrevisionen: 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.

Kommentar: I grunden skiljer sig inte rekommendationen på en årlig plan från nuvarande krav på genomförande av landskapsregeringens lagstiftningsprogram. Lagberedningen kan dock försöka bli mer informativa om vad vi arbetar med. I fråga om tidsplaner gäller att lagberedningen har ambitioner i frågan om genomförandetider. Tidsplanerna förändras dock i regel under arbetets gång till följd av att ytterligare frågor uppkommer under själva utredningen, frågeställningar som inte kunnat förutses i ett inledande skede. Ibland är det juridiska frågor, ibland politiska.

Landskapsrevisionens övriga kommentarer

Landskapsrevisionen: I lagen finns bestämmelser om en laggranskningsnämnd. Någon sådan har inte varit verksam sedan mer än 20 år tillbaka då lagen ändrades och det inte blev obligatoriskt att hänskjuta ärenden till laggranskningsnämnden. Som orsak anges att det är en alltför tidskrävande process som inte skulle fungera med dagens volymer på nya författningsförslag.

Kommentar: I sammanhanget kan dock nämnas att resurser vid fackavdelningarna, i första hand avdelningsjuristerna, bör i större utsträckning än hittills kunna kompensera brister av detta slag.

Landskapsrevisionen: Ålands författningssamling ges ut på papper. Landskapslag (1993:112) om Ålands författningssamling borde ändras i syfte att publicering på landskapsregeringens webbplats skulle vara tillräckligt och pappersutgivningen kunna slopas.

Kommentar: Ett framtidsprojekt, vars genomförande också fordrar eftertanke och resurser.

Landskapsrevisionen: På grund av resursbrist förekommer det att underlag för större lagstiftningsåtgärder utarbetas utan en lagberedares medverkan. När lagberedningen senare ska påbörjas blir det ett omfattande arbete för utsedd lagberedare att läsa in sig i ämnet.

Kommentar: Lagberedare ska inte alltid delta i alla processer som kan leda till lagstiftning. En rimlig avvägning och bedömning måste göras från fall till fall.

Landskapsrevisionen: Under lagtingsbehandlingen samverkar lagberedningen med sekreterarna i utskotten. Mindre justeringar av lagförslag hanteras av utskotten medan det är mest rationellt att lagberedningen medverkar vid större förändringar. Omfattande förändringar kan leda till att landskapsregeringen väljer att överlämna ett nytt lagförslag till lagtinget. Ett välfungerande samarbete mellan utskottssekreterare och lagberedare är viktigt för processen.

Kommentar: I sammanhanget är det dock viktigt att gränsdragningen mellan den verkställande/förslagsställande och lagstiftande makten alltid upprätthålls.

Landskapsrevisionen: Brister i kvaliteten på framlagda lagförslag har aktualiserats. Bland annat har finans- och näringsutskottet uppmanat landskapsregeringen att se över arbetssätt och arbetsmetodik för att öka kvalitetssäkringen. Högsta domstolen har vid något tillfälle framfört kritik mot genomförd landskapslagstiftning. Kvaliteten lider av kraven på allt snabbare framtagning av lagförslag.

Kommentar: Ålands lagtings del i lagstiftningsprocessen får inte heller glömmas bort. Till saken hör också att de begränsade tider under vilka lagtinget är i session också är grundläggande för när lagförslag formellt kan mottas och beredas i lagtinget. Ett missat "sessionsfönster" får väsentlig betydelse för när ikraftträdande kan ske. Sist och slutligen är det i lagtinget som förslag slutbereds och beslut fattas.

Landskapsrevisionen: Det saknas en formaliserad form för samverkan mellan lagberedning och avdelningarna. Lagberedningen blir effektivare om projekten drivs strukturerat enligt givna riktlinjer.

Kommentar: Detta syns bygga på en feltanke. Ärendena är unika, de personer vid lagberedningen som arbetar med ärendena är unika. Det finns inte en färdig formel att hantera lagförslag i. Det fordras kreativa tankegångar för att hitta lösningar som legalt och byråkratisk fungerar i självstyrelsesystemet.

Landskapsrevisionen: För att få angelägen lagstiftning på plats borde man välja upphandling av lagberedningsuppdrag oftare än vad som görs idag.

Kommentar: En fråga om resursanvändning. Anses det att bättre kompetens finns utanför självstyrelsegården, så ska kanske landskapet ha en policy och ett program för sådan upphandling på konkurrensmässiga villkor. Hittills har upphandling skett när det bedömts önskvärt för att inrymma ett ärende inom en regerings mandatperiod och om arbetsbelastningen inom lagberedningen inte medgett annan lösning.

Landskapsrevisionen: Inom lagberedningen förekommer ingen formell uppföljning av arbetstid som ägnas åt ett lagberedningsprojekt. Arbetstidsuppföljning per lagberedare förekommer inte heller. Lagberedarna ser ingen nytta med ett arbetstidsuppföljningssystem. Lagberedningschefens uppfattning är att man av erfarenhet kan bedöma hur länge ett beredningsuppdrag bör ta.

Kommentar: Vid lagberedningen förekommer ingen detaljerad uppföljning av den arbetstid som ägnas åt ett lagberedningsprojekt, heller ingen detaljerad arbetstidsuppföljning per lagberedare.

Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet

Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (AMS) har meddelat att myndigheten vidtagit eller avser vidta följande åtgärder med anledning av Landskapsrevisionens iakttagelser i effektivitetsrevisionen

Landskapsrevisionen: Reglementet borde uppdateras. I nuvarande utformning är bland annat tjänstebeskrivningarna och arbetsuppgifterna antingen förlegade eller oklara. Till andra delar borde informationen uppdateras så att den stämmer överens med vedertagen praxis eller förändringar i förfarandet.

Kommentar: I reglementet finns inte tjänstebeskrivningar. Arbetsuppgifterna har uppdaterats både 2015 och 2016 avseende samtliga tjänster förutom handläggningsschef, förmedlare och informatörer. AMS kommer under 2017 att gå igenom reglementet med personalen för att utröna till vilken del arbetsuppgifterna antingen är förlegade eller oklara samt till andra delar uppdatera informationen så att den stämmer överens med vedertagen praxis eller förändringar i förfarandet.

Landskapsrevisionen: Ärendehanteringssystemet DÄR är föråldrat och man borde undersöka möjligheterna att ersätta systemet med ett nytt.

Kommentar: Under 2016 undersökte AMS möjligheten att ersätta DÄR-systemet med ett nytt ärendehanteringssystem. AMS överväger att ta i bruk dokument- och ärendehanteringssystemet W3D3.

Landskapsrevisionen: Det nuvarande systemet för handläggning av studiestödsärenden medför problem med att uppfylla den lagstadgade verksamheten. ÅDA ansvarar via ett avtal med AMS för support och utveckling av systemet. Supporten upplevs inte som tillräcklig och nödvändig dokumentation för användarna finns inte.

Följande åtgärder borde vidtas:

- uppmana ÅDA att ta fram en lathund för användarna och lyfta fram de åtgärder som de själva kan vidta för att undvika felaktigheter vid bl.a. utbetalningar
- ha skolnings- eller informationstillfällen för användarna
- förbättra kommunikationen mellan myndigheten och supporten och diskutera de olika problemen och vilka lösningar och åtgärder som kan vidtas
- supporten satt tidigare 2 dagar/vecka hos AMS, men detta förfarande måste frångås p.g.a. utrymmesbrist. Eftersom det upplevdes som positivt och smidigt med supporten på plats bör man överväga att återgå till detta. Med tanke på den renovering som myndighetens ordinarie utrymmen nu ska genomgå finns det möjlighet att påverka behovet av utrymme för supporten, vilket säkert kan användas parallellt för andra behov inom myndigheten.

- begära en tidsplanering gällande åtgärdsplanen för systemet och även initiera möten för att diskutera prioriteringarna i åtgärdsplanen och arbetets framskridande

Kommentar: AMS har i mars 2017 begärt att Åda Ab ska ta fram en lathund för användarna. Sedan avtalet med Åda Ab undertecknades i maj 2016 har AMS kontinuerligt haft möten med Åda Ab om genomförandet av avtalet.

Samarbetet och kommunikationen har intensifierats under 2017. En tidsplanering av och en prioritering i åtgärdsplanen har initierats vid ett möte i mars 2017.

Landskapsrevisionen: 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 handlar om belopp som är små i förhållande till den arbetstid som måste avsättas för påminnelser och uppföljning. Det borde fastställas etablerade rutiner kring hanteringen av preskriberade fordringar.

Kommentar: AMS kommer under 2017 att fastställa rutiner kring hanteringen av preskriberade studiestödsfordringar.

Landskapsrevisionen: Gamla ärenden i ärendehanteringssystemet och i övrigt bör åtgärdas eller avföras om de inte längre är aktuella.

Kommentar: Avsikten är att senast inom mars månad 2017 åtgärda eller avföra gamla studiestödsärenden.

Landskapsrevisionen: Vid verkställandet av utkomstskydd för arbetslösa och studiestöd bör man beakta AMS behov när det nya lönesystemet planeras och implementeras.

Kommentar: Projektgruppen som arbetar med implementering av det nya lönesystemet har kartlagt de behov som AMS har beträffande utkomstskydd och studiestöd. I kravspecifikationen för upphandlingen framgår att landskapsregeringen hanterar utkomststöd och studiestöd. Projektgruppen har vidare givit leverantören i uppdrag att återkomma med lösningsförslag.

Landskapsrevisionen: Processen med registrering av pensionsbaserad arbetslöshetsersättning borde beaktas i det nya lönesystemet för att förenkla arbetet och trygga tillförlitliga uppgifter.

Kommentar: Projektgruppen som arbetar med implementering av det nya lönesystemet har lyft frågan om pensionsbaserad arbetslöshetsersättning med leverantören av det nya lönesystemet och bett dem återkomma med en möjlig lösning.

Landskapsrevisionen: I samband med kommande ibruktage av nätbaserade tjänster borde man undersöka möjligheterna att på sikt anpassa dessa till nuvarande system inom myndigheten och vid landskapsregeringen för att minska det manuella arbetet.

Kommentar: AMS ambition är att de nätbaserade tjänsterna så långt det är möjligt ska anpassas till bland annat landskapsregeringens system för utbetalning av arbetslöshets- och studiestödsförmåner.

Landskapsrevisionen: Målsättningen att få flera företag att erbjuda platser för bl.a. praktik och arbetsprövning borde prioriteras såtillvida att flera arbetsplatsbesök planeras in.

Kommentar: AMS kommer att utöka antalet arbetsplatsbesök.

Landskapsrevisionen: Medarbetarsamtal borde hållas årligen.

Kommentar: Samtal för att utveckla personalen och verksamheterna hålls flera gånger per år. Sedan 2017 för myndighetschefen coachande samtal med all personal.

Landskapsrevisionen: Man bör arbeta för att all personal ska känna sig inkluderad och likabehandlad och att de enskilda verksamhetsområdena prioriteras jämlikt. Detta är av största vikt för personalens välbefinnande och för de interna arbetsförhållandena, vilket även framgår av programmet för främjande av arbetsförmågan.

Kommentar: AMS myndighetschef och AMS ledningsgrupp jobbar kontinuerligt med att all personal ska känna sig inkluderade och likabehandlade samt att de enskilda verksamhetsområdena prioriteras över tid jämlikt. Sedan 2016 har AMS en hälsogrupp (ledningsgruppen och två personalrepresentanter) vars uppgift är att bland annat komma med konkreta förslag och prioriteringar för att skapa en trygg och hälsosam arbetsmiljö.

Landskapsrevisionen: I samband med kommande pensionsavgångar borde man överväga vissa organisatoriska förändringar för att främja motivationen och utnyttja personalens kompetens och intresseområden effektivare.

Kommentar: AMS följer landskapsregeringens uppmaning till restriktivitet när det gäller tillsättande av tjänster som blir vakanta genom naturlig avgång. Anställning kan bli aktuell först efter att en behovs- och konsekvensanalys genomförts där andra alternativ analyserats.

Uppföljning av landskapsrevisorernas berättelse 2015

ÅHS

ÅHS har antagit en informationssäkerhetspolicy samt infört ett nytt systemstöd för logghantering, vilket innebär en mer detaljerad uppföljning av användningen av journalsystemet. Det har också varit utbildningar gällande informationssäkerhet. Det pågår en upprustning av IT-infrastrukturen vilket också ger bättre förutsättningar för att höja informationssäkerheten.

Arkivplanen gällande journalhandlingar är inlämnad för fastställande till landskapsregeringen.

Arbetsstidssystemen för sekreterarenheten har förenhetligats. Sekreterarna har numera kansliarbetstid som är 36,75 timmar/vecka.

Vid granskning uppmärksammades att ÅHS inte gjort avdrag för kalkylerad mervärdesskatt gällande utländska leverantörer av hälso- och sjukvårdstjänster. Ansökan om rättelse har gjorts 2011-2014 och återbetalning har skett för år 2011. År 2012-2014 är under utredning hos skatteförvaltningen. Avdragsrutinerna ändrades från och med år 2015 som en följd av påpekandet vid granskningen.

Granskning av upphandlingsprocesserna inom landskapets centralförvaltning

Landskapsrevisionen konstaterar att upphandlingsprocesserna har upplevts som omständiga och byråkratiska. Framförallt används Ramavtal inte i den utsträckning som är möjligt och upphandlingar under 20 000 har ofta bristande dokumentation.

Uppföljning 2016: Fortsättningsvis finns ett utvecklingsbehov avseende dokumentationen rörande upphandlingar under 50 000 euro även om den uppdaterade handboken rörande offentlig upphandling både underlättat och förbättrat hanteringen av upphandlingar. Arbetet med att ta fram lagstiftning för upphandlingar under tröskelvärdet för hela offentliga sektorn har påbörjats.

Landskapsrevisionen anser att det finns brister inom den interna styrningen och kontrollen som har lett till otydliga, osystematiska och otillräckligt dokumenterande inköp. Vidare konstateras att "köp över disk" inte är reglerade samt att efterlevnaden av upphandlingsreglerna varierar beroende på typ av upphandling.

Uppföljning 2016: Upphandlingsprocessgruppen har möten kvartalsvis för att upprättålla kommunikationen mellan de olika avdelningarna. Avtal för ett elektroniskt upphandlingsverktyg är tecknat och implementeringsfasen av detta har påbörjats. Systemet kommer att medföra en gemensam plattform för den allmänna förvaltningen där det på ett enkelt sett kommer att framgå vilka upphandlingar och avtal som är pågående. Den interna strukturen måste fortsättningsvis utvecklas och organiseras.

Landskapsrevisionen har noterat att det tillkommer nya krav i samband med de nya direktiven och en total revidering av upphandlingslagstiftningen.

Uppföljning 2016: Landskapsregeringen har tagit beslut om att anta blankettlag med vissa undantag och förslaget har överlämnats till lagtinget för beslut. Lagen beräknas vara i kraft den 1 september 2017. I samband med den nya lagstiftningen om offentlig upphandling kommer en upphandlingsinspektion under hösten att inrättas med uppdrag för att utöva tillsyn avseende upphandlingar inom hela den åländska offentliga sektorn i syfte att öka rättssäkerheten.



UTLÅTANDE 62 Rk1

Dokumentnamn
10

Datum 24.5.2017 Dnr ÅLR 2017/2013

Ålandsdelegationen

Hänvisning
Er begäran om utlåtande

Kontaktperson

Dan E Eriksson

Ärende

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i fråga om de bestämmelser som gäller Ålands finansiella ställning

Allmänt

Ålands landskapsregering anser att den reform som gäller inrättande av landskap och ordnande av social- och hälsovården ska genomföras så att den är neutral med beaktande av självstyrelsen och dess finansieringssystem. Landskapsregeringen anser även att landskapets äskanden rörande justering av avräkningsgrunden ska beaktas i samband med de kommande diskussionerna kring avräkningsgrundens storlek. Om behov finns att anpassa självstyrelsesystemet till reformen så ska detta göras i enlighet med bestämmelserna i självstyrelselagen.

Landskapsregeringen önskar att Ålandsdelegationen tar ställning till den helhet som utgörs av den ursprungliga propositionen (RP 15/2017 rd) och den kompletterande propositionen tillsammans i förhållande till självstyrelselagen.

I den kompletterande propositionen föreslås införande av ett åländskt landskapsavdrag vars syfte är att förhindra att social- och hälsovårdsreformen leder till en skärpt statsbeskattning av förvärvsinkomster för skattskyldiga bosatta i landskapet Åland, varvid nivån på kommunalskatten inte behöver ändras på Åland. Även utdelningen av samfundsskatten enligt 12 § i lagen om skatteredovisning förändras i samband med reformen varvid skatteinkomsterna för kommunerna på Åland i praktiken påverkas.

I de förhandlingar som förts mellan landskapsregeringen och finansministeriet har landskapsregeringen i första hand konstaterat att de problem i förhållande till självstyrelsen som reformen gällande inrättande av landskap och ordnande av social- och hälsovården förorsakar naturligtast och enklast hade kunnat undanröjas om lagstiftningsbehörigheten i fråga om förvärvsinkomstbeskattningen hade överförts till lagtinget. Tyvärr har denna lösning inte av politiska orsaker kunnat accepteras varför andra åtgärder nu blivit nödvändiga.

Lösningssmodellen som finansministeriet nu valt i propositionen förutsätter att Ålandsdelegationen ställer sig positiv till regleringen av avdraget och skattegottgörelsen.

Införande av åländskt landskapsavdrag

Landskapsregeringen konstaterar att avsikten med det åländska landskapsavdraget är att förhindra förvärvsinkomstbeskattningen från att skärpas på Åland. I och med att kommunalbeskattningen på Åland inte kommer att sänkas som i riket kommer den totala skattenivån på Åland att bibehållas på nuvarande nivå efter införandet av avdraget. Landskapsavdraget är ett avdrag som endast görs från statsskatten och som i den föreslagna utformningen, enligt landskapsregeringens uppfattning, kan antas av riksdagen med stöd av 27 § 36 punkten i självstyrelselagen.

Återställande av skattegottgörelsen

Syftet med skattegottgörelsen är att utgöra ett incitament för landskapet att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter. Eftersom de debiterade förvärvsinkomstskatterna på grund av det åländska landskapsavdraget skulle vara betydligt lägre på Åland än i riket påverkas beräkningen av skattegottgörelsen. Beloppet av skattegottgörelsen nollställs i praktiken i samband med reformen om hänsyn inte tas till de förändrade grunderna.

Enligt 69 § självstyrelselagen kan självstyrelselagens bestämmelser gällande bl.a. landskapets finansiering inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Inte heller kan avvikelser från självstyrelselagen göras på något annat sätt. Av denna orsak är det inte möjligt att genom en särskild rikslag föreskriva om uträkningen av skattegottgörelsen.

Om avdragets inverkan inte beaktas vid beräkningen av skattegottgörelsen blir effekten att bestämmelsen om skattegottgörelsen i praktiken blir en nullitet och effekten alltså densamma som ett vid ett upphävande. En sådan ändring skulle i så fall innebära att självstyrelselagen måste ändras så att avdraget beaktas i 49 § i fråga om skattegottgörelsen. Detta skulle i så fall enligt 75 § 1 mom. och 120 § grundlagen samt 69 § självstyrelselagen kräva grundlagsenlig ordning i riksdagen med lagtingets bifall.

I de förhandlingar som förts med finansministeriet har det konstaterats att en ändring av självstyrelselagen svårligen kan genomföras inom den tid som skulle erfordras. Enligt 56 § självstyrelselagen för Åland ska Ålandsdelegationen bl.a. fastställa skattegottgörelsen enligt 49 §. Under den fortsatta beredningen har parterna kommit till uppfattningen att Ålandsdelegationen med stöd av 56 § självstyrelselagen skulle kunna beakta effekten av det åländska landskapsavdraget vid beräkningen av beloppet av skattegottgörelsen enligt 49 § självstyrelselagen. När skattegottgörelsen räknas ut beaktas den debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten i hela landet så att av den debiterade skatten på förvärvsinkomster beaktas endast den proportionella andel som motsvarar statsskatterna före vård- och landskapsreformen för att skatterna på så sätt ska kunna anses vara motsvarande.

Med den utformning avdraget föreslås få i den kompletterande propositionen uppstår enligt landskapsregeringens uppfattning inget sådant intrång i självstyrelsen som strider mot 69 § självstyrelselagen. Därmed kan det enligt landskapsregeringen föreskrivas om landskapsavdraget i inkomstskattelagen i vanlig lagstiftningsordning.

Med beaktande av den speciella situation som uppstår då statsbeskattningen är annorlunda i landskapet jämfört med i riket är det ändamålsenligt att det skapas en samförståndsmechanism i självstyrelsesystemet som tryggar lagtingets inflytande när sådan skattelagstiftning sätts i kraft som uttryckligen gäller bl.a. det åländska landskapsavdraget vilket föreslås i 125 a § inkomstskattelagen.

Avräkningsgrunden

I utkastet till proposition framförs att reformen ska uppfylla villkoren i självstyrelselagen även beträffande ändringen av avräkningsgrunden varvid en ny proposition till riksdagen med förslag om temporär ändring av avräkningsgrunden åren 2019—2021 överlämnas våren 2018. Därvid beaktas även konsekvenserna av de ändringar som på grund av vård- och landskapsreformen föreslagits i utdelningen av samfundsskatten vid dimensioneringen av avräkningsgrunden våren 2018.

Landskapsregeringen är överens med finansministeriet att då man enbart beaktar effekterna av social-, hälsovårds och landskapsreformen och de preliminära beräkningarna bör avräkningsgrunden dimensioneras så att den temporärt sänks med 0,08 procentenheter från och med 2019 jämfört med nuvarande avräkningsgrund. Landskapsregeringen anser även att landskapets äskanden rörande justering av avräkningsgrunden ska beaktas i samband med de kommande diskussionerna kring avräkningsgrundens storlek.

Landskapsregeringen konstaterar att förhandlingar pågår kring avräkningsgrunden och att riksdagen och lagtinget enligt 47 § 5 mom. självstyrelselagen kommer att bedöma om denna ska justeras och i så fall till vilken nivå. För att en ändring av avräkningsgrunden ska kunna genomföras krävs båda parlaments bifall.

L a n t r å d Katrin Sjögren

Minister Mats Perämaa

FÖR KÄNNEDOM: Justitiekanslersämbetet

