

**LANDSKAPSREVISIONEN****BERÄTTELSE nr 1/2015-2016**Datum
18.02.2016Nr
9/2016**Till Ålands lagting****Landskapsrevisionens berättelse över effektivitetsrevisionen
år 2015**

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

Mariehamn, den 18 februari 2016

Dan Bergman
Landskapsrevisor

INNEHÅLL

1. Inledning	3
2. Granskning av Ålands hälso- och sjukvård.....	3
3. Granskning av museibyrån	5
4. Granskning av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet	6
5. Granskning av upphandlingsprocesserna inom landskapets centralförvaltning.....	7

BILAGOR

Granskning av hyrläkarverksamheten (ÅHS) – KPMG 3.12.2015

IT-granskning med fokus på informationssäkerheten (ÅHS) – KPMG
11.1.2016

Granskning av museibyrån – Landskapsrevisionen 30.12.2015

Granskning av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet –
Landskapsrevisionen 18.2.2016

Granskning av upphandlingsprocesserna inom landskapets centralförvaltning
– Landskapsrevisionen 17.2.2016

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. 2015 har granskningarna omfattat Ålands hälso- och sjukvård, museibyran vid utbildnings- och kulturavdelningen, Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet samt upphandlingsprocesserna inom landskapets centralförvaltning.

Granskningsresultaten i sin helhet framgår av granskningsrapporterna vilka publicerats på landskapsrevisionens hemsida 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. 2015 uppgår utgifterna i ordinarie budgeten till 83.119.000 € och inkomsterna till 6.800.000 €. Totalt utgör ÅHS ca 45 % av landskapets totala verksamhetsutgifter (då budgeterade verksamhetsinkomster hos ÅHS respektive landskapet beaktats).

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 2015 har granskningen omfattat IT med fokus på informationssäkerheten samt användningen av hyrläkare.

Ett uppenbart problemområde inom ÅHS verksamhet är att en del viktiga IT-system inte lever upp till de krav som skäligen kan ställas idag. Under senare år har granskningar inom IT-området utförts. Det bedömdes därför som aktuellt att följa upp vilka åtgärder som vidtagits av ÅHS på basen av dessa granskningar.

IT-granskningsrapporten i bilaga och på hemsidan innehåller den information som kan offentliggöras. Den konfidentiella delen innehåller detaljerad information som

i första hand är ämnad för den reviderade organisationen (ÅHS). Vid bedömningen av vilken information som kan offentliggöras hänvisas till landskapslagen (1977:72) om allmänna handlingars offentlighet § 9 punkt i. Punkten i tillkom vid en lagändring (2013:92).

ÅHS har sedan 2012 varit formellt medvetna om den IT-skuld man har. IT-drift, IT-förvaltning och IT-utveckling överfördes den 1 januari 2015 till Åda Ab (ÅDA). ÅHS uppfattning är att den tidigare IT-avdelningen och nu ÅDA inte haft tillräckliga personresurser för att förverkliga tekniklyftet i önskad takt.

Granskningen har lett till ett antal observationer och rekommendationer av vilka följande kan sammanfattas som de viktigaste:

- Informationssäkerheten är på en låg nivå. Att förbättra informations-säkerheten bör vara ett strategiskt mål inom ÅHS och man bör från styrelse och ledning nedåt i organisationen organisera sig och reservera resurser och kompetens både inom ÅHS och hos ÅDA för att höja informationssäkerhetsnivån och även hållas på denna nivå.
- IT-riskanalysen och -riskhanteringen - vilken bör vara en naturlig del av allt arbete inom IT-verksamheten och speciellt inom kontinuitetsplaneringen - bedöms vara otillräcklig. Ledningen bör skaffa sig tillräcklig insikt i IT-riskanalys och i de risker som finns inom IT-verksamheten för att kunna planera och utföra behövliga åtgärder i avsikt att minska eller eliminera befintliga risker.
- Inom ÅHS och ÅDA finns inte tillräckligt med resurser som har relevant IT-kompetens. Ledningen bör ta ansvar för att rätt resurser finns tillhanda i avsikt att tillsammans med ÅDA utveckla IT-verksamheten att motsvara dagens krav på bl.a. hantering av patientinformation.
- Dokumentationen är eftersatt. Det behöver tas fram en noggrann och uppdaterad dokumentation på ÅHS systemomgivning inklusive systemens samverkan, integrationer och den information systemen hanterar.
- En extern och intern teknisk sårbarhetstestning av nätverket rekommenderas. På basen av testresultaten bör nätverksarkitekturen utvecklas från ett riskbaserat perspektiv.
- Observationer från tidigare granskningar bör samlas in och arbetet med utvecklingsförslagen i respektive granskning startas.

De viktigaste slutsatserna och rekommendationerna från granskningen av hyrläkarverksamheten inom ÅHS är följande:

- Det görs ingen direkt regelbunden uppföljning av totala kostnader (arvode + bikostnader) för inhyrda konsultläkare eller jämförelse av dessa kostnader mot totala kostnader för ordinarie anställda läkare. Rekommenderas att en regelbunden uppföljning införs.

- Vid granskningen utförd analys visade att totalkostnaden vid inhyrning av läkare är något över dubbla totalkostnaden för ordinarie anställda läkare.
- Ingen upphandling görs vid inköp av läkare på konsultbasis. Rekommenderas att man vid inköp av externa läkartjänster utvärderar om kontraktets värde överstiger gränsvärdena för upphandling och utför sådan vid behov.

3. Granskning av museibyrån

Museibyråns uppdrag är att i stöd med lagstiftningen vara landskapets kunskapscentrum för kulturhistoria, kulturmiljö- och byggnadsarv samt konst. Granskningen har omfattat hela verksamheten. Särskild vikt har lagts på kulturarvsenheten samt uppbyggnaden av en ny basutställning i Ålands museum.

Slutsatser och rekommendationer framgår av rapporten i bilaga. Följande rekommendationer kan framhållas gällande organisation och förvaltning:

- Museibyråns personal har minskat betydligt de senaste åren. Verksamheten tål inga ytterligare stora neddragningar. I stället borde energin läggas på att sköta verksamheten så effektivt som möjligt med nuvarande antal personal.
- Det finns mycket arbete för fältarkeologer. Det har blivit för många arkeologer som sysslar med annat (forskning, rådgivning, skrivande, administration m.m.). Organisationen är inte optimal med beaktande av anhopningen av arbete inom fältarkeologin. Resurserna borde förstärkas inom fältarkeologin när naturlig avgång blir aktuell.

Förnyandet av basutställningen i Åland museum har försenats kraftigt. Renoveringen av byggnaden blev mångdubbelt dyrare än beräknat. Många händelser har lett till den uppkomna situationen. Bland de viktigaste slutsatserna från granskningen kan följande nämnas:

- Det är förvånande att beslutet om att stänga den gamla basutställningen tas i augusti 2012 utan grundligare planering. Beslutsfattarna borde ha insett att det inte är möjligt att hinna med tillräckliga förberedelser under ett halvår fram till den 1.3.2013. Det hade varit bättre att hålla öppet sommarsäsongen 2013 och stängt muséet hösten 2013 i stället.
- När det var dags att stänga basutställningen hade museibyrån inte hunnit med planerat förberedelsearbete på grund av att flera andra tidsödande ärenden var aktuella vid den här tidpunkten. Byggnadsbyrån hade gjort en första uppskattning av renoveringen och flaggade för att tillräckligt med pengar inte fanns i budgeten för 2013. Eftersom nödvändigt planeringsarbete fortfarande var ogjort borde man ha ändrat sig och skjutit upp stängningen av muséet.
- Upphandlingen av utställningsformgivare samt färdigställande av synopsis (manus) för den nya basutställningen tog lång tid för museibyrån att få klart. Det tog förhållandevis lång tid att få anbudsunderlagen för renoveringen färdigställda. Politiska beslut dröjde. Sammantaget uppstod väsentliga

förseningar i projektet. Samordningen mellan byggnadsbyrån och museibyran borde även ha fungerat bättre.

- När det gäller museibyrans basutställningsprojekt har planeringen samt den interna styrningen och kontrollen inte fungerat så som man har rätt att kräva. För att undvika liknande misstag i framtiden är det väsentligt att landskapsregeringen ökar förståelsen för samt prioriterar den interna styrningen och kontrollen på alla nivåer - den politiska ledningen, avdelningschefer, byråchefer, myndighetschefer m.fl. - inom förvaltningen.

4. Granskning av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

I Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighets (ÅMHM) uppdrag ingår bland annat tillsyn inom områdena hälsoskydd, livsmedel, vatten, tobak, konsumentssäkerhet, djurskydd, socialvård, hälso- och sjukvård samt miljö, såväl tillstånd som tillsyn gällande alkoholserving, handläggning av miljötillstånds- och miljögranskningsärenden samt beredskapsfrågor. Dessutom tillhandahåller ÅMHM veterinärvård samt ackrediterade laboratorietjänster.

Granskningen har omfattat hela verksamheten inom ÅMHM. Miljöskyddsinspektörernas arbetsområde har ägnats särskild uppmärksamhet. Slutsatser och rekommendationer framgår av rapporten i bilaga. Bland de viktigaste kan följande nämnas:

- Styrelse för ÅMHM behövs inte om man ser till de ärenden som nu behandlas där. Myndighetschefen kan få utökade befogenheter (jämför t.ex. med AMS som inte har någon styrelse). Finner man att vissa ärenden (sakfrågor utan politisk koppling) kräver en bredare förankring kan prövningsnämnden ges utökade befogenheter. Politiskt inflytande över den lagstyrda verksamheten bör inte finnas. Den politiska styrningen sker via lagstiftningen som hanteras på social- och miljöavdelningen. Därifrån kan även föreslås prioriteringar av områden som tillsynen borde inriktas på.
- Den interna styrningen och kontrollen inom ÅMHM har inte fungerat tillfredsställande, undantaget laboratoriet. Det är förvånande att ingen systematisk kartläggning av miljölagstiftningen finns och vad den i praktiken innebär för myndighetens uppdrag. Myndighetsjuristens pågående arbete med detta borde prioriteras ännu kraftigare.
- Tillsyn inom social-, hälso- och sjukvården flyttades till ÅMHM. Den borde flyttas tillbaka till landskapsregeringen eftersom den inte passar in i den övriga verksamheten. Sakkunskapen inom detta område finns på socialbyrån samt hälso- och sjukvårdsbyrån varför man är bäst lämpad att även sköta tillsynen. Det är inte ändamålsenligt att bygga upp kompetens inom detta omfattande ämnesområde på två olika ställen inom landskapets förvaltning.
- Landskapsregeringen måste åtgärda bristerna i lagstiftningen inom veterinärvården. En ny djurskyddslag planeras av landskapsregeringen. Det vore mest ändamålsenligt att gå in för blankettlagstiftning inom detta

speciella område. Högst antagligen behövs en landskapsveterinär för att tillsammans med lagberedningen och ÅMHM arbeta med detta. Alternativt överförs alla veterinärfrågor till ÅMHM vilket fordrar en veterinär till för att man ska klara av både det löpande veterinärläroarbetet inklusive jour och lagstiftningsarbetet.

- ÅMHM bör utveckla en praxis för handläggningen av olika ärenden och dokumentera denna (ingår som en del i det pågående kvalitetsarbetet). Myndighetschefen och -juristen har nyckelroller i detta arbete. ÅMHM har den praktiska sakkunskapen inom sitt område och de bästa förutsättningarna att ta fram anvisningar. Samma sakkunskap finns inte hos landskapsregeringen. Det är inte ändamålsenligt att ha tjänstemän med tillräcklig kompetens inom de olika miljöområdena på två olika ställen inom landskapets förvaltning.
- ÅMHM bör utveckla tillsynen genom att införa riskbaserad tillsyn på objektnivå. Dagens system innebär att en verksamhet med godkänd riskhantering kontrolleras lika ofta som en som konstaterats ha brister. Därtill leder inte alltid brister vid tillsynen till ett föreläggande (inklusive tilläggsavgift). Verksamheter med fungerande riskhantering ska kunna ha en lägre tillsynsavgift. Systemet med årsfakturering bör överges.

5. Granskning av upphandlingsprocesserna inom landskapets centralförvaltning

Bakgrunden till offentlig upphandling står att finna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och principerna om fri rörlighet för varor och tjänster samt därtill hörande principer om likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet och öppenhet.

EU-upphandling innebär att upphandlingen överstiger EU:s fastställda tröskelvärden, varvid rikets lag om offentlig upphandling tillämpas. För upphandlingar under EU:s tröskelvärden tillämpas landskapets regler. Unionens lagstiftning ligger till grund för den nationella lagstiftningen och även för upphandlingar under tröskelvärdena ska kommissionens tolkningsmeddelande beaktas. EU:s tröskelvärden uppdateras vart annat år (från 1.1.2016 är gränsen för upphandling av varor och tjänster 209 000 euro).

Slutsatser från granskningen framgår av rapporten i bilaga. Bland de viktigaste kan följande nämnas:

- Allmänt konstateras att upphandlingsprocesserna fungerar men inte på ett systematiskt sätt. Upphandling av tjänster är vanligast. Relativt få av dessa upphandlingar överstiger EU:s tröskelvärden.
- Ramavtal, eller generell överenskommelse, innebär en förenklad byråkrati vid offentlig upphandling och kan bidra till kostnadseffektivare anskaffningar.

Denna typ av samordnad upphandling tillämpas inte så ofta som önskvärt eftersom metoden inom flera avdelningar inte anses vara ändamålsenlig.

- Regelefterlevnaden varierar beroende på typ av upphandling. För anskaffningar över 20 000 euro, vilka kräver beslut, är efterlevnaden relativt god. I vissa fall har det dock varit svårt att hitta kopplingen mellan inköpet och eventuellt beslut eller avtal. Dokumentationen är inte alltid tillfredsställande.
- Problemområdet inom upphandling är uppenbart de små upphandlingarna i intervallet 10 000 - 20 000 euro där upphandling i förekommande fall inte alls görs eller upphandlingsreglerna medvetet eller omedvetet tillämpas på felaktigt sätt. Dokumentationen är relativt knapphändig vilket gör det svårt att bedöma hur anskaffningen har gjorts. Det finns inte heller någon som helst kontrollfunktion som säkrar att upphandlingsreglerna följs.
- Med det nya beslutet gällande vissa upphandlingar, som trädde i kraft den 15 september 2015, kommer säkert en del av problemen med de s.k. små upphandlingarna att minska i och med att gränsen för direkt köp höjdes från 10 000 till 50 000 euro. Däremot kan det finnas risk för att regeln om direkt köp tillämpas genomgående på anskaffningar under 50 000 och att huvudregeln om upphandling genom öppet förfarande och utannonsering i massmedia åsidosätts för lätt.
- Generellt sett görs stora upphandlingar (över EU:s tröskelvärden eller stora entreprenader) i enlighet med gällande regelverk och dokumentationen är tillräcklig. Orsaken kan vara det detaljerade regelverket och att erfarna upphandlare handhar ärendena. Å andra sidan är regelverket för denna typ av upphandlingar komplicerat vilket kan vara en bidragande orsak till de brister i upphandlingsförfarandet som upptäckts.
- Det inledande arbetet med lagtingets projekt "E-demokrati" – preliminär budget 2 187 000 euro - har utförts av två projektanställda. Lönerna kan inte anses vara skäliga och man har inte heller följt det normala tillvägagångssättet vid genomförande av IT-projekt inom förvaltningen. Anställning av projektpersonal som alternativ till upphandling borde motiveras i tillräcklig omfattning samt skälig lönesättning tillämpas.