



FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE

Landskapsrevisorernas berättelse för år 1996

1996-97

nr 13

RB 1996

SAMMANFATTNING

Revisorernas berättelse

Landskapsrevisorerna har till lagtinget överlämnat den i 12 § landskapslagen om landskapsrevisionen föreskrivna revisionsberättelsen.

Utskottets förslag

Utskottet har valt att kommentera berättelsen till den del den berör personalutbildning, Ålands hälso- och sjukvård, fördelning av idrottsanslag, Ab Skärgårdsflyg och uppföljning av upphandlingsfrågor. Utskottet föreslår att betänkandet bringas till landskapsstyrelsens kännedom.

UTSKOTTETS SYNPUNKTER

Detaljmotivering

KANSLIAVDELNINGENS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

Personalutbildning

Landskapsrevisorerna har granskat personalutbildningen inom landskapsförvaltningen och har med anledning härav inhämtat att landskapsstyrelsen tolkat bestämmelserna i tjänstekollektivavtalet så att grundutbildning för polismän betraktas som i avtalet avsedd egen utbildning vilken medför flere förmåner vid tjänstledighet för studier. Revisorerna understryker vikten av att samtliga personalkategoriernas utbildningsbehov beaktas på ett jämställt sätt.

Utskottet delar här landskapsstyrelsens uppfattning att just polisernas grundutbildning bör inta en särställning. Det är av självstyrelsepolitiska skäl angeläget att ålänningar utbildar sig till poliser och eftersom det inte i Finland erbjuds en årlig grundutbildning på svenska ställer utskottet sig positivt till landskapsstyrelsens tolkning av tjänstekollektivavtalet. Landskapsstyrelsen bör enligt utskottets mening dock undersöka möjligheterna till regelbunden grundutbildning på svenska för att därigenom minska behovet av avlöning under utbildningstid.

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSAVDELNINGENS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS)

Landskapsrevisorerna har företagit en relativt omfattande granskning av Ålands hälso- och sjukvård och anför med anledning härav ett flertal synpunkter. Revisorerna konstaterar bl.a. att förutsättningar för effektivt resursutnyttjande har skapats i och med sammanslagningen av hälso- och sjukvården samt veterinärvården till en organisation men att en eftersträvad kostnadseffektivitet inte uppnåtts. Revisorerna anför även bl.a. att hälso- och sjukvårdsplanen inte till alla delar ges den dignitet som förutsätts och att den delegerade beslutanderätt som utövas inom organisationen medför att styrelsen inte har tillräcklig insyn i verksamheten.

Utskottet har inte i detalj tagit ställning till revisorernas påpekanden utan har valt att i stället göra en analys av organisationen och dess problem. Till den del revisorernas påpekanden avser den övergripande helheten delar utskottet revisorernas uppfattning.

När ÅHS-reformen genomfördes var förväntningarna på större effektivitet och kostnadsinbesparingar mycket stora. Reformen var för åländska förhållanden synnerligen omfattande och genom sammanslagningen skulle tre olika organisationer med olika uppbyggnad, verksamhet och kulturer inom en relativt kort tidsperiod samordnas till en organisation.

Utskottet konstaterar nu fyra år efter reformens genomförande att sammanslagningen varit förknippad med svårigheter. Utskottet önskar dock understryka att den hälso- och sjukvård som bedrivs i landskapet i allmänhet håller en kvalitativt hög nivå. De problem som Ålands hälso- och sjukvård dras med är, enligt utskottets uppfattning, framför allt organisatoriska och ligger på ledningsplanet.

Enligt landskapslagen om hälso- och sjukvården (60/93) svarar landskapet Åland för att befolkningen erhåller hälso- och sjukvård. Landskapsstyrelsen skall årligen anta en plan för hälso- och sjukvården i landskapet och vården skall tillhandahållas av Ålands hälso- och sjukvård. ÅHS är en separat myndighet underställd landskapsstyrelsen som tillsätter ÅHS:s styrelse. Ytterst ansvarig för hälso- och sjukvården i landskapet är således landskapsstyrelsen medan styrelsen för ÅHS är ytterst ansvarig för ÅHS-organisationen och dess verksamhet.

Styrelsen intar således en central roll som högsta ansvariga organ inom ÅHS. Enligt utskottets mening har styrelsen dessvärre inte förmått åstadkomma den stabilitet och skapa det förtroende som hade behövts särskilt under ett uppbyggnadsskede. Ända sedan starten har organisationen behäftats med uppenbara samarbetsproblem inom den operativa ledningen och varken ledningsgrupp eller styrelse har förmått komma till rätta med dessa

problem. Frågor om samordning och utveckling har därför hittills kommit i andra hand trots att samordnings- och utvecklingsfrågor borde vara de mest centrala med beaktande av syftet med sammanslagningen.

Bland de problem som har uppstått eller inte i tid kunnat lösas på grund av bristande ledning kan nämnas problemen med budgeteringen vilka bland annat resulterat i upprepade behov av tilläggsanslag. Budgeteringssystemet, utbildningen och handledningen av personalen, budgetrutinerna och uppföljningsrutinerna har inte varit tillfredsställande. Budgetdisciplinen har inte varit vad man bör kunna förvänta sig och i förvisning om att tilläggsmedel kommer att anslås har det inte ansetts angeläget att hålla givna budgetramar.

Bristerna i budgeteringssystemet med åtföljande behov av tilläggsanslag kan på sikt få negativa konsekvenser för utvecklingen och effektiveringen av hälso- och sjukvården eftersom de kan tänkas leda till en politisk ovilja att bevilja tillräckliga anslag. Enligt utskottets mening är det därför synnerligen angeläget att budgeteringssystemet fås att fungera dels så att budgeten blir ett verksamt instrument för politiska prioriteringar, dels så att tilläggsbudget blir nödvändig enbart då tidigare oförutsägbara utgifter uppkommer.

Ett annat problem är den många gånger bristfälliga informationen såväl inom organisationen som utåt. Det är enligt utskottets uppfattning angeläget att ledningen förmår lyssna till personalens synpunkter och att information om beslut och orsaken till besluten på rätt sätt och i rätt tid når ut till personalen. Det är också angeläget att alla parter vinnlägger sig om att den officiella information som utgår från organisationen är korrekt och att ansvaret för all information är klarlagt.

Det föreligger enligt utskottets mening därtill skäl för en utvärdering av nuvarande beslutsdelegering. Beslut om delegering bör åtföljas av ändamålsenlig avrapportering så att delegeringen inte leder till att ledningen tappar greppet om helheten.

Utskottet delar revisorenas åsikt att den genomförda reformen skapat långsiktiga förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande. Enligt utskottets mening var förväntningarna i inledningsskedet dock för högt ställda. Kraven på inbesparingar ledde till att tillräckliga administrativa resurser inte anslogs för att under ett övergångsskede få den nya organisationen att fungera. Som exempel på sådana resurser kan utskottet nämna att organisationen hade varit förtjänt av att, som revisorerna påpekar, såväl tjänsten som ekonomichef som tjänsten som förvaltningschef hade varit besatta på heltid och av att tillräcklig personal varit avdelad för personal- och avtalsfrågor. Det har också förelegat stora svårigheter med att bygga upp ett fungerande och heltäckande ADB-system.

Utskottet konstaterar att en stor del av samhällets ekonomiska resurser åtgår till hälso- och

sjukvård. Hälso- och sjukvården uppfattas av befolkningen som en av de mest angelägna samhällssektorerna och det är enligt utskottets mening synnerligen väsentligt att landskapets hälso- och sjukvårdsorganisation drivs på ett för allmänheten, personalen och omvärlden förtroendeingivande sätt.

De konflikter och problem som idag förekommer inom ÅHS påverkar givetvis organisationen negativt. Även om de organisatoriska problemen ännu inte i någon större utsträckning haft följder för den egentliga hälso- och sjukvården kommer de uppenbara ledningsproblemen på sikt att få negativa konsekvenser även för själva verksamheten. Problemen leder till otrivsel bland de anställda vilket kan få till följd att det uppstår svårigheter att behålla personalen. Om organisationen får rykte om sig att vara problemfylld kan det därtill uppstå svårigheter att rekrytera ny personal.

Utskottet förutsätter att de problem som hälso- och sjukvårdsorganisationen dras med snarast får en lösning. De viktigaste förutsättningarna för en väl fungerande och utvecklingsbenägen organisation är enligt utskottets mening tvivelsutan att såväl styrelse som ledningsgrupp fungerar väl.

Enligt utskottets åsikt fungerar sjukvårdsplanen i praktiken inte som det politiska styrinstrument den var avsedd att utgöra. Genom planen skall politikerna göra de huvudsakliga prioriteringarna i fråga om hälso- och sjukvården i landskapet och planen skall sedan ligga till grund förutom för verksamheten också för olika investeringsbeslut. Det är angeläget att landskapsstyrelsen finner rätt modell för utarbetandet av sjukvårdsplanen samt för uppföljningen av densamma. Utskottet konstaterar dessutom att landskapsläkarens roll i förhållande till ÅHS bör klargöras.

Eftersom ett antal år nu har förflutit sedan ÅHS bildades här många erfarenheter vunnits. Det är enligt utskottets mening hög tid att nu utvärdera organisationen och mot bakgrund av erfarenheterna från denna inledande period i snabb ordning vidta de åtgärder som är nödvändiga för en framtida positiv utveckling av Ålands hälso- och sjukvård.

UTBILDNINGSAVDELNINGENS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

Fördelningen av idrottsanslag

Revisorerna har granskat fördelningen av anslagen för idrotts- och motionsverksamhet och anser att landskapsstyrelsen bör överväga i vilken utsträckning en organisations självfinansieringsgrad skall beaktas vid beviljande av bidrag för sådan verksamhet.

Utskottet önskar framhålla att det inte bör ligga en organisation till last att organisationen har en hög självfinansieringsgrad genom egna insatser samtidigt som landskapsstyrelsen

vid beviljande av bidrag bör beakta att vissa idrotts- och motionsformer har sämre förutsättningar än andra att själva ordna finansiering t.ex. genom publikintäkter eller sponsring.

TRAFIKAVDELNINGENS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

Landskapets engagemang i och stöd till Ab Skärgårdsflyg och till Skärgårdshavets helikoptertjänst Ab

Landskapsrevisorerna har granskat landskapsstyrelsens engagemang i och stöd till Skärgårdsflyg och Skärgårdshavets helikoptertjänst och anser bl.a. att landskapsstyrelsen på bolagsstämmor i ärenden gällande ansvarsfrihet bör representeras av en person som inte samtidigt ingår i styrelsen.

Utskottet konstaterar att det rått politisk enighet om att s.k. back-up för Skärgårdshavets helikoptertjänst bör finnas i fråga om sjuktransporter och att denna back-up lämpligen bör tillhandahållas av Skärgårdsflyg. Utskottet anser dock att back-up åtagandet bör regleras genom skriftligt avtal med Ab Skärgårdsflyg och att Skärgårdsflygs plan bör utrustas på ett ändamålsenligt sätt.

I sitt betänkande över landskapsrevisorernas berättelse för år 1995 ansåg utskottet, med anledning av revisorernas granskning av Ålands penningautomatförening, det olämpligt att PAF till sina representanter vid dotterbolagens ordinarie stämma utser VD, styrelseordförande eller övrig medlem av styrelsen och att dessa beviljar sig själva eller varandra ansvarsfrihet. Utskottet hade tagit del av lagstiftningen på området och kunnat konstatera att förfarandet dock inte är olagligt.

Enligt utskottets mening bör landskapsstyrelsen tillämpa enahanda synsätt. Utskottet önskar även framhålla att utsedd representant enligt aktiebolagslagen skall förete fullmakt.

ALLMÄNNA FRÅGOR

Uppföljning av upphandlingsfrågorna

Såväl landskapsrevisorerna som finansutskottet har i anledning av revisorernas granskning över finansåret 1994 pekat på behovet av regler för upphandling under EU:s tröskelvärden. Revisorerna finner i den här aktuella berättelsen det anmärkningsvärt att landskapsstyrelsen inte vidtagit tillräckliga och lämpliga åtgärder i anledning av 1994 års berättelse.

Utskottet delar revisorernas uppfattning och önskar framhålla att utskottet nu gör

bedömningen att lagstiftning på området är nödvändig. Lagstiftningen bör omfatta såväl upphandling som utbudande till försäljning eller motsvarande förfarande.

ÄRENDETS BEHANDLING

Lagtinget har den 17 september 1997 inbegärt finansutskottets yttrande över berättelsen.

Utskottet har i ärendet hört talman Ragnar Erlandsson, vicelanträdet Roger Nordlund, landskapsstyrelseledamöterna Gun Carlson, Anders Eriksson och Harriet Lindeman, landskapsrevisorernas ordförande Runa-Lisa Jansson, styrelseordföranden för Ålands hälso- och sjukvård Olof Salmén, ekonomichefen och tillika förvaltningschefen Kjell Allberg, sjukvårdschefen Anders Fagerlund, primärvårdschefen Stefan Björkbom, förvaltningsöversköterskan Anita Pettersson, representanten för TCÅ Ragnhild Wideman, representanten för FOA-Å Ulla Andersson, basenhetschefen och tillika representanten för Akava-Åland Kaj Fagerström, läkaren Christian Johansson, byråchefen Christina Grunér, kanslichefen Peter Lindbäck, finanschefen Dan E. Eriksson, personalchefen Jörgen Erlund, interna revisorn Agneta Mannberg-Jansson, landskapsläkaren Birger Ch. Sandell samt VD:n för Ab Skärgårdsflyg Sven Lemberg.

I ärendets avgörande behandling har ordföranden Bengtz, vice ordföranden Wiklöf samt ledamöterna Gustafsson, Rothberg och Sjölund deltagit.

UTSKOTTETS FÖRSLAG

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att Lagtinget bringar betänkandet till landskapsstyrelsens kännedom.

Mariehamn den 27 oktober 1997

Ordförande

Göran Bengtz

Sekreterare

Susanne Eriksson