



Till Ålands lagting

Granskning av Ålands Gymnasium

Innehåll

1.	Sammanfattning.....	2
2.	Bakgrund	3
2.1.	Allmänt	3
2.2.	Ålands gymnasiums start	4
3.	Organisationen	4
3.1.	Allmänt	4
3.2.	Organisationen i början	5
3.3.	Tjänsteförändringar i budgeten 2013.....	5
3.4.	Organisationsjusteringar 2013.....	6
4.	Identifierade problemområden	7
4.1.	Det nya tjänstekollektivavtalet för lärare	7
4.1.1.	Framtagningen av avtalet	7
4.1.2.	Tillämpningen av avtalet.....	8
4.1.3.	Avtalets konsekvenser.....	9
4.2.	Personalsituationen.....	11
4.3.	Budgetprocessen	13
4.4.	Ekonomisk uppföljning	13
4.5.	Schemaläggningen.....	14
4.6.	Administrationen	15
4.7.	Övriga iakttagelser	15
	BILAGA 1.....	17
	BILAGA 2.....	18

1. Sammanfattning

När Ålands gymnasium skulle bildas fanns förhoppningar om en mer effektiv användning av offentliga medel inom gymnasieutbildningen på Åland. Det konstaterades samtidigt att kostnadsutvecklingen är beroende av det framtida personalbehovet och kommande tjänstekollektivavtalsförhandlingar.

De årliga kostnaderna för Ålands gymnasium har stigit iögonfallande mycket (se bilaga 1). Huvudorsaken till detta är det nya tjänstekollektivavtalet som innebar att lärarlönerna höjdes. Alla fick behålla sina löner enligt tidigare avtal och ingångslönerna för nya lärare höjdes märkbart. Det nya avtalet, baserat på årsarbetstid, medförde färre undervisningstimmar för flertalet lärare jämfört med de undervisningstimmar man i praktiken hade under tidigare avtal. Omvandlingen från de gamla avtalen, baserade på undervisningsskyldighet och övertimmar, lyckades inte riktigt ur arbetsgivarens synvinkel.

Det nya avtalet resulterade i att Ålands gymnasium måste anställa fler lärare för att kunna ordna alla kurser/studieveckor som ingår i den schemalagda undervisningen. Inom Ålands yrkesgymnasium blev en lärares undervisningstid så låg i förhållande till den totala arbetstiden att det uppstått orättvisor mellan lärarna på Ålands yrkesgymnasium och Ålands lyceum. Detta borde inte ha godkänts i förhandlingarna.

Under beredningen beräknades kostnadsökningen som det nya avtalet skulle medföra. Uppskattningen stannade vid 5 %. Man lyckades inte förutse och därmed beräkna kostnadsökningen som berodde på att antalet lärare ökade på grund av det nya avtalets uppbyggnad. När beslut skulle fattas rådde osäkerhet om hur mycket dyrare avtalet skulle bli. Ett nytt läraravtal ansågs vara en förutsättning för en gemensam organisation. Bedömningen var att det inte skulle bli något avtal om inte villkoren i avtalet godkändes.

Avtalsförhandlingarna sköttes av avtals- och pensionsbyrån vid finansavdelningen. Det borde alltid finnas verksamhetsansvariga med i viktiga avtalsförhandlingar som denna. Ett problem i detta fall var att chefen för Ålands gymnasium inte var utsedd när förhandlingarna pågick. När Ålands gymnasium inledde sin verksamhet var inte ledningen tillräckligt insatt i det nya avtalet eftersom man inte medverkat vid framtagningen. Till en början hade lärarna bättre kunskap än ledningen om avtalets detaljbestämmelser.

När Ålands gymnasium bildades förändrades mycket på en gång. Tidigare självständiga skolor slogs samman och en ny ledning tillsattes. Arbetsledningen hade stora svårigheter med att tillämpa det nya läraravtalet. Det uppstod många problem i den dagliga verksamheten. Efter hand har problem lösts men det har tagit förhållandevis lång tid.

Organisationen blev inte riktigt lyckad från början. Efter organisationsförändringar upplevs en klar förbättring. Trots att två läsår passerat finns det fortfarande motstånd mot den förändring som genomförts. Detta inverkar menligt på arbetsmotivationen och är en väsentlig fråga som ledningen ständigt måste arbeta med. Samtidigt finns ett behov av att stärka styrningen och kontrollen av lärararbetet. Man måste sträva till att få mer undervisningstid för de medel som anslås, vilket medför att tilldelningen av tid till annat lärararbete måste minskas kraftigt jämfört med idag.

Den ekonomiska uppföljningen inom Ålands gymnasium har inte varit tillräckligt bra. Inför 2014 utlovas förbättringar. Budgetprocessen har också haft brister, vilket medfört svårigheter med att hålla budgetramarna. Ekonomin kommer fortsättningsvis att vara en utmaning. Kostnadseffektiviteten inom organisationen har försämrats eftersom kostnaderna stigit och antal studerande sjunkit.

2. Bakgrund

2.1. Allmänt

Sedan 1.8.2011 erbjuds alla utbildningar på gymnasienivå på Åland under myndigheten Ålands gymnasium. I myndigheten ingår två skolor: Ålands lyceum och Ålands yrkesgymnasium. De motsvarar de tidigare skolorna Ålands lyceum, Ålands handelsläroverk, Ålands hotell- och restaurangskola, Ålands sjömansskola, Ålands vårdinstitut och Ålands yrkesskola samt Ålands läroavtalscenter.

Ålands lyceum och Ålands yrkesgymnasium leds av varsin rektor. Förvaltningschefen och styrelsen för Ålands gymnasium ansvarar tillsammans med de båda rektorerna för skolornas ledning och utveckling. Ålands landskapsregering har tillsynsansvar för myndighetens och skolornas utbildning och övriga verksamhet.

Verksamheten vid Ålands gymnasium regleras i följande styrdokument:

- ÅFS 2011:13 Landskapslag om gymnasieutbildning
- ÅFS 2011:75 Landskapsförordning om gymnasieutbildning
- ÅFS 2011:14 Landskapslag om ändring av landskapslagen om läroavtalsutbildning (1998:59)
- ÅFS 2011:76 Landskapsförordning om läroavtalsutbildning
- ÅLR 2011/5231 Reglemente för Ålands gymnasium

När granskningen av verksamheten inleddes hösten 2013 hade Ålands gymnasium två läsår, 2011-2012 och 2012-2013, bakom sig. I lokala media har rapporterats om olika problem som den nya organisationen haft att brottas med under sina första år. Bland annat har det varit problem med att hålla fastställda budgetramar. Ålands gymnasium har omkring 240 anställda. Personalkostnaderna utgör ca 73 % av organisationens totala kostnader. Personalkostnaderna är den enskilt största kostnadsposten i landskapets resultaträkning. Ålands gymnasiums andel av de totala personalkostnaderna är ca 12 % (bokslut 2012).

Granskningen är utförd i enlighet med Landskapsrevisionens arbetsplan för år 2013. Intervjuer har hållits med styrelseordförande, förvaltningschefen och övriga i ledningen för Ålands gymnasium. Intervjuer har även hållits med personalhandläggarna, schemaläggaren och IT-handledaren som arbetar med schemaläggningssystemet. Samtal har även förts med personal inom landskapsregeringens centralförvaltning vilka har speciell kunskap om Ålands gymnasium. Förvaltnings- och utvecklingschefen, avdelningschefen vid utbildnings- och kulturavdelningen, byråchefen vid utbildningsbyrån, personalchefen, avtalschefen, biträdande avtalschefen, före detta avtalschefen samt personal på finansavdelningen vilka arbetar med budgetering, löneräkning, bokföring och rapportering för Ålands gymnasium hör till de intervjuade.

Granskningen avgränsas till den interna styrningen och kontrollen samt de problemområden som identifierats och som bedömts som särskilt väsentliga. Pedagogiska frågor berörs inte eftersom utbildnings- och kulturavdelningen avser göra en uppföljning av Ålands gymnasiums verksamhet. Syftet med granskningen är att framföra rekommendationer till effektivitetsförbättringar inom verksamheten.

2.2. Ålands gymnasiums start

Ålands gymnasium startade som ny organisation den 1.8.2011. Förvaltningschefen utsågs i mars 2011. En planeringsgrupp arbetade inför starten tillsammans med förvaltningschefen med frågor kring ekonomi, IT, schemaläggning med mera. Gruppen bestod av fyra personer - redan anställda inom skolor och centralförvaltningen - som arbetade 20 % av sin ordinarie arbetstid med planeringen.

Den 1.8.2011 trädde ett nytt tjänstekollektivavtal för lärare vid Ålands gymnasium i kraft. Tidigare fanns ett skilt avtal för varje skola. Avtalen hade ändrats och byggts på genom åren och såg olika ut för olika skolor. Ett nytt avtal ansågs vara en förutsättning för en gemensam organisation. Det fanns en politisk beställning på ett nytt läraravtal.

Det nya avtalet baseras på en årsarbetstid för lärare. Tidigare avtal baserades på en undervisningsskyldighet som varierade beroende på ämne. Lönen beräknades på undervisningsskyldigheten och de timmar läraren undervisade utöver det - s.k. övertimmar. Ju fler övertimmar desto högre lön erhöll läraren. Målsättningen var att komma bort från detta system.

Ett förslag till avtal nåddes vintern 2011. Den 17.3.2011 godkändes förhandlingsresultatet preliminärt och den 1.4.2011 slutligt i landskapsregeringens plenum. Landskapsregeringen var medveten om att avtalet skulle bli dyrare för arbetsgivaren samtidigt som det rådde stor osäkerhet om hur mycket dyrare det skulle bli. Situationen bedömdes vara sådan att det inte skulle bli något avtal om inte villkoren i avtalet godkändes.

3. Organisationen

3.1. Allmänt

Ålands gymnasium leds av en styrelse med högst sju medlemmar och personliga ersättare för dem. Landskapsregeringen tillsätter styrelsemedlemmarna och utser bland dem en ordförande och en viceordförande.

För ledning och utveckling av Ålands gymnasium utser styrelsen för viss tid en förvaltningschef. Förvaltningschefen är föredragande i styrelsen i alla ärenden som rör myndigheten Ålands gymnasium och de underlydande skolorna. De två skolorna, Ålands lyceum som handhar den allmänbildande utbildningen och Ålands yrkesgymnasium som handhar den grundläggande yrkesutbildningen, leds av varsin rektor som utses av styrelsen för viss tid.

Enligt bestämmelserna i gymnasielagen 60 § (2011:13) utgör förvaltningschefen och rektorerna en samordningsgrupp. Styrelsen kan utse ytterligare medlemmar i samordningsgruppen. Enligt reglementet kan samordningsgruppen, om förvaltningschefen så beslutar, utökas till ett chefsforum vari ingår förvaltningschefen som ordförande, rektorer, biträdande rektorer, utbildningsledare, ekonomichef och IT-chef.

Reglemente för Ålands gymnasium är antaget och fastställt av landskapsregeringen den 6.2.2012. Ett reviderat förslag till reglemente har godkänts av styrelsen för Ålands gymnasium den 8.4.2013 men ännu inte fastställts av landskapsregeringen. Ålands gymnasium arbetar nu enligt det reviderade reglementet.

3.2. Organisationen i början

Förvaltningschefen utsågs i mars 2011 och hann därmed arbeta med planering några månader inför starten. Rektorerna för skolorna utsågs och började sina anställningar samma dag som Ålands gymnasium inledde sin verksamhet den 1.8.2011. Förvaltningschefen var tidigare rektor vid Ålands lyceum och efterträddes nu av en av lektorena vid skolan. Rektorn för Ålands yrkesgymnasium rekryterades utanför de tidigare skolorna.

I Ålands gymnasiums stab, en samordnings- och resursenhet, ingår all personal som inte är underställd rektorerna. Till denna utsågs ekonomichef, IT-chef och en utbildningsledare för vuxenutbildningen. Vuxenutbildningen var tidigare organiserad under landskapsregeringens utbildnings- och kulturavdelning men ingår numera i Ålands gymnasiums verksamhet. I stabsfunktionen ingår även all kökspersonal, städpersonal samt fastighetsskötare och vaktmästare.

Rektorerna i de tidigare skolorna skulle ersättas med utbildningsledare för utbildningsprofilerna inom Ålands yrkesgymnasium. Ålands lyceum påverkades ganska lite av den nya organisationens tillkomst. Utbildningsledare utsågs för profilerna Ekonomi och media, Hotell och restaurang, Livsstil och hälsa samt Sjöfart och teknik. Det visade sig tämligen omedelbart att Sjöfart och Teknik inte gick att inordnas i samma profil varför skilda utbildningsledare utsågs för dessa profiler.

3.3. Tjänsteförändringar i budgeten 2013

Kanslipersonalen vid de tidigare skolorna fortsatte att arbeta ungefär som förut trots att Ålands gymnasium bildades. I budgeten för 2013 framförde förvaltningschefen yrkande på tjänsteförändringar inkluderande lönejusteringar. Utbildnings- och kulturavdelningen konstaterade att förslaget är kostnadsdrivande samtidigt som det bör tillstås att organisationen i sig är personaltät. Efter förhandlingar erhöll de tidigare skolekonomerna och kanslisterna nya titlar som kanslisekreterare, studiesekreterare, antagningssekreterare, personalhandläggare, ekonomiassistent samt löneförhöjningar med en och i vissa fall två löneklasser.

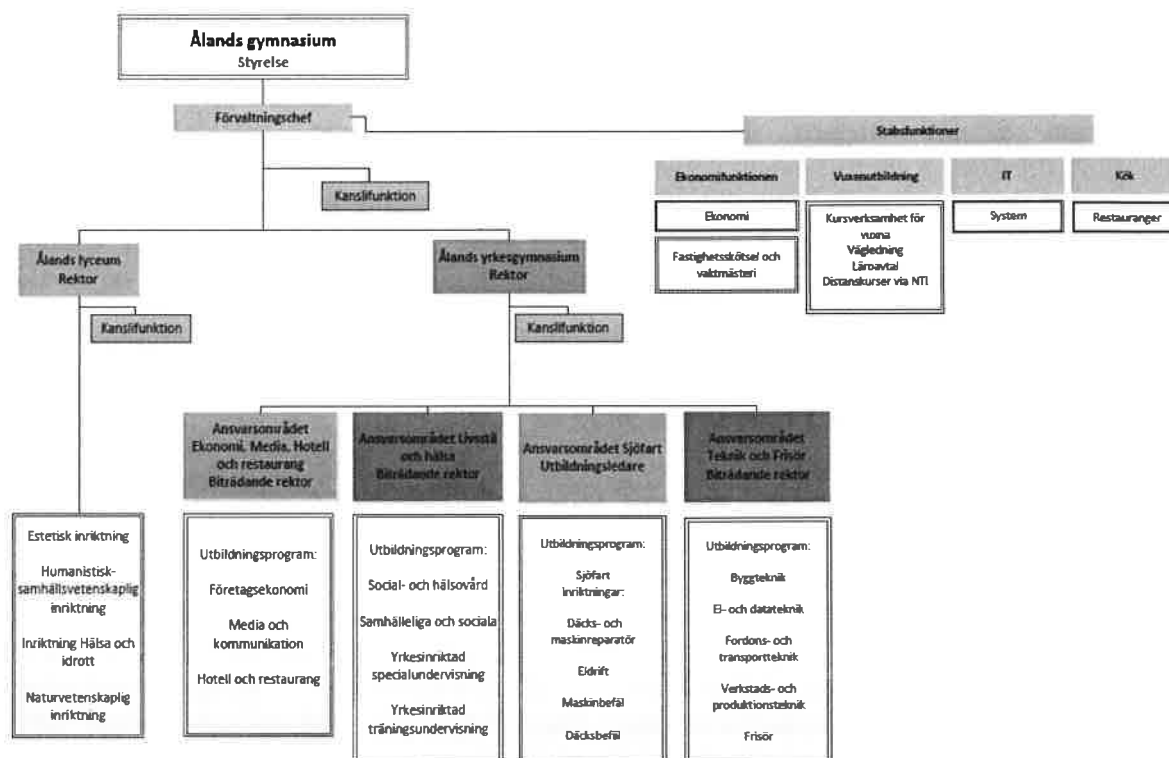
Två personalhandläggare utnämndes, en med ansvar för lärarlönerna och en med ansvar för övriga löner samt administrativa frågor gällande städpersonalen. I diskussionen fanns förslag om inrättande av en tjänst som personalchef vilket drogs tillbaka.

3.4. Organisationsjusteringar 2013

I samband med budgetarbetet inför 2013 gav styrelsen förvaltningschefen i uppdrag att se över organisationen med mål att minska antalet utbildningsledare. Det blev med tiden klart att utbildningsledarna hade olika stora profiler med olika antal program och att arbetsbördan utbildningsledare emellan måste fördelas på ett mer rättvist sätt.

Våren 2013 beslöts att organisationsjusteringar genomförs från 1.8.2013. Fyra tjänster som utbildningsledare drogs in och tre tjänster som biträdande rektorer inrättades. Ansvarsområdet för dessa är 1) Ekonomi, media, hotell och restaurang, 2) Livsstil och hälsa respektive 3) Teknik och frisör. Sjöfart lämnades utanför eftersom det pågår en utredning av den åländska sjöfartsutbildningen som helhet under ledning av Högskolan på Åland. Vuxenutbildningen kvarstår såsom tidigare som en stabsfunktion med en utbildningsledare i ledningen. De tre biträdande rektorerna utsågs av styrelsen i maj 2013.

Samtidigt förändrades organisationen av administrationen så att rektorerna till sitt förfogande har kanslisekreterare och de biträdande rektorerna studiesekreterare. Rektorerna har också under sitt ansvarsområde studiehandledare och IKT-handledare eftersom de ingår i den pedagogiska verksamheten. Den nuvarande organisationen åskådliggörs i bilden nedan.



4. Identifierade problemområden

4.1. Det nya tjänstekollektivavtalet för lärare

4.1.1. Framtagningen av avtalet

Samtidigt som Ålands gymnasium inledde sin verksamhet trädde ett nytt tjänstekollektivavtal för lärarna i kraft. Avtalet bygger på en årsarbetstid för lärare och är annorlunda till sin uppbyggnad jämfört med de gamla läraravtalen. Stommen till det nya läraravtalet togs fram 2007. Årsarbetstidsavtal tillämpades i riket på yrkeshögskolenivå, dock inte på gymnasienivå. Avtal i Sverige granskades även men grunden till det nya avtalet ligger i det avtal som fanns i riket. På grund av olika omständigheter, bland annat tillbakadragandet av det första förslaget till gymnasialstadierreform 2007 och beslutet om permitteringar av landskapets personal i budgeten för 2010, blev det inte aktuellt med nya förhandlingar om ett nytt läraravtal innan hösten 2010.

Ingen i Ålands gymnasiums ledning hade medverkat vid framtagningen av avtalet och man var därför inte insatt i avtalets detaljbestämmelser. Från arbetstagersidan hade lärare vid Ålands gymnasium deltagit i förhandlingarna om avtalet. När avtalet skulle börja tillämpas inom den nya organisationen hade lärarna bättre kunskap än ledningen och följaktligen en stark position.

Avtalschefen ledde avtalsförhandlingarna med fackförbunden, i slutskedet med biträde av finanschefen. För att underlätta tillämpningen av det nya läraravtalet tillsattes en grupp för att ta fram tillämpningsanvisningar. Från arbetsgivaren deltog biträdande avtalschefen, byråchefen vid utbildnings- och kulturavdelningens utbildningsbyrå samt före detta rektorn vid vårdinstitutet. De två sistnämnda hade medverkat vid framtagningen av avtalet, dock inte i slutförhandlingarna om lönenivåerna och den arbetstid som en kurs respektive studievecka utgör.

Rektorerna vid de tidigare skolorna tillfrågades om medverkan i arbetsgruppen för framtagning av ett nytt läraravtal. Dåvarande rektorn vid vårdinstitutet anmälde sitt intresse. Det gamla avtalet vid vårdinstitutet byggde på årsarbetstid och liknade på så sätt uppbyggnaden av det nya avtalet. I övrigt fanns inget intresse bland rektorerna och ingen utsedd chef för Ålands gymnasium som kunde varit med i arbetsgruppen. Alla fackförbund deltog i förhandlingarna, även de som inte har medlemmar bland Ålands gymnasiums personal.

Regeln om att en kurs anses motsvara 1,2 studieveckor (se nedan) stämmer gällande teoretiska ämnen ($63 / 1,2 = 52,5$) men inte för gymnastik ($50 / 1,2 = 41,7$) och praktiskt yrkesarbete ($53 / 1,2 = 44,2$). Den beräknade tidsåtgången hamnade på en hög nivå, särskilt för studieveckorna vid Ålands yrkesgymnasium. Vid förhandlingarna var detta den svåraste frågan jämte lönenivåerna. Utbildningsbyrån gjorde en kalkyl på basen av tidigare avtal vilket utgjorde arbetsgivarens ursprungliga förslag. Tidsåtgången har höjts jämfört med den kalkylen under förhandlingarnas gång, särskilt gällande yrkesgymnasiet.

4.1.2. Tillämpningen av avtalet

Det nya avtalet innebar att nyanställda lärare fick högre ingångslön jämfört med tidigare. Alla fick behålla sina tidigare lönenivåer baserade på undervisningsskyldighet och övertimmar, s.k. garantilöner. Det fanns även möjlighet att kvarstanna i det gamla systemet till och med den 1.8.2015, vilket också några lärare valde.

En central punkt i det nya läraravtalet är den arbetstid en lärare får tillgodoräkna sig för en kurs eller en studievecka. Följande gäller:

Ålands lyceum

För varje kurs som en lärare ansvarar för ska följande tidsåtgång beräknas:

50 timmar för undervisning i gymnastik

53 timmar för undervisning i praktiska kurser

63 timmar för undervisning i teoretiska kurser

Ålands yrkesgymnasium

För varje studievecka som en lärare ansvarar för ska följande tidsåtgång beräknas:

40 timmar för handledning under praktiskt arbete, då läraren i huvudsak övervakar och handleder

46 timmar för undervisning i gymnastik

49 timmar för undervisning i praktiskt yrkesarbete

53 timmar för undervisning i teoretiska läroämnen och teoretiska yrkesämnen

Anmärkning: Skillnaden mellan hur många timmar som beräknats för en kurs respektive studievecka beror på att avtalsparterna utgår från att en kurs motsvarar 1,2 studieveckor.

Den årliga ordinarie arbetstiden om 1.600 timmar är indelad i 1.200 timmar reglerad arbetstid och 400 timmar förtroendearbetstid. Den reglerade arbetstiden fördelas mellan undervisning (608 – 990 timmar per år) och annat arbete (210 – 592 timmar per år). Läraren ska i första hand använda sin förtroendearbetstid till sitt undervisningsrelaterade för- och efterarbete.

När undervisningstiden enligt landskapsförordningen (30 timmar per studievecka och 38 timmar per kurs) dragits bort erhålls för- och efterarbetet som läraren får tillgodoräkna sig som förtroendearbetstid för en studievecka respektive kurs. Om den sammanlagda tiden för det undervisningsrelaterade för- och efterarbetet överstiger 400 timmar per år förläggs de överskjutande timmarna till den reglerade arbetstiden inom tidsramen för annat arbete.

Tidsåtgången för varje studievecka eller kurs kan ökas med 1-15 timmar beroende på omständigheter som specificeras närmare i avtalet. Tidsåtgången kan också minska när det är uppenbart att den egentliga tidsåtgången är lägre. Vid diskussioner hur avtalet ska tolkas och lärarnas arbetstid räknas har oftast lärarnas synpunkter beaktats. Lärarna har haft ett övertag i diskussionerna eftersom man haft bättre kunskap om avtalet jämfört med arbetsledningen. Efter omorganiseringen 2013 har ledningens kunskap stärkts betydligt. Minskning av tidsåtgången för en studievecka eller kurs har inte tillämpats hittills.

En lärare har rätt till kollegial tid 200 timmar ingående i annat lärararbete. Den kollegiala tiden består bland annat av möten och obligatorisk fortbildning. I avtalet finns en lång rad arbetsuppgifter uppräknade vilka betraktas som annat lärararbete. Omfattningen av annat lärararbete styrs av lärarens arbetsplan, någon särskild redovisning av tiden förekommer inte. En lista på olika typer av annat lärararbete och timmar som tilldelas för detta har tagits fram för yrkesgymnasiet läsåret 2013-2014.

Om en lärare, av oförutsedda orsaker, måste arbeta fler eller färre timmar än den föreskrivna årsarbetstiden under ett läsår, kan upp till 100 timmar överföras från ett läsår till ett annat. Enligt lärarna betyder detta att endast mertid kan flyttas över. Enligt ledningen betyder skrivningen att ”minustid” också ska kunna flyttas över. Olika tolkningar av avtalet råder.

Om övertidsarbete utförs på arbetsgivarens initiativ utgår ersättning per arbetstimme uppgående till den fasta månadslönen x 12 dividerat med 1600 timmar. Enligt tidigare avtalsskrivning uträknas ersättningen genom att dividera den fasta månadslönen med 153. Timersättningen blev genom ändringen nästan 15 % högre jämfört med tidigare. En motivering till beräkningsmodellen är att timersättningen ska innehålla semesterersättning som en korttidsanställd timlärare inte annars erhåller. Timlärare erhåller ersättning uträknad som en procent av full tid om anställningen varar längre än en månad. En ordinarie anställd som vikarierar enstaka timmar erhåller timersättning enligt timlöneberäkning ovan multiplicerat med antal hållna undervisningstimmar. En ordinarie anställd som håller en extra kurs/studievecka erhåller timersättning enligt timlöneberäkning ovan multiplicerat med i avtalet angivna antal timmar (inkluderande undervisning samt för- och efterarbete).

Enligt landskapsförordningen har en studerande rätt till 30 timmar närundervisning per studievecka inom den grundläggande yrkesutbildningen. Den lärarledda undervisningen blir 22,5 timmar efter att raster dragits bort. En kurs inom Ålands lyceum omfattas enligt landskapsförordningen av 38 timmar. Vid schemaläggningen ryms inte 38 timmar inom en period utan i praktiken schemaläggs 33-34 timmar. Läraren får tillgodoräkna sig 38 timmar undervisningstid. Den lärarledda undervisningen blir 25 timmar efter att raster dragits bort.

4.1.3. Avtalets konsekvenser

Eftersom tidsåtgången per kurs och studievecka är på den avtalade nivån blir resultatet att årsarbetstiden för lärarna uppnås med färre undervisningstimmar jämfört med de undervisningstimmar lärarna i praktiken hade under tidigare avtal. Detta har medfört att arbetsgivaren måste anställa fler lärare för att kunna ordna alla kurser/studieveckor som ingår i den schemalagda undervisningen.

Det nya avtalet har varit gynnsamt för nästan alla lärare, i synnerhet för lärarna vid Ålands yrkesgymnasium. Bland språklärarna på Ålands lyceum finns missnöje med att avtalet inneburit fler undervisningstimmar jämfört med tidigare. Språklärarna hade å andra sidan låg undervisningsskyldighet, i svenska 15 timmar per vecka, enligt det gamla avtalet.

Det nya läraravtalet blev dyrt för arbetsgivaren. Under beredningen gjordes omfattande kalkyler på finansavdelningen. Man beräknade löner på individnivå på basen av de nya lönenivåerna och avtalade löneförhöjningar. Kostnadsökningen på basen av dessa parametrar uppskattades till 5 %. Kostnadsökningen som berodde på att antalet lärare ökade eftersom tidsåtgången per kurs/studievecka var så hög förmådde man inte beräkna.

Läraravtalets avtalsperiod följer läsåret och inleds den 1.8. För övriga landskapsanställda inleds avtalsperioden på våren. Det finns inte någon annan yrkesgrupp som kan få löneförhöjningar både i de allmänna förhandlingarna och i separata förhandlingar. Enligt förslaget som landskapsregeringen har lämnat till fackföreningarna våren 2013 ska lärarna erhålla samma allmänna löneförhöjningar och samma gropjusteringar som annan personal erhåller under den nya ramavtalsperioden som börjar den 1.4.2014.

Tabellen i bilaga 2 åskådliggör den maximala undervisningstiden en lärare kan ha inom ramen för årsarbetstiden. Tabellen visar också minimi undervisningstid samt annat lärararbete som behövs för att uppnå årsarbetstiden 1600 timmar. Endast gymnastiklärarna på Ålands lyceum kan i teorin nå den maximala undervisningstiden 990 timmar. För övriga ligger den teoretiska nivån lägre och i praktiken ännu lägre då annat lärararbete överstiger miniminivån 210 timmar.

En översiktlig analys av lärarnas arbetsplaner för läsåret 2013-14 ger vid handen att många lärares undervisningstid ligger nära minimigränsen 608 timmar. Det finns exempel på undervisningstid som ligger under minimigränsen i avtalet. Det förekommer tilldelning av tid per studievecka/kurs till språklärare utöver det som stipuleras i avtalet.

Slutsatser:

- Landskapsregeringens avtalsförhandlingsfunktion måste driva för arbetsgivaren viktiga frågor kraftfullare i avtalsförhandlingarna. Funktionen måste förstärkas med verksamhetsansvariga/kunniga när det är fråga om viktiga avtal som i detta fall. Avtalsförhandlingarna behöver aktivt stöd av finanschefen, berörd avdelningschef samt landskapsregeringens högsta tjänsteman.
- Endast de fackförbund som har medlemmar anställda inom Ålands gymnasium borde delta i läraravtalsförhandlingarna.
- Landskapsregeringen bör kunna förbättra kalkyleringen av kostnadsökningar som tecknande av tjänstekollektivavtal förväntas leda till.
- Om kalkylerna är osäkra borde valet att inte ingå avtal finnas med som ett starkt alternativ. Även om det alternativet i detta fall skulle ha orsakat stor oreda när Ålands gymnasium bildades.
- Av rättviseskäl ska det inte vara möjligt för någon yrkesgrupp att förhandla sig till löneförhöjningar både i de allmänna förhandlingarna och i separata förhandlingar.
- För yrkesgymnasiets del har en lärares undervisningstid blivit oskäligt låg i förhållande till den totala arbetstiden. Det har uppstått en orättvisa mellan lärarna på Ålands yrkesgymnasium och Ålands lyceum. Detta märks särskilt vid en jämförelse av timlönen för timlärare i bisyssla mellan de olika skolorna. Arbetsgivarens ursprungliga förslag till tidstilldelning per studievecka baserat på förhållandena under tidigare avtal var skäligt. Det är förvånande att arbetstagsidan fått igenom sina krav på denna punkt.
- Den kollegiala tiden, 200 timmar som inte behöver redovisas desto mera, bedöms som oskäligt hög.
- Arbetsgivaren måste sträva till att få mer undervisningstid för de medel som anslås till gymnasieutbildningen. Styrningen och kontrollen av annat lärararbete, inklusive den kollegiala tiden, måste förbättras betydligt jämfört med idag. Ledningen måste framförallt minska tilldelningen av tid till annat lärararbete. Det är svårt att hitta hållbara motiveringar till all den tid som reserveras för annat lärararbete i arbetsplanerna.
- Arbetsgivaren borde utnyttja sitt tolkningsföreträdare i avtalsfrågor kraftfullare än hittills.

- Timersättningen blir förhållandevis hög enligt avtalad kalkyleringsmodell. Den blir oskäligt hög för fast anställd personal som arbetar övertid, vilket borde rättas till i kommande avtalsförhandlingar.
- Ledningen måste förbättra schemalaggnings- och planeringen för att kunna eliminera övertid.
- Läraren ska inte kunna tillgodoräkna sig undervisningstid för timmar som inte är schemalagda (problemet med att bara 33-34 timmar av 38 timmar ryms i en period).
- Landskapsregeringen bör överväga att ändra landskapsförordningen för att de studerandes rättigheter och behov av lärarledd undervisning per studievecka respektive kurs ska tillgodoses på ett bättre sätt.

4.2. Personalsituationen

I förarbetet till den nya lagstiftningen finns skrivningar som ”en viss övertalighet kan uppstå bland den tillfälligt anställda undervisningspersonalen” och ”det kan uppstå en viss övertalighet inom området för skolans ekonomi och kansli”. Nedan personalsituationen inom Ålands gymnasium före och efter bildandet samt omräknat till årsverken.

Antal personal

	Adm	Fastighet	Städ	Kök	Lärare	Totalt
Ålands sjömansskola	3	3	4	3	22	35
Ålands yrkesskola	9	3	8	4	47	71
Ålands hotell- och restaurangsskola	4	1	4	1	10	20
Ålands vårdinstitut	3		1		9	13
Ålands handelsläroverk	3		2		8	13
Ålands naturbruksskola	2	1	3	2	3	11
Ålands lyceum	9	3	7	8	32	59
Läroavtalsutbildningen	2					2
Totalt	35	11	29	18	131	224
Ålands gymnasium 2011	37	10	28	18	145	238
Ålands gymnasium 2013	37	11	24	17	147	236

Antal årsverken

	Adm	Fastighet	Städ	Kök	Lärare	Totalt
Ålands sjömansskola	3	2,5	3,8	2,9	21,5	33,7
Ålands yrkesskola	8	3	8	4	46,5	69,5
Ålands hotell- och restaurangsskola	3,6	1	4	1	10	19,6
Ålands vårdinstitut	2,5		0,6		8,6	11,7
Ålands handelsläroverk	3		2		8	13
Ålands naturbruksskola	2	1	3	2	3	11
Ålands lyceum	9	3	7	6,5	31,6	57,1
Läroavtalsutbildningen	2					2
Totalt	33,1	10,5	28,4	16,4	129,2	217,6
Ålands gymnasium 2011	34,2	9,5	27,8	15,6	140,4	227,5
Ålands gymnasium 2013	34,4	10,4	23,6	14,8	138,1	221,3

Jämförelse med yrkesgymnasium i Finland

En jämförelse av Ålands gymnasium med motsvarande utbildningsanstalter i Svenskfinland är svår att göra. Verksamheten skiljer sig på olika sätt, t.ex. finns inte någon motsvarighet till Ålands lyceum inom de andra yrkesgymnasierna. Andra skillnader som t.ex. vuxenutbildningens omfattning och inkomstbringande rörelser (restauranger, frisörsalonger mm) finns också.

Ovan nämnda skillnader märks vid en jämförelse med Optima i Jakobstad. Optima är en samkommun som organiserar yrkesutbildningen för de i regionen deltagande kommunernas räkning. Eftersom verksamhetens storlek är ungefär på samma nivå som Ålands gymnasiums kan vissa jämförelser göras.

Optima har 1.531 studerande varav 371 är läroavtalsstuderande (grundläggande yrkesutbildning 50% och yrkesinriktad tilläggsutbildning 50%). Utgifterna är budgeterade till 20.189.000 € år 2014. Antal personal är för närvarande ca 300 (de detaljerade personaluppgifterna i fortsättningen är hämtade från Optimas hemsida och gäller år 2011 då totalt 264 var anställda). Optima har många fler läroavtalsstuderande jämfört med Ålands gymnasium. Optima är den enda svenskspråkiga specialyrkesläroanstalten i Finland. 11 personer arbetar med vuxenutbildning och arbetslivstjänster och 57 med yrkesinriktad specialundervisning. Antal lärare som arbetar med grundläggande utbildning på andra stadiet är 119.

Personal som i huvudsak sysslar med administrativa uppgifter uppgår till 39. Här ingår projektledare, kuratorer och hälsovårdare som inte finns inom Ålands gymnasium. Räknas dessa bort blir antalet 28. Inom fastighets- och servicefunktioner arbetar 38 personer.

Slutsatser:

- Ålands gymnasium har anlitat en konsult för att utreda städfunktionen. Rapporten visar att antal personal är för stort i förhållande till de ytor som ska städas. En jämförelse med Optima stöder denna slutsats. Städfunktionen bör ses över. Fastighetsfunktionen bör även ses över, särskilt om inbesparingar kan göras i beredskapen.
- Antalet lärare har ökat inom Ålands gymnasium. En jämförelse med Optima tyder på att det finns för många lärare. Skillnader i tjänstekollektivavtal kan vara en orsak. Det kan finnas andra förklaringar. Det skulle krävas en mer ingående analys av förhållandena på de olika skolorna för att kunna dra säkra slutsatser.
- Optima ansvarar för budgetering, rapportering och uppgörande av bokslut för sin verksamhet. Ålands gymnasium får hjälp av finansavdelningen med motsvarande uppgifter. Det finns flera skillnader som påverkar arbetsbördan inom administrationen. Möjligen finns en övertalighet inom Ålands gymnasiums administration men den är i så fall liten.
- Naturbruksskolan har lagts ner vilket bör noteras vid jämförelse av antal anställda före och efter Ålands gymnasiums tillkomst. Ålands gymnasium övertog arbetsgivaransvaret för sex av de elva anställda på naturbruksskolan.
- Ålands gymnasium borde ta fram en plan över hur man kan omorganisera och minska personalen genom naturlig avgång.

4.3. Budgetprocessen

Budgetprocessen har haft brister inom Ålands gymnasium. Budgeten för 2012 uppgjordes av ekonomichefen och dåvarande skolekonomer. Det var inte känt hur det nya läraravtalet skulle påverka ekonomin. Budgeten baserades på en erfarenhetsbedömning. Vid bokslutet 2012 noterades en överskridning av kostnaderna på 340.000 €. Inkomsterna översteg budgeten med 75.000 € varför den sammanlagda överskridningen blev 265.000 €.

Budgeten för 2013 uppgjordes ungefär på samma sätt som tidigare. Utbildningsledarna var inte involverade. Man hade inte full kontroll på vart alla lärare hörde och antalet lärare var inte korrekt. Läsåret 2011-12 var till ända och erfarenheterna från det kunde ha utnyttjats bättre även om allt inte var känt vid budgeteringstidpunkten i maj-juni.

Under 2013 märkte man att budgetramen inte kommer att räcka till. Främsta orsaken var ökade lönekostnader. Tilläggsbehovet uppskattades till 580.000 €. Omkring 100.000 € av denna summa var ökade handledningskostnader för närvarandestuderande som kommunerna debiterade. I tilläggsbudget upptogs sedermera efter beredning på finansavdelningen netto 290.000 € - tilläggskostnaderna beräknades till 360.000 € och inkomsterna beräknades öka med 70.000 €.

Under budgeteringen för 2014 involverades de programansvariga och biträdande rektorerna som tillträdde 1.8.2013. Kunskapen om antalet lärare och till vilka ansvarsområden de hör förbättrades därmed. I budgeten 2014 anslås 17.111.000 € i utgifter och 300.000 € i inkomster. Ekonomin kommer fortsättningsvis att vara en utmaning. I första tilläggsbudget 2012 framförs att utgifterna i budgeten 2015 inte borde få överstiga 16.500.000 €.

Slutsatser:

- Ekonomifunktionen måste ta ett fastare grepp om budgetprocessen och stöda ledningen bättre än hittills.
- Kostnadseffektiviteten inom Ålands gymnasium har försämrats märkbart eftersom kostnaderna stigit och antal studerande sjunkit. En kalkyl utgående från antal studerande i medeltal 2013, utgiften per studerande 2011, inflationsjustering 2 % per år samt beaktande av utgiftsökningar på grund av utökad verksamhet ger vid handen att budgetramen borde ligga kring 16.000.000 € år 2014. Utvecklingen är alarmerande.

4.4. Ekonomisk uppföljning

Utgifterna för gymnasieutbildningen på Åland har ökat kraftigt de senaste åren. I bilaga 1 finns en sammanställning av budget och utfall 2010 – 2013. Ökningen var drygt 1 miljon € från 2010 till 2011 då Ålands gymnasium startade. Ökningen fortsatte med knappa 1 miljon € 2012. På 2 år har nettoutgifterna ökat från 15 miljoner € till 17 miljoner €, en ökning med ca 14,4 %. Därefter har utgiftsökningen stävjats, i budgeten 2013 är ramen inklusive tilläggsbudget 16.670.000 € efter att inkomster om 470.000 € beaktats.

Den ekonomiska uppföljningen har varit bristfällig inom Ålands gymnasium. Det har varit problem med att få fram tillförlitliga rapporter. Då omorganiseringar skett har personal flyttats mellan olika ansvarsområden vilket medfört att bokföringen måste korrigeras för att personalkostnaderna ska bli riktiga i rapporterna. Landskapsregeringens ekonomisystem medger budgetuppföljning endast på momentnivå. För att få uppföljning per konto och objekt (ansvarsområde) måste siffrorna ytterligare bearbetas i Excel. Under slutet av 2013 har ekonomipersonalen tillsammans med finansavdelningen arbetat med att få korrekt rapportering på plats inför 2014.

Slutsats:

- Ålands gymnasium måste arbeta fram en bättre ekonomisk uppföljning. Man måste kunna presentera för finansavdelningen vilka rapporter som behövs på ett systematiskt sätt. För att rapporteringen ska bli riktig måste fakturorna konteras korrekt. Personalen måste läggas upp på ett riktigt sätt i lönesystemet för att bokföringen av lönerna ska bli korrekt. Ekonomifunktionen har en nyckelroll i detta arbete.

4.5. Schemaläggningen

När Ålands gymnasium inledde sin verksamhet hade ett gemensamt periodsystem införts i alla skolor. Inom Ålands lyceum hade periodsystemet tillämpats flera år och schemaläggningen fungerade bra. Inom Ålands yrkesgymnasium var periodsystemet relativt nytt och motstånd mot det nya existerade. Grunderna för en fungerande schemaläggning fanns inte på plats. Det uppstod följaktligen stora problem med schemaläggningen.

Ålands yrkesgymnasium har tillsatt en tillfällig tjänst som schemaläggare. Schemaläggaren har nära samarbete med IKT-handledaren som är insatt i den programvara som används för uppgiften. Schemaläggningen fungerar nu i stora drag men för vissa utbildningsprogram blir schemat klart ganska sent inför följande studieperiod.

Schemaläggningen är mer komplicerad inom Ålands yrkesgymnasium jämfört med Ålands lyceum. Många fler parametrar måste tas hänsyn till inom yrkesutbildningen - långa kurser pågår under flera perioder, vissa kurser kräver att hela dagar schemaläggs, små verkstäder kräver att klasser delas upp, lärande i arbete måste beaktas osv. Den högskoleförberedande utbildningshelheten (HUTH) som administreras av Ålands lyceum styr när allmänna ämnen i yrkesgymnasiet faller in i perioderna.

Enligt tjänstekollektivavtalet ska en arbetsplan för läraren fastställas före läsårets början. Eftersom det varit problem med schemaläggningen inom Ålands yrkesgymnasium har detta inte varit möjligt. Arbetsplanerna har blivit klara efter hand som schemaläggningen blivit klar. Inom Ålands lyceum fastställs arbetsplanerna i tid.

Slutsats:

- Schemaläggningen måste förbättras och bli klar i god tid för alla utbildningsprogram. Det finns ingen person som kan ersätta IKT-handledaren vid frånvaro. Schemaläggaren vid yrkesgymnasiet är även svår att ersätta. Ålands gymnasium måste ta fram en plan för hantering av den här risken.

4.6. Administrationen

Ålands gymnasiums bokföring och löneräkning sköts av landskapsregeringens finansavdelning. Underlag för löneberäkningen skickas av personalhandläggarna per post till löneräkarna. I snitt skickas drygt 100 olika typer av underlag per månad. Underlag för de ca 900 fakturor som Ålands gymnasium ställer ut årligen postas till faktureringen. Leverantörsfakturorna utgör den största volymen, ca 8000 per år. Fakturorna konteras och godkänns i landskapsregeringens fakturahanteringssystem av respektive kontoansvarig inom gymnasiet. Betalningarna sköts av finansavdelningen. 1 person beräknas arbeta med Ålands gymnasiums löneräkning och ungefär 1,5 personal med fakturahantering och övrigt inom redovisningen.

Det finns ett principbeslut angående inköpsrättigheter. Om inköpet överstiger 20.000 € fattar styrelsen beslut. Inköp över 10.000 € beslutas av förvaltningschefen. Upp till 10.000 € har rektorerna, IT-chefen, ekonomichefen samt utbildningsledaren för vuxenutbildningen rätt att fatta beslut om. Biträdande rektorerna kan fatta beslut om inköp upp till 5.000 € - beslutet borde uppdateras eftersom där nämns utbildningsledare som inte finns längre efter omorganiseringen. För mindre summor finns inga fastställda regler. Ganska många personer inom organisationen gör inköp.

Landskapsregeringens upphandlingsregler har i allmänhet följts vid större inköp av varor och tjänster. Det finns också exempel där reglerna inte har följts till punkt och pricka. Inom kosthållningen påbörjades nyligen samordnade inköp av torra varor tillsammans med ÅHS och Folkhögskolan. Därefter kommer de samordnade inköpen att omfatta även andra livsmedel.

Slutsatser:

- Ålands gymnasium bör få access till landskapsregeringens fakturerings- och lönesystem och där kunna registrera uppgifter i större utsträckning än idag. Arbetstid kan sparas om dessa rutiner utvecklas.
- Styrningen av vilka tjänstemän som har rätt att göra inköp för Ålands gymnasiums räkning bör förbättras och dokumenteras. Oklarheter vid konteringen och godkännande av inköpsfakturor kan på detta sätt undvikas och göra processen smidigare.
- Ålands gymnasium bör arbeta vidare med att i alla sammanhang iaktta landskapsregeringens upphandlingsregler.

4.7. Övriga iakttagelser

Utbildningstjänster är den enskilt högsta utgiftsposten - 810.000 € i budget 2014 - efter personalutgifterna. Där ingår bland annat utgifterna för läroavtal, vuxenutbildningens kurser samt praktik för sjöfartsstuderande och närvårdare. Kommunerna har ingått ett avtal som medför ökade lönekostnader för närvårdare som handleder. Ersättningen (15 % per timme) är på en oskäligt hög nivå jämfört med motsvarande ersättning i riket. För Ålands gymnasium innebär detta en ökning av utgifterna från 40.000 € till 120.000 € årligen.

Inom vuxenutbildningen köps kurser från Yrkesakademien i Österbotten och Axxell. Arrangemanget uppfattas som förhållandevis dyrt. För att Ålands gymnasium ska kunna ta hand om detta själva måste skolan skaffa de examensrättigheter som krävs för en fristående examen. Ålands gymnasium måste stärka lärarkompetensen och ansöka om rättigheterna hos utbildningsstyrelsen. Idag har man vissa examensrättigheter men inte alla som skulle behövas.

Ålands gymnasium har en relativt stor årlig utgift för busskorterna för de studerande – 350.000 € i budget 2014. Trafikavdelningen administrerar avtalen med bussbolagen gällande kollektivtrafiken. Landskapsregeringen fattar beslut om taxorna för personbefordran. Enligt överenskommelse ska taxorna för studerandes busskort ligga på 2006 års nivå. Taxorna för personbiljetterna har sänkts sedan dess. Avtalen med bussbolagen reglerar det kilometerstöd landskapsregeringen betalar för kollektivtrafiken. Överenskommelsen om vilken nivå skolbusskorterna ska ligga på samt skoltransporternas andel av den totala finansieringen finns inte dokumenterad i form av beslut eller avtal.

När Ålands gymnasium bildades övertogs antagningen av studerande från AMS. En sekreterare är dedikerad för dessa arbetsuppgifter. Stöd från IT-chefen behövs och systemunderhållsutgifter uppstår emellanåt eftersom det system som används är föråldrat. Övertagandet av studerandantagningen har inneburit merutgifter om drygt 40.000 € på årsbasis.

Den yrkesinriktade specialundervisningen är resurskrävande. Verksamheten har utökats under senare år. Förutom den linje som funnits inom hotell- och restaurangprogrammet (HRC) startades även yrkesinriktad specialundervisning inom teknikområdet (YST) inför läsåret 2012-13. Nyanställd personal har medfört att utgifterna ökat med ca 110.000 € per år.

Slutsatser:

- Ålands gymnasium bör sträva till att skaffa de examensrättigheter som behövs för att eliminera köp av dyra kurser utifrån.
- Vid jämförelse av utgifter före och efter Ålands gymnasiums tillkomst måste större verksamhetsförändringar och utgifter som beror på faktorer som Ålands gymnasium inte kan påverka beaktas.

Mariehamn, den 27.02.2014



Dan Bergman
landskapsrevisor

BILAGA 1

Ålands gymnasium	2010		2011		2012		2013	
	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall
Ålands sjömansskola (exkl. skolfartyg)	2 479 000	2 539 237,68	1 372 000	1 622 004,95				
Ålands yrkesskola	4 463 000	4 467 337,07	2 831 000	2 863 249,80				
Ålands hotell- och restaurangsskola	1 745 000	1 705 154,21	902 000	1 061 177,24				
Ålands vårdinstitut	1 111 000	1 079 425,29	556 000	656 236,85				
Ålands handelsläroverk	1 136 000	1 118 797,70	580 000	641 484,02				
Ålands naturbruksskola	918 000	842 319,24	426 000	438 456,25				
Ålands lyceum	3 305 000	3 332 416,24	2 005 000	2 038 403,77				
Läroavtalsutbildningen	600 000	478 568,14		324 086,78				
Ålands gymnasium			7 490 000	7 052 888,15	16 747 000	17 524 778,41	17 140 000	
Utgifter totalt	15 757 000	15 563 255,57	16 162 000	16 697 987,81	16 747 000	17 524 778,41	17 140 000	
Inkomster	-499 000	-629 429,16	-472 000	-530 394,88	-369 000	-444 576,85	-470 000	
Utgifter netto	15 258 000	14 933 826,41	15 690 000	16 167 592,93	16 378 000	17 080 201,56	16 670 000	
Budgetram när anslag i tidigare års budget beaktats	15 588 000		16 600 000		16 815 111			
Anm ärkning: I utfallskolumnerna ingår användning av tidigare års anslag								
Antal studerande	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014			
Ålands sjömansskola	155	168						
Ålands yrkesskola	291	307						
Ålands hotell- och restaurangsskola	114	105						
Ålands vårdinstitut	106	131						
Ålands handelsläroverk	126	120						
Ålands naturbruksskola	37	30						
Ålands lyceum	418	431	457	459	478			
Ålands yrkesgymnasium			820	776	707			
	1247	1292	1277	1235	1185			
Studerande i medeltal per kalenderår	2010	2011	2012	2013				
	1269,5	1284,5	1256	1210				
Utgift per studerande	11 386,58	12 334,38	13 598,89	13 776,86				
Anm ärkning: 2013 är utgiften per studerande beräknad på budget								

BILAGA 2

En lärares maximala och minimala undervisningstid per ämnesområde

	Ålands yrkesgymnasium			Ålands lyceum		
	teoretiska	yrkes	gymnastik	teoretiska	praktiska	gymnastik
Max. undervisningstimmar per läsår	990	990	990	990	990	990
Undervisningstimmar per studievecka (sv) / kurs	30	30	30	38	38	38
Max. antal sv / kurser per läsår	33	33	33	26	26	26
Max. antal sv / kurser per läsår inom årsarbetstiden	26	28	30	22	26	26
Timmar per sv / kurs för för- och -efterarbete	23	19	16	25	15	12
Undervisningstimmar	780	840	900	836	988	988
Förtroendearbets tid	598	532	480	550	390	312
Min. antal timmar annat lärarbete	210	210	210	210	210	210
	1588	1582	1590	1596	1588	1510
Komplettering för att uppnå förtroendearbets tid					10	88
					1598	1598
Min. antal sv / kurser per läsår	21	21	21	16	16	16
Min. undervisningstimmar per läsår	630	630	630	608	608	608
Min. antal timmar för- och efterarbete	483	399	336	400	240	192
Min. undervisningstimmar per läsår	630	630	630	608	608	608
Min. antal timmar för- och efterarbete	483	399	336	400	240	192
Min. antal timmar annat lärarbete	210	210	210	210	210	210
	1323	1239	1176	1218	1058	1010
Komplettering för att uppnå förtroendearbets tid					160	208
Antal timmar annat lärarbete för att uppnå 1600 timmar	277	360	360	382	382	382
Årsarbetstiden	1600	1600	1600	1600	1600	1600