

**LANDSKAPSREVISIONEN**Dokumentnamn
EffektivitetsrevisionDatum
20.02.2017Nr
9/2017**Till Ålands lagting****Granskning av personalförsörjningen inom landskapets
allmänna förvaltning****Innehåll**

1.	Sammanfattning	2
2.	Organisationen	3
3.	Styrdokument	4
3.1.	Personalförsörjningsplanen	4
3.2.	Riktlinjer för rekrytering	5
3.3.	Tjänstemannalagen	6
3.4.	Tjänstekollektivavtalet.....	8
4.	Behovsprovningar och behovsutredningar	8
5.	Tjänstetillsättningar.....	9
5.1.	Dispenser	11
6.	Årsverken	12

1. Sammanfattning

Syftet med granskningen har varit att bedöma efterlevnaden av landskapsregeringens personalförsörjningsplan. Särskilt skrivningen om ”restriktiv anställningspolitik – ett system för prövning av vakanta tjänster” har granskats. Även efterlevnaden av tjänstemannalagens bestämmelser om behovsutredningar vid nyinrättade och ombildade tjänster har ingått i granskningen. Landskapsregeringens riktlinjer för rekrytering har granskats särskilt avseende ledigansläende, dispensförfarande samt uppgörande av rekryteringspromemoria vid tillsättande av högre tjänster.

Granskningens viktigaste rekommendationer:

- 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.
- Förutom för tidsbegränsade uppdrag/projekt borde tillfälliga tjänster 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. I detta avseende borde reglerna för tjänstemän i hög grad vara likadana som reglerna för anställda i arbetsavtalsförhållande.
- 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.
- 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.
- 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).
- Fallen där tillfälliga förordnanden utfärdas utan konkurrensutsättning (ledigansläende enligt regelverket) och följs av utnämning till ordinarie tjänst är särskilt anmärkningsvärda. Genom att hantera tjänstetillsättningar strikt enligt regelverket undanröjs eventuella tvivel om opartisk handläggning.
- 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.

2. Organisationen

Landskapsregeringens organisation regleras i landskapslag (1998:70) om Ålands landskapsregerings allmänna förvaltning (senast ändrad i ÅFS 2014/57) samt landskapsförordning om landskapsregeringens allmänna förvaltning (ÅFS 2016/90). Allmänna förvaltningen består av sex avdelningar – regeringskansliet, finansavdelningen, social- och miljöavdelningen, utbildnings- och kulturavdelningen, näringsavdelningen samt infrastrukturavdelningen. Dessutom finns det en lagberedning om vilken det finns särskilda bestämmelser i landskapslag (1972:13) om lagberedningen och landskapsförordning (1998:121) om lagberedningen.

I landskapsregeringens delegeringsbeslut (senaste uppdatering fastställd den 5.1.2017, tidigare versioner gällde under granskningsperioden) regleras bland annat i vilken ordning beslut fattas vid tjänstetillsättningar.

Anställande av förvaltningschef avgörs i plenum vid föredragning av vicelanträdet. Sedan den 1.11.2012 fullgör en tillfällig tjänsteman som förvaltnings- och utvecklingschef och en tillfällig tjänsteman som avdelningschef för regeringskansliet de uppgifter som ankommer på den vakanta tjänsten som förvaltningschef.

Anställande av övriga avdelningschefer och lagberedningschef avgörs av lanträdet vid enskild föredragning av förvaltningschefen.

Anställande av biträdande avdelningschef, byråchefer samt myndighetschefer och rektorer som ankommer på allmänna förvaltningen avgörs vid enskild föredragning på föredragning av berörd avdelningschef.

Avdelningschef avgör genom tjänstemannabeslut anställande, uppsägning och förflyttning av personal förutom när det gäller ovan nämnda tjänster. Undantag från behörighetskrav (dispens) beviljas av avdelningschef.

I delegeringsbeslutet sägs att övriga personalärenden handläggs vid regeringskansliets personalenhet respektive finansavdelningens avtals- och pensionsbyrå om inte annat följer av annat stadgande.

Personalenheten utvecklar, samordnar och följer upp landskapsregeringens personalpolitik, verkar som stödjande funktion och rådgivare inom personaladministrativa området samt ansvarar för personalbokslut, kompetensutveckling, arbetsmiljö, jämställdhetsplanering, företagshälsovård och friskvård. Personalchefen är chef för enheten.

Vid avtals- och pensionsbyrån handläggs ärenden som gäller kollektiva avtal och tolkningen av dem, de landskapsanställdas rättsliga ställning, tjänsteregleringar samt pensioner. Avtalschefen är chef för byrån.

Under senare år har det saknats kontinuitet på chefstjänsterna. Förutom ordinarie innehavare har flera personer innehaft tjänsterna som vikarie och tjänsteförrättande.

Rekommendationer:

- 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.
- Hanteringen av personalfrågorna skulle bli effektivare i en gemensam stabsfunktion. Personalenheten och avtals- och pensionsbyrån borde slås ihop.

3. Styrdokument

3.1. Personalförsörjningsplanen

En personalförsörjningsplan fastställdes av landskapsregeringen den 16.11.2009. På grund av omfattande pensionsavgångar och ett krympande ekonomiskt utrymme stod landskapsförvaltningen inför stora utmaningar när det gällde att tillgodose personal- och kompetensbehovet. Det konstateras bland annat att förvaltningen har ett omedelbart behov av en konkret handlingsplan som anger hur landskapsregeringen i en god personalpolitisk anda hanterar de personalminskningar som är oundvikliga.

Riktlinjerna i planen ska tillämpas vid allmänna förvaltningen och underlydande myndigheter och inrättningar förutom Ålands hälso- och sjukvård som ska upprätta en egen personalförsörjningsplan.

I planen redogörs för nuläget (2009) när det gäller antalet tjänster samt preliminära pensionsavgångar under perioden 2010-2014. Det framgår att verksamheternas preliminära bedömning är att närmare 30 tjänster kan vara möjliga att dra in som en följd av pensioneringar under perioden fram till och med 2014. De flesta av dessa tjänster, 23 stycken, finns inom allmänna förvaltningen. Uppskattningen bygger på att dagens (2009) verksamheter i det närmaste förblir

oförändrade. De förändringar i personalstrukturen som aviseras förutsätter istället effektiviseringar samt i vissa fall utökade köptjänster.

I en grundläggande strategi för personalbudgetering slås bl.a. följande fast:

- Tillfälliga tjänster och arbetsavtalsförhållanden granskas i syfte att dessa ska bli färre.
- Anslag för nya tillfälliga tjänster upptas enbart för en specifik uppgift som ska utföras under en bestämd tid (ett tidsbegränsat projekt). Avsikten är att en tillfällig tjänst upphör när den bestämda tiden för tjänsteförhållandet utgår enligt förordnandet.
- Det eftersträvas att tjänster och arbetsavtalsförhållanden som blir vakanta genom naturlig avgång dras in eller upphör. Därför granskas alla tjänster och arbetsavtalsförhållanden vars innehavare under budgetåret uppnår sin individuella pensionsålder eller fyller 65 år skilt för sig.
- Tillika som antalet tjänster på sikt ska bli färre behöver verksamheter utvecklas och ny kompetens tillföras. I första hand ska detta ske genom omstrukturering av verksamheter och omfördelning av resurser utan att antal anställda ökar.

Alla verksamheter uppmanas iakttä restriktivitet gällande all rekrytering. En anställning ska alltid föregås av en prövning där även andra alternativ utretts. Ett system för prövning av ordinarie tjänster eller tillsvidaregällande arbetsavtalsförhållande som under pågående budgetår blir vakanta genom naturlig avgång slås fast:

- Vid allmänna förvaltningen fattas ett beslut om att en tjänst lämnas vakant, eller att den får tillsättas, av ansvarig ledamot i landskapsregeringen vid enskild föredragning.
- Anhållan om prövning av en tjänst görs på en särskild blankett.
- Innan beslut om tjänsten fattas ska ärendet behandlas i ledningsgruppen samt ett gemensamt yttrande från förvaltningschefen, finanschefen och personalchefen vid allmänna förvaltningen inhämtas.

I ledningsgruppens protokoll från den 10.2.2016 noteras att personalförsörjningsplanen från 2009 är bindande för allmänna förvaltningen

Rekommendation:

- Personalförsörjningsplanen togs fram för sju år sedan. Inaktuella uppgifter, till exempel om pensionsavgångar, borde uppdateras. Planen borde ses över.

3.2. Riktlinjer för rekrytering

Riktlinjer för rekrytering antogs av landskapsregeringen den 20.6.2012. I dokumentet beskrivs en systematisk metod för rekrytering och urval genom vilken såväl allmänna principer för rekrytering som grundlagens allmänna utnämningsskäl för offentliga tjänster tas i beaktande. Riktlinjerna gäller vid landskapsregeringens allmänna förvaltning och är i tillämpliga delar riktgivande för landskapsregeringens underlydande myndigheter.

En rekrytering ska alltid föregås av en tydlig behovsanalys, då frågan om omfördelning av arbetsuppgifter och ansvar prövas. Hänsyn ska tas till förvaltningens och avdelningens personalbehov på såväl kort som lång sikt. I det här skedet utreds även om det finns behov av att förflytta någon anställd till den vakanta tjänsten. Systemet med prövning av vakanta tjänster enligt riktlinjerna i personalförsörjningsplanen från 2009 ska iakttas.

Beslut om ledigansläende (delgivning av ledig tjänst) fattas på samma nivå som anställningsbeslutet. En ordinarie tjänst måste alltid ledigansläs innan den tillsätts utom vid förflyttning av tjänsteman. Tjänst kan ledigansläs på nytt eller ansökningstiden förlängas. Objektivt skäl för att lediganslä en tjänst på nytt är till exempel att ingen sökande uppfyller behörighetsvillkoren eller att ingen sökande bedöms som tillräckligt lämplig eller kompetent för tjänsten. Enbart få sökande till en tjänst anses inte vara tillräckligt som skäl för att lediganslä den på nytt.

En vikarie, interimistisk handhavare av tjänst eller tillfällig tjänsteman kan anställas utan ledigansläende när

- tjänsteförhållandet varar högst sex månader
- tjänsteförhållandet varar högst ett år och det är möjligt att ge en person som redan är anställd inom förvaltningen ett förordnande

Om det finns särskilda skäl kan landskapsregeringen i ett enskilt fall medge undantag (dispens) från de behörighetskrav som föreskrivits för en tjänst. (5a § tjänstemannalagen). En ansökan om dispens måste inges före ansökningstiden för den ledigansläagna tjänsten går ut.

Dispens kan komma i fråga enbart beträffande de formella behörighetsvillkoren för en tjänst. Ett beviljande av undantag förutsätter vanligtvis att bristen i formell kompetens kan ersättas av andra meriter. Lång och lämplig arbetserfarenhet, eller ett särskilt specialkunnande, kan uppväga brister i kravet på en viss examen. En specifik examen kan ersättas av en annan examen som har lämplig inriktning för den aktuella tjänsten. I fall det finns flera behörighetsvillkor, till exempel krav på både examen och en viss arbetserfarenhet, prövas vart och ett för sig. Arbetserfarenhet kan inte ersätta en viss examen om erfarenhet tillika är ett av behörighetsvillkoren. Dispensförfarande bör användas restriktivt.

Innan beslut om anställning fattas upprättas en rekryteringspromemoria i vilken rekryteringsprocessen och omständigheter som ligger till grund för beslutet dokumenteras. En helhetsbedömning med poängsättning av utnämningsskäl bör finnas. Sammantaget ska detta bilda ett tydligt beslutsunderlag.

3.3. Tjänstemannalagen

I tjänstemannalag (1987:61) för landskapet Åland stadgas om landskapstjänstemän och tjänster vid verk och inrättningar som lyder under landskapsförvaltningen samt om tjänsteförhållanden. Åland har enligt självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet inom detta område. För landskapets anställda i arbetsavtalsförhållande gäller arbetsavtalslagen (FFS 2001/55) eftersom detta område enligt självstyrelselagen är rikets behörighet.

En ändring av tjänstemannalagen trädde i kraft den 1.9.2013 (ÅFS 2013/45). Bland annat infördes bestämmelser om att inrättande, indragning samt ombildning av tjänst ska föregås av en behovsutredning. Grunderna för inrättande och indragning av tjänst beskrivs i lagen. Vid inrättande ska det av behovsutredningen tydligt framgå att det finns ett långsiktigt behov av tjänsten. Motiveringarna ska åtminstone omfatta information om:

- på vilken grund en viss kompetens behövs och, i de fall tjänsteuppgifterna grundar sig på lag, hänvisningar till lagstiftningen,
- hur uppgifterna sköts i nuläget och om flera anställda sköter motsvarande uppgifter, vilket inkluderar en bedömning av om det inom myndigheten finns någon annan tjänsteman eller arbetstagare som kan sköta uppgifterna i stället för att en ny tjänst inrättas,
- huruvida inrättandet ingår i en omorganisering och vilka konsekvenser omorganiseringen förväntas ha för verksamheten samt
- de ekonomiska konsekvenserna, vilket omfattar en bedömning av om tjänsten kan inrättas med beviljade anslag.

Landskapsregeringen kan vid behov anställa tillfälliga tjänstemän. Närmare reglering om när en tillfällig tjänst kan skapas och på vilka grunder förordnande sker saknas. Bestämmelser om ledigansläende saknas i lagen (finns nedskrivet i riktlinjerna för rekrytering). Tillfällig tjänsteman får sägas upp då skäl därtill föreligger. Närmare precisering saknas.

Inom landskapsförvaltningen förekommer det allmänt att tillfälliga tjänster fortlöper år efter år. Besked till innehavaren om fortsättning kan formellt ges först efter att budgeten godkänts. Om det godkänns i budgetbehandlingen att en tillfällig tjänst inrättas ordinarie måste den ledigansläs. Den person som innehaft tjänsten tillfälligt får så gott som alltid tjänsten. Övriga sökande har små möjligheter och känner i många fall inte till hur systemet fungerar.

Rekommendationer:

- Förutom för tidsbegränsade uppdrag/projekt borde tillfälliga tjänster 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. I detta avseende borde reglerna för tjänstemän i hög grad vara likadana som reglerna för anställda i arbetsavtalsförhållande.
- 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.
- Förutom de skäl som nämns i denna granskning finns flera andra skäl som talar för en modernisering av tjänstemannalagen. Landskapsregeringen borde med det snaraste ta initiativ till en översyn av lagen.

3.4. Tjänstekollektivavtalet

I landskapets tjänstekollektivavtal ingår det lönesystem som tillämpas inom allmänna förvaltningen. Systemet består av löneklasser från A1 till A36. I tabellen anges månadslönen för varje löneklass som grundlön samt efter ålderstillägg. Allmänt lönetillägg om 121,24 per månad tillkommer. Ålderstillägg beviljas efter 3 år, 5 år, 8 år, 11 år, 15 år respektive 18 år i tjänst. Anställning hos annan arbetsgivare, med för tjänsten relevanta arbetsuppgifter, får räknas tillgodo vid anhållan om ålderstillägg.

Rekommendation:

- 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.

4. Behovsprövningar och behovsutredningar

Avvikelser mot systemet för prövning av vakanta tjänster samt upprättandet av behovsutredningar för nyinrättade och ombildade tjänster har noterats avdelningsvis. Resultatet ses nedan:

Avvikelser mot behovsprövningar och behovsutredningar 2012-2016	Behovs- prövning	Behovs- utredning
Regeringskansli	2	1
Finansavdelningen		
Social- och miljöavdelningen	1	1
Utbildnings- och kulturavdelningen	1	
Näringsavdelningen		
Infrastrukturavdelningen		
Lagberedningen		
Byggnadsbyrå / Fastighetsverket	3	
Totalt	7	2

Vakanta tjänster har i regel tagits upp för behandling i ledningsgruppen. Dokumentation saknas gällande en avdelningschefstjänst samt två tjänster inom tidigare byggnadsbyrå/fastighetsbyrå. Av de övriga sju tjänsterna i tabellen ovan handlar det i fyra fall om behov av förflyttningar där en diskussion i ledningsgruppen antagligen inte lett till ett annat resultat.

Enligt praxis har nyinrättade tjänster och tjänsteombildningar som godkänts i budgetbehandlingen inte tagits upp i ledningsgruppen. Förfarandet kan ifrågasättas eftersom huvudsyftet för behandling i ledningsgruppen varit att utreda omplaceringsbehov.

Dokumentation av gemensamt yttrande från förvaltningschefen, finanschefen och personalchefen gällande vakant tjänst finns endast i några fall.

Behovsutredningar har nästan alltid uppgjorts. De två fall där det saknas rör förflyttning till en nyinrättad tjänst samt inrättande av en tjänst som varit tillfällig under många år. Antal avvikelser ska ställas i relation till totalt 52 inrättade/ombildade tjänster under perioden 2013-2016 (manuellt sammanräknat eftersom statistik saknas) där behovsutredning borde finnas.

Rekommendationer:

- 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).
- Landskapsregeringen har inte helt kunnat leva upp till skrivningarna i personalförsörjningsplanen. Beslut om tillsättande av vakant tjänst fattas inte av ansvarig landskapsregeringsledamot. Gemensamt yttrande från förvaltningschefen, finanschefen och personalchefen har sällan erhållits. Skrivningar i styrdokument borde ändras om de visar sig vara oändamålsenliga. Eller så följer man det som bestämts.

5. Tjänstetillsättningar

Genomgången av tjänstetillsättningar under åren 2012-2016 baseras på rapporter från landskapsregeringens ärendehanteringssystem W3D3. Kompletterande material och förklaringar har inbegärts från avdelningarna. Omkring 1250 tjänstetillsättningar har omfattats av granskningen. Tyngdpunkten har lagts på ordinarie tjänster och tillsvidaregällande arbetsavtalsförhållanden samt tillfälliga tjänster över 6 månader.

Avvikelser mot riktlinjerna för rekrytering avseende reglerna om ledigansläende och uppgörande av rekryteringspromemoria har noterats avdelningsvis. Följande tabell åskådliggör resultatet:

Avvikelser mot riktlinjer för rekrytering 2012-2016	Pragmatisk hantering	Bristfällig hantering
Regeringskansli	4	7
Finansavdelningen	1	3
Social- och miljöavdelningen	2	4
Utbildnings- och kulturavdelningen		6
Näringsavdelningen		2
Infrastrukturavdelningen		5
Lagberedningen		
Byggnadsbyrå / Fastighetsverket		3
Totalt	7	30

Kolumnen ”pragmatisk hantering” avser tjänstetillsättningar där riktlinjerna formellt inte följts. Landskapsregeringen har valt en pragmatisk väg för att lösa ett väsentligt problem tillfälligt. 4 fall rör tillfälliga förordnanden för centrala ledningsfunktioner i förvaltningen, 1 fall rör förlängning av chefsförordnande vilket borde delgivits, 2 fall rör delgivning av en cheftjänst som ledde till att 2 personer anställdes tillfälligt.

Den mest förekommande felaktigheten/bristen vid tjänstetillsättningar är att tillfälliga tjänster över 6 månader inte lediganslås eller att man genom många korta förordnanden kringgår regeln. Intern rekrytering till tillfälliga tjänster över 1 år utan lediganslående förekommer också. Ytterst få fall har påträffats där rekryteringspromemoria/helhetsbedömning saknas (endast tjänster i högre löneklasser omfattades av denna del av granskningen).

Det finns flera fall där korta tillfälliga förordnanden följts av ett längre förordnande men någon delgivning enligt regelverket har aldrig skett. Därefter har en ordinarie tjänst funnits att söka. Personen som fått dessa icke-konkurrensutsatta förordnanden har hamnat i ett fördelaktigt läge vid utvärderingen av de sökande och väljs till tjänsten. Regelverket har kringgåts vilket medför att det finns orsak till att det kan uppstå misstankar om opartisk handläggning av tjänstetillsättningen.

Enligt 25 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland får i landskapsregeringens beslut i utnämningssärenden inte sökas ändring genom besvär. Motsvarande besvärsförbud följer även av 61 § tjänstemannalag för landskapet Åland.

Rutinerna kring användningen av W3D3 vid tjänstetillsättningar varierar mellan avdelningarna. I en del fall har det varit problematiskt och medfört ett omfattande arbete att hitta all dokumentation för att kunna förklara bakgrunden till en tjänstetillsättning. Tjänstetillsättningsärenden har i några fall inte registrerats som personalärende och saknas därmed i rapporterna och underlaget för granskningen. Via sökningar i systemet har en del ärenden hittats men det är inte säkert att alla tjänstetillsättningsärenden 2012-2016 finns med i materialet för granskningen.

Rekommendationer:

- Ärendehanteringssystemet W3D3 har varit i bruk nästan 10 år inom förvaltningen. Fortfarande finns oklarheter kring hur systemet ska användas och rutinerna mellan avdelningarna skiljer sig. Landskapsregeringen borde överväga att centralisera användningen av systemet till registratorskontoret. Sekreterartjänster på avdelningarna borde flyttas till en centraliserad stabsfunktion för att åstadkomma enhetliga och effektiva ärendehanteringsrutiner inklusive ändamålsenlig hantering av systemstödet.
- Fallen där tillfälliga förordnanden utfärdas utan konkurrensutsättning (lediganslående enligt regelverket) och följs av utnämning till ordinarie tjänst är särskilt anmärkningsvärda. Genom att hantera tjänstetillsättningar strikt enligt regelverket undanröjs eventuella tvivel om opartisk handläggning.

5.1. Dispenser

Under åren 2015-2016 har dispenser beviljats 7 gånger vid tjänstetillsättningar i löneklasser över A22. Under samma period tillsattes 28 ordinarie tjänster i dessa löneklasser (förflyttningar inte medräknade). Dispenser beviljades därmed i 25 % av fallen. Motsvarande analys av åren 2014-2016 visar att dispens beviljats i 22 % av fallen. Beaktas enbart tjänstetillsättningar i löneklasser över A24 erhålls 31 % för åren 2015-2016 respektive 24 % för åren 2014-2016. Analysen visar att dispensförfarandet inte används restriktivt såsom föreskrivs i riktlinjerna för rekrytering.

Relevant arbetserfarenhet anges väldigt sällan som ett behörighetsvillkor för en tjänst. Det är i regel endast meriterande med erfarenhet av liknande arbetsuppgifter. För att underlätta rekryteringen förekommer ändringar av behörighetsvillkoren. Högskoleexamen med lämplig inriktning är numera ett vanligt behörighetsvillkor. Det förekommer att kravet på högre högskoleexamen för högvälönade tjänster ändrats till enbart högskoleexamen.

Utvecklingen pekar på svårigheterna att rekrytera till en del tjänster inom förvaltningen. Det har varit särskilt svårt att locka tillräckligt kompetenta sökande till vissa cheftjänster och specialisttjänster.

Under granskningen av tjänstetillsättningar upptäcktes några fall där hanteringen varit exceptionell. Observera att framförd kritik riktas mot landskapsregeringens förfaringssätt och absolut inte mot ifrågavarande enskilda tjänstemän och deras sätt att sköta sina åligganden. Kort redogörelse av iakttagelserna:

- Landskapsregeringen söker förman till en enhet där behörighetskravet är examen på högskolenivå med lämplig inriktning. 3 månader senare lediganslås samma tjänst på nytt men nu med behörighetskravet ”examen på högskolenivå med lämplig inriktning eller annan examen”. Person med examen rätt långt från högskolenivå utnämns till tjänsten utan att dispens behöver beviljas.
- Landskapsregeringen ombildar en tjänst. Den nya tjänsten får en lönenivå som ligger 5 löneklasser högre än den gamla. Innehavaren av tjänsten flyttas över till den nya förmanstjänsten där behörighetskravet är högskoleexamen med lämplig inriktning. Personen har lämplig erfarenhet och utbildning men måste få dispens eftersom utbildningen trots allt ligger ganska långt från högskoleexamen.
- Landskapsregeringen har utan ledigansläende förordnat en tillfällig tjänsteman två år efter varandra. Lönen ligger på en nivå där behörighetskravet inom förvaltningen enligt praxis varit högre högskoleexamen. Numera förekommer även högskoleexamen. Personen har yrkeshögskoleexamen.
- Landskapsregeringen har utfärdat tillfälliga, årliga förordnanden för en tjänsteman under drygt 15 år. Löneklassen ligger på en nivå där behörighetskravet i regel är högskoleexamen. Personens utbildning når inte upp till gymnasialstadienivå.
- Landskapsregeringen utannonserade en tillfällig tjänst i löneklass där behörighetskravet i allmänhet är högskoleexamen. Behörighetskravet sattes i detta fall till examen efter gymnasialstadienivå. Person med examen på gymnasialstadienivå har innehaft den tillfälliga tjänsten under flera år.

Rekommendationer:

- Det finns skillnader mellan avdelningarna i synen på utformandet av behörighetsvillkor och beviljandet av dispenser. Landskapsregeringen borde fastställa enhetliga riktlinjer för att säkerställa likabehandling av arbetssökande. Nedskrivna principer för beviljande av dispenser i riktlinjerna för rekrytering kan utvecklas och även intas i tjänstemannalagen. Praxis för utformning av behörighetsvillkor för tjänster i de olika löneklasserna finns inte nedskrivet.
- Högre högskoleexamen borde inte överges som behörighetsvillkor för högvärlönde tjänster. Problemen med rekrytering borde i stället tacklas genom en översyn av lönesystemet inom landskapsförvaltningen.

6. Årsverken

Följande tabell åskådliggör hur antal årsverken utvecklats inom allmänna förvaltningen under åren 2012-2016.

Antal årsverken	2012	2013	2014	2015	2016
Regeringskansli	37,7	41,8	43,2	42,1	41,2
Finansavdelningen	40,4	38,2	41,2	40,9	43,4
Social- och miljöavdelningen	20,5	19,4	16,9	18,8	20,8
Utbildnings- och kulturavdelningen	53,8	51,6	50,8	47,5	49,5
Näringsavdelningen	36,4	37,5	37,2	36,7	36,7
Infrastrukturavdelningen	29,4	32,2	32,0	30,6	32,0
Lagberedningen	9,0	9,4	9,6	9,4	9,9
Byggnadsbyrå / Fastighetsverket	18,1	16,4	15,6	17,0	19,7
Totalt	245,3	246,5	246,5	243,0	253,2

Anm.

- Beaktat att IT-personal (5,0 årsverken) 2015 flyttades från finansavd till Ada (inkluderat i finansavd årsverken)
- Beaktat att personal (1,0 årsverken) 2015 flyttades från social/miljö till ombudsmannamyndigheten (inkluderat i social/miljö årsverken)
- Beaktat årsverken som 2015 flyttades från social/miljö till Fastighetsverket (exkluderat i social/miljö årsverken)
- Beaktat årsverken som 2015 flyttades från utbildning/kultur till Fastighetsverket (exkluderat i utbildning/kultur årsverken)
- Beaktat årsverken som 2015 flyttades från näringsavd till Fastighetsverket (exkluderat i näringsavd årsverken)
- Personal som flyttats från andra avdelningar och myndigheter till Fastighetsverket är inte medräknade i Fastighetsverkets årsverken
- Beaktat att 4 tjänster (3,7 årsverken) 2015 flyttades från Fastighetsverket till infrastrukturavd (bortdragna från infrastrukturavd årsverken och adderade till Fastighetsverkets årsverken)
- Beaktat att 2016 flyttades 1 städtjänst från utbildning/kultur till Fastighetsverket och en halvtids städtjänst till serviceenheten på regeringskansliet (inkluderat i utbildning/kultur årsverken)
- Lantbruksavbytare är inte medräknade i näringsavd årsverken
- Säsongsanställd personal vid museer inte medräknade i utbildning/kultur årsverken
- Förflyttningen av 2 tjänster (ca 2 årsverken) 2014 från utbildning/kultur till näringsavd har inte medfört justeringar av respektive avdelnings årsverken

Beräkningarna baseras på rapporter vars framtagande kräver en del tilläggsinsatser från löneenheten. Tillräckligt systemstöd för att ta fram denna väsentliga information saknas. Rapporten med alla anställda per avdelning har manuellt justerats för bland annat tjänstledigheter, föräldraledigheter, deltidarbete och tjänstgöring under endast en del av året. Organisationsförändringar som skett genom åren har beaktats för att göra jämförelser relevanta. Syftet har varit att inkludera den personal som har självstyrelsegården, museibyggnaden samt fastighetsverkets kontor som sin huvudsakliga arbetsplats.

38 tjänster har inrättats under åren 2012-2016. 13 av dessa nyinrättade tjänster har lett till nyanställningar under den granskade perioden. De övriga berör i huvudsak tjänster som varit tillfälliga under många år samt att en annan motsvarande eller nästan motsvarande tjänst indragits. Ombildningar av tjänster som varit vakanta några år har lett till ytterligare 3 nyanställningar.

Indragna tjänster 2012-2016 uppgick till 17. Totalt ledde indragningarna till 5 personal färre inom förvaltningen. Av dessa utgjorde 3 pensioneringar samt 2 omplaceringar vilket medförde att nyanställningar undveks. De övriga berör tjänster som inrättats inom fristående myndigheter samt inrättande av motsvarande eller nästan motsvarande tjänst på nytt vid ett senare tillfälle. I ett fall drogs en tjänst in men under flera år fanns en motsvarande tjänst som tillfällig. Den tillfälliga tjänsten saknades i tjänstetablån (budgetunderlag som tidigare fanns som bilaga till budgeten), vilket är anmärkningsvärt.

Under åren 2012-2016 har 57 personers anställningsförhållande avslutats på egen begäran eller på grund av pensionering. 6 personer har inte ersatts. 3 av dem är pensioneringarna som nämns ovan. De 3 övriga rör tjänster där innehavarna redan avslutat sin anställning och indragning av tjänsterna planeras 2017.

Under senare år har ett antal enmans-myndigheter grundats för olika tillsynsuppgifter. Åda Ab har bildats för att handha IT-drift och -utveckling för den offentliga förvaltningen på Åland. Fastighetsverket startade sin verksamhet 2016. Det har uppstått fler av landskapet finansierade tjänster för arbetsuppgifter som tidigare handhåfts av allmänna förvaltningen. Antal årsverken för att sköta samma uppgiftsområden har ökat mer än vad tabellen ovan visar.

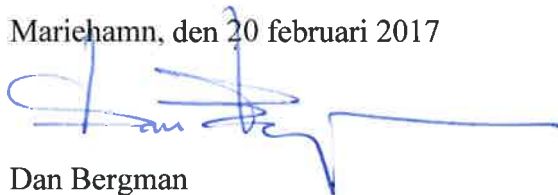
Under granskningen efterfrågades förvaltnings- och utvecklingschefens samt alla avdelningschefers inställning till att ta initiativ till en ”total genomlysning” av sin avdelning. Utomstående konsult borde upphandlas vilket naturligtvis kräver budgetanslag. I ett sådant arbete genomgås inte bara avdelningens processer och enskilda tjänstemäns arbetsuppgifter utan också hur avdelningens utomstående intressenter bedömer servicenivån. Dylika uppdrag utförs i allmänhet inte av revisorer utan av konsulter inom organisationsutveckling och ledarskap.

De spontana svaren från de tillfrågade varierade från öppet intresse (en person) till inget intresse (en person) av en ”total genomlysning”. Däremellan var svaren avvaktande med frågeställningar och invändningar som sammantaget tolkas som övervikt för svalt intresse.

Rekommendationer:

- 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.

Mariehamn, den 20 februari 2017



Dan Bergman
Landskapsrevisor