



EFFEKTIVITETSREVISIONER 2025

SAMMANFATTNING, KOMMENTARER

1. Effektivitetsrevision av pensionssystemet

Utförd av revisionsbyrå BDO

- Ansvar för pensionssystemet behöver definieras och formaliseras så att helhetsansvaret över hela systemet, dess risker och interna kontroll inklusive rapporteringen och budgeteringen definieras och formaliseras. Tillsynen, laglighetsövervakningen av systemet behöver stärkas.
- Med tanke på pensionssystemets ekonomiska betydelse för Landskapet anser BDO att interna kontrollen, interna revisionen och riskhanteringen behöver förstärkas och formaliseras.
- Pensionsfonden har tillgångar som täcker 68,92 % av pensionsskulden per 31.12.2024. Detta är relativt högt men samtidigt är antalet anställda inom landskapsförvaltningen som hör till detta system rätt lågt (680 anställda) vilket gör att pensionsinbetalningarna till pensionsfonden inte är så höga. Detta innebär en högre belastning på Landskapets budget.
- En framåtblickande helhetsrapportering behöver tillkomma där det på lång sikt tas ställning till
 1. Pensionsansvaret och utvecklingen av det
 2. Fonderingens tillräcklighet och inverkan på Landskapets ekonomi
 3. Utvecklingen av framtida kostnader så de kan beaktas i budgetramarna
 4. Utvecklingen av fondens avkastning och avkastningens påverkan på möjligheterna till uttag.
- Bland riskfaktorerna kopplade med pensionsansvaret nämns livslängdskoefficienten (ökad eller minskad livslängd), ändringar i pensionslagstiftningen och ändring i invalidpensionsfrekvensen.

Landskapsrevisionens kommentarer till effektivitetsrevision av pensionssystemet:

Landskapsrevisionen gav en extern revisor i uppdrag att utföra effektivitetsrevisionen för att säkerställa ett oberoende perspektiv, då landskapsrevisorn ingår i det aktuella pensionssystemet.

Vid effektivitetsrevisionens slutförande gjordes dock noteringar, i vilka Landskapsrevisionen är av avvikande mening. Följande kommentarer ges, då noteringarna gäller sådana begränsningar i utredningen som bedöms kunna ha inverkan på slutsatserna.

Uppdraget som gavs hade följande rubrik:

Är landskapets förvaltning av ett eget pensionssystem förenligt med Landskapslagen om landskapets finansförvaltning (ÅFS 2012:69), 1 kap. 1 § och 2 kap. 10a §?

1 kap. 1 § - sund ekonomisk förvaltning baserad på principer om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet

2 kap. 10 a § - Landskapsregeringen kan göra ekonomiska åtaganden som medför kostnader under en längre tid än ett budgeterat anslag avser, om det är nödvändigt för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande.

I uppdraget ingick att göra en benchmarking av förvaltning av arbetspensionssystem, med målsättning att ta lärdom av motsvarande verksamhet i riket (Keva), och få en uppfattning av "best practice", för att utvärdera om nuvarande förvaltning är optimal för åländska förutsättningar, utöver att konstatera lagenlighet.

Landskapsrevisionen konstaterar att inga intervjuer har gjorts med ansvariga för förvaltningen.

I effektivitetsrevisionen beaktas inte heller gällande kvalificeringskrav för ledningen av arbetspensionssystem (FFS 66/2016, 3 kap 9 § 3 mom. och 3 kap 14 § 2 mom.), vilka tillämpas för VD och styrelse även inom den offentliga sektorn (Keva).

Landskapsrevisionen är av avvikande mening i följande punkter:

- att ingen försäkringssakkunnig på VD- eller styrelsenivå har hörts under utredningen utgör en väsentlig begränsning, då verksamheten i fråga är komplex. Det framkommer inte heller huruvida landskapets ledning av pensionssystemet efterlever gällande krav på god sakkunskap inom arbetspension. Kravet utgör en form av kvalitetssäkring, och att avstå från tillämpning av kravet med hänvisning till egen lagstiftningsbehörighet, är till nackdel för både åländska pensionstagare och framför allt för åländska skattebetalare. De förvaltningsuppgifter och befogenheter som Keva har i riket, har landskapet på Åland (ÅFS 2016:76 2 § 2 mom.). Rimligtvis bör landskapet då också stå under samma krav som ställs på Keva (FFS 66/2016), i den utsträckning motsvarande uppgifter utförs på Åland.
- slutsatsen om att budgetmedel används på ett sparsamt, effektivt och ändamålsenligt sätt bedöms vara oförenlig med den externa revisorns samtliga observationer av otydlig ansvarsfördelning samt avsaknad av formaliserad tillsyn, intern kontroll och riskhantering ur ett helhetsperspektiv. I kombination med avsaknad av kvalificeringskrav, indikerar detta att landskapets pensionssystem inte sköts på samma nivå som sådana arbetspensionssystem som tillämpar dessa regelverk. Landskapsrevisionen konstaterar att regelverken har uppkommit för att skydda pensionstagare och är att betrakta som en minimi-nivå. Med beaktande av komplexiteten hos de risker som ingår i

verksamheten, utgör styrning på helhetsnivå en förutsättning för att kunna efterleva krav på sparsamhet och effektivitet. Till den här delen har utredningen enligt Landskapsrevisionen inte bekräftat förenlighet med ÅFS 2012:69 1 kap. 1 §.

- Det framkommer inte av utredningen att pensionssystemet utgör en nödvändighet för att landskapets löpande verksamhet ska fungera tillfredsställande. Utredningen har därmed inte bekräftat förenlighet med ÅFS 2 kap. 10 a §.

Landskapsrevisionens slutsatser på basen av den här effektivitetsrevisionen är att åländska pensionstagare inom detta pensionssystem för närvarande inte åtnjuter samma trygghet som pensionstagare i riket, vad gäller förvaltningen av pensionssystemet. Detsamma gäller åländska skattebetalare utanför pensions-systemet, som kommer att betala eventuella, avvikande marginaler från uppskattningar baserade på nuläget. Det finns inte beräkningar (stresstester eller scenarioanalyser) på vilka belopp sådana avvikelser skulle kunna röra sig om, även om man har konstaterat att sådana avvikelser skulle kunna få en betydande inverkan. Detta utgör en stor osäkerhet för budgetmedel under en lång tid i framtiden.

Samtidigt kvarstår osäkerhet kring förenlighet med regelverken för användning av budgetmedlen. Ett pensionssystem som förvaltas utan tillräcklig sakkunskap eller helhetsstyrning, kan inte uppfattas vara lika effektivt som en förvaltning innehållande dessa komponenter (vilket i omvärlden är ett minimikrav för att bedriva den här typen av verksamhet). Sparsamhet förutsätter att utvärdera flera alternativ och välja det mest kostnadseffektiva, samt att ha en helhetsuppfattning av ett eventuellt kostnadsbehov.

Med beaktande av att landskapets pensionssystem medför årligen återkommande väsentliga poster för budgetmedlen under en lång tid framöver, samt rådande osäkerhet kring framtida utveckling av pensionsskulden vid avvikelser från uppskattningar baserat på nuläget, behöver lagenlighet med gällande regelverk kring användning av budgetmedlen bekräftas. Vid en uppföljning av Landskapsregeringens vidtagna åtgärder till följd av den här effektivitetsrevisionen, kommer en benchmarking att inkluderas i utvärderingen av åtgärderna.

2. Utvärdering av landskapets budgetprocess

Effektivitetsrevision utförd av revisionsbyrå BDO

I effektivitetsrevisionen lyfts fram bl.a. följande:

Budgetering av skatteintäkter utifrån sannolikt utfall

- Vid jämförelse av grundbudgeten med det faktiska utfallet för åren 2021–2024 konstaterade BDO:s revisorer att utfallet väsentligt avviker till det positiva. Man anser att "kostnadsbudgeteringen över lag varit tillförlitlig men mönstret visar också att det varje år flöt in mera skatteintäkter av engångsnatur". Intäkterna av engångsnatur konstaterades vara återkommande och positiva. Lagtinget behandlar därmed enligt revisorerna ofta budgeten med ett mera pessimistiskt utgångsläge jämfört med det faktiska utfallet. Detta tyder på att de ekonomiska prognoserna från finansministeriet inte är tillräckligt träffsäkra eller att viktiga faktorer inte har beaktats vid budgetens upprättande.
- BDO anser dock att de scenarion som beskrivits i grundbudgeterna varit för pessimistiska och att "positiva avvikelser av engångsnatur är återkommande och att de väsentligt ändrar på helhetsbilden". Med beaktande av budgetens fullständighetsprincip är det viktigt att man utgår ifrån det mest sannolika utfallet och inte ett alltför pessimistiskt utfall eftersom det kan leda till att lagtinget inte har all information vilket kan påverka beslutsfattandet.
- Det viktigt att hålla isär effektiviseringsmål för att förbättra effektiviteten samt inbesparingsåtgärder som görs p.g.a. ansträngd ekonomi. Då lagtinget fattar beslut om inbesparingar är det viktigt att lagtinget har rätt bild om Landskapets verkliga ekonomiska läge. Därför bör t.ex. skatteinkomster budgeteras enligt ett sannolikt utfall och inte för försiktigt.

PAF:s regelverk

- Regelverk för PAF-medel och dess användningsändamål behöver ses över. Landskapet har ca 90 miljoner euro i outnyttjade PAF-medel, vilket motsvarar flera år av PAF-medelsutdelningar.

Koncernredovisning samt dotter- och intressebolag

- Konstateras vidare att budget 2025 inte innehåller några avkastningskrav på dotter- och intressebolag och landskapsregeringen upprättar inget separat koncernbokslut i samband med årsredovisningen. Detta innebär att landskapets koncernöverskott, tillgångar och ekonomiska ansvar inte redovisas.
- Landskapsregeringen bör med ovan stående som grund och för att få en helhetsmässig bild av Landskapets ekonomi överväga att tillämpa koncernredovisning eller alternativt en koncernrapport på samma sätt som finska staten.

Ändringsbudget

- Ändringsbudgetar bör användas restriktivt och endast för att korrigera verkligt oförutsedda händelser. Detta är viktigt för beslutsfattarnas effektiva planering för framtida investeringar och resurstilldelning. Överföringen till pensionsfonden av skatteintäkter vilka erhöles år 2024 kunde för att erhålla transparens ha hanterats i grundbudgeten i konkurrens med andra budgetanslag.

3. Ålands gymnasiums verksamhet och ekonomi idag samt framtida utmaningar

Effektivitetsrevision utförd av landskapsrevisor Kenneth Åkergård

Slutsatser:

Läraravtalet

- Användningen av arbetstimmarna för lärare är mer strikt reglerat i.o.m. det nya läraravtal som kommit med gymnasiereformen. Läraravtalet behöver ses över så att lärare som vill jobba mer kan ges möjlighet till betald övertid med speciellt fokus på att undervisningstiden ska öka
- En större flexibilitet (t.ex. beroende på utbildningsform och målgrupp) bör finnas i antalet undervisningstimmar som krävs per kompetenspoäng. Antalet timmar man tillämpar för uppnådd kompetenspoäng inom yrkesskoleundervisning är exempelvis som regel högre på Åland än vad dessa timmar är på fastlandet.
- Av de av löneharmoniseringen föranledda tilläggskostnaderna på 2,4 milj. euro år 2024 gick drygt 2 milj. euro till Ålands Hälso- och Sjukvård (ÅHS) vilket i sig indikerar att utfallet av löneharmoniseringen blev extra gynnsamt för ÅHS.

Ekonomiska styrning samt budgetuppföljning

- Den ekonomiska styrningen behöver effektiviseras och administrationen göras smidigare. En digitalisering av den ekonomiska administrationen behövs och här är gymnasiet på rätt väg då man har en tydlig strategi att digitalisera de ekonomiska processerna inom administrationen de allra närmaste åren.

Ny gymnasielag

- Den nya gymnasielagen (träder ikraft hösten 2026) handlar mycket om stöd till studerande t.ex. i form av förberedande utbildning (FUX). Den nya lagen inriktar sig exempelvis på stöd till elever som inte har tillräckligt stark svenska för studier på gymnasiet eller elever med problematisk skolfrånvaro men även

flera andra rent innehållsmässiga justeringar ingår i upplägget såsom att bestämmelserna om läroavtalsutbildning lyfts in i gymnasielagen.

- Det har kunnat konstateras att behovet av olika typer av stöd till studerande successivt har ökat under årens lopp och mycket av detta fångas upp i den nya gymnasielagen.
- Den nya gymnasielagen förutom att den innehåller många viktiga beståndsdelar med stöd till elever i behov av dylikt. Detta kommer att innebära tilläggskostnader för gymnasiet, vilket inte bör tillåtas medföra negativa konsekvenser för gymnasiets budgetmässiga verksamhetsförutsättningar i övrigt.

Landskapslag om studie- och examensregister

- Lagtinget antog lagen *Integrering av åländsk utbildning i nationella studie- och examensregister*. Denna lag bereder bl.a. vägen för överföring av studieadministrativa uppgifter till den av utbildningsstyrelsen upprätthållna integrations-tjänsten/informationsresursen KOSKI där bl.a. nationella studierätter och prestationer samt avlagda examina samlas.
- En anslutning till Koski är en förutsättning för att Ålands gymnasium ska kunna ansluta sig till Studieinfo.fi som ansöknings- och antagningssystem för åländska studerande samt underlättar för studerande från andra länder att söka till studier på Åland.

Budgetmässiga utmaningar

- Gymnasiet har flera budgetmässiga utmaningar den närmaste tiden att tackla. Gymnasiet bör inte utan en skild budgetmässig konsekvensanalys åläggas den nivå av sparkrav som det finanspolitiska ramverket för fram. Detta för att få fram **minimikostnaden som behövs för att upprätthålla en kvalitativ undervisning på Ålands Gymnasium.**
- Därför vore det att rekommendera att det görs sparprioriteringar som baseras på konsekvensbedömningar för verksamheterna inom förvaltningen samt för de externa enheterna. Resultatet av detta kan bli att strukturella nedskärningar riktas mot vissa verksamheter medan andra verksamheter tillförs mer budgetmedel. **Det finanspolitiska ramverket ska totalt sett hållas men bör innehålla prioriteringar och konsekvensanalyser som slår olika på olika verksamhetsområden.**

Det är viktigt att Åland kan erbjuda sina ungdomar en bra gymnasial bas för framtida studier samt att kvalitativ grundläggande yrkesutbildning ska kunna erbjudas. Detta får inte riskeras av sparåtgärder utan att en konsekvensanalys av dylika åtgärder först görs.

Mariehamn den 27 februari 2026 Kenneth Åkergård, landskapsrevisor