



LANDSKAPSREVISIONEN

Dokumentnamn  
Effektivitetsrevision

Datum  
27.02.2020

Nr  
9/2020

**Till Ålands lagting**

## **Granskning av Data-, Lotteri- och Upphandlingsinspektionen**

### **Innehåll**

1. Sammanfattning .....	2
2. Inledning.....	3
3. Datainspektionen.....	4
3.1. Organisation.....	4
3.2. Verksamhet.....	5
3.3. Intern kontroll .....	6
4. Lotteriinspektionen .....	7
4.1. Organisation.....	7
4.2. Verksamhet.....	8
4.3. Intern kontroll .....	10
4.3.1. Arbetstid.....	10
4.3.2. Tjänsteresor och inköp .....	11
4.3.3. Övrigt .....	12
5. Upphandlingsinspektionen .....	13
5.1. Verksamhet.....	14
6. Omstrukturering av underliggande myndigheter .....	16

## 1. Sammanfattning

Samtliga granskade myndigheter är oberoende i sin verksamhet men administrativt underställda Landskapsregeringen. Begreppet ”administrativt underställd” är inte tillräckligt tydligt definierat i lagstiftningen och myndigheterna har tidvis tolkat begreppet alltför strikt till sin fördel.

På grund av den särartade ställningen som oberoende enmannamyndigheter finns det inte till alla delar fastställda rutiner för den interna kontrollen. Den sociala kontrollen saknas också. Det saknas uppföljning på arbetstid eftersom ingen arbetstidsstämpling sker, fakturor på inköp gjorda av myndighetscheferna själva godkänns även av dem själva i fakturahanteringsystemet och det finns ingen som kritiskt granskar inköpen. Resor godkänns av myndighetscheferna själva, vilket betyder att ingen på förhand tar ställning till behovet av eller ändamålsenligheten med resan. Det finns inga rutiner för att säkerställa att reseräkningarna omfattar all dokumentation som stöder de angivna uppgifterna i dessa.

Datainspektionens myndighetschef har tolkat Dataskyddsförordningen på ett strikt sätt avvikande från juridiskt sakkunniga inom förvaltningen när det gäller Landskapsregeringens övervakande funktion samt Landskapsrevisionens granskningsrätt. Myndighetschefen har i några tillsynsärenden hamnat på kollisionkurs med tillsynsobjekten. Smidighet är väsentligt för ett framgångsrikt tillsynsarbete.

För Lotteriinspektionen har konstaterats brister vid skötsel av tjänsten (oklarheter vid arbetstidsuppföljning, omotiverade inköp av IT-utrustning och möbler, bristande dokumentation av och otydligheter kring tjänsteresor, vilka inte förklarats på ett tillfredsställande sätt) vilka sammantaget utgör en grund för påföljd enligt tjänstemannalagen.

För Upphandlingsinspektionens del är förfarandena och arrangemangen kring t.f. och ordinarie myndighetschefens arbetstider och -arrangemang dåligt skötta. Det saknas dokumentation och uppföljning på arbetstider och utfört arbete.

Följande gemensamma rekommendationer har getts:

- Begreppet ”administrativt underställd landskapsregeringen” i lagstiftningen är otydligt och ger utrymme för tolkning. Det bör tydliggöras vilken styrning landskapsregeringen har gentemot underliggande myndigheter.
- Eftersom kansliarbetstid gäller för myndighetscheferna rekommenderas att arbetstidsuppföljning i flextidssystemet införs.
- Budgeterna är för stora i förhållande till det verkliga behovet.
- Man borde följa upp utredningen från 2017 om små myndigheter och vidareutveckla denna som grund för omorganisering och effektivisering av myndigheterna.

Följande rekommendationer har getts för Datainspektionen:

- Reseförordnanden ska inte godkännas av myndighetschefen själv, detta borde åläggas förvaltningschefen eller avdelningschefen vid regeringskansliet.

- Myndigheten bör inte tillåtas växa med flera personer eftersom en person mer än väl räcker för att sköta myndighetens verksamhet.

Följande rekommendationer har bl.a. getts för Lotteriinspektionen:

- Omfattningen av myndighetens verksamhet motiverar inte en heltidstjänst som myndighetschef och man bör överväga en omorganisering med en deltidstjänst eller en kombinerad tjänst för både Lotteri- och Upphandlingsinspektionen.
- Osedvanligt långa semestrar bör undvikas eller åtminstone förläggas till en tidpunkt som har minst inverkan på verksamheten.
- Reseförordnanden ska inte godkännas av myndighetschefen själv, detta borde åläggas förvaltningschefen eller avdelningschefen vid regeringskansliet.
- Vid avsaknad av kvitto på köp med kreditkort bör införas en tidsgräns där kostnaden dras av från lönen som privat kostnad ifall kvitto inte lämnas inom utsatt tid.
- Som en del av god intern kontroll borde inköp av IT och telekommunikationsutrustning vara dokumenterad så att det framkommer vad som köpts och när samt information om när den har tagits ur bruk eller ersatts och hur den därefter har hanterats.
- De brister som konstaterats vid skötseln av tjänsten bedöms som allvarliga och disciplinärt förfarande rekommenderas.

Följande rekommendationer har getts för Upphandlingsinspektionen:

- Avtal om distansarbete, deltidsarrangemang och rapporteringen av utfört arbete under dessa arbetstidsformer måste vara dokumenterad, fullständig, tydlig och i enlighet med tjänstekollektivavtalet.
- Myndigheten har varit obemannad i över 1 år och det ligger obehandlade ärenden på myndighetens bord. Dessa bör åtgärdas så fort som möjligt.
- Det är oklart om rapportering till EU-kommissionen har gjorts enligt upphandlingsdirektivet. Detta bör åtgärdas så fort som möjligt.
- Omfattningen av myndighetens verksamhet motiverar inte en heltidstjänst som myndighetschef och man bör överväga en omorganisering med en deltidstjänst, en kombinerad tjänst för både Lotteri- och Upphandlingsinspektionen eller köpa tjänsten utifrån enligt behov.

## 2. Inledning

Denna granskning omfattar tre fristående enmannamyndigheter: Datainspektionen, Lotteriinspektionen och Upphandlingsinspektionen. Utmärkande för dessa myndigheter är att de består av endast en myndighetschef och att de ansvarar för tillsynen samt bistår med information och rådgivning inom respektive område.

Samtliga myndigheter är oberoende i sin verksamhet men administrativt underställda landskapsregeringen. Upphandlingsinspektionen är underställd finansavdelningen medan Datainspektionen och Lotteriinspektionen är underställda regeringskansliet. Begreppet ”administrativt underställd” är inte tillräckligt tydligt

definierat i lagstiftningen och myndigheterna har tidvis tolkat begreppet alltför strikt till sin fördel.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörd myndighetschef (Upphandlingsinspektionen saknade myndighetschef vid granskningstillfället), förvaltningschefen samt tjänstemän vid allmänna förvaltningen.

Styrdokument:

Landskapslag (2019:9) om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen

Landskapslag (2019:74) om tillämpning på Åland av riks författningar om dataskydd

Landskapslag (1966:10) om lotterier

Landskapslag (2016:10) om Lotteriinspektionen

Landskapslag (2017:81) om Upphandlingsinspektionen

Landskapslag (2017:80) om tillämpning på Åland av rikslagar om offentlig upphandling

Landskapsförordning (2014:12) om verkställighet av landskapets budget

Lagen om offentlig upphandling och koncession (29.12.2016/1397)

Republikens presidents förordning (2018:49) om skötseln på Åland av vissa uppgifter enligt lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (FFS 2017/444)

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (Upphandlingsdirektivet)

Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning/GDPR)

Budget 2016 - 2020

Anvisningar för verkställande av budgeten 2019

Årsredovisningar 2016 – 2018

### **3. Datainspektionen**

#### **3.1. Organisation**

Myndigheten Datainspektionen inledde sin verksamhet 2008. Myndigheten leds av en myndighetschef som utnämns av landskapsregeringen för 6 år åt gången. Samma person kan utnämnas till tjänsten sammanlagt högst 18 år. Övriga tjänster än tjänsten som myndighetschef kan inrättas och indras av Datainspektionen efter att landskapsregeringens utlåtande har inhämtats. Under hösten 2019 har myndigheten inrättat en tillfällig tjänst på 25% som dataskyddsombud för perioden 1.11-31.12.2019. Datainspektionen hade som avsikt att göra tjänsten permanent, på deltid, från januari 2020, men budgetmedel beviljades inte för detta.

Fram till maj 2018 reglerades verksamheten genom landskapslagar om behandling av personuppgifter och Datainspektionen, men när den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR) trädde i kraft den 25.5.2018 upphävdes tidigare landskapslagstiftning genom ny lagstiftning som dock trädde i kraft först den 1.5.2019.

Myndigheten fungerar som en oberoende tillsynsmyndighet och bestämmer självständigt om sin verksamhet. Som underliggande myndighet till Landskapsregeringen är myndigheten ändå skyldig att iakttä landskapslagstiftning, tjänstekollektivavtal samt interna styr- och policydokument.

### 3.2. Verksamhet

Datainspektionen är en tillsynsmyndighet vars främsta uppgifter är att informera och ge rådgivning om tillämpning av dataskyddsförordningen, behandla klagomål från registrerade samt utföra tillsyn över tillämpningen av dataskyddsförordningen. Av dataskyddsförordningens artikel 57 framgår en detaljerad lista på de uppgifter som myndigheten ansvarar för. En stor del av dessa uppgifter torde inte vara aktuella i någon större omfattning på Åland. Datainspektionen har enbart mandat att utföra tillsyn inom den offentliga förvaltningen på Åland. Inom den privata sektorn är det Dataombudsmannens byrå i Helsingfors som utövar tillsynen. Där privata aktörer tillhandahåller offentliga tjänster (t.ex. Folkhälsan) har Datainspektionen mandat att utöva tillsyn gällande de specifika tjänsterna.

Budget och utfall för åren 2016 - 2020 framgår nedan.

Datainspektionen					
Verksamhetsutgifter	2016	2017	2018	2019	2020
Budget	136 000	139 000	151 000	150 000	145 000
Utfall	94 926	129 002	117 054	85 360	-

Myndigheten har årligen underskridit sin budget och har förhållandevis låga verksamhetskostnader förutom personalkostnaderna. Av myndighetens översikt i årsredovisningen för 2018 framhålls att myndighetens verksamhet inte är resurskrävande utöver humankapital och det finns inte anledning att tro att detta kommer att ändras väsentligt i framtiden. Det finns därför skäl att framöver justera budgeten till en mera realistisk lägre nivå.

Myndighetens verksamhet är inte av en sådan omfattning att det skulle motivera ytterligare personal. Myndigheten har omfattande information och blanketter på sin hemsida varvid behovet av direkt rådgivande funktion minskar. Dataskyddsombuden handhar även en sådan rådgivande roll och Datainspektionen kan istället fokusera på tillsyn och information.

Antal ärenden 2015 - 2019:

Datainspektionen					
Antal ärenden	2015	2016	2017	2018	2019
Rådgivning	25	101	107	30	20
Tillsyn	1	1	2	0	7

Rådgivningsärenden har riktat sig till både myndigheter, näringslivet och privatpersoner. Det slutliga antalet för 2019 framkommer av verksamhetsberättelsen. Rådgivningsärenden har minskat rejält under 2018 och 2019. Detta kan delvis bero på att dataskyddsombuden tillfrågats mera i rådgivningsärenden varvid Datainspektionens rådgivande roll minskat.

Antal tillsynsärenden har varit få fram till 2019, när hela 7 tillsynsärenden har initierats. Av dessa är 4 tillsynsärenden baserade på anmälningar, 2 baserade på riskbedömning och 1 en allmän övergripande tillsyn med avseende på annan regelefterlevnad av dataskyddsförordningen än behandling av personuppgifter (utnämning av dataskyddsombud inom den offentliga sektorn).

Myndighetens tillsyn som inte baseras på anmälan har varit inriktad på relativt smala/specifika områden istället för att fokusera på allmänna problemområden som bättre skulle gagna tillsynsobjekten som ett verktyg för bättre regelefterlevnad. Därtill har en strikt tolkning av lagstiftning tillämpats och tillsynsarbetet har upplevts som alltför formalistiskt vilket fördröjt och försvårat samarbetet. I några tillsynsärenden har myndighetschefen hamnat på kollisionskurs med tillsynsobjektet. Smidighet är väsentligt för ett framgångsrikt tillsynsarbete. Rimlighetsbedömning har inte beaktats vid tillsynen. Samtliga tillsynsärenden baserade på anmälan är ännu pågående.

### 3.3. Intern kontroll

Myndigheten är administrativt underställd landskapsregeringen vilket bland annat innebär att beslut som rör myndighetschefen och permittering av personal fattas av Landskapsregeringen. Vidare kan Landskapsregeringen *utfärda närmare bestämmelser om Datainspektionens ekonomiförvaltning och om vissa ärenden som hänför sig till tjänstekollektivavtalen samt till vilken del landskapsregeringen handhar skötseln av dessa uppgifter*. Av budgetanvisningarna framgår att förvaltnings- och utvecklingschefen granskar myndighetschefens för Datainspektionen resekostnader. Frånvaro i form av semester, tjänstledigheter och sjukdom rapporteras till frånvarorapportören vid regeringskansliet, ett förfarande som har fungerat bra.

Av myndighetschefens förordnande framgår att arbetstiden är heltid 36 h 45 min per vecka, vilket enligt tjänstekollektivavtalet innebär kansliarbetstid. Myndighetschefen ifrågasätter att kansliarbetstid avses, eftersom det inte uttryckligen framgår av förordnandet, och att det därför inte finns någon skyldighet att redogöra för arbetstiden. Myndighetschefen hävdar att muntlig tillåtelse getts att tillämpa förtroendearbetstid. Något sådant arbetstidsförfarande förekommer inte i kollektivavtalet och kan närmast jämföras med distansarbete, vilket inte rekommenderas för myndighetschefer. Det finns alltså ingen uppföljning av arbetstiden och ifall av distansarbete finns det inget avtal om detta.

Myndighetschefen godkänner numera sina egna tjänsteresor eftersom det anses ta för lång tid att få godkännande från Landskapsregeringens sida. Som motivering anges att egna utlägg för resans genomförande riskeras ifall den inte godkänns. Vidare anses att det är en lagstridig begränsning i myndighetens verksamhet ifall

tjänsteresor (främst till Bryssel) inte kan genomföras. Denna tolkning innebär att överordnad inte kan ta ställning till behovet av och ändamålsenligheten med en tjänsteresa.

Myndigheten förhåller sig också skeptisk till att landskapsregeringens interna policydokument, tjänstekollektivavtalet eller i vissa fall landskapslagstiftning skulle vara tillämpliga inom myndigheten med motiveringen att det äventyrar myndighetens oberoende enligt dataskyddsförordningen, samt att denna har företräde framom nationell lagstiftning.

Myndighetschefen har tolkat Dataskyddsförordningen på ett strikt sätt avvikande från tolkningen av juridiskt sakkunniga inom förvaltningen när det gäller landskapsregeringens övervakande funktion samt Landskapsrevisionens granskningsrätt.

### **Rekommendationer:**

- Begreppet ”administrativt underställd landskapsregeringen” i lagstiftningen är otydligt och ger utrymme för tolkning. Det bör tydliggöras vilken styrning landskapsregeringen har gentemot Datainspektionen.
- Eftersom kansliarbetstid gäller för myndighetschefen rekommenderas att arbetstidsuppföljning i flextidssystemet införs. I systemet går det att tidsredovisa via dator, mobiltelefon eller flexapparat. Systemet är alltså tillgängligt för alla tjänstemän, oavsett fysiskt tjänsteställe och koordinater visar var stämplingen har gjorts.
- Reseförordnanden ska inte godkännas av myndighetschefen själv, detta måste åläggas förvaltningschefen eller avdelningschefen vid regeringskansliet.
- Budgeten har varit överdimensionerad och det finns utrymme att minska den till en mera rimlig och verklig nivå.
- Myndigheten bör inte tillåtas växa med flera personer eftersom en person mer än väl räcker för att sköta myndighetens verksamhet.

## **4. Lotteriinspektionen**

### **4.1. Organisation**

Myndigheten Lotteriinspektionen bildades den 1.3.2017 som ett resultat av att Landskapslag (2016:10) om Lotteriinspektionen trädde i kraft den 1.1.2017. I samband med att lagen trädde i kraft ändrades också Landskapslagen (1966:10) om lotterier.

Myndigheten leds av en myndighetschef och har inga andra anställda. Myndighetens lagstadgade uppgifter är följande:

- ansvara för tillsyn över lotterier
- genomföra årlig kontroll av penningspelsverksamhet
- upprätta skriftlig dokumentation över resultatet av kontrollerna
- följa den allmänna utvecklingen inom de områden som regleras av lotterilagen

- arbeta preventivt genom att ta initiativ till nödvändiga förbättringar inom områdena ifråga
- ansvara för att fastställda mål uppnås
- informera samt ge råd och anvisningar

Myndigheten etablerades inledningsvis i kontorsutrymmen på Elverksgatan (kvarteret iTiden). Under 2018 tog myndighetschefen beslutet att flytta till utrymmen på Ålandsvägen, varvid hyran steg något. Landskapsregeringen informerades inte om flytten på förhand. Under februari 2020 kommer myndigheten, liksom Datainspektionen, att flytta till nya utrymmen på Styrmansgatan. Som motivering till flytten anges lämpligare utrymmen för Lotteriinspektionens verksamhet samt att gemensamma utrymmen bidrar till positiv social samvaro.

#### 4.2. Verksamhet

Verksamheten utgörs främst av tillsyn över lotterier, kontroll av penningspelsverksamhet, rådgivning och information. Kontrollen av penningspelsverksamhet gäller innehavaren av tillstånd för penningspel på Åland. Enligt lotterilagen § 5i ska anordnare av penningspel betala landskapet för kostnaderna för tillsynen. Av budgeten framgår att full täckning ska nås.

Budget och utfall framgår av tabellen nedan.

Budget	2016	2017	2018	2019	2020
Intäkter	0	190 000	150 000	128 000	125 000
Kostnader	-10 000	-189 000	-151 000	-128 000	-125 000
Nettoanslag	-10 000	1 000	-1 000	0	0
Utfall kostnader	-935	-100 327	-99 555	-91 744	-

Budgeten för åren 2017 - 2018 har varit överdimensionerad och justerats till en rimligare nivå från 2019. Personalkostnaderna utgör den största kostnaden följt av resekostnader som uppgår till ca 10 - 12% av totala kostnader. Detta är anmärkningsvärda siffror för en enmannamyndighet vars uppdrag gäller tillsyn på Åland. Fortfarande finns det utrymme att justera budgeten till en mera realistisk nivå.

På grund av det diariesystem som tillämpas har det inte varit praktiskt möjligt att exakt fastställa antal ärenden, men följande sammanställning har gjorts på basen av uppgifter från myndighetschefen:

Lotteriinspektionen			
Antal ärenden	2017	2018	2019
Tillstånd för varulotteri till myndighetens kännedom	-	19	16
Redovisning varulotterier	-	21	5
Tillsyn	1	1	1
Klagomål	4	10	9



Klagomålen är relativt få och i ett flertal fall inte ärenden för Lotteriinspektionen utan konsumentärenden eller ärenden för andra myndigheter. Det har från speltillståndsinnehavaren framkommit önskemål om bättre återkoppling vid klagomål för bättre service. Ett klagomål har inte handlagts inom rimlig tid, varvid kunden kontaktat speltillståndsinnehavaren igen. Med tanke på att antalet klagomål är relativt få borde myndigheten kunna handlägga klagomål utan onödigt dröjsmål.

Tillstånd för varulotterier ges av landskapsregeringen. Beviljade tillstånd skickas för kännedom till Lotteriinspektionen som har som uppdrag att utöva tillsyn över lotterier. Myndigheten har tagit fram ett elektroniskt formulär för redovisning av varulotteri som finns på myndighetens hemsida. Ingen återkoppling sker till landskapsregeringen.

Tillsynen gäller årlig kontroll av penningspelsverksamhet. Resultaten av kontrollerna ska dokumenteras skriftligt. Myndigheten kan utföra kontrollerna själv, anlita ett ackrediterat certifieringsorgan eller genom skriftlig överenskommelse ge anordnare av penningspel möjlighet att själv välja certifieringsorgan. Den årliga kontrollen har genomförts av ett organ som anordnare av penningspel själv har valt och Lotteriinspektionen har förordnat. Anordnare av penningspel betalar själva kostnaden för detta. Det ackrediterade organet sammanställer en rapport från kontrollen och tillställer Lotteriinspektionen en kopia. En viss kommunikation mellan Lotteriinspektionen och det granskande organet sker under arbetets gång och resultatet av kontrollen diskuteras med myndigheten, men myndigheten har ingen stor roll i arbetet.

Genom en överenskommelseförordning (2018:49) har tillsynsbehörigheten enligt lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism överförs från Polisstyrelsen till Lotteriinspektionen när det gäller penningspelsammanslutningar som avses i landskapslagstiftningen. Överenskommelseförordningen trädde i kraft den 1.7.2018. Av förordningen framkommer att de kostnader för tillsynen som överförs på Ålands landskapsregering och Lotteriinspektionen betalas av riket. Landskapsregeringen fakturerar årligen inrikesministeriet för tillsynen. År 2018 uppgick beloppet till 34 500 euro, och för 2019 har fakturerats 69 000 euro.

Tillsynen enligt ovannämnda överenskommelseförordning har utförts av det ackrediterade organet i samband med den årliga kontrollen, och har därmed inte ökat myndighetens arbetsmängd. Av Lotteriinspektionens verksamhetsberättelse för 2018 framgår att enligt överenskommelseförordningen ska myndigheten ersättas med motsvarande en heltidstjänst för arbetet med penningtvätt. Ersättningen från inrikesministeriet har inte tillgodoräknats Lotteriinspektionens budget utan regeringskansliets. Det kan anses rimligt med beaktande av att arbetsmängden p.g.a. överenskommelseförordningen inte ökat i den omfattning att det behövs ytterligare tjänster vid Lotteriinspektionen.

Förutom uppgifter som tillsynsmyndighet ska Lotteriinspektionen följa den allmänna utvecklingen inom sitt område. Myndighetschefen har bl.a. deltagit i direktörmöten för nordiska speltillsynsmyndigheter och ingått medlemskap i GREF (Gambling Regulators European Forum) och IAGR (International Association Gambling Regulators). Under hösten 2019 har även ingåtts medlemskap i Association

of Certified anti-money laundering specialists (ACAMS). Medlemskapet i ACAMS är privat och inte offentligt, vilket det borde vara, och därmed dyrare (930 USD istället för 630 USD). Myndighetschefen har inte kunnat ge en godtagbar förklaring till det dyrare privata medlemskapet.

Lotteriinspektionen ska årligen avge en verksamhetsberättelse till landskapsregeringen. Verksamhetsberättelsen för 2017 har funnits på myndighetens hemsida, medan verksamhetsberättelsen för 2018 på begäran har erhållits och inkommit till Landskapsregeringen i oktober 2019, när den även publicerades på hemsidan. I övrigt har hemsidan inte uppdaterats sedan 2018.

### **Rekommendationer:**

- Begreppet ”administrativt underställd landskapsregeringen” i lagstiftningen är otydligt och ger utrymme för tolkning. Det bör tydliggöras vilken styrning landskapsregeringen har gentemot Lotteriinspektionen.
- Lotteriinspektionens lagstadgade uppgifter utförs till största delen av ett externt anlitat organ, som dessutom finansieras utanför budgeten, dels av anordnaren av penningspel (årlig kontroll) och dels av inrikesministeriet (penningtvättillsyn). Det är inte motiverat med en tjänst på 100% att utföra resterande uppgifter och man bör överväga en omorganisering med en tjänst på deltid alternativt en kombinerad tjänst för både Lotteri- och Upphandlingsinspektionen.
- Med nuvarande upplägg är budgeten för stor i förhållande till myndighetens verkliga kostnader och behov.

### **4.3. Intern kontroll**

Myndigheten är administrativt underställd landskapsregeringen vilket bland annat innebär att beslut som rör myndighetschefen och permittering av personal fattas av Landskapsregeringen. Av budgetanvisningarna framgår att förvaltnings- och utvecklingschefen granskar myndighetschefens för Lotteriinspektionen resekostnader. I övrigt finns det ingen kontroll av myndigheten. Det finns ingen trovärdig arbetstidsuppföljning, myndighetschefen godkänner sina egna tjänsteresor och fakturor för inköp som han själv gjort.

Granskningen av Lotteriinspektionen har varit detaljerad eftersom det i ett tidigt skede framkom många oklarheter. Syftet har varit att kartlägga eventuella avvikelser från fastställda policier och riktlinjer för att bedöma om myndigheten fungerar i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet samt hur den interna kontrollen fungerar.

#### **4.3.1. Arbetstid**

Myndighetschefen har kansliarbetstid (36 h 45 min), men såsom för Datainspektionen sker ingen arbetstidsuppföljning genom stämpling av arbetstiden. Myndighetschefen har vid ett första möte den 23.9.2019 visat dokumentation på arbetstidsuppföljning på veckonivå. I ett senare skede har det uppgetts att arbetstidsuppföljning på timnivå ändå finns i Excelform och denna har på begäran erhållits först i början av januari 2020.

Den arbetstidsuppföljning som har erhållits är inte trovärdig och överensstämmer inte alltid med andra uppgifter. Som exempel kan nämnas att arbetstid har registrerats trots att det finns underlag som visar att det inte handlar om arbetstid. Myndighetschefen har förklarat icke-trovärdiga uppgifter som misstag.

Frånvaro såsom semester och sjukdom rapporteras till frånvarorapportören på regeringskansliet. Under 2019 har sex dagar kompensationsledighet hållits. Kompensationsledighet utgör ledighet istället för lön för övertidsarbete och beviljas på skriftlig anhållan. Det finns ingen sådan anhållan.

Myndighetschefen har under december 2018 till januari 2019 hållit semester i 6 veckor vilket inom kort tid åtföljdes av en tjänsteresa i en vecka. Under hösten 2019 har myndighetschefen varit frånvarande oavbrutet i cirka 2 månader p.g.a. sjukdom (8 dagar), semester (24 dagar), kompledighet (3 dagar) och tjänstledighet (7 dagar). Under denna tidpunkt har bl.a. den årliga kontrollen pågått, i vilken Lotteriinspektionen kan förväntas vara tillgänglig för frågor som ansvarig myndighet även om uppdraget utförs av ett utomstående organ. Det är myndighetens skyldighet att informera om längre frånvaro och förlägga semestern och övrig planerad frånvaro till sådan tidpunkt som har minst inverkan på verksamheten. Det är inte heller rimligt att bevilja tjänstledighet i samband med en längre semesterperiod vid en tidpunkt på året där behovet av myndighetens tjänster kan anses vara högre än t.ex. under sommaren.

#### **Rekommendationer:**

- Eftersom kansliarbetstid gäller för myndighetschefen rekommenderas att arbetstidsuppföljning i flexitidssystemet införs. I systemet går det att tidsredovisa via dator, mobiltelefon eller flexapparat. Systemet är tillgängligt för alla tjänstemän, oavsett fysiskt tjänsteställe och koordinater visar var stämplingen har gjorts.
- Osedvanligt långa semestrar bör undvikas eller åtminstone förläggas till en tidpunkt som har minst inverkan på verksamheten.
- Tjänstledighet borde inte beviljas i samband med längre perioder av annan frånvaro.
- Interna dokument för anhållan om ledighet bör användas även av underliggande myndigheter för att skapa en enhetlig rutin kring hantering av frånvaro.

#### **4.3.2. Tjänsteresor och inköp**

Myndighetschefen anhåller om och beviljar tjänsteresor åt sig själv, medan förvaltningschefen godkänner reseräkningarna i efterhand. Anhållan om tjänsteresa ska tillställas frånvarorapporten, vilket det ställvis har slarvats med. Myndighetschefen har haft cirka 30 resdagar per år (2017 och 2018), vilket framgår av tabellen nedan. Semester har ibland hållits i samband med tjänsteresorna eller två tjänsteresor har gjorts tätt in på varandra, varvid myndigheten har varit obemannad under längre tider.

Resdagar Lotteriinspektionen					
2017	antal dagar	2018	antal dagar	2019	antal dagar
Stockholm	5	London	5	London	4
Helsingfors	3	Stockholm	5	Helsingfors	3
London	5	Prag	5	Helsingfors	2
Stockholm	1	Sthlm-Hfors-Stholm	4	Cypern	5
Aalborg	5	Malta	5	Island	3
Stockholm	3	Köpenhamn	5		
Helsingfors	4	Helsingfors	1		
Budapest	5				
Helsingfors	3				
	<b>34</b>		<b>30</b>		<b>17</b>

Det har konstaterats otydligheter i dokumentationen kring resorna. Bland annat har noterats att angivna tidpunkter för tjänsteresa i reseräkningarna inte överensstämmer med tidpunkter enligt resebiljetter. De angivna tidpunkterna i reseräkningarna har ibland gagnat myndighetschefen som fått mera dagtraktamente utbetalt.

Hotellen har vid ett flertal resor varit anmärkningsvärt dyra alternativ och vissa hotellövernattningar kan klassas som privatboende eftersom de infaller före och/eller efter den egentliga tjänsteresan och det saknas dokumentation som styrker tjänsterelaterad övernattning i dessa fall. Vissa tjänsteresor saknar reseräkning eller dokumentation som visar syftet med resan. Avgiftsbelagda sittplatsbokningar även på korta flygresor har gjorts relativt ofta och kan inte anses motiverade, även om det handlar om små belopp. Principerna om sparsamhet och ändamålsenlighet har inte alltid iakttagits.

Myndighetschefen har bemött iakttagelserna och konstaterat att det dels handlar om felskrivningar dels att det är landskapsregeringens ansvar att kontrollera reseräkningarna. I vissa fall är förklaringarna inte tillfredsställande.

De oklarheter som har konstaterats i samband med resor (berättigande till dagtraktamente, hotellövernattningar utöver tjänsteresans längd, oklara resrutter och avsaknad av resedokumentation) är inte förenliga med god tjänstemannaplikt.

#### **Rekommendationer:**

- Man bör så fort som möjligt ta fram en resepolicy för tjänsteresor.
- Reseförordnanden ska inte godkännas av myndighetschefen själv, detta måste åläggas förvaltningschefen eller avdelningschefen vid regeringskansliet.
- Rutinerna för kontroll av reseräkningar borde ses över så att granskande person har tillgång till all dokumentation som stöder uppgifterna i reseräkningarna.

#### **4.3.3. Övrigt**

I samband med inköp med myndighetens kreditkort har kvitton inte alltid inlämnats trots upprepade uppmaningar från finansavdelningen. Detta skedde främst under

2018 och förbättringar har skett. I samband med representation finns det inte alltid angivet till vem eller vilka representationen riktar sig. Budgetanvisningarna är väldigt tydliga till denna del.

Alla fakturor godkänns i fakturahanteringssystemet av myndighetschefen och det finns således ingen kritisk granskning av inköpen. Detta är inte förenligt med god intern kontroll och utgör en risk för missbruk.

Vid myndighetens uppstart 2017 har IT- och telekommunikationsutrustning införskaffats via ÅDA Ab inom ramen för gällande ramavtal. Utöver denna utrustning har årligen köpts ny smarttelefon, bärbar dator och surfplatta och olika tillbehör. En del av den inköpta utrustningen kan inte anses nödvändig eller ändamålsenlig för verksamheten. Myndighetschefen har inte till alla delar på ett tillfredsställande sätt kunnat redogöra för behovet av att uppgradera befintlig utrustning så ofta. Inköpen utanför befintliga ramavtal motiveras med att myndigheten har behov av bättre alternativ än de som omfattas av ramavtalen, att administratörsbehörighet annars saknas för att kunna installera spel och program för speltillsyn samt att budgeten tillåter detta.

I samband med flytten till Ålandsvägen införskaffades möbler som inte kan anses vara nödvändiga för myndighetens verksamhet (bäddsoffa, byrå, tv-bord).

Brister vid skötsel av tjänsten (oklarheter vid arbetstidsuppföljning, omotiverade inköp av IT-utrustning och möbler, bristande dokumentation av och otydligheter kring tjänsteresor, vilka inte förklarats på ett tillfredsställande sätt) utgör sammantaget en grund för påföljd enligt tjänstemannalagen.

### **Rekommendationer:**

- Vid avsaknad av kvitto på köp med kreditkort bör införas en tidsgräns där kostnaden dras av från lönen som privat kostnad ifall kvitto inte lämnas inom utsatt tid.
- Den interna kontrollen hos underliggande myndigheter behöver förbättras. Det är inte rimligt att samma person gör inköp och godkänner fakturan för betalning.
- Inköp av IT utrustning utanför ramavtal borde inte tillåtas utan särskilt godkännande från Landskapsregeringen.
- Som en del av god intern kontroll borde inköp av IT och telekommunikationsutrustning vara dokumenterad så att det framkommer vad som köpts och när samt information om när den har tagits ur bruk eller ersatts och hur den därefter har hanterats.
- Det har konstaterats ett stort antal brister vid skötsel av tjänsten vilka bedöms som allvarliga och disciplinärt förfarande rekommenderas.

## **5. Upphandlingsinspektionen**

Myndigheten Upphandlingsinspektionen inrättades under 2017 som ett resultat av att Landskapslag om Upphandlingsinspektionen trädde i kraft 1.11.2017.

Upphandlingsmyndigheten är tillsynsmyndighet i enlighet med landskapslagen (2017:80) om tillämpning på Åland av riksförfattning om offentlig upphandling.

Vid myndigheten finns en tjänst som myndighetschef. Myndighetens uppgifter enligt ovanstående landskapslag är att sköta tillsynsuppgifter samt andra uppgifter som ålagts myndigheten. Enligt Upphandlingsdirektivet omfattar tillsynen kontroll av att upphandlingar genomförs i enlighet med direktivet. En rapport om tillsynen ska tillställas kommissionen vart tredje år.

Myndighetens tillsyn enligt direktivet gäller enbart upphandlingar över EU:s tröskelvärden (tröskelvärden inom klassiska sektorer: varor/tjänster 214 000 euro, byggtreprenader/-koncessioner 5 350 000 euro, hälso-/socialtjänster 750 000 euro). I rikslagstiftningen omfattar tillsynen även upphandlingar under EU:s tröskelvärden, vilket inte är fallet enligt landskapslagstiftning. Utanför tillsynen faller därmed en stor del av de offentliga upphandlingarna. Detta är en brist i landskapslagstiftningen. I samband med granskningen av upphandlingsprocesserna inom centralförvaltningen 2015 framkom att upphandlingsenheten framfört ett förslag om att den då planerade myndigheten även skulle övervaka upphandlingar under EU:s tröskelvärden. Funktionen skulle således fungera som en intern kontrollfunktion som kunde identifiera problemområden inom upphandlingarna och bidra till förbättrade upphandlingsprocesser.

### 5.1. Verksamhet

Myndigheten inrättades 2017 och kom igång med verksamheten 1.11.2017. Under uppstartskeppet belastades finansavdelningen med verksamhetskostnaderna som bestod av lönekostnaderna för en t.f. myndighetschef.

Budget och utfall för 2017 - 2020:

Upphandlingsinspektionen				
Verksamhetsutgifter	2017	2018	2019	2020
Budget	55 000	120 000	93 000	105 000
Utfall	0	7 507	21 745	-

Utfallet för 2019 består av hyreskostnader för verksamhetsutrymmen i kvarteret iTiden fram till september, när hyresavtalet sades upp, samt lönekostnader fram till april när myndighetschefen slutade.

Till att börja med sköttes verksamheten genom ett tillfälligt arrangemang med en t.f. myndighetschef som även innehade en tjänst som t.f. upphandlingsjurist. Arbetet sköttes främst på distans och med flexibel arbetstid, som inte definierades närmare i det distansarbetsavtal som skrevs redan den 21.10.2016 och gällde tillsvdare. Rapportering av arbetet skulle ske genom avstämningsmöte med förman. Arrangemanget skulle fortgå tills rekryteringen av en ordinarie myndighetschef slutfördes i september 2018. T.f. myndighetschefen arbetade på distans fram till maj 2018 när hon gick på föräldraledighet. Vid distansarbete ligger tyngdpunkten på rapporteringen och förmannens övervakning och uppföljning på

arbetets resultat och arbetsprestationerna. Ingen redovisning eller uppföljning av arbetstid eller -resultat har gjorts under perioden november 2017 till maj 2018.

Innehavaren av t.f. tjänsten utnämndes till myndighetschef fr.o.m. 10.9.2018. Eftersom personen ifråga befann sig på föräldraledighet vid tidpunkten för utnämningen gjordes ett tillfälligt förordnande från samma tidpunkt. Enligt detta skulle myndighetschefen istället arbeta på deltid motsvarande 1 - 2 dagar/vecka och rapportera arbetstimmar i en krysslista fram till att föräldraledigheten tog slut den 2.4.2019 och myndighetschefen skulle återvända på heltid till tjänsten. Det är oklart om arbetet har skett på distans eller inte. Det är oklart om det gamla distansarbetsavtalet från 2016 var gällande och det finns inget nytt avtal heller. Under perioden september-oktober 2018 har redovisats arbetstimmar men däremot ingenting under november-december.

Myndighetschefen sade upp sig i januari 2019 och arbetsförhållandet upphörde 31.3.2019. Från januari till slutet av mars 2019 har myndighetschefen genom semester och kompledighet varit ledig med full lön. Semestern härstammar från det tidigare arbetsförhållandet som t.f. upphandlingsjurist vid finansavdelningen. Vid övergången till tjänsten som myndighetschef borde ersättning för outtagen semester från den tidigare tjänsten ha betalats ut för att inte belasta myndigheten med kostnader som den inte har. Då hade man också tryggt en viss bemanning hos myndigheten genom förordnandet om deltidarbete.

Förfarandena och arrangemangen kring t.f. och ordinarie myndighetschefens arbetstider och -sätt kan starkt kritiseras. De är otydliga, inte tillräckligt dokumenterade och det saknas uppföljning på utfört arbete. Det kan inte anses lämpligt att bevilja semester och kompledighet under en så lång period som tre månader varvid myndigheten varit obemannad. Vid distansarbete kan man inte få övertid och det borde därför inte vara möjligt att ta ut kompledighet som ersättning för detta.

Myndigheten har inte haft någon verksamhet eller aktiv myndighetschef sedan januari 2019 och endast begränsat under 2018. Myndigheten har kontaktats i ett antal ärenden som för närvarande ligger obehandlade i ärendehantering eller enbart som e-postkonversationer. Det handlar om åtminstone 5 inkomna ärenden, varav ett avskrivits, medan de övriga ännu kvarstår. Under denna period har upphandlingsenheten vid finansavdelningen i mån av möjlighet och utan att riskera sin objektiva och oberoende roll varit behjälplig i vissa ärenden som ankommer på myndigheten.

Rekryteringsprocessen av en ny myndighetschef inleddes i december 2019, ett år efter att den tidigare sade upp sig, vilket är anmärkningsvärt.

Till myndighetens primära uppgifter hör tillsyn av upphandlingar samt avrapportering av dessa till EU-kommissionen vart tredje år med början den 18.4.2017. Enligt rikslagstiftning, där landskapslagstiftningen är blankettlag, ska tillsynsmyndigheten även utarbeta en årlig rapport om resultatet av tillsynen. Det har sedan myndigheten inrättades inte skickats några rapporter. Det har framkommit att rapporteringen för Åland skulle ske gemensamt med Finlands rapportering, men det har inte kunnat verifieras om detta gjordes.

### **Rekommendationer:**

- Begreppet ”administrativt underställd landskapsregeringen” i lagstiftningen är otydligt och ger utrymme för tolkning. Det bör tydliggöras vilken styrning landskapsregeringen har gentemot Upphandlingsinspektionen.
- Budgeten är för stor i förhållande till verkligt behov.
- Avtal om distansarbete, deltidsarrangemang och rapporteringen av utfört arbete under dessa arbetstidsformer måste vara dokumenterad, fullständig och tydlig och i enlighet med tjänstekollektivavtalet. Avvikelser från fastställda förfaranden kan skapa misstro och en känsla av ojämlikhet, och även påverka förtroendet för en enskild person eller avdelning.
- Myndigheten har varit obemannad i över 1 år och det ligger obehandlade ärenden på myndighetens bord. Dessa bör åtgärdas så fort som möjligt.
- Det är oklart om rapportering till EU-kommissionen har gjorts enligt Upphandlingsdirektivet. Detta bör åtgärdas så fort som möjligt.
- Landskapslagstiftningen borde ändras till att även omfatta tillsyn av upphandlingar under EU:s tröskelvärden.

### **6. Omstrukturering av underliggande myndigheter**

Behovet av enskilda myndigheter har motiverats med tvingande eller rekommenderande lagstiftning på EU-nivå eller landskapsbehörighet och tillhörande trovärdighet för verksamhetsområdet ifråga. Kostnaden för och den trovärdighet som erhålls genom att upprätthålla tre olika enmannamyndigheter måste ställas i relation till verkligt behov och den reella nyttan. Man borde se över möjligheterna till en omstrukturering och effektivisering av dessa myndigheter.

Lotteriinspektionens lagstadgade uppgifter utförs till största delen av ett externt anlitat organ. Det är inte motiverat med en tjänst på 100% att utföra resterande uppgifter.

Vad gäller Upphandlingsinspektionen ställer EU- direktivet inte krav på att tillsynen ska utföras av en myndighet, utan man talar om en myndighet, struktur eller organ. Det finns alltså inget lagstadgat behov av en egen tillsynsmyndighet utan tillsynen kan organiseras på andra oberoende sätt. Myndigheten har varit obemannad under 1 års tid och före det delvis bemannad med tillfälliga arrangemang. Det har inkommit 5 ärenden till myndigheten, varav 4 är öppna, under en två års period. Tillsynen i landskapet gäller endast upphandlingar över EU:s tröskelvärden, vilka är betydligt färre till antalet än upphandlingar under EU:s tröskelvärden och antalet tillsynsärenden blir därmed väldigt begränsade. Med beaktande av detta kan behovet av myndigheten Upphandlingsinspektionen med nuvarande upplägg ifrågasättas.

Med tanke på svårigheter att rekrytera kompetent personal på deltid bör man överväga andra alternativ. Tillsynsuppgifterna kan organiseras som ett deltidsarrangemang på samma sätt som för elsäkerhetsmyndigheten vid infrastrukturavdelningen eller genom att köpa motsvarande tjänster från riket.



Detta motiveras ytterligare av att den rapport som ska tillställas EU-kommissionen vart tredje år är tänkt att skickas till Konkurrensverket för vidarebefordran till EU-kommissionen som en del av rikets rapportering.

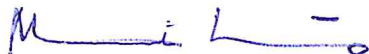
Ett annat alternativ är att Lotteri- och Upphandlingsinspektionens uppgifter sköts av en och samma person inom ramen för en myndighet. Ifall lotteriinspektionen genomför upphandlingar finns risk för intressekonflikt eftersom samma person i så fall utför tillsyn över de egna upphandlingarna. I dagsläget finns inget sådant problem. Sannolikheten för att myndigheten behöver göra upphandlingar över direktupphandlingsgränsen (50 000 euro) eller över EU:s tröskelvärden är liten.

Under 2017 lät Avtals- och pensionsbyrån göra en utredning om små myndigheter. I utredningen finns en beskrivning av vilka små myndigheter som finns, utredning av begreppet oberoende, hur landskapsregeringen kan övervaka myndigheterna utan att riskera den oberoende verksamheten. Bland annat har förfaranden mellan regeringen och underlydande myndigheter i Sverige och riket lyfts fram som exempel på utökad kontroll. Utredningen ger även förslag på en ny myndighetsstruktur för att förbättra effektiviteten och kontrollen samt förbättra och trygga servicen för allmänheten. Utredningen följdes 2018 upp av ett PM om lagstiftningsbehov för myndighetsstyrning, men har inte vidareutvecklats sen dess.

**Rekommendation:**

- Utredningen om små myndigheter från 2017 borde återupptas och vidareutvecklas som grund för omorganisering och effektivisering av myndigheterna.

Mariehamn den 27.02.2020



Marika Björkman  
Revisor

