

Kommunalförbundet Oasen

RISKKARTLÄGGNING 2022 - kartläggning av ekonomiförvaltningens interna kontrollfunktioner

1. Uppgiftsbeskrivning

BDO har utfört en riskkartläggning av ekonomifunktionen i kommunalförbundet Oasen. Enligt uppgiftsbeskrivningen från förbundsdirektören skall riskkartläggningen ta ställning till huruvida de processer och interna kontroller som i nuläget finns inom ekonomifunktionen är på en tillräcklig nivå för att hantera nedan nämnda risker samt ge åtgärdsförslag till hur processerna och interna kontrollen kan förbättras där kontrollnivån inte är tillräcklig.

Följande processer bör åtminstone omfattas av riskkartläggningen:

- Budgetprocessen (ändamålsenligheten i processen)
- Ekonomistyrningsprocessen (intern kontroll, farliga uppgiftskombinationer)
- Bokslutsprocessen (tidtabell, avstämningsrutiner etc.)
- Nyckelpersonrisker (uppgiftsbeskrivningar, processbeskrivningar)

Denna rapport kommer sammanfattat att presentera budgetprocessen, ekonomistyrningsprocessen och de interna kontrollerna kopplade till den, bokslutsprocessen samt innehålla en beskrivning av nyckelpersonsrisiker baserat på kartläggningen av ekonomistyrningsprocessen och Oasens uppgiftsbeskrivningar.

Vi utförde uppdraget genom att ta del av huvudbokföringen samt olika styrdokument som styr kommunalförbundets operativa verksamhet. De befintliga kontrollerna har kartlagts genom intervjuer med personal och redovisningskyldiga under december 2022

2. Budgetprocessen

Budgeten och budgetprocessen styrs främst av kommunallagen kapitel 10 samt till vissa delar kommunalförbundets grundavtal (§ 13) och förvaltningsstadgan kapitel 9. För att kartlägga budgetprocessen gick vi igenom budgetförslaget för 2023 som fullmäktige slagit fast den 28.11.2022.

I huvudsak bedömer vi att minimikraven i kommunallagen, grundavtalet och förvaltningsstadgan uppfylls och att budgeten används som styrdokument i tillräcklig omfattning. Medlemskommunerna har getts tillfälle att ge utlåtanden om verksamheten och ekonomin enligt bestämmelsen i grundavtalet § 13.

På basen av genomgången rekommenderar vi följande:

1. att budgetens bindningsnivå gentemot fullmäktige fastslås för resultaträkningsdelen (avskrivningar, finansiella poster), investeringsdelen (bindning per projekt eller nettobindning) samt finansieringsdelen (netto eller bruttoupplåning).
2. att mera tydliga och mätbara målsättningar för verksamheten upprättas i budgetboken samt att dessa utvärderas t.ex. halvårsvis och dokumenteras i styrelsens protokoll.

3. att reparationsskulden för fastigheterna dokumenteras och framgår av budgeten så att den politiska ledningen är medveten om denna
4. att förvaltningsstadgans bestämmelser om budgetens verkställighet (dispositionsplaner) stryks, eftersom budgeten redan i beredningsskedet finns på lägsta konto- och kostnadsställenivå
5. att budgetansvariga utses samt att dessa framgår av budgetdokumentet
6. att redovisningsskyldiga, ifall det finns övriga förutom direktören och styrelsen, definieras

2.1 Prissättningsmekanismen

Prissättningsmekanismen definieras i förbundets grundavtal. Grundprincipen enligt § 12 är att en medlemskommun ansvarar för förbundets skulder och tillgångar i förhållande till kommunens andel av grundkapitalet. Enligt grundavtalets § 15 baseras inkomsterna i budgeten på självkostnadspriset för vårdplatserna som fastställs en gång i året i samband med fastställandet av budgeten. Principen är den att varje platsandel beläggs med en grundavgift vilken betalas av den kommun som använder platsen. Ifall vårdplatserna inte fylls står den ägarkommun som inte har fyllt sina egna platser för de tomma platserna. Enligt grundavtalet § 15 skall förbundsstyrelsen fastställa principer för i vilken ordning obelagda platsandelar beläggs av kommuner som belägger en annan kommuns plats. Finns denna dokumentation?

Självkostnadspriset justeras i slutet av året på basen av utfallet. Över- eller underskott ackumuleras således inte utan överskott krediteras och underskott faktureras. Detta förfaringsätt gör, enligt oss, att kommunalförbundet inte tvingas att anpassa sin verksamhet till utbud och efterfrågan. Grundavgiftssystemet kan således upprätthålla strukturer som beställarna inte nödvändigtvis beställt.

Vi rekommenderar att kommunalförbundet gör en utvärdering av prissättningsmekanismen där medlemskommunerna ges möjlighet att kommentera deras syn på mekanismen. En uppdatering av prissättningsmekanismen kan leda till en effektivare och mer agil organisation.

3. Bokslutsprocessen

Processen för bokslutet och verksamhetsberättelsen styrs främst av kommunallagen kapitel 10. Bokslutsprocessen är, precis på samma sätt som förbundets övriga processer, sårbar ifall någon nyckelperson faller bort. Arbetsfördelningen mellan förbundsdirektör och ekonom har varit den att förbundsdirektören har ansvarat för innehållet i verksamhetsberättelsen medan ekonomen har uppgjort bokslutskalkylerna och tabellerna över budgetutfallet. Förbundet uppgör inget koncernbokslut men i övrigt innehåller bokslutsprocessen samma delmoment som t.ex. en mindre primärkommun har.

Bokslutsprocessen saknar dokumentation. För att underlätta bokslutsarbetet ifall det sker ett byte på en nyckelposition rekommenderar vi att en checklista görs upp där de olika delmomenten (exempelvis stängningsdatum för inköps- och försäljningsreskontra, avstämningar av tillgångs- och skuldkonton, avskrivningsberäkningar etc) samt tidpunkten för dessa nedtecknas.

4. Nyckelpersonsrisker

Med nyckelpersonsrisker menas risken med att endast en person ”vet och kan”. Denna risk kan resultera i att kunskap försvinner ur organisationen ifall någon slutar som i värsta fall kan leda till att arbetet blir ogjort om ersättare inte kan hittas snabbt eller att övriga risker snabbt realiserar.

Nyckelpersonrisken är alltid förknippad med organisationsstrukturen och i små organisationer är det i praktiken omöjligt att undvika nyckelpersonsrisker på ett kostnadsmässigt försvarbart sätt. Trots det

behöver nyckelpersonriskerna kartläggas och hanteras så att de är på en så låg nivå som möjligt med beaktande av de ekonomiska resurserna organisationen har.

Den förvaltningsmässiga organisationen i Oasen ser ut som följande:

Förbundsdirektör 100 %

Ekonom (sköts sporadiskt genom köptjänst)

Löner och ekonomiadministratör- 80 %

Överskötare - deltar i faktureringen, ansvaret övergår 1.1.2023 till vårdkoordinatören

Ekonomifunktionen består idag således av drygt 2 årsverken. Förbundsfullmäktige har befullmäktigat förbundsstyrelsen att lediganslå 2 tjänster till inom förvaltningen; en 60 % ekonom och 100 % HR-ansvarig. HR-ansvariga är tänkt att ta över vikarierande överskötarens roll inom faktureringen.

Vi bedömer att nyckelpersonriskerna inom ekonomiförvaltningen idag är stora eftersom löne- och ekonomiadministratören långt sköter bokföringen och löneräkningen själv. Inom faktureringen kan vikarierande överskötaren vikariera löne- och ekonomiadministratören vid behov. Ekonomen som sköts som köptjänst har inte anlåtats i tillräcklig omfattning för att kunna täcka nyckelpersonrisken. Vi bedömer att nyckelpersonrisken kan minska väsentligt ifall en ekonom kan anställas på 60 % som vid behov kan vikariera inom löneräkning och bokföring.

Det finns uppgiftsbeskrivningar för personalen inom förvaltningen men vi rekommenderar att de uppdateras för att motsvara den situation som i nuläget råder.

Vi rekommenderar följande:

En ekonom rekommenderas anställas som har kunskap att vikariera löne- och ekonomiadministratören vid behov.

Den förvaltningsmässiga ledningen utbildas för att ha kunskaper som överlappar varandra så att uppgifter kan skötas i kors under kortare perioder. Ifall ledningen är insatt i processerna och förstår arbetet sänker det också risken för fel samt underlättar rekrytering.

Att ekonomifunktionernas processer dokumenteras och uppgiftsbeskrivningarna uppdateras. Det är viktigt att arbetet dokumenteras på ett sådant sätt att en utomstående lätt kan förstå det arbete som gjorts. Vi har inte noterat brister i dokumentationen av bokföringen men vill ändå lyfta upp detta.

5. Internkontrollprocessen

Allmänt kan intern kontroll beskrivas som alla arbetsrutiner och förfaranden i kommunalförbundet där samtliga förmän och redovisningsskyldiga ska garantera att verksamheten inom kommunalförbundet är resultatrik och ekonomisk, att beslutsfattare får tillräckligt med information samt att dessa är tillförlitliga. Därtill skall en tillräcklig intern kontroll också garantera att resurser samt egendom tryggas och att kommunalförbundet följer lagar, föreskrifter och övriga beslut som har fattats inom de olika organen.

Intern kontroll omfattar även riskhantering. Inom ramen för riskhantering beskriver och identifierar man risker som kan förknippas med verksamheten. Detta skall göras genom systematiska förfaranden.

Riskernas väsentlighet och hur troligt det är att dessa risker faktiskt inträffar bör beaktas vid uppgörande av kontrollrutiner.

5.1 KARTLÄGGNING AV DE INTERNA KONTROLLFUNKTIONERNA

För att kartlägga befintliga kontrollrutiner och behovet av kontrollrutiner utfördes en analys av samtliga kassaflöden i kommunalförbundet, dvs. in- och utbetalningar. I analysen använde vi oss av bokföringen för räkenskapsperioden 2021 eftersom bokföringen för 2022 inte ännu är fullständig och förändringarna i jämförelse med 2021 torde vara små.

I bokförings- och redovisningssystemet delas verksamheter upp med hjälp av ID-serier. Vi utförde en analys baserat på de ID-serier som förekommer för att på så vis kunna kartlägga kontrollerna. Enligt huvudboken var de totala externa verksamhetsintäkterna 6,45 miljoner euro och verksamhetskostnaderna 6,27 miljoner euro.

5.2. VERKSAMHETSINTÄKTER 2021

De totala verksamhetsintäkterna är fördelade enligt följande:

KONTONR	KONTO	ANTAL HÄNDELSE	SUMMA	Procent av totala intäkterna
3060	Övriga intäkter av affärsverksamhet	2	3 240,00	0,1 %
3110	Medlemskommunernas betalningsandelar, institution	223	2 003 045,82	31,1 %
3111	Medlemskommunernas betalningsandelar, grundavgift	277	1 022 328,38	15,8 %
3112	Medlemskommun betalningsandel, ESB vård	60	427 466,36	6,6 %
3113	Medlemskommunernas betalningsandelar, demensvård	141	1 700 208,73	26,4 %
3124	Kommunernas betalningsandel, avskrivning	1	174 449,16	2,7 %
3135	Ersättning för handledning och skyddskläder	45	6 709,33	0,1 %
3210	Vårdavgifter, långvård	361	598 880,27	9,3 %
3211	Vårdavgift, intervallvård	194	70 181,87	1,1 %
3220	Vårdavgifter avlastningsplats	100	7 605,00	0,1 %
3230	Kommunala vårdavgifter avlastningsplats	87	26 300,00	0,4 %
3291	Serviceavgift, ESB	55	4 033,57	0,1 %
3292	Måltidsavgift, ESB	54	33 499,50	0,5 %
3325	Donationer	1	300,00	0,0 %
3329	FPA ersättningar företagshälsovård	15	24 819,66	0,4 %
3330	Övriga understöd och bidrag	6	290 753,02	4,5 %
3410	Hyror för bostäder	51	25 324,02	0,4 %
3530	Måltidsavgifter personal	48	25 752,22	0,4 %
3531	Måltidsavgifter Hemgården	1	51,32	0,0 %
3532	Måltidsavgifter utomstående	32	5 409,66	0,1 %
3533	Mötesavgifter styrelse o. fullmäktige	8	435,00	0,0 %
	Totalt		6 450 792,89	100,0 %

Inkomsterna fördelas på följande ID-serier:

IDSERIE	FÖRKLARING	ANTAL HÄNDELSE	SUMMA	%
40	Fakturering Abilita	1472	6 047 513,72	93,7 %
50	Memorialer	276	375 499,72	5,8 %
90	Löner	14	27 779,45	0,4 %
			6 450 792,89	

Oasen har en processbeskrivning för hur faktureringen skall skötas. Processbeskrivningen beskriver endast hur faktureringen görs och tar inte ställning till kontrollfunktioner och ansvarspersoner. Vi

rekommenderar att faktureringskontrollfunktioner dokumenteras och formaliseras samt att ansvarspersonerna för faktureringen utses, dvs. sakgranskare och godkännare.

5.2.1. Faktureringsprocessen

Inom Oasen mäts prestationer främst i form av vårddygn.

Faktureringsprocessen ser ut som så att klienten betalar en avgift som bestäms i kommunalförbundets budget och klientavgiftslagen. Kommunerna betalar mellanskillnaden mellan självkostnadspriset och klientavgifterna vilket fastställts i grundavtalet.

Faktureringen för klienter går till så att klienterna skrivs in i institutionsprogrammet efter att beslut om vårdplats getts av hemkommunen. Klientens inkomstuppgifter, som kollas från FPA, sätts in i programmet och på basen av inkomsterna räknas en individuell klientavgift ut. Klientavgiften fastställs genom ett tjänstemannabeslut av den vikarierande överskötare. För de klienter som faktureras till KST skickas faktureringsdatan över till KST som fakturerar klienterna själv.

Kommunerna faktureras samtidigt ett förskott som baserar sig på det budgeterade självkostnadspriset. Användningen påverkar kommunfaktureringen och tomma platser faktureras i grundavgiften enligt grundavtalet. En avstämning av kommunfaktureringen görs månatligen i excel av den vikarierande överskötare.

För ESB vård och korttidsvård baserar sig klientavgiften på fastslagna priser för hyra, mat, service. Ifall priset överstiger vissa fastslagna gränser tas inte avgiften fullt ut av klienten. Hemkommunen betalar även mellanskillnaden mellan klientavgiften och självkostnadspriset för ESB och korttidsvård.

Faktureringen kontrolleras genom att en debiteringslängd tas ut som jämförs med klientlistan. Denna kontroll har inte beslutats om utan baserar sig på "best practice". Vi rekommenderar att faktureringskontrollfunktioner dokumenteras och formaliseras samt att ansvarspersonerna för faktureringen utses, dvs. sakgranskare och godkännare.

5.2.2. Indrivning

Uppföljningen av försäljningsfakturer sker av ekonomi- och löneadministratören. Kommunalförbundet har inte drivit in fakturer i annan form än påminnelser eftersom betalningsviljan i allmänhet är god. Någon formaliserad process finns inte och i nuläget är de förfallna fordringarna få.

Bedömning av kontrollnivån: Vi bedömer att kontrollnivån på indrivningsprocessen är tillräcklig. Vi rekommenderar dock att processen för indrivning formaliseras så att förfallna fordringar förs till indrivning ifall de inte betalas och att beslut om antal påminnelser som skickas ut görs.

5.2.3. Övriga inkomster

Förutom faktureringsinkomster har kommunalförbundet vissa inkomster som bokförs genom memorial från inbetalningar, exempelvis olika stöd. För dessa finns ingen kontrollprocess. Vi rekommenderar att en granskning av memorialverifikat införs samt att ansvarsperson utses med ansvar för att säkerställa att alla inkomster som inte faktureras redovisas och ansöks om.

5.2.4. Sammanfattning inkomster

Vi rekommenderar att faktureringskontrollfunktioner dokumenteras och formaliseras samt att ansvarspersonerna för faktureringen utses, dvs. sakgranskare och godkännare.

Vi rekommenderar dock att processen för indrivning formaliseras så att förfallna fordringar förs till indrivning ifall de inte betalas och att beslut om antal påminnelser som skickas ut görs.

Vi rekommenderar att en uppföljningsrutin för inkomster utanför försäljningsreskontran uppgörs.

Dokumentationen kan t.ex. göras genom en uppdatering av direktivet för intern kontroll.

5.3. VERKSAMHETSKOSTNADER 2021

De totala verksamhetskostnaderna är fördelade enligt följande:

IDSERIE	FÖRKLARING	ANTAL HÄNDELSER	SUMMA	%
10	Inköpsverifikat	2023	-1 071 149,30	17,1 %
50	Memorialer	730	-240 191,99	3,8 %
90	Löner	1404	-4 963 599,01	79,1 %
			-6 274 940,30	

Tabell 3. Verksamhetskostnader 2021

Genom intervjuer med nyckelpersoner har vi kartlagt rutinerna för hantering av löner, inköp samt övriga kostnader. Nedan kommer dessa rutiner i sin korthet att presenteras.

5.3.1. Löner

Löneräkningen sköts utav ekonomi- och löneadministratören i Abilita. Löneräkningsprogrammet kommer att byta nästa år till Pedago.

Anställning av vårdpersonal sker utav överskötaren på förslag av avdelningsskötarna. Överskötaren fattar ett tjänstemannabeslut om anställning och fattar också beslut om vakans och lönesättning för den anställde. För inhoppare finns inte motsvarande process utan informationen om inhoppare kommer till löneräkningen genom godkända krysslister som avdelningsskötarna gjort upp och godkänt.

Efter att beslut om anställning gjorts upprättas ett arbetsavtal som undertecknas av arbetstagaren och överskötaren. Originalen går till löneräkningen och på basen av dem registreras grunduppgifter i programmet. Hanteringen av grunduppgifter görs utan ekonomi- och löneadministratören själv och inga inbyggda kontroller finns.

Själva lönekörningen går till så att en krysslista med information om arbetspass och arbetstider för de anställda skickas till löneräkningen. Schemaläggningen görs med Titania. Schemaläggningen för långtidsvikarier och ordinarie personal är kopplad till löneprogrammet, avdelningsskötarna godkänner och skickar filen för hämtning. För korttidsvikarier behandlas arbetstiden i löneräkningen manuellt med sk. krysslista. På basen av informationen i krysslistora räknas lönen ut. Efter att lönen har räknats tas ett banksammandrag ut som godkänns av överskötaren. Banklistan kan inte ändras efter att listan tagits ut för godkännande. Stora nettoutbetalningar går igenom och jämförs med krysslister och schemaläggning. Någon formaliserad process för stickprovsgranskningen finns inte.

Det förekommer overtider inom personalen och lönebeloppen som utbetalas som overtid växer då det blivit svårare att rekrytera personal. Beslut om overtider tas av avdelningscheferna på enheterna. Det finns en fastslagen turordning i vilken ordning personal skall tas in på overtid så att inte 100 % overtidsersättningar skall betalas ut. Det finns dock ingen uppföljning på detta utan övervakningen av overtid sker manuellt om information om overtider vill tas fram.

Vi rekommenderar att löneutbetalningarnas godkännande formaliseras och att det fattas beslut om hur godkännandet skall göras t.ex. i direktivet för intern kontroll. Vi rekommenderar också att

kommunalförbundet utreder huruvida det är möjligt att få en godkännarfunktion för inmatandet av grunduppgifter så att förändringar i systemet kan godkännas av ansvarsperson.

5.3.2. Inköp

Processen för hantering av inköp är manuell och hela rutinen utförs på papper.

Processen inleds med posthantering, dvs. fakturorna fördelas till avdelningarna som konterar och godkänner fakturan. Överskötaren godkänner alla kostnader som gäller vård, kökschefen kostnader för livsmedlen och förbundsdirektören kostnader för fastigheten och förvaltning. Efter att fakturorna godkänts registrerar ekonomi- och löneadministratören fakturorna i bokföringsprogrammet och tar ut en betalningsfil för dem på förfallodagen som ekonomi- och löneadministratören betalar via bankprogrammet. Ingen kontrollfunktion finns efter att fakturorna godkänts på papper.

Vi anser att processen för hantering av inköpsfakturor är mycket sårbar och innehåller flera riskmoment. Vi rekommenderar att processen digitaliseras så att godkännarrutinen sker digitalt i bokföringsprogrammet av två personer som har personliga rättigheter, dvs. att systemet kräver att rätt person godkänner fakturorna.

Upphandlingar sköts till viss del via ÅHS och till viss del av förbundet självt. Ett upphandlingsdirektiv finns som enligt utsago efterföljs. Vi bedömer att direktiven är tillräckliga men att ett avtalsregister som följer upp upphandlingarna och kan delges beslutsfattarna vid behov bör upprättas.

5.3.3. Bankverifikat

Ekonomi- och löneadministratören är den enda som använder kommunalförbundets nätbank ifrån vilken bankutbetalningar görs. Betalningar sker vanligtvis så att en betalningsfil görs i bokföringsprogrammet efter att inköpsfakturor har registrerats.

Det finns ingen kontrollfunktion annat än bokföringen. En kontrollfunktion och process för bankutbetalningar behöver skapas. Vi rekommenderar att denna funktion skapas i samband med uppdatering av processen för inköpsfakturor.

5.3.4. Memorialverifikat

Det finns ingen kontrollfunktion för memorialverifikat annat än bokföringen. Vi rekommenderar att memorialverifikat cirkuleras på samma sätt som inköpsfakturor.

5.3.5. Sammanfattning

Vi rekommenderar att godkännarprocessen för verifikat och inköp digitaliseras så att godkännandet sker digitalt av två personer och men genom digitalisering säkerställer att kontrollen görs av två skilda personer.

Vi rekommenderar också att kontrollprocesserna dokumenteras och att ansvarspersoner för den interna kontrollen utses.

ÅTGÄRDSREKOMMENDATIONER

På basen av riskkartläggningen framför vi följande åtgärdsrekommendationer. Vi rekommenderar:

- att direktivet för intern kontroll uppdateras och att kontrollfunktionerna som rekommenderats ovan dokumenteras i direktivet samt att ansvarspersoner för kontrollerna utses.
- att processerna digitaliseras i samband med uppdatering av ekonomisystem.
- att styrelsen inför en uppföljning av övertider inom vården
- att en årsklocka uppgörs för bokslutsprocessen
- att mätbara verksamhetsmässiga målsättningarna i budgeten uppgörs
- att en utvärdering av den nuvarande prissättningsmekanismen och grundavtalet görs

Mariehamn den 21 december 2022

BDO Oy, revisionsammanslutning



Andreas Holmgård

CGR, OFGR