

**Granskning av elektronisk fakturahantering
vid
Landstinget Dalarna**

Rapport 2006-06-01

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Granskningens bakgrund, syfte, problemställningar och metod	4
2.1 Bakgrund till granskningen	4
2.2 Syfte, problemställningar och metod	4
3. Fakturahanteringen förr och nu samt utredning av behov och krav	5
3.1 Den tidigare fakturahanteringen och därvid identifierade problem	5
3.2 Utredning av behov, krav och förväntade effekter av det nya systemet	5
3.3 Användares bedömning av systemet	7
4. Elektronisk hantering sätter fokus på system. Manuella rutiner finns kvar	8
4.1 Elektronisk fakturahantering förändrar funktioner och kontroller	8
4.2 Sammanfattande beskrivning av den elektroniska hanterings olika moment	8
4.3 EFH-systemets samband med ekonomisystemet	9
4.4 Beskrivning av de olika delar som ingår i EFH-systemet	9
4.5 Samband med ekonomisystemet och andra system	9
5. Regelsystem och kontrollmiljö	10
5.1 Övergripande reglemente och riktlinjer för intern kontroll	10
5.2 Landstingsstyrelsens delegeringsbestämmelser fr o m 2005-04-01	11
5.3 Kostnadsställeplanerna för hälso- och sjukvården samt huvudkontoret	12
5.4 EFH-registret för godkända beslutsattester	13
5.5 lakttagelser och bedömning	13
6. Funktioner och kontroller inom Elektronisk fakturahantering (EFH)	14
6.1 Redovisningsorganisation	14
6.2 Kontroller i samband med skanning	14
6.3 Inloggning – behörighet för olika användare och kontroll av EFH-registret	14
6.4 Attest och uppföljning av att faktura hanteras	15
6.5 Kontering och konteringskontroller	15
6.6 Överföring till ekonomisystemet och överföringskontroller samt bevarandekontroller	15
6.7 Fakturaidentitet	15
6.8 Betalningskontroller	16
6.9 Bedömning av funktioner och kontroller inom EFH-systemet	16
7. Systemdokumentation	17
8. Utveckling	17

Björn Edström Revision och Consulting Aktiebolag

1. Sammanfattning

Syftet med granskningen har varit att bedöma ändamålsenlighet, intern kontroll och funktionalitet i rutinerna kring elektronisk fakturahantering (EFH).

Fördelningen av ansvar och befogenheter är tydligt genom landstingsstyrelsens ansvar för hälso- och sjukvården i Dalarna.

Alla beslut, som berör en verksamhet, grundas på en strategi och hierarki enligt *Övergripande reglemente och riktlinjer för intern kontroll*, som utgår från styrelse/nämnd, förvaltningschef och verksamhetschef. Nämnda chefer utser inom ramen för sitt ansvarsområde beslutsattestanter, men respektive chef har på sin nivå det yttersta ansvaret inför överordnad. Enligt riktlinjerna är det tillräckligt att fastställa på vilka positioner i organisationen attestanter finns.

Attestantens ansvar är av samma art som styrelsens, nämligen att verksamhet drivs inom ramen för tilldelade medel och ger avsedd produktion. Till regelsystemet hör ytterligare dokument, bl a *Landstingsstyrelsens delegeringsbestämmelser*.

Chefsansvaret gentemot överordnat organ är alltså tydligt och förutsätter att det finns en väl fungerande rapportering av utfall mot budget och verksamhetsplan. Det ingår inte i detta projekt att följa upp hur denna rapportering fungerar. Påpekandet är emellertid angeläget eftersom varken styrande dokument eller nuvarande styrsystem innehåller beloppsgränser vid upphandling eller gränsvärdekontroller kopplade till enskilda transaktioner. Alltså måste alla inköp göras i medvetande om att de hålls inom ramen för verksamhetsplanen och budgeten.

Utifrån tidigare nämnda dokument har inom hälso- och sjukvården utarbetats en *Kostnadsställeplan*, som utgår från länsjukvårdschefens respektive närsjukvårdschef Dalarna och de fem lokala närsjukvårdschefernas status som ytterst ansvariga för sina respektive verksamhetsområden inför landstingsdirektören. Planen anger namn på *beslutsattestanter* inom respektive kostnadsställe/funktion under rubrikerna basenhetschef (Be-chef) och kostnadsställechef (Kst-chef). Be- och Kst-chef kan inom ramen för sina befogenheter och resultatansvar utse sina beslutsattestanter. Ett sådant beslut dokumenteras genom utdrag ur protokoll eller mejl.

Samtliga beslutsattestanter finns registrerade i EFH-systemet. Det är detta *EFH-register* som innehåller samtliga beslutsattestanter inom respektive verksamhetsområde.

I granskningen har ingått att bedöma om de styrande och vägledande dokumenten samt kostnadsställeplanen har styrt uppläggningsen av EFH-registret.

Granskningen visar att ansvariga med rätt att godkänna fakturor återfinns i EFH-registret. Den stickprovsvisa granskningen visar att det utöver kostnadsställeplanen finns korrekta beslutsdokument som underlag för registrering.

Risken för manipulering eller för obehöriga att få tillgång till känslig information synes vara liten. En obehörig skulle kunna komma åt en kostnadsställeansvarigs "öppna" PC och själva via mejl utse sig som beslutsattestant. En rutin finns, som innebär att systemförvaltaren eller -administratör bekräftar till kostnadsställeansvarig varje ny registrering av beslutsattestant.

För EFH-systemet har utarbetats en systemdokumentation som bedöms vara tillräcklig.

Granskningen har visat att EFH-systemet fungerar bra och att genom EFH-systemet har skapats ändamålsenliga kontroller för att alla fakturor hanteras inom rimlig tid och att det endast är behöriga personer som godkänner fakturor. EFH-systemet har genom konteringsstöd skapat förutsättningar för att konteringarna för olika varor och tjänster blir mer konsekventa. Alla delar av EFH-systemet har stärkt förutsättningarna för att åstadkomma en fullständig och korrekt redovisning. Det finns väl fungerande rutiner för den dagliga hanteringen både centralt och ute i organisationen. Det har etablerats kontroller knutna till såväl systemet som rutinerna kring själva systemet. Genom EFH-systemet synes kvaliteten på ekonomisystemet ha förstärkts.

2. Granskningens bakgrund, syfte, problemställningar och metod

2.1 Bakgrund till granskningen

Landstinget Dalarna införde under 2004 i blygsam skala elektronisk fakturahantering (EFH).

Användningen av systemet har successivt byggts ut så att det under 2006 beräknas omfatta större delen av landstingets samtliga fakturor, vilka beräknas uppgå till ca 170 000 fakturor.

För närvarande omfattar systemet väsentliga delar av hälso- och sjukvården i Dalarna samt en mindre del av huvudkontoret. Antalet fakturor som berörs av EFH-systemet inom nämnda delar uppgår idag till ca 120 000 fakturor.

All skanning av fakturor till en datafil och efterföljande verifiering, överföring till ekonomisystemet med avstämningar utförs vid ekonomienheten i Falun. Kontering, leveransattest och beslutsattest utförs vid de lokala verksamhetsorterna.

Syftet med EFH har varit att åstadkomma smidigare rutiner samt bättre möjligheter till kontroll och uppföljning jämfört med tidigare manuella rutiner.

2.2 Syfte, problemställningar och metod

Syftet med granskningen är att bedöma ändamålsenlighet, intern kontroll och funktionalitet i rutinerna kring EFH. Följande problemställningar bör belysas:

- a. Attestreglementet och delegationsordningens ändamålsenlighet i relation till systemet.
- b. Systemets möjlighet till och organisationens användande av begränsningar i utlämnade attesträtter (exv beloppsgränser) liksom tillämpade rutiner för utseende av beslutsattestanter, ersättare för beslutsattestanter, inläggning av attestanter i systemet, etc.
- c. Systemets säkerhet vad gäller skydd mot manipulation av detta liksom rutiner vid inläggning av fakturor och kreditfakturor.
- d. Förekomst och utformning av dokumentation av systemet och rutiner för EFH.
- e. Eventuell sekretesshantering kopplat till rapportsystemet.
- f. Övriga frågeställningar.

Granskningen grundas på insamlade dokument, iakttagelser från granskade moment samt intervjuer med ansvariga inom i huvudsak landstingets huvudkontor. Följande personer har intervjuats angående EFH-systemet:

Lars Västholm	Systemägare för ekonomi- och fakturahantering
Margareta Sjöholm	Ansvarig för den samlade redovisningen inom landstinget
Ewa Samuelsson	Ansvarig för internredovisning systemförvaltning och utveckling
Marie Lindmark	Administratör av EFH-systemet
Kjell Nyström	Ansvarig för controllerfunktionen
Bo Ädel	Auktoriserad revisor hos KPMG, ansvarig för redovisningsrevisionen
Lena Jönsson	Landstingets jurist
Gunnar Ståhlberg	Ansvarig för upphandling och affärsutveckling
Agneta Bell	Systemförvaltare infrastruktur tillika fakturamottagare vid IT-enheten

Följande användare av EFH-systemet har intervjuats:

Ulf Hållmarker	Landstingsdirektör
Annika Olofsson	Avdelningschef mottagningen vid kardiologen i Falun
Agneta Holmer	Expeditionsföreståndare vid kvinnokliniken i Mora
Maj-Britt Sunebäck	Expeditionsföreståndare vid infektion i Falun

3. Fakturahanteringen förr och nu samt utredning av behov och krav

3.1 Den tidigare fakturahanteringen och därvid identifierade problem

Hantering av leverantörsfakturer vid tidpunkten för upphandling av EFH

Hantering av leverantörsfakturer var inför utredning av behov och kravanalys samt upphandling utspridda på sju orter. På de olika orterna hanterades fakturorna inom följande funktioner.

- Post – hanterade postöppning och delade ut fakturorna till mottagarna.
- Leverantörsreskontra – ankomstregistrerade faktura och skickade denna för attest. Funktionen utförde även kameralbevakning och förslagskonterade i vissa fall fakturorna. Kontrollen omfattade följande frågor: Finns leverantören i registret över leverantörer? Finns F-skatt utfärdad? Särskilda rutiner gällde vid utlandsbetalning och vårdköp.
- Leveransattestant – kontrollerade att fakturan kommit rätt, att beställd vara/tjänst levererats, konterade fakturan och godkände fakturan innan beslutsattest.
- Beslutsattestant – kontrollerade att fakturan var leveransattesterad och korrekt konterad. Beslutsattestanten godkände sedan fakturan för betalning.

Identifierade problem och brister

Felaktiga adresser och i övrigt bristfälliga fakturer tillhörde de problem som upplevdes som irriterande. Hantering av en felaktig faktura tog onödiga resurser i anspråk och skapade irritation hos alla inblandade.

Vid utredningstillfället fanns tydliga rutiner över vem som skulle utföra vad. Av olika anledningar följdes inte alla rutiner vilket i sig inte automatiskt innebar att riskerna med hanteringen ökade. Hanteringen kännetecknades av olika arbetssätt knuten till enskilda personer för olika roller, vilket kunde skapa problem vid vakanser.

Samlingsfakturorna berör ett stort antal patienter och arbetet med att reda ut vilken klinik som skulle betala vilka prover tog onödigt mycket tid enligt leveransattestanterna.

Det fanns inget generellt system att registrera eller kontrollera leveranser av beställda varor och tjänster, vilket gjorde att man måste "springa i korridorerna" och/eller ringa och kontrollera.

Fakturer från externa laboratorier genererade samlingsfakturer med ett stort antal patienter. Att reda ut vilken klinik som skulle betala eller om patienten ens tagit provet innebar merarbete för attestanterna på klinikerna.

Det fanns utöver kontoplanen inget stöd att enkelt se vilket konto som ska belastas. Ofta var fakturorna inte konterade när de kom till beslutsattestanten som då måste skicka tillbaka fakturan och/eller utreda problemet.

3.2 Utredning av behov, krav och förväntade effekter av det nya systemet

Utredning av behov och krav

I slutet av år 2002 sammanfattades utredningsarbetet kring EFH med en behovs- och kravanalys utförd av Acando.

Uppdraget utgick från följande frågeställning från hälso- och sjukvården i Dalarna: "Vad kan en elektronisk fakturahanteringslösning bidra med för att hälso- och sjukvården ska kunna förbättra och effektivisera hanteringen av leverantörsfakturer, som en del i beslutade besparingsåtgärder?" Utredningen kom sedan att ligga till grund för det förfrågningsunderlag som togs fram för upphandling i konkurrens.

Fem leverantörer lämnade anbud. BasWare AB vann uppdraget.

Björn Edström Revision och Consulting Aktiebolag

Översikt över förändringen

Införandet av EFH inom Landstinget Dalarna fick till effekt att all tidigare hantering av pappersfakturor vid de lokala ekonomigrupperna i Avesta, Säter, Ludvika, Vansbro, Malung och Mora togs bort. Fakturamottagning, ankomstregistrering och definitiv bokning överfördes till internredovisningsfunktionen vid huvudkontoret i Falun. Ekonomigrupperna i Vansbro och Malung lades ned, medan ekonomigrupperna i Avesta, Säter, Ludvika och Mora fick till uppgift att kontera och leveransattestera fakturafil, vilka efter nämnda åtgärder skickas till beslutsattestant vid de olika lokala verksamheterna. Internredovisningsfunktionen i Falun utför alla tidigare moment.

Förändringen kan åskådliggöras på följande sätt:

Tidigare fakturahantering vid de sju lokala ekonomigrupperna

Avesta	Säter	Ludvika	Falun	Vansbro	Malung	Mora
Faktura-mottagning	Faktura-mottagning	Faktura-mottagning	Faktura-mottagning	Faktura-mottagning	Faktura-mottagning	Faktura-mottagning
Ankomst-registrering	Ankomst-registrering	Ankomst-registrering	Ankomst-registrering	Ankomst-registrering	Ankomst-registrering	Ankomst-registrering
Kontering av fakturan	Kontering av fakturan	Kontering av fakturan	Kontering av fakturan	Kontering av fakturan	Kontering av fakturan	Kontering av fakturan
Leverans-attestering	Leverans-attestering	Leverans-attestering	Leverans-attestering	Leverans-attestering	Leverans-attestering	Leverans-attestering
Besluts-attestering	Besluts-attestering	Besluts-attestering	Besluts-attestering	Besluts-attestering	Besluts-attestering	Besluts-attestering
Definitiv bokning	Definitiv bokning	Definitiv bokning	Definitiv bokning	Definitiv bokning	Definitiv bokning	Definitiv bokning

Nuvarande hantering i EFS-systemet vid fem lokala ekonomigrupper

Avesta	Säter	Ludvika	Falun	Vansbro	Malung	Mora
			Faktura-mottagning			
			Ankomst-registrering			
Kontering av fakturan	Kontering av fakturan	Kontering av fakturan	Kontering av fakturan			Kontering av fakturan
Leverans-attestering	Leverans-attestering	Leverans-attestering	Leverans-attestering			Leverans-attestering
Besluts-attestering	Besluts-attestering	Besluts-attestering	Besluts-attestering			Besluts-attestering
			Definitiv bokning			

Förväntade effekter efter införande av EFH jämfört med tidigare

Ett enda arbetsflöde	Alla arbetar automatiskt efter en och samma process.
Bättre data	EFH-systemet ger användarna stöd i val av konto.
Mer data	Fakturauppgifter kan sparas i systemet, exv uppgift om attestant, när fakturan attesterades, etc.
Bättre återsökning	Sparade fakturadata medger återsökning av faktura på många fler parametrar.

Björn Edström Revision och Consulting Aktiebolag

Bättre analysmöjligheter	Med mer och bättre data och ett analysverktyg kan man analysera sin egen verksamhet bättre.
Bättre översikt av processen	Med EFH-systemet är det lättare att finna en faktura i processen och lyfta ut den för annan behandling. Detta kan vara aktuellt om man upptäcker fusk eller om någon plötsligt blivit sjuk.
Ingen kopiering	När faktura kommer digitalt och är återsökningsbara via PC behöver man inte kopiera fakturor och följesedlar.
Ingen lagring i pärm	Man behöver inte spara något för kontroll.
Spar arbetstid	EFH-systemet hanterar kontroller gentemot andra system och sparar därigenom arbetstid.
Bättre kontroll hos ekonomienheten	Med EFH blir hanteringen mer transparent och kontrollmöjligheten förbättras vid ekonomienheten.
Lättare att ändra styrregler	Vid förändring erhålls en omedelbar genomslagseffekt.
Inga fakturor valsar runt i systemet	Med en fakturaadress finns bara en plats i systemet.
Strikt behandling av leverantörer	Med en fakturaadress bemöts ofullständiga fakturor mer resolut. Ofullständiga fakturor returneras.
Snabbare fakturahantering	Med en fakturaadress och EFH som stöd minskar genomloppstiden för en faktura.
Effektivare hantering av delade fakturor	Med EFH-systemet kan en delad faktura redan efter skanning skickas parallellt till fler attestanter.

Även om EFH-systemet ger positiva effekter i hanteringen underlättas processen om beställningar och fakturor innehåller väl definierade uppgifter om kostnadsställe och köp av vara eller tjänst.

3.3 Användares bedömning av EFH-systemet

Vid granskningen har intervjuats ett antal personer som använder EFH-systemet på olika nivåer i landstingets organisation. Samtliga användare tycker att systemet fungerar bra och innebär i jämförelse med tidigare bättre kontroll på fakturahanteringen. På högre nivå i organisationen upplevs systemet ge snabbare och säkrare bokföring och därmed säkrare och tillförlitligare ekonomisk rapportering.

Till systemet har kopplats en del nya funktioner, exempelvis en bunden form för hantering av extern och intern representation, som överensstämmer med svensk skattelagstiftning, bl a kravet på att ange gäster/personer vid representationen.

Allt fler enheter inom landstinget ansluter sig nu till EFH-systemet. För ekonomienheten på huvudkontoret och flertalet enheter har implementeringsfasen passerats. För dagen är det inte känt hur många tjänster som sparats in genom systemet.

4. Elektronisk hantering sätter fokus på system. Manuella rutiner finns kvar

4.1 Elektronisk fakturahantering förändrar funktioner och kontroller

Införande av ett elektroniskt fakturahanteringssystem (EFH-system) innebär att nuvarande fakturaunderlag med konteringsstämpel samt signeringar för olika kontroller som underlag för registrering i leverantörsreskontra och bokföring ersätts av ett system som omvandlar fakturan till en datafil och där övrig hantering görs elektroniskt. Fakturafilen ersätter fakturadokumentet och all hantering för kontering och kontroller styrs av en meny för elektronisk fakturahantering.

Det nya systemet är ett försystem till nuvarande ekonomisystem, vilket innebär att den information som behövs i bokföringssystemet hämtas ur fakturafilen. Detta moment skapar ett överföringsmoment, som kräver en avstämning att all information från försystemet överförs på ett korttekt sätt till bokföringen.

Nuvarande betalningsrutiner och rutiner för registrering av nya leverantörer förändras inte. Fortfarande registreras nya leverantörer i det gamla systemets leverantörsreskontra. Däremot torde systemet genom en mer enhetlig och konsekvent handläggning innebära en mer korrekt kontering, vilket ökar redovisningens kvalitet.

Kontroller utförs nu inom EFH-systemet medelst "elektronisk signering" av personer som på olika nivåer är registrerade som behöriga användare. Systemet medger bättre kontroll och översikt över att endast behöriga godkänner faktura. Det är samtidigt viktigt att det finns fungerande kontrollrutiner vid själva registreringen av godkända attestanter, d v s att beslutsunderlaget för utseende av attestant är korrekt samt att registrering endast utförs av behöriga inom huvudkontorets ekonomienhet och att i samband härmed finns etablerade verifieringsmoment.

Det nya fakturahanteringssystemet sätter fokus på systemets funktioner, men också på kringrutinerna framförallt hanteringen med utseende av attestanter och registrering av dessa. I granskningen har därför ingått att bedöma om de register som finns i fakturahanteringssystemet motsvaras av behöriga beslutsattestanter med utgångspunkt i övergripande styr-, kontroll och delegeringsdokument.

4.2 Sammanfattande beskrivning av den elektroniska hanterings olika moment

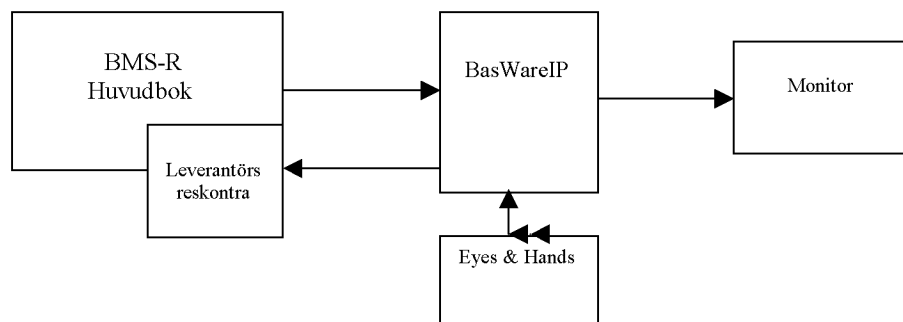
EFH-systemet hanterar en fakturas handläggning innan den överförs till ekonomisystemet. I systemet ingår att fakturorna skannas och blir en elektronisk bild, som följer med i hela processen för att sedan lagras i ett elektroniskt arkiv (register). Pappersfakturan kommer efter skanningen inte att fylla någon funktion, men kommer att arkiveras som underlag till respektive dags skanning.

EFH-systemet innehåller följande moment:

- Kontroll av att alla uppgifter stämmer samt överföring av information till ekonomisystemet för "preliminärbokning" av fakturan.
- Kontering: Fakturan konteras. Genom information från ekonomisystemet erhåll stöd för kontering, s k kontotabeller.
- Attestering: Fakturan och konteringen kontrolleras av ansvarig person som också attesterar fakturan elektroniskt.
- Överföring till bokföringen samt betalning: När fakturan är attesterad väntar överföring till ekonomisystemet för definitivbokning och betalning.



4.3 EFH-systemets samband med ekonomisystemet



4.4 Beskrivning av de olika delar som ingår i EFH-systemet

Eyes & Hands

Systemet används för den tekniska inskanningen. Bilden tolkar och läser in leverantörsidentitet, fakturardatum, belopp, moms och kostnadsställe.

BasWare IP

IP står för Invoice Processing och är lösningen för hanteringen av fakturor. Efter inskanningen överförs fakturafilen till respektive handläggare. Systemet innehåller moment för avisering, attest, uppföljning, analys, kontering samt *överföring till ekonomisystemet BMS-R* med huvudbok och leverantörsreskontra.

Monitor är ett rapportverktyg, knutet till BasWare IP, där användaren kan söka t ex per leverantör och även okulärbesiktiga enskilda fakturor på skärmen (och vid behov skriva ut). Monitors användning begränsas till en mindre krets (verksamhetschefer och ekonomer).

4.5 Samband med ekonomisystemet och andra system

EFH-systemet är uppbyggt kring landstingets ekonomisystem och används av hälso- och sjukvården samt huvudkontoret vid Landstinget Dalarna.

Det finns i likhet med tidigare fakturahandlingssystem utanför EFH-systemet. Köp av tvätteritjänster, kostmåltider och tandvårdstjänster hanteras via Elektronisk handel i systemet Marakanda. Interna leveranser, som i huvudsak gäller Landstingsservice, hanteras av Autodeb-systemet. Köp av olika förnödenheter (bl a läkemedel) hanteras av Varuförsörjningsnämnden, i vilken Landstinget Dalarna utgör en partner tillsammans med andra landsting. Även här hanteras köp via Elektronisk handel.

HAT är ett analysverktyg, som kan hantera all redovisningsinformation för analys. Behörighet att använda verktyget begränsas i likhet med Monitor till verksamhetschefer och ekonomer.

Det finns en uttalad målsättning att all hantering av leverantörsfakturor så småningom skall hanteras på ett likartat sätt, d v s av EFH-systemet.

5. Regelsystem och kontrollmiljö

5.1 Övergripande reglemente och riktlinjer för intern kontroll

Reglementet fastställs av landstingsfullmäktige och har följande huvudsakliga innehåll.

God intern kontroll

Definitionen av god intern kontroll framgår enligt särskilda policies, reglementen, delegationsbestämmelser, verksamhetsplaner och allmänt vedertagna principer.

Intern kontroll är samlingsbegrepp för budgetkontroll och åtgärder för att kontrollera betalningsflöden och förmögenhetsförvaltning.

Vid bedömning av rutiner inom redovisningsorganisationen, som i denna granskning, kännetecknas god intern kontroll av en ansvars- och arbetsfördelning mellan minst två personer, varav en utför ett verifierings- eller kontrollmoment samt att det finns en systematisk ekonomisk redovisning, som visar utfall mot budget för respektive budgetansvarig.

Översikt av det definierade ansvaret

Landstingsstyrelsen	Både övergripande och direkt (för hälso- och sjukvården) ansvar för verksamhet och ekonomi.
Styrelser och nämnder	Kontroll av policies, reglemente, budgetansvarsregler och uppföljningsanvisningar. Tillsyn av rutiner för budgetkontroll, medelsanvändning, mm (tillsyn av regelsystemet).
Förvaltningschefer	Ansvarig för genomförande enligt föregående.
Verksamhetsansvariga	Ansvar inför överordnade att regelsystemet följs. Brister i intern kontroll skall rapporteras till överordnad.

Budgetkontroll

Budgetkontroll har sin utgångspunkt i fullmäktiges beslut om budget och anvisningar för respektive nämnd.

Nämnd/styrelse fastställer genom beslut fördelningen av budgeten till resultatenheter/kostnadsställen inom sitt ansvarsområde och inom fullmäktiges beslut om medelsvolym.

Kopplat till vidarefördelningen av medel utser budgetansvariga attestanter. Här anges på vilken nivå (position) i organisationen attestanten skall finnas.

Attestansvaret utövas inom ramen för delegationsordningen. Kostnadskontroll utövas effektivast när åtaganden görs i första ledet, d v s när beställningen sker. Budgetansvariga attestanter skall med stöd av förvaltningens ekonomiadministration utforma rutiner för resultatenhetens kontroll.

Nämnd/styrelses roll i budgetkontrollen är att följa utvecklingen kontinuerligt under året och vidta de åtgärder utvecklingen kräver. För detta skall vid varje sammanträde förvaltningsledningen avge en rapport över läget med de analyser och förslag till åtgärder som krävs om rapport indikerar underskott vad gäller ekonomi eller produktion.

Nämnd/styrelse har också ansvar för kontrollen av anskaffningar för långsiktigt innehav, bl a utrustning. Nämnder/styrelser bör utifrån sitt långsiktiga budgetansvar få rapporter över investeringsplaneringen och dess långsiktiga effekter.

Kontroll av betalningsflöden och förmögenhetsförvaltning

I uppdraget som budgetansvarig attestant ingår att svara för att en fungerande kontrollkedja finns för resultatenhetens utgifter. Detta skall attestanten verifiera genom sin personliga påskrift på fakturor före betalning eller på annat sätt som kan bedömas likvärdigt.

Björn Edström Revision och Consulting Aktiebolag

I kontrollkedjan skall ingå

- att reglerna i Landstinget Dalarnas upphandlingspolicy och andra anvisningar följs,
- att beställningsrutiner finns som säkerställer att beställningar inte sker utöver vad som täcks, av budget och att beställningarna gäller varor eller tjänster som är nödvändiga för att uppnå det verksamhetsmässiga målet,
- att fakturor kontrolleras mot gällande avtal, beställning och leveransunderlag,
- att man följer anvisningar för tillämpning av ekonomisystem, kontering o dyl.

5.2 Landstingsstyrelsens delegeringsbestämmelser fr o m 2005-04-01

Delegeringsbestämmelserna har följande huvudsakliga innehåll.

Delegering

Delegering innebär att självständig beslutanderätt förs över från styrelsen till delegaten.

Möjligheten för landstingsstyrelsen och övriga nämnder att delegera beslut framgår av 33-38 §§ kommunallagen (KL) och 10 § allmänt reglemente (AR) för landstingsstyrelsen och övriga nämnder.

Vidaredelegering

Om en nämnd uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden enligt 6 kap 37 § KL överlåta till förvaltningschefen att i sitt tur uppdra åt en annans anställd inom landstinget att besluta i stället. Detta kallas vidaredelegering och är även reglerat i 11 § AR.

Förvaltningschef

Med förvaltningschef avses inom Landstinget Dalarna en chef, som ansvarar för en verksamhet vilken lyder direkt under landstingsfullmäktige, landstingsstyrelsen eller någon annan av landstingsfullmäktige utsedd nämnd.

För närvarande betecknas således följande chefer som förvaltningschef inom Landstinget Dalarna: landstingsdirektören, tandvårdschefen, chefen för beställartandvården, chefen för serviceverksamheten, chefen för hjälpmedelsverksamheten, rektorerna för landstingets folkhögskolor, chefen för allmänna enheten i förhållande till landstingets gymnasieskolor, chefen för förtroendenämndens kansli samt revisionschefen. Förvaltningschef utses av landstingsstyrelsen, med undantag av revisionschefen, som utses av revisorskollegiet och chefen för förtroendemännens kansli som utses av förtroendenämnden. Landstingsstyrelsen har för sin verksamhet två förvaltningar: hälso- och sjukvården och landstingets huvudkontor med landstingsdirektören som gemensam förvaltningschef.

Verkställighet

Kännetecknande för ett delegeringsbeslut är bl a att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar.

Föreligger ingen självständig beslutanderätt talar man om verkställighet. Verkställighetsärenden fullföljs genom tillämpande av tidigare beslut, regler i lag eller avtal eller med hänvisning till instruktion eller befattningsbeskrivning. Sådana beslut behöver inte anmälas till styrelsen. Rätten för anställda att vidtaga verkställande/förberedande åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning som måste finnas för att verksamheten skall fungera. Alla typer av beslut som fattas på lägre nivå än nämndnivå och som inte direkt regleras genom delegering är verkställighetsbeslut. Sådana beslut kan verkställas av dem som ansvarar för funktioner och/eller resultatenheter i organisationen.

Björn Edström Revision och Consulting Aktiebolag

Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att det naturligtvis finns ännu flera beslut som utgör verkställighetsbeslut och att verkställighetsbeslut, till skillnad mot delegeringsbeslut, kan vidaredelegeras i flera led.

Nedan redovisas ett antal ärendetyper med uppgift om vilka funktioner/befattningar som gäller för delegeringsbeslut och verkställighetsbeslut.

Avtal med externa leverantörer inom ramen för basenhetens verksamhetsplan och budget

Delegeringsbeslut	Verksamhetschef (VC)/Basenhetschef
Verkställighetsbeslut	Länssjukvårdschef och Lokal närsjukvårdschef

Rätt att attestera även kontoklass 1 och 2 då bokföringen har samband med kostnadsställe

Verkställighetsbeslut	Kostnadsställeansvarig
-----------------------	------------------------

Upphandling av varor och tjänster inom huvudkontoret

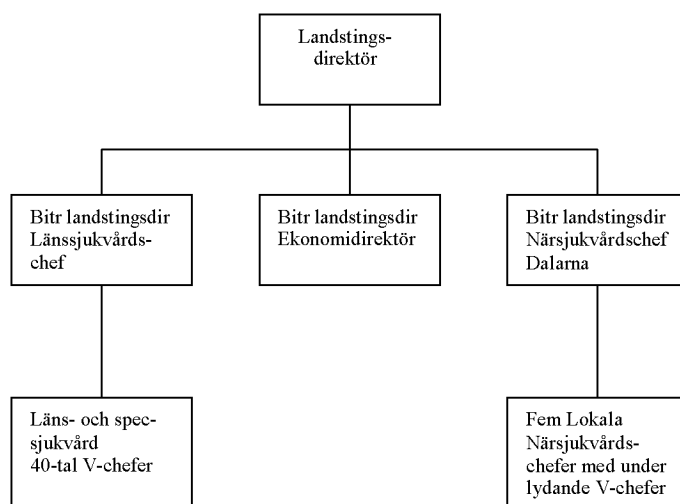
Delegeringsbeslut	Upphandlingschefen vad gäller tilldelningsbeslut
Verkställighetsbeslut	Upphandlingschefen vad gäller avtalstecknande Allt inom ramen för beslutad budget och gällande upphandlingspolicy

Rätt att utse kostnadsställeansvarig

Verkställighetsbeslut	Förvaltningschef
-----------------------	------------------

5.3 Kostnadsställeplanerna för hälso- och sjukvården samt huvudkontoret

Hälso- och sjukvården i Dalarna har som förvaltningschef landstingsdirektören. Under förvaltningschefen lyder närsjukvårdschefen Dalarna som under sig har fem lokala närsjukvårdschefer och länssjukvårdschefen som under sig har ett 40-tal basenhetschefer/verksamhetschefer. De lokala närsjukvårdscheferna har under sig ett stort antal basenhetschefer.



Kostnadsställeplanerna för hälso- och sjukvården har för respektive verksamhetsområde fastställts (genom verkställighetsbeslut) av länssjukvårdschefen och de lokala närsjukvårdscheferna. För huvudkontoret är det landstingsdirektören som har (genom verkställighetsbeslut) utsett kostnadsställeansvariga.

Björn Edström Revision och Consulting Aktiebolag

I kostnadsställeplanen för hälso- och sjukvården redovisas kostnadsställenummer med benämning samt basenhetschef och kostnadsställeansvarig. Basenhetschef kan vara verksamhetschef eller den som i organisationen utsetts att vara basenhetschef. För huvudkontoret redovisas enbart kostnadsställeansvarig.

5.4 EFH-registret för godkända beslutsattestanter

Internredovisningsfunktionen inom ekonomienheten vid huvudkontoret har ansvaret för inläggningen av godkända beslutsattestanter i ett register kopplat till EFH-systemet. Chefen för nämnda redovisningsfunktion, Ewa Samuelsson, är tillika systemförvaltare av EFH-systemet. Redovisningsorganisationens olika funktioner framgår av sidan 12.

Inläggningen av beslutsattestanter i EFH-registret görs av redovisningschefen och administratören av systemet. Underlag för registreringen är kostnadsställeplanerna eller underlag i form av protokoll eller mejl, varav framgår att kostnadsställeansvarig utsett särskild beslutsattestant.

EFH-systemet accepterar endast godkända beslutsattestanter enligt nämnda register. Beslutsattest skall alltid föregås av leveransattest, d v s kontroll av att vara eller tjänst levererats, och kontering

5.5 lakttagelser och bedömning

Fördelningen av ansvar och befogenheter är tydlig genom landstingsstyrelsens ansvar för hälso- och sjukvården i Dalarna.

Alla beslut, som berör respektive verksamhet, görs idag utifrån en strategi och hierarki enligt riktlinjerna för intern kontroll, som utgår från förvaltningschef och verksamhetschef. Nämnda personer kan inom ramen för sitt ansvarsområde utse beslutsattestanter, men respektive person i hierarkin har på sin nivå ändå det yttersta ansvaret inför överordnad. Enligt riktlinjer för intern kontroll är det tillräckligt att fastställa på vilka positioner i organisationen attestanter finns. Attestantens ansvar är av samma art som nämndens, nämligen att verksamheten vid resultatenheten drivs inom ramen för tilldelade medel och ger avsedd produktion.

Chefsansvaret gentemot överordnat organ är alltså tydligt och förutsätter att det finns en väl fungerande rapportering av utfall mot budget och verksamhetsplan. Enligt chefscontrollern finns det idag en mycket fullständig månadsvis rapportering mot både budget och planer, så att respektive ansvarig person kan bedöma om verksamheten för hela året kommer att kunna nå sina mål och budget. En viktig del i styrningen och uppföljningen av verksamheterna är dock att rapporteringen inte bara blir en historieskrivning, utan leder till åtgärder för att korrigera eventuella negativa avvikelser från plan eller budget. Det ingår inte i detta projekt att följa upp hur denna process fungerar. Påpekandet är emellertid angeläget eftersom varken styrande dokument eller nuvarande redovisningssystem innehåller beloppsgränser vid upphandling eller gränsvärdekontroller kopplade till enskilda transaktioner. Alltså måste alla köp av varor och tjänster göras i medvetande om att de hålls inom ramen för verksamhetsplanen och budgeten.

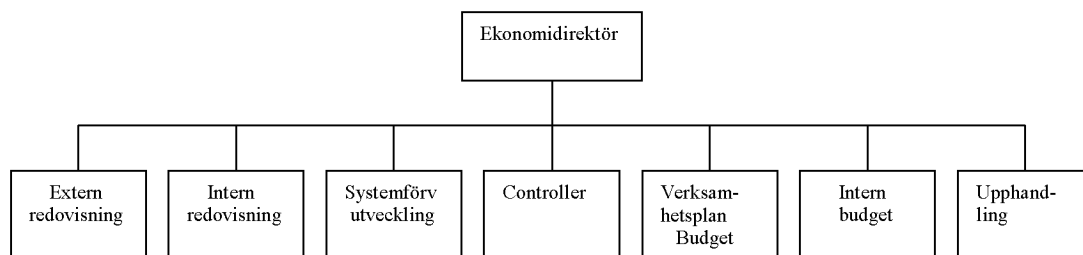
EFH-registret omfattar nu 800 namn inom hälso- och sjukvården och 42 namn inom huvudkontoret av totalt 1 200 inom hälso- och sjukvården och ca 200 inom huvudkontoret enligt respektive kostnadsställeplan. Enligt vår bedömning överensstämmer kostnadsställeplanerna med övergripande reglemente och riktlinjer för intern kontroll samt delegeringsbestämmelserna. Alla underlag till EFH-registret synes vara korrekta.

Björn Edström Revision och Consulting Aktiebolag

6. Funktioner och kontroller inom EFH

6.1 Redovisningsorganisation

Inom ekonomienheten under ekonomidirektör Lars Västholm finns sju olika funktioner enligt följande:



- | | |
|---|-------------------------|
| 1. Extern redovisning, 2 tjänster | Margareta Sjölund, chef |
| 2. Intern redovisning, 23 tjänster | Ewa Samuelsson, chef |
| 3. Systemförvaltning och utveckling, 5 tjänster | Ewa Samuelsson, chef |
| 4. Controllerenhet, 3 tjänster | Kjell Nyström, chef |
| 5. Övergripande budget och verksamhetsplanering, 2 tjänster | Eva-Britt Nordell, chef |
| 6. Intern budget, 18 tjänster | Peter Hansson, chef |
| 7. Upphandling och affärsutveckling, 5 tjänster. | Gunnar Ståhlberg, chef |

Inom Intern redovisning finns 3 grupper

- Vårdavgifter, vårdförsäljning och vårdköp, 5,5 tjänster
- Leverantörsreskontra och kundreskontra, 9 tjänster
- Kassa och bank, bokföring, 7,5 tjänster.

Inom Leverantörsreskontran finns ca 4,5 tjänster, som utgör en Mastergrupp, som hanterar fakturor i två världar, d v s traditionellt och via EFH-systemet.

6.2 Kontroller i samband med skanning

Varje faktura kontrolleras, godkänns och verifieras av Mastergruppen vid internredovisningsfunktionen på huvudkontoret. Ett antal kontrollfält syns på skärmen och dessa måste vara godkända innan systemet hanterar fakturan.

Efter skanning har införts en daglig kvalitetskontroll av skanningtolkning och verifiering, som utförs av Internredovisningschefen och administratören för EFH-systemet. Kontrollen görs stickprovvis.

6.3 Inloggning – behörighet för olika användare och kontroll av EFH-registret

Varje person anställd i Landstinget Dalarna, som utnyttjar delar av landstingets IT-system, har ett användarid-nr, som är knutet till ett personnummer. Användaridentitetsnumret är sex tecken långt. Lösenordet byts var 90:e dag.

När verksamheter/funktioner ansluts till BasWare anger kostnadsställeansvarig vilka personer som skall vara användare av systemet och vilka som skall leveransattestera och besluts-

Björn Edström Revision och Consulting Aktiebolag

attestera. Vilka som är beslutsattestanter registreras särskilt utifrån kostnadsställeplanen eller utdrag ur protokoll. I viss utsträckning förekommer mejl.

De som använder BasWare, exempelvis fakturamottagare eller person som skall leveransattestera eller kontera, har lagts in i systemet och kontrolleras av internredovisningsfunktionen. Fakturamottagare mailaviseras en gång per dag eller en gång per faktura beroende på mottagarens önskemål. Mottagaren erhåller fakturafilerna i sin inkorg och ser till att den leveransattesteras och konteras innan beslutsattest.

Beslutsattestant måste ange ett lösenord, som inte behöver bytas, för att kunna godkänna faktura.

Två personer, Internredovisningschefen och administratören för EFH-systemet, kontrollerar behörigheterna i registret.

6.4 Attest och uppföljning av att faktura hanteras

Kostnadsställemärkningen på faktura styr vem som ska hantera faktura. Flödet ser olika ut på olika enheter och varje avdelning eller liknande bestämmer själv (inom givna ramar) hur det skall se ut.

En fakturamottagare finns kopplad till varje kostnadsställe. I det tidigare nämnda EFH-registret, som finns i BasWareIP är alla personer förtecknade som är behöriga beslutsattestanter för visst kostnadsställe. Beslutsattestant kan bara godkänna fakturor för det kostnadsställe som denne kopplats till enligt registret.

Påminnelse skickas efter åtta dagar om faktura inte hanterats. Efter ytterligare tio dagar flyttas fakturan till närmaste chef.

6.5 Kontering och konteringskontroller

Kontering görs endera av den som leveransattestera eller av den som beslutsattestera.

Den som konterar har i BasWare lätt åtkomst till kontoplan och kan lägga upp "lathundar" med de vanligaste kontona och deras användning.

Momsen tolkas vid inscanning och hanteras enbart vid internredovisningsenheten.

6.6 Överföring till ekonomisystemet och överföringskontroller samt bevarandekontroller

Ny information från BasWare förs varje natt över till ekonomisystemet BMS-R. Färdigattesterade och konterade fakturor ligger också kvar i BasWare och kodas där om till "överförda".

En kontroll sker av att inga fakturor stannar mellan BasWare och BMS-R. Veckovis stämmer, vanligtvis chefen för internredovisningen, av ankomstlista från BMS-R mot öppna fakturor i BasWare.

Vi har med Internredovisningschefen granskat rutinerna för bevakning av fakturahanteringen, typ mottagna fakturor, fakturor i cirkulation, kontering, fakturor färdiga för överföring och rutinen för avstämning mellan BasWare och BMS-R. Avstämningen dokumenteras.

För EFH-systemet gäller samma bevaranderutiner som för BMS-R-systemet.

6.7 Fakturaidentitet

Varje ny leverantör skall godkännas av två användare och registreras i BMS-R. Varje faktura åsätts ett löpnummer i BasWare och har samma identitet i BMS-R.

Leverantör som saknas eller spärrats stoppas i systemet vid inscanning. Leverantörsidentitet är PG-nummer eller organisationsnummer.

Björn Edström Revision och Consulting Aktiebolag

6.8 Betalningskontroller

Betalning av faktura förutsätter att den är beslutsattesterad.

6.9 Bedömning av funktioner och kontroller inom EFH-systemet

Allmän bedömning utifrån regler, system och etablerade rutiner kring systemet

Vid granskningen har gjorts en systematisk genomgång av förutsättningarna för att åstadkomma ett effektivt och väl fungerande system med god intern kontroll.

Som framgår av bedömningsavsnittet 5.5 under kapitlet Regelsystem och Kontrollmiljö saknas motiv för att använda sig av programmerade kontroller, typ gränsvärdeskontroller, eftersom det är de budgetansvariga på olika nivåer som har ett ansvar för att verksamhet och ekonomi når angivna mål och håller sig inom beslutade ramar. Därvid förutsätts att det finns ett väl fungerande ekonomiskt rapporteringssystem, som inte har ingått att granska i detta uppdrag.

Granskningen har visat att genom EFH-systemet har skapats ändamålsenliga kontroller som säkerställer att alla fakturor hanteras inom rimlig tid och att det endast är behöriga personer som godkänner fakturor. EFH-systemet har genom konteringsstöd skapat förutsättningar för att konteringarna för olika varor och tjänster blir mer konsekventa. Alla delar av EFH-systemet har stärkt förutsättningarna för att åstadkomma en fullständig och korrekt redovisning. Granskningen av EFH-systemet visar att det finns väl fungerande rutiner för den dagliga hanteringen både centralt och ute i organisationen. Det har etablerats kontroller knutna till såväl systemet som rutinerna kring själva systemet. Genom EFH-systemet synes kvaliteten på ekonomisystemet ha förstärkts.

Risk för obehöriga att komma åt känslig ekonomisk information

Till EFH-systemet är knutet ett rapportverktyg, Monitor. Dessutom finns ett analysverktyg knutet till hela ekonomisystemet. HAT. Båda verktygens användning har begränsats till en mindre krets såsom verksamhetschefer och ekonomer, som biträder verksamhetscheferna. Samtliga anställda inom landstinget har skrivit på en förbindelse om tystnadsplikt. Användningen kontrolleras av Internredovisningschefen och administratören för EFH-systemet.

Risk för manipulering

Nuvarande system kring ekonomisystemet synes vara tillräckligt för att förhindra otillåtet intrång. Det är i normalfallet inte möjligt för obehöriga att lägga till eller ta bort fakturor.

En felaktig faktura för behandling i EFH-systemet förutsätter att någon obehörig person i organisationen står i maskopi med handläggare vid internredovisningsfunktionen i Falun. Förutsättningen för att en sådan faktura skall godkännas för betalning är näst intill obefintlig, eftersom så många personer är involverade i efterföljande kontroller - först av handläggare vid den lokala ekonomigruppen för leveransattest och kontering, därefter av beslutsattestant för betalning och slutligen definitivbokning vid huvudkontoret.

Alla som har rätt att godkänna fakturor finns med i EFH-registret. Varje signatur i nämnda register kan identifieras till ett nätverksnamn som är unikt för varje anställd i landstinget. Alla personer som ingår i EFH-registret grundas på kostnadsställeplanen eller på ett beslutsdokument varav framgår att kostnadsställeansvarig beslutat utöka kretsen av beslutsattestanter.

Björn Edström Revision och Consulting Aktiebolag

Vid granskningen noterades att 640 namn fanns med i EFH-registret, som saknades i kostnadsställeplanen och alltså grundades på protokoll och mejl. Den stickprovsvisa granskningen visade att besluten var undertecknade av kostnadsställeansvariga enligt kostnadsställeplanen. Ett beslut av kostnadsställeansvarig genom ett mejl är korrekt, om det kan styrkas att mejlet verkligen skickats av den ansvarige.

Det kan finnas en risk att mejl har skickats av obehörig, som utnyttjat tillfället att använda en "öppen" PC hos en kostnadsställeansvarig, och som utsett sig själv till beslutsattestant. Genom en nyligen införd rutin elimineras denna risk genom att Internredovisningschefen eller administratören för EFH-systemet bekräftar till kostnadsställeansvarig att angiven person i ett mottaget mejl om ny beslutsattestant kommer att införas i EFH-registret. Därmed har den kostnadsställeansvarige möjlighet att reagera om något är fel.

För att eliminera risken för obehörig användning är det alltid viktigt att fysisk kontroll efterlevs på arbetsplatsen för att förhindra att obehöriga kommer åt dator och att användare stänger av eller låser sin dator när den inte används.

7. Systemdokumentation

BasWare AB har levererat ett antal dokument som visar hur systemet fungerar, nämligen

- a. Systemdokumentation för BasWare och Eyes & Hands
- b. Specifikation av gränssnitt mellan BasWare och BMS-R
- c. Drift av BasWare

De två förstnämnda dokumenten ger tillsammans en bra dokumentation över systemet. Det tredje dokumentet gäller anvisningar för internredovisningsfunktionens dagliga kontroll och anvisningar för IT-enhetens drift av BasWare.

Bedömning: Dokumentationen synes vara tillräcklig.

8. Utveckling

Utvecklingsfunktionen vid ekonomienheten arbetar för närvarande på införande av en kontrollerad överförings- och konverteringstjänst för elektroniska fakturor, som gör det möjligt att ta emot fakturor i elektroniskt format direkt in i nuvarande EFH-system. För användning behövs en modul för koppling till BasWareIP.

Flertalet företag som idag levererar varor och tjänster till landstinget har möjlighet att prestera en elektronisk faktura. Även mindre företag som har egen datorbaserad bokföring typ Hogia eller SPCS klarar av dessa krav.

Vi noterar att Landstinget Dalarna har infortrat anbud på ifrågavarande tjänst.

2006-06-01/Björn Edström