

Effektivitetsrevision - Utvärdering av Högskolan på Ålands rutiner för intern kontroll

Inom ramen för effektivitetsrevisionen av Högskolan på Åland för räkenskapsperioden 2022 har vi utfört en effektivitetsrevision av högskolans interna kontroller. Effektivitetsrevisionen har utförts genom att intervjua personalen samt genom att ta del av diverse för revisionen relevanta dokument.

Effektivitetsrevisionen är inte en revision eller översiktlig granskning enligt ISA-standarderna (International Standards on Auditing). I rapporten presenteras endast iakttagelser gällande de frågeställningar som preciseras i revisionsplanen för effektivitetsrevisionen.

Som material för effektivitetsrevision har bland annat använts:

- Bokföringsmaterial
- Övriga rapporter från ekonomisystemet
- Verksamhetsberättelser
- Interna styrdokument och processbeskrivningar

Dessutom har bl.a. följande intervjuats:

- Delar av rektorsrådet
- Personal som utför upphandlingar för högskolan
- Löneräknare

Allmänt om intern kontroll

Allmänt kan begreppet intern kontroll beskrivas som alla arbetsrutiner och förfaranden som en organisation implementerar för att garantera att verksamheten är effektiv, ekonomisk och lagenlig. Därtill är ett syfte med intern kontroll att säkerställa att beslutsfattare får tillräckligt med information samt att informationen är tillförlitlig. Dessutom skall en tillräcklig intern kontroll också garantera att resurser samt egendom tryggas och att organisationen följer lagar, föreskrifter och övriga beslut som har fattats inom organisationens olika organ.

En effektiv intern kontroll bygger på en genomtänkt kontrollstruktur och ändamålsenliga kontrollåtgärder. Med kontrollåtgärder avses sådana principer och rutiner som syftar till att hantera de risker som man har identifierat inom organisationen. Syftet med att kartlägga riskerna är att man ska kunna sätta in kontrollåtgärder där risker förekommer. Med andra ord är en bra kontrollåtgärd en åtgärd som hanterar någon risk.

Kartläggning och utvärdering av de interna kontrollerna

Vi har avgränsat denna del av effektivitetsrevisionen till att behandla de delar av den interna kontrollen som vi anser att hör till de mest betydande delarna, nämligen försäljning, inköp, personaladministration och ekonomistyrning. Vi har beskrivit processerna samt redogjort för vilka kontrollfunktioner som för närvarande finns implementerade. Vi har sedan tagit ställning till huruvida den interna kontrollen är tillräcklig eller om processerna innehåller risker som den interna kontrollen inte har hanterat.

Försäljning och fakturering

Största delen av högskolans fakturering utgörs av öppna högskolans kursavgifter. Avgifterna faktureras innan kurserna börjar. På årsbasis har högskolan ungefär 2000-3000 kursdeltagare. Dessutom fakturerar högskolan vissa tjänster, till exempel tentservice. Utöver detta finns viss övrig försäljning av mindre betydelse. Sett till högskolans totala intäkter är de intäkter som kommer via faktureringen rätt så oväsentliga, exempelvis uppgick de år 2021 till endast 6 % av de totala intäkterna.

Under effektivitetsrevisionens gång skedde betydande förändringar i högskolans faktureringsprocess. Vi har därför valt att beskriva situationen både så som den såg ut då effektivitetsrevisionen till största del gjordes i början av hösten år 2022 och också redogöra för vilka förändringar som har skett sedan dess. Det här betyder att vår slutsats i flera fall är att brister har funnits men att de nu har åtgärdats.

En person som har haft hand om högskolans fakturering har nyligen gått i pension och den här personens tjänst har därefter i praktiken fördelats på flera personer. Öppna högskolans planerare tar ut fakturor för respektive kurs. Inbetalningar följs upp av ekonomi- och HR-koordinatören. Det krävs inget godkännande av en annan person innan faktureringen kan skickas ut men flera personer har insyn i processen och tillgången till bankkonton är begränsad.

För faktureringen har man använt sig av ett program som heter Visma Primus. Programmet är utvecklat för organisationer som bedriver undervisningsverksamhet. Programmets faktureringsmodul kan ta elevuppgifter och andra uppgifter som behövs för faktureringen från övriga delar av programmet. Priserna är i de flesta fall fastslagna på förhand och de finns registrerade i Primus för varje kurs. I samband med faktureringen kan därför systemet plocka prisuppgifterna automatiskt utan att de behöver slås in manuellt av personen som fakturerar.

Däremot finns ingen direkt koppling mellan faktureringsprogrammet och den vanliga bokföringen. Med andra ord registreras ingen försäljning i bokföringen i samband med att fakturor skickas ut via Primus. Det finns inte heller någon reskontra i Primus som visar vilka fakturor som är utestående. Försäljningen har i stället bokförts manuellt i efterhand. Det här har skett genom att högskolans personal har gått igenom kontoutdraget för föregående månad och på basis av inbetalningarna skickat en bokföringsorder till landskapets finansavdelning som bokfört försäljningen i vanliga bokföringen.

Detta leder i praktiken till att försäljningen bokförs enligt kontantprincipen, vilket innebär att endast sådana fakturor som redan har betalats intäktsförs. Följaktligen finns öppna fordringar som inte har registrerats i bokföringen. Till de allmänna bokföringsprinciperna hör enligt bokföringslagen prestationsprincipen, som säger att de intäkter som hänför sig till räkenskapsperioden ska tas upp utan hänsyn till datum för betalningen. Med nuvarande rutiner uppfylls prestationsprincipen inte. Om bokföring under året sker löpande enligt kontantprincipen behöver bokföringen korrigeras för att motsvara prestationsprincipen senast i samband med bokslutet, men en sådan rutin finns inte i detta fall.

Från och med början av år 2023 sker faktureringen genom landskapsregeringens ekonomisystem. Fakturaunderlagen tas ut från Visma Primus för att sedan faktureras i landskapsregeringens system. Övergången till att börja använda landskapsregeringens system för faktureringen innebär att en koppling mellan fakturautskick och bokföringen skapas. I och med kopplingen mellan faktureringen och bokföringen säkerställs att försäljningen blir bokförd oberoende av om betalning för fakturan har erhållits. Dessutom kommer fordringsläget kunna följas upp via ekonomisystemets reskontra, som är kopplad till faktureringen.

Vår uppfattning är att de rutiner för indrivning av obetalda och förfallna fakturor som högskolan har haft fram till hösten 2022 har varit relativt otydliga. Uppföljning av vilka fakturor som är obetalda har skett manuellt, genom att man i Primus registrerat vem som har betalat sin kursavgift. Enligt diskussioner med ledningen är de öppna fordringarna hursomhelst små i förhållande till hela faktureringen, vilket är rimligt med tanke på att de enskilda fakturorna är små. Indrivningen av obetalda fakturor samt avskrivning av värdelösa eller osäkra fordringar har således ingen stor ekonomisk betydelse för högskolan. Från och med hösten 2022 förs fakturorna till landskapets finansavdelning för indrivning.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att försäljningen tidigare har blivit bokförd först vid betalning, vilket inneburit att försäljningen ofta blivit bokförd för sent och fordringsläget inte har gått att följa upp direkt från bokföringen, men att dessa problem nu bör vara åtgärdade i och med övergången till fakturering med landskapsregeringens ekonomisystem. Att indrivningen numera sköts av landskapsregeringens finansavdelning och att fordringarna går att följa upp med hjälp av en reskontra tror vi att kommer leda till en effektivare indrivning.

Inköp, upphandling och avtalshantering

För hantering av inköpsfakturer använder sig högskolan av ett för ändamålet avsett program utvecklat av Rillion (f.d. Palette Software). Samma program används även av landskapets övriga avdelningar. Inköpsfakturan läggs in i programmet av landskapets finansavdelning. Högskolan konterar fakturan efter att ha utrett eventuella oklarheter. Efter konteringen går fakturan vidare för granskning och godkännande. När fakturan har cirkulerat på detta sätt går den in i leverantörsreskontran och blir på det sättet även bokförd. Betalningarna utförs av finansavdelningen. Systemet har inbyggda kontrollfunktioner som säkerställer att en faktura inte kan betalas utan att den först har cirkulerat för granskning och godkännande av två personer.

Till Högskolans största utgiftsposter bland de löpande kostnaderna hör förutom löner och internhyra bland annat it-relaterade kostnader, marknadsföringskostnader och diverse köpta tjänster. Rent generellt kan konstateras att högskolan har få kostnadsposter som är betydande och som skulle vara föremål för upphandling.

Gällande upphandlingar följer man de anvisningar som Ålands landskapsregering har gett i dokumentet "Handbok i offentlig upphandling för landskapet Åland". Något eget internt direktiv finns inte. Rätten att göra inköp kontrolleras kostnadsställesvis, så att den som är ansvarig för kostnadsstället i fråga har rätt att göra inköp. I högskolans verksamhets- och ekonomiplan finns sedan beloppsgränser för respektive ansvarsperson definierade, ansvarspersonerna har alltså endast rätt att göra inköp upp till ett visst på förhand definierat belopp. I fakturahanteringsprogrammet som beskrevs ovan finns en funktion som gör att en kostnadsställesansvarig inte kan godkänna en faktura som har ett belopp som överstiger den gräns som finns definierad för tjänsten i fråga.

Om en upphandling överstiger EU-tröskelvärdena gör högskolan upphandlingen i en tjänst som kallas för e-avrop. Förutom e-avrop har högskolan även använt sig av en liknande tjänst som heter Hansel. Man strävar efter att använda sig av Hansel om det inte är fråga om en eu-upphandling som ska göras i e-avrop. Både e-avrop och Hansel är tjänster som är utvecklade så att de uppfyller de dokumentations- och övriga krav som finns enligt lagen om offentlig upphandling och koncession. All dokumentation gällande upphandlingsprocessen blir sparad i Hansel och e-avrop och finns således att tillgå i efterhand. Enligt diskussioner med högskolan upplever man att man behärskar e-avrop tillräckligt bra. Vid behov assisterar också landskapet i frågor gällande e-avrop.

Rör det sig om lägre belopp kan upphandlingen genomföras utan att man använder sig av någon digital tjänst. I regel har sådana upphandlingar i praktiken genomförts så att högskolan har tagit kontakt, vanligtvis via mail, med ett antal potentiella leverantörer och bett om att få en offert. Offerterna har levererats per mejl. Dokumentationen av upphandlingens olika skeden och hur man har gått till väga blir oundvikligen av sämre kvalitet om upphandlingen görs utan ett egentligt upphandlingssystem. Till exempel kan det vara svårt att dokumentera ett regelrätt öppningsprotokoll om offerterna kommer in till en vanlig e-postadress. Vi rekommenderar därför att högskolan alltid då det är möjligt använder sig

av antingen Hansel eller e-avrop. Högskolan bekräftade också i samband med effektivitetsrevisionen att man alltid strävar efter att använda sig av dessa tjänster.

Hur organisationen hanterar avtal är en relevant frågeställning i samband med en genomgång av inköps- och upphandlingsprocessen, eftersom en bristfällig avtalshantering innebär risk för att ingångna avtal inte efterföljs eller att viktiga avtal inte förnyas i tid. Högskolans förvaltningskoordinator sköter om arkivering av högskolans avtal och ansvarar samtidigt för att avtalsregistret hålls uppdaterat. Diarieföring sker i ett Google kalkylark, med hjälp av vilket man kan följa upp vilka avtal man har och spara uppgifter om dem. Själva avtalen finns sparade både digitalt och rent fysiskt i mappar. De personer som berörs av avtalen har tillgång till dem eller får tillgång till dem vid behov.

Sammanfattningsvis bedömer vi att de interna kontrollerna som berör inköp, avtalshantering och upphandlingar är på en bra nivå. Många kontrollfunktioner är automatiserade med hjälp av digitala system vilket gör att risken för misstag eller att någon kringgår kontrollerna är liten.

Personaladministration

Löneräkning

Under kategorin personaladministration har vi valt att koncentrera oss på rekryteringsprocessen och löneräkningsprocessen.

Själva löneräkningen görs av löneenheten på landskapets finansavdelning. Högskolan skickar ett löneunderlag till finansavdelningen senast den första i varje månad, antingen per e-post eller som internpost från skolan. Löneunderlagen sammanställs till en sammanfattning som godkänns av högskolans rektor innan den kommer till löneräkningen. För anställda med timlön följs arbetstiden upp med hjälp av timlistor. Timlistan granskas och godkänns av den anställdas förman som undertecknar listan. Om det är fråga om endast få timmar lämnar arbetstagarna in arvodesblanketter.

Kostnadsställets ansvariga ska godkänna arvodesblanketten. Timlistan godkänns av kostnadsställets ansvariga, sedan får den även rektorns godkännande eftersom den kommer med på sammanställningen. Den timanställda rapporterar sina timmar på en lista eller i ett e-postmeddelande.

Lönerna räknas i ett program som heter Abilita Unit4. Då en ny anställd börjar på högskolan skickas från högskolan till löneenheten ett förordnande eller arbetsavtal tillsammans med en blankett innehållande de grunduppgifter som behövs för att registrera arbetstagaren i programmet. Lönen framgår dock alltid ur förordnandet eller avtalet. Löneenheten registrerar arbetstagaren i Unit4 med de uppgifter som skickats från högskolan. Förändringar i grunduppgifterna meddelas från högskolan till löneenheten och dessa förändringar godkänns av högskolans rektor innan de skickas till löneenheten. Alla på löneenheten har rätt att göra ändringar i löneräkningsprogrammet, till exempel ändra kontonummer eller uppgifter gällande lönen. I programmet registreras vem som har gjort den senaste ändringen.

Löner betalas den femtonde och den sista varje månad. Löneräkarna på löneenheten har egna grupper, vilket betyder att det på löneenheten finns en löneräknare till vars grupp högskolans löner hör. Vid semestrar eller annan frånvaro turar löneräkarna varandra. Efter att själva löneräkningen är utförd granskar löneräknaren att de räknade lönerna är klara att gå vidare till betalning. Då alla löneunderlag har konstaterats vara klara gör man på löneenheten en betalningsfil som sänds till finansavdelningens kassa. Betalningsfilen sänds därifrån vidare till banken för betalning. Allt material gällande löneräkningen sparas på löneenheten.

I samband med att betalningsfilen görs upp gör även samma person som har gjort betalningsfilen en överföring av löneräkningens uppgifter till den egentliga bokföringen. Överföringen sker med hjälp av en fil som löneräkningsprogrammet Unit4 skapar. Det görs regelbundet en avstämning mellan löneräkningens uppgifter och uppgifterna i bokföringen. Då lönerna har blivit bokförda tar man ut en verifikationslista ur bokföringen. Denna lista avstäms mot uppgifterna i löneräkningsprogrammet. Anmälningar till inkomstregistret är i praktiken automatiserade, eftersom löneräkningsprogrammet Abilita är kopplat till inkomstregistret och uppgifterna i Abilita förs över till inkomstregistret i samband med varje lönebetalning. Det finns ingen skild avstämningsrutin gällande detta.

Gällande reseräkningar använder man sig av de blanketter som landskapsregeringen har för reseräkningar. Reseräkningar godkänns av förmannen innan de kommer till löneräkningen. Gällande belopp som betalas och på vilka grunder använder man sig av landskapsregeringens allmänna tjänstekollektivavtal. På löneenheten finns en löneräknare som handhar alla reseräkningar. Enligt diskussioner med löneenheten finns det dock andra på löneenheten som kan ta hand om reseräkningar vid frånvaro.

Vi konstaterar att det inte finns någon egentlig kontroll som säkerställer att löneräkningskedjan på något sätt bryts, det vill säga en och samma person kan i normala fall göra allt från början till slut (från att registrera grunduppgifter till att skicka de räknade lönerna till betalning). Vanligtvis får samma löneräknare in underlag, bearbetar underlaget, lägger in det i lönesystemet, kontrollerar de bearbetade uppgifterna och slutligen bekräftar dem klara för betalning. Alla löneräkningsgrupper slås emellertid ihop till en betalningsfil, men det är samma löneräknare som har både räknat sin grupps löner och godkänt att de räknade lönerna läggs till betalningsfilen. Betalningsfilen går via finansavdelningens kassa som skickar den vidare till banken för betalning men det är inte möjligt för kassan att göra ändringar i den fil som kommer från löneräkningen. Med tanke på att löneräkarna dessutom har rätt att göra ändringar i de uppgifter som ligger till grund för löneräkningen anser vi att de kontroller som finns i nuläget är otillräckliga. Vi anser att kedjan bör brytas så att det krävs fler än en person för att kunna genomföra processen. Även om processen för närvarande involverar flera

personer finns det inga egentliga kontroller som gör att inte en och samma person kan göra allt från början till slut.

Vår slutsats gällande löneräkningsprocessen är att den är fungerande, men att den innehåller risker som den interna kontrollen inte i nuläget hanterar. Enligt oss bör processen vara utformad så att inte samma person kan genomföra processens alla skeden utan en annan persons deltagande.

Rekrytering

För tillsättande av nya tjänster hos högskolan krävs behovsutredningar och godkännande i samband med budgeten. Tidsbundna tjänster för till exempel projekt har högskolan rätt att rekrytera utan särskilda utredningar och godkännanden eftersom man redan har en godkänd budget för projektet. Om högskolan har fått lov att inrätta en tjänst tar den blivande förmannen kontakt med högskolans administrativa chef och diskuterar hurdan profil man söker för tjänsten. Tjänsten annonseras i lokaltidningarna och på AMS' hemsida. I annonserna hänvisas till högskolans hemsida där en mer utförlig beskrivning av tjänsten finns att tillgå. Annonsering utanför Åland görs om man bedömer att det är en tjänst som är svår att tillsätta, men det är sällan man väljer att annonsera utanför Åland. Ansökningstiden är 14-30 dagar. När ansökningarna kommer in sparas de i en gemensam mapp på Google drive. Tillgång till denna mapp har administrativa chefen och den blivande förmannen. När ansökningstiden har gått ut görs en sammanställning av de sökande. Förmannen och administrativa chefen går igenom ansökningarna. En rekryteringsgrupp utses. Rektorsrådet fattar beslut om vem som ingår i rekryteringsgruppen. I intervjuerna deltar administrativa chefen, förmannen och ibland någon nära medarbetare. Rektorn deltar ibland beroende på vad det är fråga om för tjänst. Efter att intervjuerna har hållits är man i kontakt med de sökandes referenser. Rekryteringsgruppen utvärderar de sökande och presenterar ett förslag för rektorn. Rektorn fattar det formella anställningsbeslutet.

Efter att rektorns beslut är fattat kontaktar man den som har blivit vald. Man meddelar utfallet till dem som har sökt, per telefon om man har varit på intervju, annars per mail. Prövotiden är sex månader. Man håller ett uppföljningssamtal i samband med att prövotiden håller på att gå ut. Man hör även nära medarbetare. Högskolans personal är ungefär hälften lärare och hälften övriga anställda. Utöver detta finns även projektanställda. Processen ser lika ut oberoende av om det är fråga om lärarpersonal eller administrativ personal. På högskolan upplever man att behovsutredningar gör rekryteringsprocessen ganska styv och tidskrävande. Till exempel kan en behovsutredning lämnas in under första halvan av året och beslut fås först i slutet av året. Den potentiellt väldigt långa väntetiden gör planeringen svår.

Sammanfattningsvis bedömer vi att högskolans rekryteringsprocess är ändamålsenligt utformad.

Ekonomistyrning

Högskolans ekonomistyrning sker i nära samarbete med landskapets finansavdelning, eftersom finansavdelningen har hand om bokföringen. Den allmänna uppfattningen på högskolan är att detta samarbete fungerar bra. Ekonomiuppföljning görs av högskolan genom rapporter som tas från Hypergene, som är det program som används för budgetering och budgetuppföljning. I den kvartalsrapportering som sker till styrelsen finns ekonomiska rapporter, budgetuppföljning och uppföljning av projekten, som redovisas skilt. Högskolans administrativa chef fördelarstabskostnader manuellt på högskolans tre delar (öppna högskolan, utbildningsprogrammen och FU) för att exempelvis kunna beräkna kostnad per studerande.

Budgetmedlen som är den största intäktsposten är kända på förhand, eftersom årets intäkter i form av budgetmedel alltid motsvarar vad man har beviljats i budgeten enligt finansieringsmodellens utfall för föregående år. En del av budgetmedlen utgörs av så kallad resultatfinansiering, vilket betyder att en del av budgetmedlen är beroende av hur väl högskolan har uppnått sina mål, men detta påverkar inte bokföringen. Resultatfinansieringsdelen påverkar nämligen endast intäkterna för följande år. Budgetmedel betalas och bokförs kvartalsvis.

Budgetprocessen inleds i praktiken med att rektorsrådet gör upp ett budgetförslag för kommande år utgående från de ramar som givits. Förslaget behandlas i högskolans ledningsgrupp och presenteras sedan för styrelsen, som behandlar och fastställer budgetförslaget. Budgeten godkänns sedan slutligen av Ålands lagting. Verksamhetsramarna finns angivna i det treåriga utbildningsavtalet mellan högskolan och landskapsregeringen. Högskolan är ur landskapsregeringens synvinkel en resultatenheter och de ekonomiska ramarna för högskolan anges i landskapets budget under ett eget budgetmoment.

För budgetering använder man sig av ett program som heter Hypergene. Hypergene är som sagt även det program som huvudsakligen används för budgetuppföljning. I diskussioner med högskolan framkom att lönebudgeteringen i Hypergene är relativt knepig och tidskrävande, eftersom uppgifterna gällande lönerna inte är korrekta som sådana efter att de har lästs in i programmet, utan de behöver korrigeras manuellt. En annan utmaning med budgetarbetet är att budgetåret avviker från läsåret.

Projektstyrning

Den årliga budgetuppföljningen för projekt följs upp i högskolans eget system hypergene. I hypergene kan endast projektet följas upp kalenderårsvis och uppföljningen av projektperioden måste göras genom att slå ihop flera år. Projektens inkomster periodiseras på projektnivå i bokslutet av finansavdelningen och i samband med att periodiseringen görs går projektledare tillsammans med utvecklingskoordinator och administrativ chef igenom att projektinkomsterna inte överstiger eller understiger det som beslutats om i projektbeslutet. Projektledarna är ansvariga för att budgeten för projekten håller och följer med projekten också genom egen uppföljning. Högskolans kostnader för projekt har ett eget kostnadsställe och egna projektnummer i högskolans bokföring. Högskolans kostnader för enskilda projekt finansieras genom overhead eller flatrate som utbetalas i projekten för

högskolans fasta kostnader. Olika finansiärer tillämpar olika omkostnadsprocenter. Högskolan har ett eget kostnadsställe för FUI och projektadministration vilket finansieras via utbildningsavtalet. Högskolans egna kostnader för FUI-verksamhet är ca 200 000 € och består av lönekostnader för FUI-ansvarig, utvecklingskoordinator samt löner till lärare som är involverade i projekt.

Sammanfattningsvis bedömer vi att högskolans projektstyrning är ändamålsenligt utformad.

Sammanfattning av de viktigaste iakttagelserna och åtgärdsrekommendationer med anledning av effektivitetsrevisionen

1. Försäljningsprocessen har tidigare saknat funktioner som säkerställer att alla fakturor som skickas ut även blir bokförda. Någon egentlig reskontra kopplad till faktureringen har inte heller funnits. I och med att högskolan i början av år 2023 har övergått till att använda sig av landskapsregeringens ekonomisystem för fakturering har processen förbättrats avsevärt och faktureringsprogrammet är numera sammankopplat med bokföringen, så att fordringsläget går att följa upp via bokföringen och intäktsföringen görs enligt prestationsprincipen.
2. Uppföljningen av vilka fakturor som är obetalda samt indrivningen av dem har varit en arbetsdryg process med mycket manuellt arbete. Att indrivningen numera handhas av landskapsregeringens finansavdelning tror vi att kommer att leda till en effektivare indrivning.
3. Löneenheten saknar en kontroll som säkerställer att inte samma person kan utföra hela processen från början till slut. Vi anser att löneprocessen i något skede bör brytas så att den inte kan slutföras utan en annan persons deltagande.

Mariehamn den 26 januari 2023

BDO Audiator Ab, revisionsammanslutning



Andreas Holmgård
OFGR, CGR