PÄIJÄT-HÄMEEN HYVINVOINTIKUNTAYHTYMÄ

KUNTALASKUTUKSEN OIKEELLISUUDEN VARMENNUS

10.1.2018

BDO

TOIMEKSIANNON KUVAUS JA TAVOITTEET

ARVIOINNIN KOHDE

Tarkastuksen kohteena oli Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän (jäljempänä yhtymä) peruspalvelujen vuonna 2017 toteutunut kuntalaskutus, jota on hoidettu Kuntamaisema-ohjelmalla. Kuntamaisema-ohjelmasta on tullut tarkastuksen aikana uudempi versio, Numerus-ohjelma, jonka tietoja myös tarkastuksessa on käyty läpi siltä osin, kuin ne ovat olleet tarkastuksen kohteena jo Kuntamaisemassakin.

TAVOITTEET

Arvioinnin tavoitteena oli varmistaa, että kuntalaskutus on toteutunut yhtymän perussopimuksessa määriteltyjen jakoperusteiden sekä aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.

ARVIOINTIPERUSTEET

Arviointiperusteina käytettiin perussopimuksessa määritettyjä kuntalaskutusperiaatteita sekä lakia julkisista hankinnoista 348/2007 (jäljempänä hankintalaki). Lisäksi arviointi on perustettu tammikuuhun 2017 asti toimineen yhtymän taloustyöryhmän päätöksiin sekä elokuuhun 2017 asti tehtyihin työvaliokunnan päätöksiin.

ARVIOINNIN LAAJUUS JA RAJAUKSET

Arvioinnissa käytiin läpi kaikki kustannusten jakoperusteet Kuntamaisemassa oleville palveluille sekä yhteensä 803 yhtymän kustannuspaikkaa, joista 473 kustannuspaikkaa kohdistui peruspalveluihin ja muut kohdistuivat erikoissairaanhoitoon. Arviointi kohdistui ainoastaan peruspalvelujen kustannuksiin ja suoritteisiin ja niiden perusteella tehtyyn kuntalaskutukseen Kuntamaisema-ohjelmassa. Tarkastus on kattanut ajankohdan tammi-syyskuu 2017. Arvioinnissa katsottiin tammi-toukokuun ja kesä-syyskuun väliset kustannuspaikkatiedot erikseen, koska tietoihin oli tehty muutoksia 1.6.2017 uuden organisaatiorakenteen myötä. Kustannuspaikkojen lukumäärät olivat tammi-toukokuun välillä 579 ja kesä-syyskuussa 367.

Arvioinnin ulkopuolelle rajautui suoritteita koskevien eri potilastietojärjestelmästä saatavien lähdetietojen oikeellisuuden varmentaminen. Arvioinnissa ei ole myöskään tehty kirjanpidon tositetarkastusta, eikä näin varmennettu kirjanpitotietojen oikeellisuutta.

ARVIOINTIMENETELMÄT JA TOTEUTUS

Arviointimenetelmänä käytettiin tammi-syyskuun 2017 kirjanpito- ja suoriteaineistoon kohdistuvaa aineistotarkastusta. Arvioinnissa ei ollut käytössä alkuperäisiä potilastietojärjestelmien tietoja. Arviointi perustuu 5.12.2017 mennessä kuntayhtymästä saatuun materiaaliin, joka on koskenut ajankohtaa tammi-syyskuu 2017 sekä 18.12.2017 saatuihin Numerus-ohjelman tietoihin vastaavalta ajankohdalta.

Aineistotarkastuksessa käytiin läpi jokaisen kustannuspaikan kohdentamisperiaatteet ja ne dokumentoitiin. Kustannusten ja suoritteiden kohdentumisen oikeellisuus todennettiin vertaamalla lähdemateriaalien, suoritekoontien ja Kuntamaiseman kuntalaskutustietoja keskenään. Kuntalaskutuksen oikeellisuus Numerus-ohjelmassa varmennettiin pistokokein vertaamalla järjestelmän tuottamia tietoja kuntalaskutuksen perustana oleviin suoritteiden ja kustannusten jakoa koskeviin tietoihin.

Arvioinnin aikana haastateltiin seuraavia henkilöitä:

- Taloustyöryhmän pj, Hollolan kunnanjohtaja Päivi Rahkonen
- Konsernijohtaja, Lahden kaupunki, Mika Mäkinen
- Yhtymän talousjohtaja Sami Sipilä
- Talousprojektipäällikkö, Lahden kaupunki, Anu Mäkelä
- Laskentasihteeri Tarja Suikki
- Taloussihteeri Sirpa Rintamäki

Arvioinnissa kuntalaskutusprosessia tarkasteltiin neljän eri osaprosessin näkökulmasta. Arviointiraportilla käsiteltävät osa-alueet on jaoteltu seuraavasti: lähdeaineistot, kustannustietojen käsittely, kustannusten jako ja raportointi kunnille sekä Kuntamaisema Oy:n tuottaman palvelun hankinta.

Arvioinnin suorittajina toimivat Minna Huuskonen, Susa Seitala ja Juho-Jaakko Leppänen. Arviointi on toteutettu marras-joulukuussa 2017.

KUNTALASKUTUKSEN PROSESSI

YHTEENVETO

YLEISARVIO

ARVIOINTI

- Arvioitavien osa-alueiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tason kokonaisarvion määrittelyssä on käytetty seuraavia symboleja:

Havaittu merkittäviä puutteita tai riskejä, tai olemassa olevia riskejä ei ole tunnistettu.

Havaittu kohtuullisia kehittämiskohteita tai riskejä.

Havainnot / riskit ovat vähäisiä tai niitä ei ole havaittu.

Arvioitava osa-alue	Tärkeimmät havainnot ja kehittämiskohteet

Yleisarvio kuntalaskutuksen lähtökohdista

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä on perustettu 1.1.2017 ja yhtenäiseen kuntalaskutukseen tähtäävä valmistelutyö on aloitettu puoli vuotta aikaisemmin (käsittely taloustyöryhmän kokouksessa 29.6.2016). Yhtymän laskutuksesta on sovittu yhtymän perussopimuksessa, joka on tullut voimaan 1.7.2016. Arviomme mukaan siirtyminen yhtenäiseen kuntalaskutukseen Peruspalvelukeskus Aava- ja Oiva -liikelaitosten sekä Lahden kaupungin peruspalveluiden osalta on toteutettu epätavanomaisen lyhyellä aikataululla, millä on ollut vaikutusta siihen, että kuntalaskutus ei ole kaikilta osin toteutunut perussopimuksen edellyttämällä tavalla aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Osassa kustannuksista jakoperusteena käytetty on kapitaatiota eli jäsenkunnan asukaslukutietoon perustuvaa jakoperustetta tai ennalta määriteltyä prosentuaalista kohdentamisperustetta. Aikataulukiire ilmenee myös siinä, että valmistelutyö on ollut kesken siirryttäessä yhtenäiseen kuntalaskutukseen. Yhtymässä on oltu tietoisia muutosten keskeneräisyydestä yhtymän aloittaessa toimintansa.

Arvioinnin aikana ilmeni, että yhtymän taloushallinnossa ei ole ollut riittäviä resursseja toteuttamaan muutostyötä. Arviomme mukaan kuntalaskutuksen valmistelutyö olisi edellyttänyt enemmän aikaa ja resursointia kun otetaan huomioon se, että perustetun yhtymän taloutta koskeva organisaatiomuutos toteutettiin talousarviovuoden aikana. Muutoksesta johtuen yhtymässä on ollut aikana käytössä rinnakkain kaksi talousjärjestelmää ja kaksi ostolaskujärjestelmää. Lisäksi siirryttäessä yhtenäiseen kuntalaskutukseen, laskutustietoja kerättiin useasta eri potilastietojärjestelmästä, jotka eivät tuottaneet yhdenmukaisia suoritetietoja.

Arvioinnin perusteella yhtymän suorittama kuntalaskutus on olennaisilta osin perustunut aiheuttamisperiaatteeseen. Yhteenvedossa on tuotu ilmi arvioinnin aikana esiin nousseet asiat, jotka vaativat mielestämme huomiota ja kehittämistoimenpiteitä, jotta perussopimuksen mukainen aiheuttamisperiaate toteutuisi mahdollisimman kokonaisvaltaisesti kuntalaskutuksessa.

Nykyinen kuntalaskutusjärjestelmä vaatii lukuisia manuaalisia työvaiheita. Arviomme mukaan vuoden 2018 aikana olisi suositeltavaa selvittää mahdollisuutta joko kehittää nykyistä laskutusjärjestelmää niin, että tietojen siirrossa hyödynnettäisiin konekielisiä siirtoja kerättäessä laskutustietoja eri lähdejärjestelmistä tai mikäli se ei ole mahdollista, sellaiseen laskutusjärjestelmään siirtymistä.

YHTEENVETO

YLEISARVIO TARKASTUSAIHEEN TILASTA

ARVIOINTI

- Arvioitavien osa-alueiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tason kokonaisarvion määrittelyssä on käytetty seuraavia symboleja:

Havaittu merkittäviä puutteita tai riskejä, tai olemassa olevia riskejä ei ole tunnistettu.

Havaittu kohtuullisia kehittämiskohteita tai riskejä.

Havainnot / riskit ovat vähäisiä tai niitä ei ole havaittu.

Arvioitava osa-alue	Tärkeimmät havainnot ja kehittämiskohteet
1. LÄHDEAINEISTOT	**Havainnot** Kuntalaskutuksen suoritetietoja kootaan manuaalisesti lukuisista eri lähdeaineistoista ja tietojen yhdistelytyö on työlästä sekä se sisältää virheriskin. Arvioinnissa havaittiin joitakin virheellisyyksiä myös lähdeaineistoissa. Lisäksi havaittiin, että läpilaskutettavista eristä puuttui kuntakoodeja tai ne olivat virheellisiä, jolloin kustannukset eivät näiden osalta ole voineet kohdistua alun perin oikein. Tiedot on kuitenkin takautuvasti korjattu näiden osalta. Yhtymässä on ollut tiedossa, että peruspalvelujen tuotteistamistyö on kesken. Tuotteistamisella arvioinnissa tarkoitetaan sitä, että keskenään erilaiset palvelut hinnoitellaan eri tavoin, jolloin palvelujen käytöstä laskutetaan määriteltyjen hintojen ja käytettyjen palvelujen mukaisesti. Arvioinnissa havaittiin, että saman yksikön tai toiminnon sisällä keskenään erilaisia palveluja on käsitelty yhteismitallisesti, mikä on johtanut siihen, että kustannukset eivät jakaudu jäsenkuntakohtaisesti täysin todellisen toteuman mukaan. Kuntamaisema-ohjelmassa kustannusten jako on ratkaistu siten, että kaikki yksikkö- tai toimintokohtaisen kustannuspaikan raportointijakson kokonaiskustannukset on jaettu kokonaissuoritetietojen perusteella. Suoritteilla arvioinnissa tarkoitetaan esimerkiksi jäsenkuntien käyntikertoja, jotka on raportoitu yksikkö- tai toimintotasolla. Tämän johdosta kustannukset eivät kohdistu täysin aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Perussopimuksen mukaan peruspalvelut laskutetaan yhtenäisillä suoritehinnoilla. Aava- ja Oiva-liikelaitosten palvelusuoritteet on tuotteistettu eri tasoisesti. Yhtymässä ei ole ratkaistu sitä, ulotetaanko aiheuttamisperiaate koskemaan yhtenäisten suoritehintojen osalta jäsenkuntien asukkaiden tosiasiallisesti käyttämiä palveluja, vai laskutetaanko kaikki saman alan palvelut palvelutyypistä riippuen samalla hinnalla. **Kehittämiskohteet** Suosittelemme varmistamaan, että yhtymässä huolehditaan jatkossa siitä, että lähdemateriaalien oikeellisuus varmistetaan ennen suoritetietojen toimittamista laskutusta varten. Lisäksi suosittelemme, että yhtymässä kartoitetaan, miltä osin palvelujen tuotteistamistyö on kesken ja määritellään, millä tasolla yhtymän palvelut halutaan tuotteistaa. Suosittelemme, että tuotteistamista koskeva asia ratkaistaan toimivaltaisessa toimielimessä.

YHTEENVETO

YLEISARVIO TARKASTUSAIHEEN TILASTA

ARVIOINTI

- Arvioitavien osa-alueiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tason kokonaisarvion määrittelyssä on käytetty seuraavia symboleja:

Havaittu merkittäviä puutteita tai riskejä, tai olemassa olevia riskejä ei ole tunnistettu.

Havaittu kohtuullisia kehittämiskohteita tai riskejä.

Havainnot / riskit ovat vähäisiä tai niitä ei ole havaittu.

Arvioitava osa-alue	Tärkeimmät havainnot ja kehittämiskohteet
2. KUSTANNUSTIETOJEN KÄSITTELY	**Havainnot** Peruspalvelujen kustannusten jakoperusteiden määrittelytyö on ollut keskeneräinen uuden organisaation aloittaessa toimintansa. Organisaatiota on muutettu kesken yhtymän talousarviovuoden, minkä seurauksena jakoperusteita on muutettu sekä kirjanpidon tietoja on korjattu lukuisia kertoja tilikauden aikana. Poikkeavia kustannusten jakoperusteita ei ole hyväksytetty toimivaltaisessa toimielimessä. Kustannusten jakautuminen jäsenkuntien kesken ei täysin toteuta perussopimuksessa määriteltyä aiheuttamisperiaatetta, mutta kuitenkin olennaisilta osin perustuu aiheuttamisperiaatteeseen. **Kehittämiskohteet** Suosittelemme, että palvelujen laskenta- ja jakoperiaatteet käydään läpi, tiedot dokumentoidaan ja käsittely hyväksytetään toimivaltaisessa toimielimessä. Lisäksi suosittelemme, että kustannusten jakoperusteet, joita ei ole mahdollista toteuttaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, määritellään ja hyväksytetään asianmukaisesti.

YHTEENVETO

YLEISARVIO TARKASTUSAIHEEN TILASTA

ARVIOINTI

- Arvioitavien osa-alueiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tason kokonaisarvion määrittelyssä on käytetty seuraavia symboleja:

Havaittu merkittäviä puutteita tai riskejä, tai olemassa olevia riskejä ei ole tunnistettu.

Havaittu kohtuullisia kehittämiskohteita tai riskejä.

Havainnot/ riskit ovat vähäisiä tai niitä ei ole havaittu.

Arvioitava osa-alue	Tärkeimmät havainnot ja kehittämiskohteet
3. KUSTANNUSTEN JAKO	**Havainnot** Kuntalaskutusta on tehty yhtymässä Kuntamaisema-ohjelmalla, josta on arvioinnin aikana otettu rinnalle käyttöön uudempi versio, Numerus, jolla kuntalaskutusta on tarkoitus suorittaa vuonna 2018. Joulukuussa 2017 kuntalaskutuksen tiedot tammi-syyskuulta ovat olleet tarkasteltavissa myös Numerus-ohjelmassa. Muutoksena edelliseen kuntalaskutusohjelmaversioon nähden Numerus tarjosi mahdollisuuden kustannuspaikkakohtaiseen tarkasteluun, mikä oli olennaisin muutos auditoinnin kannalta. Numerus-ohjelman kuntalaskutustietoihin tehtiin muutoksia vielä 18.12.2017, joten arvioinnissa ei ollut mahdollista suorittaa laajempaa Numeruksen tietoihin kohdistuvaa auditointia. Arvioinnin tuloksena havaittiin, että suoritemäärät ja jakoperusteet olivat Numerus-ohjelmassa yhdenmukaiset yhtymän tietoihin nähden. Tammi-toukokuun kirjanpidon tiedot eivät osin täsmänneet Numeruksen tietoihin, ja osasyynä saattaa olla se, että kirjanpidon tietoja on muutettu jälkikäteen. Kesä-syyskuun kirjanpitotiedot olivat yhtenevät Numeruksen tietoihin nähden. Tarkastuksessa ei pystytty varmistumaan kaikista kustannuspaikoille tehdyistä vyörytyksistä, koska kaikki vyörytykset eivät olleet auditoitavissa Numerus-ohjelman näkymän kehittymättömyyden vuoksi. Arvioinnin päättymisen jälkeen saadun tiedon mukaan tammikuussa 2018 on päästy tilanteeseen, jossa Numeruksen kokonaissummatiedot ovat yhtenevät muiden järjestelmien tietojen kanssa. **Kehittämiskohteet** Suosittelemme varmistamaan, että Numerus-ohjelma sisältää kuntalaskutuksen kannalta oikeat tiedot. Lisäksi suosittelemme määrittelemään kustannuspaikkoja koskevat laskentasäännöt.
4. RAPORTOINTI	**Havainnot** Jäsenkunnilla ei ole ollut tietoa perussopimuksesta poikkeavista kustannusten jakoperusteista eikä jäsenkuntia ole tiedotettu tilikauden aikana toteutetuista kuntalaskutukseen vaikuttavista muutoksista. Jäsenkuntakohtaiset tilinpäätösennusteet laaditaan kuukausittaisten raportointitietojen perusteella. Virheellisillä raportointitiedoilla on voinut olla vaikutusta jäsenkuntien taloussuunnitteluun. **Kehittämiskohteet** Suosittelemme, että perussopimuksesta poikkeavat menettelyt saatetaan jäsenkuntien tietoon ja hyväksytetään toimivaltaisessa toimielimessä. Lisäksi suosittelemme, että jäsenkuntia tiedotetaan nykyistä läpinäkyvämmin kuntalaskutuksen nykytilanteesta ja siihen kohdistuvista muutoksista.

Copyright © 2016 All rights reserved. BDO Oy, a limited liability company incorporated in Finland, is a member of BDO International Limited, a UK company limited by guarantee, and forms part of the international BDO network of independent member firms.

BDO HELSINKI
VATTUNIEMENRANTA 2
00210 HELSINKI

+358 20 743 2920
www.bdo.fi