

Handläggare
Backlund Thomas

Datum
2014-05-26

Diarienummer
KSN-2014-0504

Kommunstyrelsen

Svar till kommunrevisionen ang granskning av rutiner för utbetalningar och utanordningar i Uppsala kommun

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge svar till kommunrevisionen enligt **bilaga 1**

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat rapport om granskning av rutiner för utbetalningar och utanordningar i Uppsala kommun för yttrande. **Bilaga 2**

Föredragning

Inom ramen för kommunrevisionens arbete har en granskning genomförts av rutiner vid utbetalningar. Kommunstyrelsen bejakar i allt väsentligt de slutsatser som redovisas i denna pm. Flera åtgärder har vidtagits av kommunen och ytterligare planeras.

Ekonomiska konsekvenser

Inga ekonomiska konsekvenser förutses som en effekt av svaret på kommunrevisionens pm. Ett intensifierat arbete med systemfrågor, intern kontroll, förändrade och förstärkta rutiner, organisationsöversyn etc. kan emellertid medföra ekonomiska konsekvenser. Omfattningen av dessa är inte beräkningsbar, men förväntningsbilden är att de huvudsakligen kan ske inom ramen för oförändrad resurs för de samlade ekonomifunktionerna i Uppsala kommun.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
stadsdirektör

Jan Malmberg
ekonomidirektör

Handläggare
Backlund Thomas

Datum
2014-05-08

Diarienummer
KSN-2014-0504

Kommunrevisionen

Angående granskning av rutiner för utbetalningar och utanordningar i Uppsala kommun

Kommunstyrelsen har tagit del av kommunrevisionens granskningsrapport. De rekommendationer som revisionen givit i granskningen har bearbetats av kommunledningskontoret och economicenter på Teknik & Service och specifika svar lämnas för var och en av dessa i denna skrivelse.

Rutiner för utbetalningar och utanordningar är gemensamma för hela Uppsala kommun. Av den anledningen lämnas ett gemensamt svar för samtliga nämnder. Om en nämnd har ett särskilt behov av utbetalningar och utanordningar för en enskild målgrupp ska detta behov tillgodoses inom ramen för kommunens gemensamma rutiner.

Ett exempel på sådant särskilt behov är de kontantkort som införts under 2013 för utbetalning av ekonomiskt bistånd till de personer som av olika anledningar inte medges konto i bank. Tidigare köade kommunens handläggare på banken tillsammans med mottagaren för kontantuttag från kommunens konto och direkt kvittens från mottagaren av utbetalat kontant stöd. Kontantkortet provas även för andra behov, exempelvis som ersättning för kontantkassor i skolor, för inköp som görs av miljö- och hälsoskyddsinspektörer osv. Resultatet har varit mycket gott och är ett bra exempel på hur en och samma gemensamma lösning tillämpas på olika behov i olika nämnder och ger förbättrad intern kontroll, bättre kostnadseffektivitet samt i detta fall, högre personsäkerhet för inblandad personal.

Den starka decentraliseringen av kommunens nämndorganisation bidrar till att revisionen uppfattat att nämnder har olika utbetalningsrutiner. Samtliga konton i bank eller finansinstitut tecknas på delegation från Uppsala kommun och särskilda rutiner för åtkomst ska inte finnas. All behörighet till bankkonton hanteras från kommunledningskontoret och är väl dokumenterad. Den starka decentraliseringen bidrar emellertid till att variationer utvecklats, bland annat i form av att några nämnder utvecklat egna underlag för utanordning i vissa processer. Den centrala administrationen har inte tillräckligt tydligt lyckats hålla ihop arbetet för att visa att samma förväntningar gäller på all verksamhet. En rationell och säker hantering bygger på att alla kontor och nämnder i högre grad än idag gör lika.

Den beslutade stabsöversynen är ett viktigt steg för att bryta detta mönster. Samlade stödfunktioner för alla nämnder kommer, allt annat lika, leda till mer enhetliga processer. Enhetliga processer stärker säkerheten och ger ökad rationalitet i enlighet med den generella, och berättigade, utvecklingspotential som revisionen beskriver. Den gemensamma stabsorganisationen för ekonomi kommer att möta flera utmaningar för att skapa en bättre ordning och reda i redovisningen. Den första stora utmaningen är praktisk implementering av ny stabs- och nämndorganisation.

På kort sikt krävs ansträngningar för att säkerställa genomförandet av beslutade förändringar i nämnd- och stabsorganisationen, På lite längre sikt krävs även en översyn av ekonomimodell och systemstöd med tillhörande revidering, uppdatering och dokumentation av rutiner och processer. Förståelse måste dock finnas för att resurserna inom området inte är obegränsade samtidigt som den medvetet starkt decentraliserade organisationen i viss utsträckning utgjort och fortfarande utgör en motkraft till starkare centrala rutiner och styrning.

Ett steg mot förbättrad kontroll av utbetalningsprocessen är att ett samarbete 2013 inleddes med företaget Inyett avseende scanning av kommunens betalfiler från leverantörsreskontran. Genom granskningen ges återkoppling på bland annat eventuella bluffföretag, betalningar på tidigare betalade underlag, betalningar till leverantörer som saknar F-skattsedel, leverantörer med höga riskpoäng hos kronofogden, ovanligt stora betalningar till en enskild leverantör i förhållande till vad som är normalt till samme leverantör etc. För vissa av kriterierna är toleransnivån noll medan den för andra innebär att en bedömning av underlagen måste ske. Om en felaktig betalning upptäcks kan den med den nya rutinen åtgärdas betydligt tidigare än vad som var fallet tidigare. Andra viktiga men samtidigt mindre steg mot förbättrad intern kontroll är i april 2014 antagna representationspolicyn samt policyn mot mutor. En genomgång av rutiner, policy och principer pågår i kölvattnet av de oegentligheter kommunens ekonomer identifierade under hösten 2013.

Avseende de åtta specifika rekommendationer som revisionen lämnar till kommunstyrelsen ges följande återkoppling:

Kommunrevisionen rekommenderar	Kommunstyrelsens svar
att kommunen ser över styrdokumenterna och kompletterar med dokumenterade rutinbeskrivningar i syfte att stärka den interna kontrollen och säkerställa en enhetlig hantering samt att nödvändiga kontroller utförs	Flera viktiga dokument har kompletterats eller reviderats. Ytterligare dokument fler blir föremål för översyn i och med att den gemensamma stabsorganisationen bildas. Exempel är förutom representationspolicy och policy mot mutor även den övergripande och gemensamma intern kontrollplan som antagits från och med 2014.
att begränsa möjligheten till godtycklighet i bedömningen av om kontrollmomenten i onödan förlänger eller krånglar till handläggningen av ett ärende, vilket anges som en möjlighet till avsteg från reglerna i attestreglementet.	Godtycklighet får inte förekomma. Kontroll av att varje affärshändelse stöds av verifikat som är kompletta och av tillräcklig kvalitet utövas i första hand av Teknik & service. Ett tydligt mandat att kräva efterlevnad av gällande lagstiftning och rutiner finns men ska göras ännu mer tydligt hos Ekonomiscenter och Lönecenter. Utgångspunkten ska vara att betalningar inte utförs på undermåliga underlag utan skickas dessa tillbaka för komplettering av den som upprättat underlaget.
att samtliga nämnder säkerställer att signaturprover finns och att tillräckliga underlag medföljer alternativt hänvisning till underlag t.ex. avtal, för att möjliggöra att kontroller i samband med attest ska kunna utföras på ett reglementsenligt sätt vid betalning av utanordningar och leverantörsfakturer för samtliga nämnder.	Webbattest, ett enklare IT-system som sparar scannade signaturer för varje attestant blir obligatoriskt för samtliga nämnder och styrelser inom Uppsala kommun. Flera nämnder använder redan systemet som nu blir obligatoriskt för alla och ska vara infört senast i och med utgången av 2014.
att se över tilldelningen av befogenheter så att inte samma person kan lägga upp en leverantör i reskontran och även godkänna utbetalningar	Det krävs dualitet (två olika användare) för att skicka utbetalningsfil från Agresso till bank. En användare gör betalningsförslaget, en annan bekräftar innan filen kan skickas. Alla ändringar i leverantörsuppgifter och rutin för att generera utbetalningsfil loggas och loggen sparas. Det stoppar inget, men innebär att det är möjligt att i efterhand utreda vad som hänt. Möjlighet att skilja behörighet för registrering av leverantörsuppgifter från registrering av bankuppgifter för samma leverantör är enligt uppgift inte möjligt i nuvarande version av Agresso. I versionen Milestone 1-4, som preliminärt förutses implementerad 2016, ska möjlighet finnas att dela upp hanteringen i så kallat arbetsflöde. När version som tillåter uppdelning finns ska möjligheten utvärderas. Ett strukturerat arbete pågår för att minimera antalet betalningar till bankkonton till förmån för betalning till bankgiro och plusgiro, där mottagaren alltid blir synlig i klartext.

	Vad avser manuella betalningar via Internetbanken, något som förekommer om än i begränsad omfattning, tillhandahåller inte nuvarande bank möjlighet till dualitet vid registrering av betalningsmottagare. Sådan utveckling har efterfrågats av Uppsala kommun och kommer tas i bruk när den finns.
att som komplettering till de manuella kontrollerna införa systematiska eller periodiska kontroller/efterkontroller även avseende utanordningar under 50 tkr	Rekommendationens praktiska konsekvenser ska utvärderas på kommunens gemensamma economicenter och införas om det bedöms möjligt i exempelvis stickprovsform. Störst energi ska dock fokuseras på att minska det manuella flödet till förmån för automatiserade rutiner
att reducera antalet leverantörsfakturor som hanteras utanför det ordinarie fakturaflödet i syfte att minska antalet utbetalningar som endast omfattas av manuella kontroller	Uppsala kommun strävar kontinuerligt efter minskad manuell hantering för att öka säkerhet och kostnadseffektivitet. En inventering av samtliga typer av manuella betalningar har påbörjats. Teknik & service har fått ett särskilt uppdrag att: 1) i samband med registrering av utbetalningsunderlag göra en mer konsekvent kontroll av att varje affärshändelse stöds av verifikat som är kompletta och av tillräcklig kvalitet, 2) med kommunledningskontorets stöd bidra aktivt till utveckling av verksamhetsprocesser som skapar utbetalningsunderlag som når upp till acceptabel standard.
att se över möjligheten att i systemet integrera och implementera någon form av elektronisk attestering även för utanordningar, samt,	Särskild fråga har ställts till Unit4 (Agresso) om möjligheten att skapa ett elektroniskt flöde för manuella utbetalningsorder. Om detta inte faller på teknisk grund och om det är möjligt att införa med rimliga resurser ska införande övervägas.
att samtliga utförda kontrollmoment dokumenteras och att utförd kontroll bekräftas genom signatur i syfte att möjliggöra efterkontroll.	De flesta av Agressos processer är relativt väl dokumenterade i underlag som revisionen också tagit del av. Uppdrag har lämnats till economicenter att närmare undersöka möjligheten till utökad dokumentation av de kontrollmoment som faktiskt genomförs, bland annat stickprovskontroller.

För kommunstyrelsen

Fredrik Ahlstedt
Ordförande

Astrid Anker
sekreterare



Kommunrevisionen

2014-03-13

UPPSALA KOMMUNSTYRELSE	
Ink.	2014 -04- 07
Diarienf.	KSN - 2014 -0504
	11 Akbil. 1

Kommunstyrelsen
Nämder och styrelser

Granskning av rutiner för utbetalningar och utanordningar i Uppsala kommun

PwC har på vårt uppdrag genomfört en granskning av rutiner för utbetalningar i Uppsala kommun. Granskningen omfattar leverantörsfakturer och utanordningar, dvs internt upprättade utbetalningsunderlag som inte ingår i den elektroniska fakturahanteringen.

Granskningen visar att Uppsala kommun har ett attestreglemente som i allt väsentligt tydliggör ramar och riktlinjer som gäller för kontroll och attest av de ekonomiska transaktioner som registreras i kommunens ekonomisystem och leder till en förmögenhetsöverföring i form av en utbetalning.

Det finns även övergripande processkartor men det saknas rutinbeskrivningar som preciserar hur arbetet ska gå till avseende hela kedjan i hanteringen av utanordningar och leverantörsfakturer.

I granskningen framkommer att det förekommer ett stort antal transaktioner utanför den ordinarie elektroniska fakturahanteringen vilket medför en ökad risk för fel till följd av manuell hantering. Det saknas signaturprover vilket gör att kontrollen av att behörig person attesterat inte är möjlig. Det underliggande bokföringsmaterialet är i många fall otillräckligt för att bedöma transaktionens riktighet. Kontrollen avseende transaktioner under 50 tkr bör stärkas. Behörighetstilldelning och hur arbetsfördelningen är utformad bör ses över för att stärka den interna kontrollen i rutinen.

I granskningen görs följande rekommendationer

- att kommunen ser över styrdokumentet och kompletterar med dokumenterade rutinbeskrivningar i syfte att stärka den interna kontrollen och säkerställa en enhetlig hantering samt att nödvändiga kontroller utförs,
- att begränsa möjligheten till godtycklighet i bedömningen av om kontrollmomenten i onödan förlänger eller krånglar till handläggningen av ett ärende, vilket anges som en möjlighet till avsteg från reglerna i attestreglementet,
- att samtliga nämnder säkerställer att signaturprover finns och att tillräckliga underlag medföljer alternativt hänvisning till underlag t ex avtal, för att möjliggöra att kontroller i samband med attest ska kunna utföras på ett reglementsenligt sätt vid betalning av utanordningar och leverantörsfakturer för samtliga nämnder,
- att se över tilldelningen av befogenheter så att inte samma person kan lägga upp en leverantör i reskontran och även godkänna utbetalningar,

2014-03-13

- att som komplettering till de manuella kontrollerna införa systematiska eller periodiska kontroller/efterkontroller även avseende utanordningar under 50 tkr,
- att reducera antalet leverantörsfakturer som hanteras utanför det ordinarie fakturaflödet i syfte att minska antalet utbetalningar som endast omfattas av manuella kontroller,
- att se över möjligheten att i systemet integrera och implementera någon form av elektronisk attestering även för utanordningar, samt
- att samtliga utförda kontrollmoment dokumenteras och att utförd kontroll bekräftas genom signatur i syfte att möjliggöra efterkontroll.

Vi översänder rapporten för yttrande över vilka åtgärder som planerar vidtas för att komma tillrätta med problemen. Vi önskar svar senast den 30/5 2014.

FÖR KOMMUNENS REVISORER



Lars-Olof Lindell
Ordförande

Revisionsrapport

Granskning av rutiner för utanordningar och leverantörsfakturor i Uppsala kommun

Susanna Jansson

Mars 2014

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning.....	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte, revisionsfrågor och kontrollmål	3
2.3.	Revisionsmetod och avgränsning.....	4
3.	Reglemente och styrdokument för attest och utbetalning.....	4
3.1.	Attestreglemente	4
3.2.	Attestsrätt - befogenhet och behörighet.....	5
4.	Rutiner för utanordningar och leverantörsfakturor.....	6
4.1.	Leverantörsfakturor	6
4.2.	Utanordningar	7
4.3.	Utbetalning av utanordningar och leverantörsfakturor.....	7
5.	Iakttagelser och bedömningar.....	8
5.1.	Reglementen och styrdokument för attest och utbetalning.....	8
5.2.	Stickprov.....	9
5.3.	Övriga iakttagelser.....	10

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer genomfört en granskning av rutiner för utbetalningar i Uppsala kommun. Granskningen omfattar leverantörsfakturer och utanordningar, dvs internt upprättade utbetalningsunderlag som inte ingår i den elektroniska fakturahanteringen.

Granskningen visar att Uppsala kommun har ett attestreglemente som i allt väsentligt tydliggör ramar och riktlinjer som gäller för kontroll och attest av de ekonomiska transaktioner som registreras i kommunens ekonomisystem och som leder till en förmögenhetsöverföring i form av en utbetalning.

Det finns även övergripande processkartor men det saknas rutinbeskrivningar som preciserar hur arbetet ska gå till avseende hela kedjan i hanteringen av utanordningar och leverantörsfakturer.

I granskningar har vi noterat att det förekommer ett stort antal transaktioner utanför den ordinarie elektroniska fakturahanteringen vilket medför en ökad risk för fel till följd av manuell hantering. Det saknas signaturprover vilket gör att kontrollen av att behörig person attesterat inte är möjlig. Det underliggande bokföringsmaterialet är i många fall otillräckligt för att bedöma transaktionens riktighet. Kontrollen avseende transaktioner under 50 tkr bör stärkas. Behörighetstilldelning och hur arbetsfördelningen är utformad bör ses över för att stärka den interna kontrollen i rutinen.

Vi rekommenderar

- att kommunen ser över styrdokumentet och kompletterar med dokumenterade rutinbeskrivningar i syfte att stärka den interna kontrollen och säkerställa en enhetlig hantering samt att nödvändiga kontroller utförs,
- att begränsa möjligheten till godtycklighet i bedömningen av om kontrollmomentet i onödan förlänger eller krånglar till handläggningen av ett ärende, vilket anges som en möjlighet till avsteg från reglerna i attestreglementet,
- att samtliga nämnder säkerställer att signaturprover finns och att tillräckliga underlag medföljer alternativt hänvisning till underlag t ex avtal, för att möjliggöra att kontroller i samband med attest ska kunna utföras på ett reglementsenligt sätt vid betalning av utanordningar och leverantörsfakturer för samtliga nämnder,
- att se över tilldelningen av befogenheter så att inte samma person kan lägga upp en leverantör i reskontran och även godkänna utbetalningar,
- att som komplettering till de manuella kontrollerna införa systematiska eller periodiska kontroller/efterkontroller även avseende utanordningar under 50 tkr,

- att reducera antalet leverantörsfakturor som hanteras utanför det ordinarie fakturaflödet i syfte att minska antalet utbetalningar som endast omfattas av manuella kontroller,
- att se över möjligheten att i systemet integrera och implementera någon form av elektronisk attestering även för utanordningar, samt
- att samtliga utförda kontrollmoment dokumenteras och att utförd kontroll bekräftas genom signatur i syfte att möjliggöra efterkontroll

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Av kommunallagen framgår att kommunens nämnder och styrelser ansvarar för att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. Detta innebär att nämnderna själva ansvarar för att ha ändamålsenlig styrning och kontroll så att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och når uppsatta mål, att det finns säkra rutiner som förhindrar förluster och som säkerställer att redovisningen är rättvisande.

Revisionen kan peka på risker och på behovet av väl fungerande intern kontroll, samt pröva dess ändamålsenlighet.

På uppdrag av Uppsala kommuns revisorer har PwC granskat rutiner och hantering av manuella utbetalningar av leverantörsfakturor och utanordningar. Med utanordning avses internt upprättade verifikationer som ska generera utbetalningar.

2.2. Syfte, revisionsfrågor och kontrollmål

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- Är den interna kontrollen tillräcklig avseende system och rutiner för betalning av utanordningar och leverantörsfakturor så att enbart verksamhetstillhörande och godkända kostnader belastar verksamheten.

För att besvara revisionsfrågan och därmed uppnå syftet med granskningen har följande kontrollmål formulerats:

1. Finns det aktuella och ändamålsenliga reglementen och riktlinjer antagna för hantering av betalningar av utanordningar och leverantörsfakturor?
2. Finns det dokumenterade processer och rutiner som säkerställer att reglementen och riktlinjer samt att gällande lagstiftning efterlevs?
3. Följs de processer, rutiner, regler och riktlinjer som är knutna till betalning av utanordningar och leverantörsfakturor?

4. Innehåller fakturor och utanordningar den information som behövs för att kunna förstå och kontrollera betalningarna?

2.3. Revisionsmetod och avgränsning

Granskningen har skett genom kartläggning och bedömning av dokumenterade styrdokument. Utifrån en registeranalys på utanordningar och fakturor har därefter en fördjupad stickprovsgranskning av ett urval av verifikationer och underlag gjorts.

Granskningen avgränsas till utanordningar (internt upprättade utbetalningsunderlag) och leverantörsfakturor som inte ingår i den ordinarie leverantörsfaktura-rutinen och som bokförts under perioden januari till och med december 2013. Avseende granskning av den elektroniska leverantörsfakturahanteringen i den ordinarie rutinen och betalningen av dessa så hänvisas till rapporten "Granskning av intern kontroll i redovisningsprocessen 2013".

3. Reglemente och styrdokument för attest och utbetalning

3.1. Attestreglemente

Uppsala kommuns attestreglemente, med tillhörande anvisningar, har fastställts av kommunfullmäktige och omfattar kontroll av samtliga ekonomiska transaktioner (inklusive interna transaktioner) inom kommunen. Syftet är att förhindra avsiktliga och oavsiktliga fel vid hantering av kommunens tillgångar genom att säkerställa en god intern kontroll av alla slags ekonomiska transaktioner.

I anvisningarna till attestreglementet redogörs dels för innebörden av en attest och vad som ska attesteras och dels vilka olika slag av attester som förekommer. Attesterna delas in i mottagningsattest, granskningsattest, beslutsattest (som är kärnan i kontrollen) samt behörighetsattest.

Mottagningsattest är en kontroll som riktar sig mot omvärlden som syftar till att säkerställa att avtal fullföljts. Attestanten intygar att kommunen fysiskt mottagit en vara/tjänst.

Granskningsattesten intygar den matematiska riktigheten i erhållen faktura.

Beslutsattest av en transaktion intygar, förutom att kommunstyrelsebeslut, budgetanslag, eller annan kommunfullmäktigeriktlinje följs, att följande kriterier är uppfyllda: prestation, kvantitet och kvalitet, pris och villkor, bokföringsunderlag, kontering, jäv och ett godkännande av transaktionen.

Behörighetsattesten är den slutliga kontrollen innan transaktionen fullföljs och utbetalning kan ske. Attestanten intygar att föreskrivna attester har skett, att det är behöriga personer som attesterat samt att betalningen går till rätt mottagare.

Det skall, för samtliga typer av transaktioner med undantag av bokföringsorder, alltid finnas minst två attester; beslutsattest och behörighetsattest. Beslutsattest och behörighetsattest får aldrig utföras av samma person. I de fall även mottagningsattest är ett krav (leverantörsfakturer och externa utbetalningar) skall det även finnas en mottagningsattest av en tredje person.

Det är respektive nämnd som ansvarar för den interna kontrollen och att bestämmelserna i attestreglementet iakttas.

Nämnden skall därvid tillse:

- att attestarbetet utformas så att den interna kontrollen är tillräcklig,
- att utse befattningar och/eller funktioner med rätt att attestera,
- att ange innebörd och omfattning av attestantens ansvar, samt
- att ansvara för att upprätthålla en ständigt aktuell förteckning över utsedda attestanter

Attestmoment får inte utföras av medarbetare som själv ska ta emot en betalning från kommunen och inte heller av medarbetare som själv ska betala till kommunen och där ta emot transaktionen.

De kontroller som ska utföras i attestuppdraget ska intygas genom en varaktig namnteckning på transaktions-/bokförings-underlaget alternativt en elektronisk signatur för de fakturer som ingår i det normala flödet för leverantörsfakturer.

I anvisningarna anges att kontrollåtgärdernas omfattning ska bestämmas med hänsyn till väsentlighet och risk. Kontrollmomenten får inte i onödan förlänga eller krångla till handläggningen av ett ärende.

Reglementet redogör även för vissa situationer och transaktioner där ytterligare kontroller ska utföras t ex vid representation och ersättningar för resor m m.

3.2. Attestsrätt - befogenhet och behörighet

Attestreglementet anger att varje nämnd ansvarar för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde. Det är nämnden som utser attestanter och ersättare för dessa i den utsträckning som behövs för de olika verksamhetsområdena.

Varje nämnd beslutar om omfattningen av attestantens behörighet, t ex när det gäller upphandling av externa konsulttjänster och investeringar. Kostnader till följd av egen tjänsteutövning, exempelvis resekostnader, representation etc skall attesteras av närmast högre chef. Varje nämnd bör i delegation ange maxbelopp för upphandling av externa tjänster.

Nämnden får delegera beslutanderätten att utse behörighets-, mottagnings- och granskningsattestanter till förvaltningschef eller resultatenhetschef. Beslutsattestanter och ersättare för dessa ska däremot alltid utses av respektive nämnd. Ersättare får attestera endast om ordinarie attestant inte är i tjänst.

Attestuppdragen rekommenderas vara knutna till befattningar/funktioner och inte till personer, därigenom undviks att behöva fatta nya beslut vid personalskiftet.

Beslutsattest tillfaller ofta samma person som har besluts-/beställningsbefogenhet. Behörighetsattest görs av den person som är behörig att registrera transaktionerna i kommunens ekonomisystem eller lönesystem.

Attest skall ske på transaktions-/bokföringsunderlag med ett skriftligt intygande (namnteckning) av att kontrollen är utförd.

Slutligen anges i reglementet att varje nämnd ansvarar för att det finns en ständigt aktuell förteckning över utsedda attestanter och ersättare tillgänglig samt att denna även ska innehålla namnteckningsprov.

4. Rutiner för utanordningar och leverantörsfakturer

Kommunens reglemente för hantering av ekonomiska transaktioner (attest-reglementet) omfattar såväl leverantörsfakturer som utanordningar.

4.1. Leverantörsfakturer

Leverantörsfakturer som bokförs i Uppsala kommuns redovisning kan delas in i två kategorier, fakturer som ingår alternativt inte ingår i det ordinarie fakturaflödet.

Leverantörsfakturer som ingår i det ordinarie fakturaflödet skannas och hanteras i elektroniskt format vad gäller registrering, kontering, kontroller och attester. För dessa kontroller och attestmoment finns befogenheter och behörigheter integrerade i IT-systemen. Hantering av behörigheter i Uppsala kommuns olika IT-system har granskats och avrapporterats inom ramen för ett särskilt granskningsprojekt avseende generella IT-kontroller. För iakttagelser och rekommendationer se revisorernas rapport "Granskning av generella IT-kontroller 2013". Även granskning av rutiner som omfattar leverantörsfakturer inom det ordinarie flödet för leverantörsfakturer har genomförts och avrapporterats i särskild rapport och kommer, som ovan nämnts, inte att behandlas vidare i denna rapport. För iakttagelser och rekommendationer se revisorernas rapport "Granskning av intern kontroll i redovisningsprocessen 2013".

Leverantörsfakturer som inte ingår i det ordinarie fakturaflödet är fakturer som av något skäl inte skannats och registrerats in i leverantörsfakturahanteringen enligt det ordinarie fakturaflödet, exempelvis fakturer där det är bråttom med betalning. För denna kategori av leverantörsfakturer finns ett stort inslag av manuell hantering när det gäller kontroll av befogenheter, behörigheter och attester. Dessa fakturer hanteras helt eller delvis av personalen på Ekonomisenter.

Kommunens reglemente för hantering av ekonomiska transaktioner (attest-reglementet) omfattar båda kategorierna av leverantörsfakturer.

4.2. Utanordningar

Utanordningar har tidigare främst använts vid ersättning till anställda för utlägg i tjänsten. Dessa har sedan den 1 september 2013 integrerats i löneutbetalningsrutinen i Heroma och hanteras inte längre av Ekonomicer. Utanordningar används även för utbetalning till leverantörer, skattebetalningar, bidrag etc. Underlagen utgörs av fysiska handlingar och kontroll av befogenheter, behörigheter och attester sker manuellt.

Det finns processkartor som ger en översiktlig bild över rutinen för hantering av utanordningar och leverantörsfakturer. Ett praktiskt arbetssätt utifrån processerna har arbetats fram av personalen på Ekonomicer som hanterar samtliga utanordningar och leverantörsfakturer och som verkställer utbetalningar.

Registrering av utanordningar sker av ekonomiassistenter vid Ekonomicer utifrån interna utbetalningsunderlag som inkommit från verksamheterna. Inkomna underlag ska vara mottagnings- och beslutsattesterade. Behörighetsattest ska ske hos Ekonomicer innan utbetalning sker. För huvuddelen av utanordningar och leverantörsfakturer sker kontrollerna av den person som också lägger in utanordningen i systemet för betalning.

4.3. Utbetalning av utanordningar och leverantörsfakturer

Utbetalningsrutinen i Uppsala kommun när det gäller betalningar av utanordningar och leverantörsfakturer (inom eller utom det ordinarie fakturaflödet) sker på samma sätt. Utbetalningar hanteras dagligen av Ekonomicer.

Agresso genererar en systemkörning av definitivbokade leverantörsbetalningar och utanordningar för betalning, automatiskt kontrollerade av systemet. I de fall betalningen innehåller någon felaktighet eller då betalning av någon anledning inte gått iväg erhåller Ekonomicer en lista för vidare åtgärd. Eventuella felaktigheter kan då korrigeras eller betalningar tas bort. Ekonomicer tar därefter fram ett betalningsförslag. Kontroller sker av beloppssummor och orimliga belopp. Manuella utanordningar överstigande 50 tkr kontrolleras en extra gång. Efter kontrollerna skapar Ekonomicer en betalningsbekräftelse och en fil med betalningsuppdrag till banken. Denna betalningsfil skickas iväg till bank via en extern part, Teis, filen bearbetas och får sedan ett sigill. När betalningsfilen fått ett sigill är filen låst och inga ändringar kan göras vare sig av Ekonomicer, Teis, banken eller annan.

Enligt uppgift från Ekonomicer har Uppsala kommun under mitten av 2013 infört ett kontrollmoment avseende utbetalningar av utanordningar och leverantörsfakturer. Kontrollen består av att det i samband med att betalningen går iväg till banken (via Teis) även skickas en kopia av betalningen till ytterligare en extern part, Inyett. Hos Inyett körs betalningsfilen mot olika register för att exempelvis kontrollera om fakturan betalats tidigare (fakturareferens/OCR), att leverantören har F-skatt, om betalningen uppgår till ett onormalt högt belopp för mottagaren i fråga, höga utbetalningsbelopp till bankkontonummer etc. Efter

gjorda kontroller erhåller Ekonmicenter ett mejl med bekräftelse om att så har skett och om det t ex finns några dubbelbetalningar etc. Ekonomicenter kan vid behov då via Bankgirocentralen stoppa dessa utbetalningar. Detta kontrollmoment har inte granskats då informationen erhållits i samband med avstämning av granskningsrapporten.

Efter att banken genomfört utbetalningarna erhålls återrapportering som inläses med automatik. Det sker en automatisk matchning av betalningar mot betalfilen. Skulle det finnas fel i i utbetalningsfilen, t.ex en kreditfaktura mot plusgiro som banken ej kan behandla, makulerar banken hela filen och systemförvaltarna kontaktas Hela betalningsfilen makuleras då och betalningarna får i göras om efterföljande dag.

Vi har inte utfört någon granskning avseende de automatiska kontroller som nämns ovan.

5. Iakttagelser och bedömningar

5.1. Reglementen och styrdokument för attest och utbetalning

Utförd granskning visar att det finns ett reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner i Uppsala kommun i form av ett attestreglemente med tillhörande anvisningar vilket gäller för såväl leverantörsfakturer som för utanordningar. Dessa bedöms att i allt väsentligt tydliggöra ramar och riktlinjer som gäller för kontroll och attest av de ekonomiska transaktioner som registreras i kommunens ekonomisystem.

Det finns processkartor som ger en översiktlig bild över de riktlinjer som gäller för hantering och utbetalning av utanordningar och leverantörsfakturer. Dock saknas rutinbeskrivningar och anvisningar kopplade till dessa. Processer och rutiner kan därvid tolkas och tillämpas på olika sätt med följderna att hanteringen därmed inte blir densamma för samtliga transaktioner. Detta ökar risken för fel och kan också medföra problem vid personalförändringar hos Ekonomicenter.

Att varje nämnd självständigt ansvarar för att upprätthålla en god och tillräcklig intern kontroll utifrån sin verksamhet är i sig funktionellt och logiskt. Dock visar genomförd granskning att internkontrollen i och med denna frihet för utformning och omfattning skiljer sig åt vad gäller kontrollmoment samt dokumentation och vad gäller bedömningar och tolkningar av risk och väsentlighet. Det innebär att kontroller och attester i efterföljande led försvåras eller i vissa fall omöjliggörs till följd av att information och underlag som behövs för att kunna utföra kontrollerna inte är ordnade på ett likartat sätt eller inte finns tillgängliga. Det innebär också systematiska kontroller i efterhand inte kan utföras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Vi rekommenderar

- att kommunen ser över styrdokumenterna och kompletterar med dokumenterade rutinbeskrivningar i syfte att stärka den interna kontrollen och säkerställa en enhetlig hantering samt att nödvändiga kontroller utförs

Rutinbeskrivningarna bör innehålla tydliga anvisningar för tillämpning, minimikrav på kontroller och dokumentation därav, riktlinjer och kriterier (såväl kvalitativa som kvantitativa) till stöd för nämndernas bedömningar av väsentlighet och risk i utformning av sina internkontrollplaner och de kontrollmoment som skall ingå.

Reglementet öppnar idag upp för att kontroller inte utförs som avsetts då det framgår att kontrollmomenten inte i onödan får förlänga eller krångla till handläggningen. Detta ger utrymme för godtycklighet vid utbetalning utan attestunderlag m m.

5.2. Stickprov

I syfte att granska efterlevnad av attestreglementet kopplat till rutinerna för hantering av utanordningar och leverantörsfakturer har vi genomfört stickprovsgranskning av verifikationer och underlag.

Avseende betalningar av leverantörsfakturer som ingår i det ordinarie fakturaflödet genomfördes granskning av fakturer som översteg de 8 mnkr som satts som gräns för den extra kontroll som Ekonomicer utför. I urvalet fanns endast ett fåtal fakturer överstigande 8 mnkr och vi noterade inga brister beträffande den extra kontrollen.

Beträffande betalningar av utanordningar och leverantörsfakturer som inte ingår i det ordinarie fakturaflödet har totalt 51 poster av totalt 18 729 transaktionsposter för perioden januari – november 2013 granskats. Urvalet av poster för granskning har skett systematiskt men helt oberoende av belopp, motpart typ av transaktion etc.

För samtliga granskade transaktioner har kontroll skett av följande:

- att tillräcklig information funnits för att kunna förstå och kontrollera betalningarna,
- att attest skett av behörig medarbetare enligt attestförteckning och attestreglemente, samt att
- att processer, rutiner, regler och riktlinjer knutna till betalning av utanordningar och leverantörsfakturer följts.

Följande brister noterades vid stickprovsgranskningen hos Ekonomicer:

- 1 transaktion hade samma besluts- som behörighetsattestant,
- 1 transaktion var attesterad av person som saknar attesträtt,
- 8 av transaktionerna var ej kontrollerade mot signaturprover,
- brister med avseende på tillräcklig och/eller tillgänglig information för att kunna kontrollera betalningarna.

Kopplat till ovan noterade brister genomfördes kompletterande granskning av 5 nämnder där delegationsordning, attestförteckning samt signaturprover begärdes in

- 1 nämnd (fastighetsägarnämnden som lagts ner under 2013) saknade aktuell antagen delegationsordning
- för 4 nämnder saknades signaturprover helt eller fanns inte samlade på ett överskådligt sätt

Detta försvårar/omöjliggör dels att kontroller i samband med attest ska kunna utföras på ett reglementsenligt sätt och dels möjligheten att göra systematiska efterhandskontroller med avseende på giltig attest.

Vi rekommenderar

- att samtliga nämnder säkerställer att signaturprover finns och att tillräckliga underlag medföljer alternativt hänvisning till underlag t ex avtal, för att möjliggöra att kontroller i samband med attest ska kunna utföras på ett reglementsenligt sätt vid betalning av utanordningar och leverantörsfakturer för samtliga nämnder.

För de större produktionsstyrelserna Teknik och Service samt Vård och Bildning finns förteckning över attestanter samt signaturprover inskannade så att attestanter utan problem kan utföra erforderliga kontroller i respektive attestmoment. Detta bedöms vara ett optimalt sätt ur internkontrollhänseende och rekommenderas tillämpas för samtliga nämnder.

5.3. Övriga iakttagelser

Utförd granskning visar att det är möjligt att registrera en utbetalning av en utanordning eller leverantörsfaktura som inte är beslutsattesterad. Kontroller av utanordningar samt leverantörsfakturer understigande 50 tkr, vilka utgörs av 18 050 transaktioner om totalt 33,3 mnkr för 2013, sker endast av den person som lägger in utanordningen i systemet för betalning. Kontrollen är helt manuell. Ekonomiscenter har infört en extra kontroll för utanordningar för samtliga poster överstigande 50 tkr. Kontrollen sker i samband med kontroll av utbetalningslistan och består av en extra kontroll av att utanordningen är korrekt inlagd i systemet avseende belopp och mottagare. Kontrollen dokumenteras inte.

Den manuella hanteringen av utanordningar och leverantörsfakturer är inte tillräcklig utifrån ett internkontrollperspektiv. Detta då såväl verifikationer med tillhörande underlag som delegationsordningar och förteckningar över attestanter, deras behörigheter och befogenheter samt signaturprover i vissa fall endast förvaras lokalt hos nämnderna och som framkommit i granskningen, i vissa fall helt saknas.

Betalning av utanordning innebär en större risk än betalning av en leverantörsfaktura eftersom utanordningen inte alltid baseras på något externt underlag utan är en internt upprättad verifikation. Underlag bör bifogas som styrker utbetalningen (exempelvis beslut, avtal m m) alternativt att det på utanordningen tydligt

framgår var dessa handlingar finns förvarade. Kommunen bör ta fram riktlinjer förtydliganden avseende dessa delar för att säkerställa att Kommunala Redovisningslagens krav på fullständig verifikation uppfylls.

Vi har i vår granskning också noterat att personal på Ekonomicenter har stora befogenheter i de olika systemen. En och samma person kan exempelvis lägga upp en leverantör i reskontran och godkänna utbetalning. Denne person har dock inte beslutsattest rätt och kan inte verkställa utbetalning, men de kontroller som därefter sker är endast manuella och antalet transaktioner är som redan nämnts stort.

Vi rekommenderar

- att se över tilldelningen av befogenheter så att inte samma person kan lägga upp en leverantör i reskontran och även godkänna utbetalningar,
- att som komplettering till de manuella kontrollerna införa systematiska eller periodiska kontroller/efterkontroller även avseende utanordningar under 50 tkr,
- att reducera antalet leverantörsfakturor som hanteras utanför det ordinarie fakturaflödet i syfte att minska antalet utbetalningar som endast omfattas av manuella kontroller,
- att se över möjligheten att i systemet integrera och implementera någon form av elektronisk attestering även för utanordningar, samt
- att samtliga utförda kontrollmoment dokumenteras och att utförd kontroll bekräftas genom signatur i syfte att möjliggöra efterkontroll