
Granskningsrapport

Helene Westberg

Februari 2016

Intern kontroll i
redovisningsprocessen och
rutiner för utanordningar
och leverantörsfakturor
2015

Uppsala kommun

Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning	1
2	Granskningens inriktning och omfattning	1
3	Noterade brister i den interna kontrollen	2
3.1	Intern kontroll i lönehanteringsprocessen - Heroma	2
3.1.1	Attest av tidrapporter/frånvarorapportering – elektronisk	2
3.1.2	Genomgång av preliminär lönekörning och definitiv lönekörning	2
3.1.3	Attest av löneutbetalning	3
3.2	Intern kontroll i bokslutsprocessen	3
3.2.1	Ändringar av konteringsregler och konton	3
3.3	Intern kontroll i leverantörsfaktura-processen inklusive rutiner för utbetalningar och utanordningar	4
3.3.1	Reglementen och styrdokument för attest och utbetalning	4
3.3.2	Godkännande av upplägg nya leverantörer	5
3.3.3	Utbetalning av utanordningar och leverantörsfaktura som inte är beslutsattesterad	5
3.3.4	Manuella bokföringsordrar	6
3.3.5	Periodisk genomgång av användare	6

1 Sammanfattande bedömning

Vi har tidigare år noterat allvarliga brister i den interna kontrollen. Dessa har både skriftligen och muntligen kommunicerats med både tjänstemannaledning och kommunstyrelsen. Vi har informerats om att kommunen haft som avsikt att åtgärda noterade brister i den interna kontrollen. Ett flertal åtgärder har initierades för att förstärka den interna kontrollen, men allvarliga brister kvarstår alltså.

Under året har kommunens verksamhet omorganiserats. Nya förvaltningar och nämnder har bildats och dessutom har gemensamma staber för att stöd och administration bildats under Kommunstyrelsen. Uppdatering av befintliga och upprättande av kompletterande styrdokument pågår för att skapa uppdaterade och enhetliga rutiner. Nya gemensamma format för nämndernas internkontrollplaner har tagits fram med en mer tydlig koppling till nämndernas verksamhetsplaner. En ny ekonomimodell har arbetats fram och kodkontoplanen har uppdaterats.

Vi har under 2015 gjort en uppföljning av vår tidigare rapportering om intern kontroll i redovisningsprocessen och vår rapport efter granskning av rutiner för utanordningar och leverantörsfakturor. Våra noteringar från uppföljningen sammanfattas i avsnitt 3 nedan.

Följande åtgärder har vidtagits för att förbättra den interna kontrollen sedan 2014:

- Genomgång av konteringsregler och konton
- Avstämning av balanskonton dokumenteras
- Detaljerad checklista för bokslut används
- Reducering av antalet leverantörsfakturor som hanteras utanför det ordinarie fakturaflödet
- Implementerat en elektronisk attestering av utanordningar

Det kvarstår fortfarande brister i löneprocessen och leverantörsfakturaprocessen. I löneprocessen är fortfarande ca 20 % av utanordningslistorna inte signerade. En allvarlig brist som fortfarande kvarstår är att löneutbetalningsfilen inte attesteras. Antalet manuella utbetalningar av leverantörsfakturor och andra betalningar har minskat men fortfarande kvarstår brister i leverantörsfakturaprocessen. Det saknas bland annat signaturprover för alla nämnder och efterkontroller av utanordningar under 50 tkr sker fortfarande inte.

2 Granskningens inriktning och omfattning

Under 2013 genomfördes en granskning och bedömning avseende den interna kontrollen i redovisningssystemet Agresso och väsentliga försystem, som Heroma för lönehantering och Agressos system för skanning av leverantörsfakturor. En granskning av rutiner för utanordningar och leverantörsfakturor genomfördes också. Kommunledningskontoret har lämnat skriftliga svar under våren 2015 med kommentarer på iakttagelserna i rapporterna. Vi har tagit del av dessa skriftliga svar. Vi har under 2015 haft uppföljningsmöten med företrädare från kommunledningskontoret. Vid mötena har vi gått igenom svaren och har fått

beskrivning av förändringar som skett efter de skriftliga svaren lämnades. I vår granskning har vi verifierat de förändringar som enligt svaren ska vara genomförda.

Vidare har en uppföljning gjorts av 2013 års granskning av generella IT- kontroller (ITGC). Denna uppföljning har avrapporterats i en separat rapport.

Noteringen från tidigare års granskning om brister i avstämningar av interna mellanhavanden var åtgärdad under 2014 och bedömningen kvarstår under 2015. De noterade bristerna i de månatliga avstämningarna av lönerelaterade konton var också åtgärdade under 2014 och rutinen fungerar tillfredsställande även 2015. Kvarstår gör brister i attestrutinen som medfört att en registeranalys genomförts i årets granskning som en komplettering till granskning av intern kontroll i löneprocessen. Resultatet av registeranalysen avrapporteras i samband med årsbokslutet.

3 Noterade brister i den interna kontrollen

3.1 Intern kontroll i lönehanteringsprocessen - Heroma

3.1.1 Attest av tidrapporter/frånvarorapportering – elektronisk

Vi har noterat att timanställda fortfarande rapporterar enligt manuell rutin och skickar in attesterat underlag till löneservice som registrerar arbetad tid i Heroma, där underlaget sparas. Risken med manuell registrering av tider är att felregistreringar kan förekomma på grund av den mänskliga faktorn samt att manuell registrering är tidskrävande.

Kommunledningskontoret delar vår bedömning och ambitionen kvarstår fortfarande att utveckla elektronisk hantering av tidrapporter/frånvarohantering för timanställda.

Vi rekommenderar

att Uppsala kommun implementerar den elektroniska hanteringen av tidrapportering för timanställda. Detta för att minska risken för felaktiga registreringar och för att åstadkomma ett effektivare flöde.

3.1.2 Genomgång av preliminär lönekörning och definitiv lönekörning

Efter den definitiva lönekörningen ska varje enhetschef attestera utanordningslistan som ett bevis på att genomgång och kontroll av månadens löner för sina anställda har utförts. Signering av utanordningslistan sker elektroniskt.

Instruktioner med rutin om attestering har upprättats. Utbildningar har erbjudits samtliga chefer för att tydliggöra chefens ansvar. Ett påminnelsemail skickas till varje chef för att uppmärksamma denne om lönekörning och behovet av åtgärder i Heroma. Ett tydligt kalendarium på intranätet upplyser chefen om de tidpunkter som gäller för varje månad.

Utbildningsnämnden har gjort en uppföljning av attest av lönekörning i maj 2015. Uppföljningen visar att 72 % av lönelistorna attesterats. Styrelsen för Vård och omsorg har också haft fokus på attest av lönekörningen under 2015. Resultatet visar på att det fortfarande finns en stor andel som fortfarande inte attesterats.

Vi rekommenderar

att arbetet med att säkerställa att attesting av löner genomförs, fortsätter tills samtliga utanordningslistor attesterats i tid.

3.1.3 Attest av löneutbetalning

Som noterats vid tidigare års granskningar sker det ingen attest av betalningsfilen varken av lönecenter, economicenter eller systemförvaltningen. Inte heller erhåller lönechefen eller economichefen utbetalningslista med uppgift om totalt lönebelopp att utbetala via fil. Avstämning mellan utbetalning och bokförd lönekörning genomförs månatligen. Kontrollen görs efter att utbetalningsfilen skickats till bank men innan utbetalningar genomförs på banken. Mottagande bank kvitterar att de tagit emot rätt belopp för utbetalning. Kvittensen sparas.

Kommunledningskontoret har svarat att en attest av lönechef eller economichef har diskuterats men har avfärdats då en sådan attest lämnar mycket i övrigt att önska eftersom ett stort enskilt fel kan rymmas inom en månads normala variation. En övergripande attest bedöms alltså inte minska risken för fel. Självklart ska dock utbetalningsfilen signeras enligt normal rutin.

Vi rekommenderar

att Uppsala kommun ändrar den nuvarande hanteringen av utbetalningsfilen.

Följande möjligheter kan övervägas:

- attestförfarande av t ex lönechef och economichef
- att uppföljning av innehållet i betalningsfilen sker mot godkänt underlag.

3.2 Intern kontroll i bokslutsprocessen

3.2.1 Ändringar av konteringsregler och konton

Registrering och ändring av konteringsregler samt konton i Agresso utförs av systemadministratör på uppdrag av Kommunledningskontoret. Systemadministratören erhåller ett standardiserat beställningsformulär med begärd ändring genom ärendehanteringssystemet Altiris. När uppdatering är genomförd i Agresso skriver systemadministratör en kommentar i Altiris som bekräftelse på att ärendet har hanterats. En rutin för periodisk utskrift och signering av kod- och kontoplan har skapats. Denna har ännu inte implementerats då en total genomgång av kommunens kontoplan har genomförts under hösten 2015. Kommunens kontoplan under anpassats till KommunBas13 vilket har medfört stora ändringar i resultat- och balanskonton. En rensning och städning har samtidigt gjorts, vilket innebär att ca 400 konton har tagits bort. Vi har tagit del av dokumentationen av denna genomgång.

Vi rekommenderar

att den periodvisa kontrollen av att registreringar och ändringar av konteringsregler och konton utförs enligt skapad rutin. Kontrollen bör utföras genom att stämma av ändringar och registreringar i Agresso mot de underlag som erhållits för begärda ändringar.

3.3 Intern kontroll i leverantörsfaktura-processen inklusive rutiner för utbetalningar och utanordningar

3.3.1 Reglementen och styrdokument för attest och utbetalning

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 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.

Rutinbeskrivningar har också upprättats under 2015 t ex lathund för manuell utbetalning. Genomgång av samtliga rutinbeskrivningar pågår och kommer att fortsätta framåt.

Ett utskick har gjorts till samtliga attestanter med specifikation av krav på verifikation. Bland annat ska en verifikation innehålla information om vad den ekonomiska händelsen avsåg och uppgifter som legat till grund för den ekonomiska händelsen ska bifogas t ex avtal.

Det saknas fullständiga signaturprov på samtliga attestanter men kommunledningen har inte fokuserat på att säkerställa att signaturproverna finns utan på att få in samtliga underlag i attestflödet för elektronisk attest och på så sätt minska antalet manuella utbetalningar. Antalet manuella underlag har sjunkit men så länge det finns manuella underlag kvarstår vår rekommendation om signaturprover.

Vi rekommenderar

att kommunen fortsätter att se 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 samtliga nämnder säkerställer att signaturprover finns och att uppföljning sker av att tillräckliga underlag medföljer verifikationerna t ex avtal, för att möjliggöra att kontroller i samband med attest ska kunna utföras på ett reglementsensligt sätt.

3.3.2 Godkännande av upplägg nya leverantörer

Upplägg av nya leverantörer sker dagligen. En person registrerar leverantören i Agresso, och en annan oberoende person kontrollerar att informationen är korrekt upplagd. Vid registrering markerar uppläggararen leverantören som "parkerad" och när granskaren godkänner upplägget registreras leverantören som "aktiv". Det noterades att det inte finns något systemstöd som förhindrar att en och samma person både kan lägga upp och aktivera leverantören.

Det är inte tekniskt möjligt att separera rollen för registrering av leverantör i leverantörsregistret. Däremot har rutinen kompletterats med att logglistor tas fram varje dag som en tredje person kontrollerar mot underlag och signerar rapporten som sedan sparas och förvaras hos Ekonomicerter. Men då logglistan är så omfattande bedöms risken för att inte upptäcka en felaktig ändring som stor.

Vi rekommenderar

att se över möjlighet att implementera systemstöd för att säkerställa att upplägg och aktivering av leverantör ej kan utföras av samma person.

3.3.3 Utbetalning av utanordningar och leverantörsfaktura som inte är beslutsattesterad

Vi har tidigare noterat brister i samband med utbetalningar av utanordningar och leverantörsfakturer som inte är beslutsattesterade. Betalning av utanordning innebär en större risk än betalning av en leverantörsfaktura eftersom utanordningen inte alltid baseras på något externt underlag utan kan vara en internt upprättad verifikation.

En ny rutin har arbetats fram och införts med möjlighet att mejla in fakturer till det skanningsföretag som kommunen anlitar. Fakturorna kommer då snabbare in i ekonomisystemet och kan då granskas och attesteras i det ordinarie arbetsflödet. Även manuella utbetalningar ska numera läggas in i det ordinarie elektroniska arbetsflödet för granskning och attest.

Det är fortsatt av största vikt att den manuella hanteringen av utanordningar inte accepteras utan styrs till det ordinarie elektroniska arbetsflödet, då vi tidigare noterat att såväl verifikationer med tillhörande underlag som delegationsordningar och förteckningar över attestanter, deras behörighet och befogenheter samt signaturprover i vissa fall endast förvaras lokalt hos förvaltningarna.

Kontroller av utanordningar samt leverantörsfakturer understigande 50 tkr sker endast av den person som lägger in utanordningen i systemet för betalning. Kontrollen är helt manuell. EC 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.

Ett strukturerat arbete har under året pågått för att minimera antalet betalningar till bankkonton till förmån för betalningar till bankgiro och plusgiro, där mottagaren alltid blir synlig i klartext. Vidare har användning av kontantkort införts för att få bort de små utlägg.

Personal på EC har stora befogenheter i de olika systemen. Enligt rutinbeskrivningen krävs dualitet för att skicka utbetalningsfil från Agresso till bank. En användare gör betalningsförslaget, en annan bekräftar innan filen kan skickas. Möjlighet att skilja behörighet är inte möjlig i nuvarande version av Agresso, varför en och samma person kan lägga upp en leverantör i reskontran och godkänna utbetalning. Denne person har dock inte beslutsattesträtt och kan inte verkställa utbetalning. Alla ändringar i leverantörsuppgifter och rutin för att generera utbetalningsfil loggas och loggen sparas. Men det är endast manuella kontroller 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 samt
- att samtliga utförda kontrollmoment dokumenteras och att utförd kontroll bekräftas genom signatur i syfte att möjliggöra efterkontroll

3.3.4 Manuella bokföringsordrar

Bokföringsordrar som utförs av EC atteras av samma person som utför ordern, som en verifiering på att ärendet är utfört. Det finns ingen formaliserad process gällande attestbehörigheter eller attestbelopp då det ingår i arbetsrollen hos EC att attestera dessa transaktioner. Vidare noterar vi att det inte utförs någon periodisk genomgång av manuella bokföringsordrar.

Då attest utförs av samma person som har skapat bokföringsordern, samt att det inte utförs någon periodisk genomgång av bokföringsordrar ökar risken att felaktiga bokföringsordrar inte upptäcks. Kommungemensamma anvisningar med krav på innehåll i verifikationer har upprättats och publicerats på intranätet. Men dessa innehåller inte anvisningar om hur bokföringsordrar ska hanteras. Det är enligt kommunen tekniskt möjligt att sätta upp ett arbetsflöde att tvinga fram en attest från samtliga inblandade ansvarskoder och detta skulle ge en optimal säkerhet, men bedömningen är att detta kraftigt skulle kunna försena bokföringen.

Vi rekommenderar

- att Uppsala Kommun utför en månatlig genomgång av manuella bokföringsordrar för att minska risken att felaktiga ordrar inte upptäcks. Genomgången bör attesteras av en oberoende person, med fördel avdelning/ekonomichef.

3.3.5 Periodisk genomgång av användare

I samband med vår granskning av IT-generella kontroller, som avrapporterats i en separat rapport, noterades att en periodisk genomgång av användare i Heroma, Procapita, Agresso, Siebel, Extens och Teknik & Service har genomförts under våren

2015. Kontrollen har dock inte kunnat verifieras då underliggande dokument ej erhållits. Under hösten 2015 har en ny genomgång utförts och underliggande dokument har sparats.