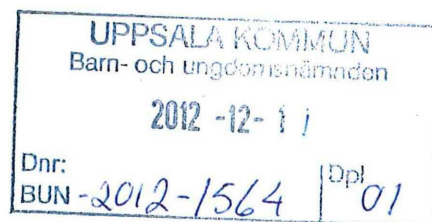


2012-12-04

Kommunstyrelsen
Nämnder och styrelser

BUN 2014-01-23

Ärende 1.4



Angående intern kontroll i redovisningsprocessen

PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer genomfört en uppföljning av allvarliga brister i den interna kontroll avseende redovisningsprocessen.

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. I likhet med föregående år är vår sammanfattande bedömning att det alltjämt kvarstår allvarliga brister i den interna kontrollen som snarast måste åtgärdas. Vi har dock noterat att ett flertal åtgärder har initierats för att förstärka den interna kontrollen.

Vi översänder rapporten för yttrande till kommunstyrelsen och till övriga nämnder och styrelser. Vi önskar svar av kommunstyrelsen senast den 1/3 2013.

FÖR KOMMUNENS REVISORER



Lars-Olof Lindell
Ordförande



Revisionsrapport

**Granskning av intern
kontroll i
redovisningsprocessen
2012**

Uppsala kommun

Fredrik Hellström

Klara Brogren



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande revisionell bedömning	3
2.	Granskningens inriktning och omfattning	3
3.	Noterade brister i den interna kontrollen.....	4
3.1	Implementering - Agresso	4
3.1.1	Behörigheter	4
3.1.2	Enhetligt arbetssätt och dokumentation av kontroller	5
3.2	Inskanning av leverantörsfakturor – elektronisk fakturahantering	6
3.2.1	Dubletter vid överföring från Horisonten till Agresso.....	6
3.2.2	Godkännande av upplägg nya leverantörer.....	6
3.3	Intern kontroll i lönehanteringsprocessen - Heroma	7
3.3.1	Behörigheter/ Ansvarsfördelning	7
3.3.2	Underhåll av Fasta Data - Skattetabeller, arbetsgivaravgifter	7
3.3.3	Attest av tidrapporter/frånvarorapportering - elektronisk	8
3.3.4	Genomgång av preliminär lönekörning och definitiv lönekörning.....	8
3.3.5	Månatlig avstämning av lönerelaterade konton.....	9
3.3.6	Attest av löneutbetalning.....	9
3.4	Intern kontroll i försörjningsstödprocessen Pro Capita	10
3.4.1	Handläggares befogenheter.....	10
3.4.2	Utredning och beslut utförs av samma person	10

1. Sammanfattande revisionell 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. I likhet med föregående år är vår sammanfattande bedömning att det alltjämt kvarstår allvarliga brister i den interna kontrollen som snarast måste åtgärdas. Vi har dock noterat att ett flertal åtgärder har initierats för att förstärka den interna kontrollen. Våra noteringar från granskningen sammanfattas i avsnitt 3 nedan.

Följande åtgärder har vidtagits för att förbättra den interna kontrollen sedan 2011:

- Projekt har initierats inom Teknik & Service för att utveckla behörighetsrutinerna
- Projekt inom Teknik & Service pågår för att uppdatera processkartor och att identifiera risker och kontroller i processerna
- Implementering av elektronisk signering av utanordningslistor

2. Granskningens inriktning och omfattning

Granskning och bedömning har genomförts avseende den interna kontrollen i redovisnings-systemet Agresso och väsentliga försystem, som Heroma för lönenhantering, Agressos system för skanning av leverantörsfakturor och Pro Capita som används för försörjningsstöd. Vidare har en granskning gjorts av generella IT- kontroller (ITGC). Denna granskning avrapporteras i en separat rapport. Vi avser att ta del av och granska nämnderas avrapportering till kommunledningskontoret avseende resultatet från nämndernas arbete med intern kontrollplanerna.

Granskningen innehåller följande moment:

- Uppföljning av tidigare noterade brister
- Granskning av IT-system och rutiner för behörighetstilldelning
- Identifiering/uppdatering av nyckelkontroller
- Test och verifiering av nyckelkontroller
- Bedömning om nyckelkontrollerna är tillfredsställande

Granskning av ovanstående kommungemensamma processer innebär att samtliga nämnders interna kontroll blir föremål för granskning.

3. Noterade brister i den interna kontrollen

3.1 Implementering - Agresso

Uppsala kommun implementerade 2009 Agresso som nytt affärssystem. Affärssystemet Agresso omfattar inköp, leverantörsfakturahantering, fakturering/kundreskontra, huvudbok, anläggningstillgångar och budget/prognos.

3.1.1 Behörigheter

Implementeringen av Agresso innebar att en ny behörighetsstruktur skapades. Behörighetsstrukturen bygger på behörighetsroller. Varje behörighetsroll innehåller ett antal funktioner i Agresso som användaren kan utföra. Användarna tilldelas sedan en eller flera behörighetsroller. Vid skapandet av behörighetsrollerna hade Uppsala kommun som målsättning att separera funktioner som ej är ändamålsenliga ur ett arbets- och ansvarsperspektiv.

Vi har, liksom tidigare år, noterat att det inte finns någon automatisk funktionalitet i Agresso, som säkerställer att behörighetsroller som ej är förenliga med varandra, inte tilldelas en och samma användare. Vi har även informerats om att det kan förekomma att användare tilldelats enskilda funktioner, utöver vad som ingår i en behörighetsroll. Att tilldela enskilda användare specifika behörigheter utanför de implementerade behörighetsrollerna ger en betydligt minskad överskådlighet samt medför ökade svårigheter vid uppföljning av tilldelade behörigheter.

Teknik & Service arbetar för närvarande med att utveckla rutiner kopplade till behörigheter samt ansvarsfördelning gällande åtkomst till kritiska funktioner i Agresso. Projektet har pågått under verksamhetsåret 2012 och förändringarna beräknas vara implementerade under kvartal 4 2012.

Vår rekommendation

- att rutin införs som löpande säkerställer att användare inte tilldelas behörighetsroller som ej är förenliga ur ett internkontrollperspektiv. Vidare är det viktigt att samtliga medarbetare som tilldelar behörigheter är uppdaterade på vilka roller som ej är förenliga. Om åtkomst efterfrågas som medför att användaren får en kombination av behörigheter som inte är förenliga ur ett internkontrollperspektiv bör behovet analyseras och avsteg godkännas av behörig person.

- att rutin införs som säkerställer att behörigheter utanför de implementerade behörighetsrollerna ej tilldelas. Om behov finns för enskilda användare att göra avsteg från de etablerade behörighetsrollerna bör rutinen för denna tilldelning formaliseras. För varje sådan enskild behörighetstilldelning bör bedömning göras hur tilldelningen påverkar möjligheten att åstadkomma en ändamålsenlig intern kontroll. Tilldelningen bör vara godkänd av behörig person och det bör finnas en tydlig dokumentation om avsteget från de befintliga behörighetsgrupperna för att säkerställa att dessa beaktas vid de periodiska behörighetsgenomgångarna.

3.1.2 Enhetligt arbetssätt och dokumentation av kontroller

I samband med införandet av Agresso dokumenterade projektet processerna för att säkerställa att alla inom projektet hade en gemensam bild över vad systemet skulle åstadkomma samt hur processerna skulle utformas. Enligt Uppsala kommun beaktades intern kontroll löpande vid införandet av Agresso.

Vi har tidigare noterat att processerna inte innehåller vilka kontroller som skall utföras för att säkerställa en fullständig och riktig hantering. Detta ökar risken för att ändamålsenliga kontroller ej utförs samt en ökad risk för att kontroller ej utförs på ett enhetligt sätt inom kommunen. Vidare har vi tidigare noterat att Uppsala kommun i samband med implementeringen av Agresso inte definierade vilken nivå på dokumentation som skall finnas som bevis på utförda kontroller. Teknik & Service ansvarar för uppdatering av processkartor samt att identifiera risker i de kritiska affärsprocesserna. I arbetet ingår även att identifiera kontroller i dessa processer för att begränsa risken för felaktigheter. Arbetet med att utveckla denna dokumentation har pågått under verksamhetsåret 2012 och beräknas färdigställas under kvartal 4 2012.

Vår rekommendation

- att den pågående översynen av nuvarande processer slutförs, för att säkerställa att ändamålsenliga kontroller finns implementerade samt komplettera processbeskrivningarna med dessa. Kontrollerna bör definieras med utgångspunkt i de risker som finns i respektive process. Därefter bör de identifierade kontrollerna kommuniceras ut inom kommunen för att säkerställa ett enhetligt arbetssätt gällande kontroller.
- att Uppsala kommun i samband med översynen av aktuella kontroller definierar på vilket sätt utförda kontroller skall dokumenteras.

3.2 Inskanning av leverantörsfakturor – elektronisk fakturahantering

3.2.1 Dubbletter vid överföring från Horisonten till Agresso.

Vid systembytet från Horisonten till Agresso skapades många dubbletter av leverantörer då dessa inte lästs över med hjälp av ett program som verifierar dubbletter. Arbete med maskinell utrensning av dubbletter har pågått under 2011 och 2012 vilket har resulterat i att 7000-8000 dubbletter har rensats bort. Utöver detta måste 500 leverantörer granskas manuellt vilket är planerat att utföras under hösten 2012.

Under 2012 har det införts en ny rutin där fakturaservice säkerställer att leverantör inte redan finns upplagd i systemet innan upplägg av ny leverantör utförs. Detta sker genom att söka på organisationsnummer i Agresso.

Vår rekommendation

att fortsätta arbetet med att rensa ut dubbletter i Agresso.

3.2.2 Godkännande av upplägg nya leverantörer

Inlägg 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 uppläggaren leverantören som "passiv" och när granskaren godkänner upplägget registrerar denna 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. Ändringar av befintlig leverantör godkänns ej av oberoende person. Vidare noterades att det inte genomförs någon periodisk genomgång av nya eller ändrade leverantörsuppgifter.

Avsaknad av systemstöd ökar risken för felaktiga leverantörsupplägg.

Vår rekommendation

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

att om systemstöd ej är möjligt, se över möjlighet att hämta ut logglista från systemet över de leverantörer där upplägg och aktivering har skett av samma person. Utifrån eventuell logglista kan därmed rutinen verifieras.

att införa rutin där även ändringar av leverantörsuppgifter kontrolleras och verifieras av oberoende person.

3.3 Intern kontroll i lönehanteringsprocessen - Heroma

3.3.1 Behörigheter/ Ansvarsfördelning

Varje enhetschef ansvarar för att säkerställa att respektive anställd har behörighet i systemen som överensstämmer med den anställdas befattning. Från och med 2012 utförs en årlig genomgång av behörigheter där systemförvaltare skickar ut en lista över samtliga behörigheter från Persondatabanken (PDB:n) till respektive enhetschef. Enhetschefen ansvarar för att gå igenom PDB-listan och kontrollera att de tilldelade behörigheterna är korrekta, samt att vid eventuella felaktigheter meddela detta till kontorets/förvaltningens PDB-inläggare så att uppgifterna kan korrigeras. När samtliga behörigheter är kontrollerade skall en bekräftelse på detta skickas till systemförvaltaren som för en central logg över genomgångna behörigheter (i enlighet med vår rekommendation 2011). Vid genomgång noterades att 1 av 5 utvalda förvaltningar ej har rapporterat in status för eventuellt genomförd behörighetsgenomgång till systemägaren inom given tidsram. Under hösten följer systemägaren upp utestående svar med berörda förvaltningar.

Till skillnad från föregående år är det sedan 2012 möjligt att hämta ut en lista över samtliga behörigheter från Heroma. Vi har därmed utfört en genomgång av behörigheter uppsatta i Heroma och jämfört dessa med behörigheter beställda i PDB:n. Vid genomgång noterades att för 4 av 45 utvalda behörigheter har avbeställning utförts i PDB:n men behörighet har ej plockats bort från Heroma. Detta beror enligt systemförvaltare på handhavande fel. Vidare noterades att 1 av 45 stickprov hade en felaktigt behandlad behörighet i Heroma, vilket enligt systemförvaltare nu är under utredning.

Vår rekommendation

att säkerställa att behörigheter i Heroma uppdateras enligt beställningar som sker via PDB:n. Vidare rekommenderas systemägarna att skicka ut den lista som genereras från Heroma till enhetscheferna för genomgång, då denna innehåller de faktiska behörigheterna i Heroma och ej enbart de behörigheter som beställts genom PDB:n.

3.3.2 Underhåll av Fasta Data - Skattetabeller, arbetsgivaravgifter

Vi har uppdaterat vår förståelse för årlig uppdatering av fasta data såsom skattetabeller och arbetsavgifter. Vid tiden för genomgången har inte den årliga uppdateringen ännu genomförts däremot verifieras genom intervju att rutinen är den samma för 2012 som föregående år. Det saknas dokumentation över att efterkontroll har utförts i Heroma, både efter manuell uppdatering samt efter datakörning för att säkerställa att data har uppdaterats fullständigt och riktigt.

Avsaknad av dokumenterad efterkontroll ökar risken för att kontroll ej har utförts och ökar därmed risken för felaktigt uppdaterade uppgifter i Heroma. Uppsala kommun ansvarar för att rätt siffror är registrerade i Heroma, och en dokumenterad efterkontroll av att siffrorna lästs in korrekt skulle öka den interna kontrollen.

Vår rekommendation

att identifiera vilka fasta data som är väsentliga att utföra kontroll av. Systemförvaltare bör efter registrering av ny data i Heroma utföra efterkontroll av väsentliga data för att försäkra sig om att uppgifter har registrerats fullständigt och riktigt. Kontrollen bör dokumenteras och godkännas av behörig person.

3.3.3 Attest av tidrapporter/frånvarorapportering - elektronisk

Vi har uppdaterat vår förståelse av rutinen för tidsrapportering. Vi noterar 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. Enligt Uppsala kommun är en lösning levererad för hantering av timanställda dock har implementeringen dragit ut på tiden då lösningen fortfarande genomgår testning i testmiljö. Implementering av elektronisk lösning för samtliga anställda påbörjas förhoppningsvis under 2013.

Vår rekommendation

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.

3.3.4 Genomgång av preliminär lönekörning och definitiv lönekörning

Efter den definitiva lönekörningen ska varje enhetschef attestera utanordningslistan som därefter skicka till Löneservice som bevis på att genomgång och kontroll av månadens löner för sina anställda har utförts. Från och med juni 2012 sker signering av utanordningslistan elektroniskt.

Vid genomgång har vi tagit del av utskickade utanordningslistor och mottagna signeringar för augusti månad. Vi har noterat att av 877 utskickade utanordningslistor är 248 stycken listor färdigsignerade; 377 stycken delvis signerade (en av två chefer har signerat), och 262 stycken utanordningslistor är osignerade.

Liksom föregående år noterar vi därmed att arbetsledare inte följer rutinen. Detta innebär hög risk för att felaktiga löner utbetalas. Denna brist har vi rapporterat om i många år och vi anser att det är allvarligt att den inte åtgärdas.

Vidare har vi noterat att det saknas en rutin för uppföljning av att samtliga utanordningslistor godkänts av enhetschefer. Enligt Uppsala kommun är detta under utredning. Systemförvaltning, systemägare och ekonomichef hos kommunledningskontoret KLK ingår i gruppen för detta arbete.

Vår rekommendation

att Uppsala kommun tydliggör denna kontroll samt påminner enhetscheferna om deras ansvar att genomföra kontrollen. Den elektroniska signaturen kommer förenkla attestförfarandet men det är viktigt att kontrollen utförs innan attest sker.

att Uppsala kommun inom en rimlig tidsperiod slutför utredning om hur uppföljning av utanordningslistor ska hanteras.

3.3.5 Månatlig avstämning av lönerelaterade konton

För lönerelaterade konton såsom reseförskott, löneskuld, avdrag och fakturaskuld sker månatlig avstämning per förvaltning och konto, vilket innebär mycket manuell handpåläggning. Som föregående år uppges det inte vara möjligt att hämta ut data per förvaltning från Heroma utan underlaget från Heroma måste sammanställas och omföras manuellt.

Manuell handpåläggning är tidskrävande och ökar risken för felaktiga sammanställningar.

Vår rekommendation

att se över möjligheten att införa en mer effektiv metod för avstämning av konton på förvaltningsnivå för att minska risken för felaktiga avstämmningar till följd av manuell handpåläggning.

3.3.6 Attest av löneutbetalning

Som noterats vid tidigare års granskningar sker det ingen attest av betalningsfilen varken av löneservice, economicenter eller systemförvaltningen. Inte heller erhåller lönechefen eller economichefen utbetalningslista med uppgift om totalt lönebelopp att utbetala via fil. För närvarande sker ingen avstämning av att utbetalningslistan överensstämmer mot resultatet av den definitiva lönekörningen.

Avsaknad av dessa kontroller ökar risken för att felaktigheter vid betalning ej uppmärksammas.

Vår rekommendation

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.

3.4 Intern kontroll i försörjningsstödsprocessen Pro Capita

Vi har under september 2012 uppdaterat vår förståelse för rutinerna inom försörjningsstödsprocessen. Vi noterar att inga förändringar har genomförts sedan föregående år och därmed kvartårs observationerna och rekommendationerna från 2011.

3.4.1 Handläggares befogenheter

Handläggare inom försörjningsstöd har befogenhet att godkänna försörjningsbidrag inom delegationsordningens föreskrifter. Det finns inga automatiska kontroller i Pro Capita som begränsar handläggares möjlighet att ta beslut om bistånd som denna inte har delegation på, vilket innebär att en handläggare kan godkänna försörjningsstöd utanför dennes befogenheter. Enligt försörjningsstödssamordnare kan detta upptäckas vid de stickprov som utförs. Den kontrolluppföljning som idag utförs inom försörjningsstöd sker manuellt. Manuell hantering innebär alltid en ökad risk för att föreskrifter ej efterföljs.

Vår rekommendation

att se över om det finns möjlighet att införa systemstöd för kontroll av delegationsordningen i Pro Capita.

3.4.2 Utredning och beslut utförs av samma person

För närvarande hanterar handläggare hela processen från utredning till beslut om utbetalning av försörjningsstöd. Detta innebär mycket ansvar och tillit till att handläggare hanterar ärendet i enlighet med föreskrifterna. För att följa upp att ansökan och utredning av försörjningsstöd går rätt till utförs dagliga stickprov av enhetschef. Även Individutskottet utför stickprov och följer upp alla utbetalningar över 30 000 kronor. RUT (Rätt Utbetalning) utför mer övergripande kontroller såsom hembesök, stickprov på bankkonton, registrerade bilar och företag.

Stickprovkontrollerna är samtliga upptäckande och ej förebyggande kontroller. Detta ökar risken för att felaktiga bedömningar och utbetalningar ej uppmärksammas eller inte uppmärksammas i tid.

Under 2012 har förvaltningen påbörjat en dialog med systemleverantör av Pro Capita för att undersöka möjligheten att införa beloppsgränser. Detta har däremot inte resulterat i någon åtgärd vid tiden för granskningen.

Vår rekommendation

att se över behovet av att implementera förebyggande kontroller såsom att beslutet granskas av en oberoende person innan försörjningsstöd går iväg för betalning. Om detta ej är hanterbart för samtliga bedömningar, rekommenderas en prioritering så att de mest väsentliga besluten omfattas av en kontroll av två oberoende parter.