

Nacka kommun

Granskning av intern kontrollmiljö
kopplat till räkenskaperna



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och rekommendationer	2
2	Löner	4
2.1	Lönerutinen	4
2.2	Uppföljning av rekommendationer från föregående år	4
2.3	Registeranalys Löner	4
2.4	Pensioner	5
3	Bokslutsprocessen	5
4	Intäktprocessen och allmänfakturering	5
5	Kundfordringar	6
6	Leverantörsskulder	6
6.1	Attest av leverantörsfakturor	6
6.2	Utländska leverantörsfakturor	6
6.3	Förtroendekänsliga kostnader	6
7	Likvida medel	7
8	Materiella anläggningstillgångar	7
8.1	Uppföljning av tidigare års rekommendationer	7
9	Övrigt	10
9.1	Betalning av skatter och avgifter	10
9.2	Momsrutiner	10
9.3	Ändringar i fasta data	10

1 Sammanfattning och rekommendationer

Revisorerna ska årligen granska kommunens verksamhet i den omfattning som krävs enligt god revisionsred. Granskningen ska omfatta en bedömning av att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att den interna kontrollmiljön är tillräcklig samt att räkenskaperna är rättvisande.

Som ett led i revisionen av kommunens räkenskaper har vi granskat rutiner kopplade till väsentliga redovisningsprocesser.

Granskningen har genomförts enligt god revisionsred, vilket bland annat innebär att granskningen tagit sin utgångspunkt i en väsentlighets- och riskanalys. Vår granskning täcker således endast områden och aspekter som är väsentliga för revisionen och är inte av sådan omfattning att den täcker in samtliga svagheter som kan förekomma i kommunens kontrollsystem. Granskningen baseras på stickprov.

Utifrån vår väsentlighets- och riskanalys har granskningen särskilt inriktats på följande väsentliga områden:

- ▶ Löner (inklusive hantering av pensioner)
- ▶ Bokslutsprocess/avstämningar
- ▶ Intäkter/kundfordringar
- ▶ Inköp/leverantörsskulder
- ▶ Likvida medel (inbetalningar och utbetalningar)
- ▶ Materiella anläggningstillgångar
- ▶ Ledningsnära och förtroendekänsliga kostnader

Vi har inte noterat några brister som föranleder oss att bedöma att bristerna kan leda till väsentliga fel i den finansiella rapporteringen. Noterade brister föranleder dock rekommendationer som syftar till att förstärka den interna kontrollmiljön. Uppföljning av tidigare års rekommendationer avseende intern kontrollmiljö framgår under respektive avsnitt.

En separat revisionsrapport har lämnats avseende granskningen av kommunens delårsbokslut per 31 augusti 2017 (Revisionsrapport nr 6).

Inom följande områden noterar vi behov av förstärkning av den interna kontrollen:

▶ **Löner**

- Vi rekommenderar kommunen att förtydliga den upprättade rutinen avseende kostnadskontroll av utbetalning av löner för att säkerställa att manuellt registrerade transaktioner kontrolleras.
- Vi rekommenderar kommunen att fortsätta sitt arbete med att dokumentera och utvärdera risker och kontroller avseende pensioner. Dokumentationen över utförda kontroller skulle kunna förtydligas ytterligare genom att kontrollintervall anges för respektive kontroll i kontrollschemat.

▶ **Materiella anläggningstillgångar**

- Vi rekommenderar att kommunen fortsätter arbetet med att formalisera rutinen för aktiveringar och undersöker möjligheten att utarbeta en standardiserad attestgång vid avslut av pågående projekt.
- Kommunens genomgång av pågående projekt bör fortsätta för att säkerställa att projekt aktiveras snarast möjligt efter färdigställande. Kommunen bör formalisera sin nuvarande rutin för genomgång av projekt utan rörelse.
- Vi rekommenderar att övergripande riktlinjer för exploateringsredovisning beslutas av kommunstyrelsen och att kontroller införs samt dokumenteras för att säkerställa att beslutade riktlinjer efterlevs.
- Inom ramen för den interna kontrollen bör löpande uppföljning ske av nedlagda kostnader inom projektet mot ursprunglig budget, för att säkerställa att riktlinjer för fördelning mellan gata, VA och park efterlevs.
- Vi rekommenderar att ekonomiska kalkyler för beslut i nämnd utvecklas för att underlätta avvikelseanalyser och skapa bättre beslutsunderlag.

▶ **Attest av leverantörsfakturor**

- Vi rekommenderar kommunen att införa beloppsgränser i attestordningen, samt låta detta återspeglas i kommunens ekonomisystem (systemmässiga beloppsspärrar).
- Vi rekommenderar kommunen att införa en kontroll av registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet för att säkerställa att tvåhandsprincip tillämpas genom hela transaktionsflödet (dvs. från registrering av behörigheter till beställning, leverans, attest och utbetalning).

▶ **Övriga rekommendationer**

- Vi har under vår granskning noterat att det förekommit negativa saldon på skattekotot till följd av beslut om avdragen skatt och debiterad preliminärskatt. Detta har lett till att kommunen har ålagts två kostnadsräntor. Vi rekommenderar kommunen att säkerställa att skatter och avgifter betalas in i tid.
- Vi rekommenderar kommunen att säkerställa att en dokumenterad rutin kring moms hantering finns på plats samt att fortsätta arbetet med att ta fram fungerande momsrapporter från ekonomisystemet.
- Vi rekommenderar kommunen att återinföra rutinen med att stickprovsvis ta ut logglistor på ändringar i fasta data avseende kund- och leverantörsreskontra för att få en mer heltäckande kontroll.

- Kommunen behöver fortsatt stärka sina rutiner vad gäller att verifierande underlag till kostnader i form av resor, representation, konferenser etc finns bilagda till respektive verifikation. Det är av vikt att det säkerställs att redovisningsreglementet avseende representation efterlevs i verksamheten.

Ovanstående rekommendationer kan med fördel behandlas genom tillämpning av kontrollpunkts- och målstyrningssystemet av de berörda verksamheterna. Kommunstyrelsen bör tillse att det tydliggörs vem/vilka som är ansvariga för att rekommendationerna åtgärdas och när detta skall ske.

2 Löner

2.1 Lönerutinen

Vi har i likhet med tidigare år genomfört en granskning av lönerutinen genom intervjuer med anställda på personalavdelningen. Genomgången har syftat till att skapa förståelse för hur flödet från anställning till löneutbetalning ser ut, inklusive eventuella förändringar i processen jämfört med föregående år. Förutom kartläggning av rutinen har även stickprovskontroll av löneutbetalningar utförts i samband med granskningen. Vår genomgång har inte föranlett några väsentliga noteringar.

2.2 Uppföljning av rekommendationer från föregående år

I samband med årets revision har en uppföljning av tidigare års lämnade rekommendationer kopplat till efterhandskontroll, och attest av manuellt registrerade transaktioner i lönesystemet, gjorts.

I lönesystemet Personec P attesterar samtliga chefer digitalt personalens rapporterade tid, frånvaro och övertid. Däremot attesteras inte manuella ändringar av redan attesterad lön, som i förekommande fall genomförs av löneadministratörerna.

Vi har tidigare år rekommenderat att en kontroll av samtliga transaktioner med status "Manuellt registrerat" ska implementeras. Likaså rekommenderades kommunen i samband med införandet av kontroller även att ta fram en rutinbeskrivning i vilken det tydliggörs att kontrollen avseende godkännande av manuella justeringar är tvingande för samtliga chefer med ett personalansvar. Kommunen har upprättat en dokumenterad rutin som innebär att en övergripande rimlighetsbedömning ska göras av respektive chef för att godkänna utbetalning inom dennes ansvar. Rutinen bedöms vara generell och ändringar av manuellt registrerade transaktioner berörs inte specifikt.

Rekommendation

- Vi rekommenderar kommunen att förtydliga den upprättade rutinen avseende kostnadskontroll av utbetalning av löner för att säkerställa att manuellt registrerade transaktioner kontrolleras.

2.3 Registeranalys Löner

I likhet med tidigare år avser vi att komplettera vår rutingenomgång med substansgranskning av lönerelaterade kostnader avseende perioden januari – december 2017 med stöd av en

registeranalys för att erhålla ytterligare revisionsbevis i syfte att bedöma om processen är fungerande.

Substansgranskningen är en form av stickprovsgranskning där vi med stöd av registeranalysen följer upp exempelvis höga bruttolöner, dubbla poster samt avvikande skatteavdrag. Uppföljning av genomförd registeranalys av löner kommer att avrapporteras i samband med rapport över årsbokslutsgranskningen.

2.4 Pensioner

Pensioner är en omfattande post i både resultat- och balansräkning samt utanför linjen (ansvarsförbindelse). Kommunen har arbetat med att ta fram en riskanalys kopplat till pensioner innehållande riskområden för processen. Riskanalysen specificerar åtgärder, vem som ska utföra dessa samt vilken kontroll som finns kopplat till respektive åtgärd. Riskanalysen anger exempelvis att fel och varningar på signallistan ska kontrolleras och rättas samt att stickprovskontroller ska utföras årligen på registrerade uppgifter. Riskanalysen innehåller också en checklista för dokumentation av utförare och kontrollant av kontrollåtgärder. Riskanalysen är för närvarande under omarbetning till följd av att man under året har bytt pensionsförvaltare.

Efter våra tidigare rekommendationer arbetade personalenheten under 2016 också med att ta fram ett mer heltäckande kontrollschema med möjlighet att dokumentera utförda kontrollmoment och lämna hänvisning till dokumenterade kontrollbevis. Kommunen har under 2017 börjat att dokumentera de identifierade kontrollerna utifrån kontrollschema. Schemat innehåller ett större antal kontroller och utfallet av varje utförd kontroll noteras i schemat. Majoriteten av kontrollerna utförs månadsvis medan vissa kontroller utförs ett fåtal gånger per år. Enligt vår bedömning har klara förbättringar skett sedan tidigare år och kommunen har tagit fram ett kontrollschema som innehåller kontroller vilka täcker identifierade risker. Testintervallet på respektive kontroll framgår dock inte av schemat och innebörden av vissa kontroller skulle kunna förtydligas, vilket skulle förbättra kontrollen ytterligare.

Rekommendation

- Vi rekommenderar kommunen att fortsätta sitt arbete med att dokumentera och utvärdera risker och kontroller avseende pension. Dokumentationen över utförda kontroller skulle kunna förtydligas ytterligare genom att kontrollintervall anges för respektive kontroll i kontrollschema.

3 Bokslutsprocessen

Våra bedömningar vad gäller bokslutsprocessen framgår av revisionsrapport avseende granskning av delårsrapport 2017 (Revisionsrapport nr 6 år 2017).

4 Intäktsprocessen och allmänfakturering

Vi har granskat intäktsprocessen med avseende på allmänfaktureringen. Vi har genomfört intervjuer med berörda personer samt granskat stickprov genom hela flödet. Vår bedömning är att flödet fungerar tillfredsställande.

5 Kundfordringar

Vi har genom intervju och granskning av stickprov granskat kommunens hantering av kundfordringar. Sammanfattningsvis bedöms rutinerna fungera tillfredsställande.

6 Leverantörsskulder

6.1 Attest av leverantörsfakturor

Vi har tidigare år i samband med vår granskning av leverantörsfakturaprocessen noterat att attestbehörigheter i ekonomisystemet inte begränsas beloppsmässigt. Inga beloppsgränser har införts under året varför denna rekommendation kvarstår. Enligt kommunen sker en indirekt kontroll genom att respektive attestant har ett budgettak att förhålla sig till. Vi anser dock att den interna kontrollmiljön skulle stärkas ytterligare om beloppsgränser skulle införas i attestinstruktionen och tillika finnas återspeglade i ekonomisystemet.

Vi har tidigare år noterat att det inte föreligger någon tvåhandsprincip avseende registrering av attestbehörigheter i ekonomisystemet och att det utförs av en person med ensamt ansvar för detta. Under året implementerades Agresso som nytt ekonomisystem vilket medförde en automatisk begränsning av attesträtter på personal som avslutat sin anställning. Det utförs ingen uppföljning av attestbehörighetsregistret. Ur ett internkontrollperspektiv är det att föredra att den dualitet som tillämpas vid attest av fakturor även återspeglas vid registrering av behörigheter att utföra attest. Baserat på denna iakttagelse vore det önskvärt med en efterkontroll av registrerade behörigheter för att säkerställa dualitet i hela flödet.

Rekommendationer

- Vi rekommenderar att kommunen inför beloppsgränser för attester i attestinstruktionerna och att detta återspeglas i kommunens ekonomisystem.
- Vi rekommenderar kommunen att införa en kontroll av registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet för att säkerställa att tvåhandsprincip tillämpas genom hela transaktionsflödet (dvs. från registrering av behörigheter till beställning, leverans, attest, utbetalning).

6.2 Utländska leverantörsfakturor

Vi har granskat processen för utländska leverantörsfakturor och tidigare år rekommenderat kommunen att man bör hantera utländska leverantörsfakturor i leverantörsreskontran. Numera ingår samtliga utländska fakturor i leverantörsreskontran varför rutinen bedöms som tillfredsställande. Tidigare års rekommendationen bedöms därmed vara åtgärdad.

6.3 Förtroendekänsliga kostnader

I samband med granskning av kommunens delårsbokslut genomfördes en stickprovvis granskning av förtroendekänsliga kostnader, med fokus dels specifikt på kommunalrådets omkostnader och dels på kostnader i kommunen för representation, konferenser och resor. Syftet är att säkerställa att hanteringen inte strider mot gällande lagar och kommuninterna regelverk (se Revisionsrapport nr 3 år 2016).

Vid granskningen av både kommunalrådets omkostnader samt av kostnader för representation, konferenser och resor noterade vi ett antal brister i de underlag som bifogats till verifikationerna (avsaknad av syfte och deltagarlista). Verifierande underlag har kunnat samlas in i efterhand vid förfrågan för huvuddelen av de efterfrågade stickproven.

Rekommendation:

- Kommunen behöver fortsatt stärka sina rutiner vad gäller att verifierande underlag till kostnader i form av resor, representation, konferenser etc. finns bilagda till respektive verifikation. Det är av vikt att det säkerställs att redovisningsreglementet avseende representation efterlevs i verksamheten.

7 Likvida medel

Vi har översiktligt granskat kommunens hantering av inbetalningar och utbetalningar. Sammanfattningsvis bedöms rutinerna fungera tillfredsställande.

8 Materiella anläggningstillgångar

Vår granskning av kommunens interna kontrollmiljö avseende materiella anläggningstillgångar har baserats på intervjuer med ansvariga personer. För att vidare bekräfta vår förståelse för kommunens rutiner avseende investeringsprojekt har vi stickprovsvis granskat ett nytt pågående projekt för 2017 som även upphandlats enligt LOU, samt ett projekt som färdigställts och aktiverats under räkenskapsåret. Vidare har vi genomfört en stickprovsgranskning av pågående projekt för att säkerställa att de utgifter som bokas på pågående projekt avser rätt projekt.

8.1 Uppföljning av tidigare års rekommendationer

8.1.1 Formalisering av aktiveringsrutin

Vid revisionen har vi noterat att inget formellt aktiveringsunderlag upprättas i samband med aktivering av anläggningstillgångar och exploateringsprojekt. Då avskrivning av en anläggningstillgång påverkar resultatet för den verksamhet den tillhör under lång tid är det av vikt att dessa blir korrekt registrerade. Detta gäller även de fall där kommunen istället väljer att kostnadsföra ett pågående projekt helt eller delvis. Vi bedömer således att det alltså finns ett behov av att formalisera rutinen gällande aktivering av anläggningstillgångar.

I samband med årets granskning av kommunens interna kontrollmiljö har tidigare års noteringar följts upp genom förfrågningar till ansvariga personer. Någon förändring har inte skett under 2017 av rutinen för aktivering av projekt. Däremot har arbete påbörjats avseende att ta fram en mall för ett formellt aktiveringsunderlag som kommer kunna anpassas till varje enhet inom kommunen.

Rekommendation

- Vi rekommenderar att kommunen fortsätter arbetet med att formalisera rutinen för aktiveringar och undersöker möjligheten att utarbeta en standardiserad attestgång vid avslut av pågående projekt.

8.1.2 Granskning av exploateringsprojekt

Inom ramen för granskningen av intern kontrollmiljö har vi tidigare lämnat förslag på förbättringsområden avseende redovisning och uppföljning av exploateringsprojekt. I samband med årets granskning har dessa förbättringsområden följts upp med ansvariga personer på exploateringsenheten.

Det finns ett antal riktlinjer och etablerade rutiner som omfattar exploateringsprocessen. Dessa ligger till grund för styrning, uppföljning och kontroll av exploateringsverksamheten. Rutinerna är tydligt utformade och bedöms vara förankrade i organisationen. Grunden för att tillämpa riktlinjer och rutiner förstärks genom att det tydligt framgår hur processen ser ut samt när olika beslut ska fattas. Samtliga beslutspunkter i projektmodellen ligger upplagda i projektverktyget PortN (Antura). Dessa markeras gröna i samband med att ett beslut fattats. Projektverktyget ger dock inget systemmässigt stöd som säkerställer att nödvändig projektdokumentation återfinns. Samtliga beslutspunkter kan markeras som gröna trots att beslut ej fattats. Således föreligger en risk att användarna kan gå vidare i processen utan att följa gällande riktlinjer. Vi rekommenderar att kontroller införs som säkerställer att beslutade riktlinjer efterlevs.

De ekonomiska kalkylerna som ligger till grund för de initiala besluten är i samtliga beslutsunderlag på en övergripande nivå. Initialt kan detta vara tillräckligt eftersom det i det första skedet inte är motiverat att lägga ner omfattande tid och resurser på projektering innan beslut om att driva projektet finns. Det är dock angeläget att den ekonomiska informationen utvecklas i utbyggnads-PM för att ytterligare förbättra beslutsunderlagen för nämnden.

Inom redovisningsreglementet återfinns inga specifika riktlinjer för exploateringsenheten vad gäller tidpunkt för aktivering. Vi rekommendera att rutiner tas fram avseende när avslut ska ske redovisningsmässigt, för att säkerställa korrekt redovisning.

Det finns riktlinjer kopplade till uttag av gatukostnadsersättningar samt fördelningsnycklar av utgifter mellan gata, park och VA som även används vid kontering och tidsredovisning. När det gäller efterlevnaden av dessa riktlinjer saknas det en särskilt utarbetad kontroll som säkerställer att riktlinjerna efterlevs. Även inom detta område rekommenderar vi att det utarbetas interna kontroller inom ramen för exploateringsenhetens internkontrollplan. För större projekt bör alltid en dokumenterad kontroll göras av kostnadsfördelningar. Initiala bedömningar av fördelningsgrunder bör omprövas i takt med att exploateringar pågår.

Vår bedömning utifrån årets granskning är att tidigare rekommendationer kvarstår:

- Övergripande riktlinjer för exploateringsredovisning bör beslutas av kommunstyrelsen.
- Den interna kontrollen bör utvecklas genom att krav på dokumenterade kontroller införs för väsentliga kontrollmoment.
- Inom ramen för den interna kontrollen bör uppföljning ske av riktlinjer för fördelning mellan gata, VA och park efterlevs.
- Ekonomiska kalkyler för beslut i nämnd utvecklas för att underlätta avvikelsetanalyser och skapa bättre beslutsunderlag.

8.1.3 Budgetöverskridande

I investeringsuppföljningen bör alltid ursprungligt beslutad budget framgå för att ge ett komplett beslutsunderlag. I samband med tidigare års granskning har brister noterats i den investeringsredovisning som skickats till kommunfullmäktige då budgetöverskridande för två större investeringsprojekt inte hade noterats, samt att ett stort antal investeringsprojekt beloppsmässigt överskred tidigare beslutade budgetar. Vi noterade då att den interna kontrollmiljön kopplat till styrning, uppföljning och kontroll behövde förstärkas för att uppnå en högre budget-/ prognossäkerhet.

I samband med vår genomgång av de rutiner som föreligger vid hanteringen av investeringsprojekt noterades att ingen förändring avseende vår rekommendation om ursprunglig beslutad budget har skett. Det är fortfarande den senaste totala beslutade budgeten som framgår i tjänsteskrivelsen (dvs. ursprunglig budget över dels initiala projektkostnader och eventuella tilläggsbudgetar presenteras/bifogas inte i/till tjänsteskrivelsen). Vi vidhåller sålunda vår tidigare rekommendation om att även de ursprungligt beslutade budgetarna alltid bör framgå i investeringsuppföljningen.

8.1.4 Delaktivering av projekt

Sedan avrapporteringen av vår internkontrollgranskning 2009 kvarstår en rekommendation avseende delaktivering av projekt hos mark- och exploateringsenheten.

Vår rekommendation innebär att kommunen bör dela upp större bygg- och exploateringsprojekt i delprojekt i redovisningen. Detta skulle ge möjlighet till att delaktivera projekt vartefter dessa färdigställs för att på så vis ge en mer rättvisande bild av kostnader för avskrivningar.

Riktlinjer för delaktivering av projekt antogs av kommunen i september 2014. Under vår genomgång av rutiner för pågående projekt noterar vi dock att det i regel inte görs någon delaktivering av större pågående projekt – varken inom bygg- eller exploateringsprojekt. Således kvarstår vår rekommendation.

8.1.5 Pågående investeringsprojekt utan rörelse

Vid tidigare års granskningar av kommunens redovisning av pågående projekt har revisionen konstaterat att det funnits ett antal större färdigställda projekt som borde ha aktiverats och påbörjat belasta resultatet med avskrivningskostnader. Uppföljning av trögrörliga projekt har gjorts i samband med delårsgranskningen, se Revisionsrapport nr 6.

9 Övrigt

9.1 Betalning av skatter och avgifter

Vi har under vår granskning noterat att det förekommit negativa saldon på skattekontot till följd av beslut om avdragen skatt och debiterad preliminärskatt. Detta har lett till att kommunen har ålagts två kostnadsräntor.

Rekommendation

- Vi rekommenderar kommunen att säkerställa att skatter och avgifter betalas in i tid.

9.2 Momsrutiner

Vi har granskat kommunens momsrutiner i syfte att erhålla en övergripande förståelse för hur deklaraionsunderlag framställs samt kontrollera om deklarerade belopp stämmer med redovisade belopp i huvudbok. Vår bedömning är att momsrutinerna inte finns dokumenterade på ett tillfredställande sätt. Kommunen arbetar för närvarande med att ta fram väl fungerande momsrapporter från ekonomisystemet i syfte att stärka rutinerna.

Rekommendation

- Vi rekommenderar kommunen att säkerställa att en dokumenterad kvalitetssäkrad rutin kring momshantering finns på plats samt att fortsätta sitt arbete med att ta fram fungerande momsrapporter från ekonomisystemet.

9.3 Ändringar i fasta data

Vi har noterat att kommunen i samband med bytet av ekonomisystem infört en kontroll som innebär att ändringar i fasta data avseende kunder och leverantörer kräver godkännande av två personer. I samband med ändringen har man frångått rutinen med att stickprovsvis ta ut logglistor på ändringar i fasta data på veckobasis. Vår bedömning är att en kombination av dessa rutiner skulle ge en mer heltäckande kontroll. Exempelvis skulle den nuvarande kontrollen kunna kombineras med genomgång av logglistor utförd av överordnad på halvårsbasis alternativt årsbasis.

Rekommendation

- Vi rekommenderar kommunen att återinföra rutinen med att stickprovsvis ta ut logglistor på ändringar i fasta data avseende kund- och leverantörsreskontra för att få en mer heltäckande kontroll.

Nacka den 6 december 2017

Mikael Sjölander
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunal revisor

Jeff Erics
Auktoriserad revisor