

Nacka kommun

Granskning av intern kontroll kopplat
till räkenskaperna



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	5
2.4	Pensioner	5
3	Bokslutsprocessen	6
4	Kundfordringar	6
4.1	Avstämningar	6
4.2	Förändringar i fasta data	6
5	Leverantörsskulder	6
5.1	Attest av leverantörsfakturor	6
5.2	Avstämningsrutiner	6
5.3	Loggning av leverantörsuppgifter	7
5.4	Utländska leverantörsfakturor	7
6	Likvida medel	7
6.1	Dualitet vid manuella betalningar	7
7	Materiella anläggningstillgångar	8
7.1	Komponentindelning av anläggningstillgångar	8
7.2	Bruttoredovisning av investeringsinkomster och investeringsutgifter	8
7.3	Uppföljning av tidigare års rekommendationer	8
8	Förtroendekänsliga/ledningsnära kostnader	11

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 kontrollen 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 skett i enlighet med den revisionsplan för 2014 som fastställts av kommunens revisorer.

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
- ▶ Förtroendekänsliga/ledningsnära kostnader

Vi har inte noterat några väsentliga brister inom dessa områden. Vidare noterar vi med tillfredsställelse att flera av de rekommendationer som vi lämnat under flera år har åtgärdats.

Vi har dock identifierat ett antal utvecklingsområden vilka föranleder rekommendationer som syftar till att förstärka den interna kontrollen. Uppföljning av tidigare års rekommendationer avseende intern kontroll framgår under respektive avsnitt.

En separat revisionsrapport har lämnats avseende granskningen av kommunens delårsbokslut per 31 augusti 2014 (Revisionsrapport nr 4).

Inom följande områden noterar vi förbättringsbehov:

- ▶ **Löner**
 - *Kontroll av löner:* Vi rekommenderar, liksom tidigare, att kommunen utarbetar och implementerar en kontroll med avseende på att identifiera eventuella felaktigheter i manuellt registrerade transaktioner. Denna kontroll bör vara obligatorisk och dokumenterad samt omfatta samtliga manuella ändringar som genomförs.
 - *Pensioner:* Vi rekommenderar kommunen att fortsätta sitt arbete med att dokumentera och utvärdera risker och kontroller samt säkerställa att utförda kontroller dokumenteras på ett ändamålsenligt sätt. Ansvaret för pensionshanteringen ligger hos enhetschef för personalenheten.

▶ **Materiella anläggningstillgångar**

- Vi tycker det är bra att kommunen startat sitt arbete med att införa komponentavskrivning. Investeringar 2014 har fullt ut fördelats på komponenter. Vi rekommenderar att kommunen fortsätter arbetet med att även dela upp historiska anskaffningar på komponenter.

▶ **Förtroendekänsliga/ledningsnära kostnader**

- Kommunen behöver ytterligare stärka sina rutiner vad gäller verifierande underlag till kostnader i form av resor, representation, konferenser, etc. Det är av vikt att det framtagna 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 intervju 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 löneutbetalning 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 lönehantering genomförts. Följande område har följts upp:

- ▶ Efterhandskontroll och -attest av manuellt registrerade transaktioner i lönesystemet

Nedan beskrivs kortfattat den uppföljning som gjorts.

2.2.1 Efterhandskontroll och -attest av manuellt registrerade transaktioner i lönesystemet

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. Kommunen har kommenterat att inga manuella transaktioner genomförs i lönesystemet utan att tillfredsställande underlag har inkommit. Kommunen införde under 2012 en kompenserande kontroll; cheferna genomför en kostnadskontroll innan utbetalning av lönerna, för att se att beloppen stämmer. Denna kontroll är dock inte obligatorisk. Föregående år framförde vi att denna kontroll var för övergripande och att den inte omfattade en fullständig kontroll av manuella justeringar, då ändringar genomförda efter signering inte inkluderas samt att kontrollen inte var tvingande.

Personalenheten har under året kartlagt vilka möjligheter som finns för chefer att genomföra en obligatorisk kostnadskontroll i systemet före löneutbetalning istället för efter. En tvingande kostnadskontroll före löneutbetalningen innebär en risk för försenade löneutbetalningar om någon chef inte genomför kontrollen, vilket kommunen önskar undvika. Kommunen planerar därför att införa en kontroll som innebär att cheferna i efterhand kontrollerar och godkänner de manuella justeringar som har skett. Vid de tillfällen eventuella felaktigheter noteras kommer dessa således att justeras i efterhand. Kommunen kommer att upprätta en rutinbeskrivning i vilken det tydliggörs att kontrollen avseende godkännande av manuella justeringar är tvingande för samtliga chefer med ett personalansvar.

Då kontrollen per granskningstillfället inte är inrättad kvarstår därmed föregående års rekommendation. Vid utformandet av kontrollen är det viktigt att beakta att det finns en spårbarhet i systemet, vilket möjliggör att i efterhand stickprovsvis granska att kontrollen har genomförts av cheferna.

Rekommendation

- Vi rekommenderar även fortsättningsvis att kommunen utarbetar och implementerar en kontroll med avseende på att identifiera eventuella felaktigheter i manuellt registrerade transaktioner. Denna bör vara obligatorisk och dokumenterad samt omfatta samtliga manuella ändringar som genomförs.

2.3 Registeranalys Löner

I likhet med tidigare år avser vi att komplettera vår rutingenomgång med substansgranskning av lönerelaterade kostnader (avseende perioden januari – december 2014) med hjälp av en registeranalys för att styrka våra slutsatser om att 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 bokslutsgranskning.

2.4 Pensioner

Kommunen bytte pensionsadministratör per den 1 juli 2013 från KPA till Skandia. Pensioner är en omfattande post i både resultat- och balansräkning. För pensioner är den informella kontrollen från anställda låg och chefer i organisationen är ofta mindre aktiv inom detta område än vad som gäller för andra poster, exempelvis inköp och löner. Bl.a. beror detta på att pensioner är ett komplext område och att kunskapen om pensioner generellt sett är förhållandevis låg. Vikten av att ha tydliga dokumenterade kontroller för pensioner, som minimerar riskerna för såväl avsiktliga som oavsiktliga fel, är därför stor.

Under hösten 2013 tog kommunen fram en riskanalys kopplat till pensioner som innehåller identifierade 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. I likhet med tidigare år noterar vi dock att riskanalysen saknar beskrivning av hur kontrollerna ska dokumenteras.

Rekommendation

- Vi rekommenderar kommunen att fortsätta sitt arbete med att dokumentera och utvärdera risker och kontroller samt säkerställa att utförda kontroller dokumenteras på ett ändamålsenligt sätt. Ansvar för pensionshanteringen ligger hos enhetschef för personalenheten.

3 Bokslutsprocessen

Våra bedömningar vad gäller bokslutsprocessen framgår av revisionsrapport avseende granskning av delårsrapport 2014 (Revisionsrapport nr 2 år 2014).

4 Kundfordringar

4.1 Avstämningar

Vi noterade tidigare att det förelåg en avstämningsdifferens avseende de interna kundfordringarna, som berodde på ett tekniskt fel i ekonomisystemets rapportgenerator.

Systemfelet är åtgärdat och det kvarstår inga differenser.

4.2 Förändringar i fasta data

Tidigare år har vi noterat att kommunen inte tar ut logglistor över förändringar i fasta data och att ingen uppföljning av förändringar görs.

Kommunen har under året infört en kontroll av logglistor över förändringar i fasta data. Kontrollen innebär att ekonomiavdelningen månatligen skriver ut logglistor samt går igenom och följer upp eventuella förändringar. Kontrollen genomförs i dualitet och ansvariga signerar logglistan efter genomgång. Kontrollen har varit på plats under hela 2014 varför rekommendationen bedöms vara åtgärdad.

5 Leverantörsskulder

5.1 Attest av leverantörsfakturor

Vi har stickprovsmässigt granskat ett urval av fakturor med avseende på dels rörelsegillhet och dels attest i samband med granskning av ledningsnära kostnader. Granskningen har skett utan väsentliga anmärkningar.

5.2 Avstämningsrutiner

Vi har granskat avstämningar som upprättats under året utan anmärkning. Avstämningsrutinen bedöms vara tillfredställande.

5.3 Loggning av leverantörsuppgifter

Under föregående år återinförde kommunen rutinen att veckovis granska logglistor med avseende på nya leverantörer samt förändringar av ursprungliga uppgifter. Granskningen utförs av en anställd som inte har behörighet att själv lägga upp eller ändra uppgifter hos tidigare upplagda leverantörer. Vid föregående års granskning noterades det dock att dessa listor inte signerats vilket medförde att det inte var möjligt att i efterhand avgöra om kontrollen hade utförts samt av vem. Vi rekommenderade då kommunen att logglistorna skulle signeras efter genomförande för att spårbarhet av kontrollmomentet skulle finnas. I samband med årets granskning följdes denna rutin upp, vilket påvisade att logglistorna under året har signerats av både utförare av kontrollen samt dennes överordnade chef. Mot denna bakgrund bedömer vi att rekommendationen är åtgärdad.

5.4 Utländska leverantörsfakturor

Kommunen betalar ett fåtal utländska leverantörsfakturor per månad. Tidigare år har dessa inte lagts in i leverantörsreskontran utan en manuell hantering har tillämpats där det har krävts dualitet för att genomföra betalningen. Vi har tidigare år rekommenderat kommunen att även hantera de utländska leverantörsfaktuorna i leverantörsreskontran för att minska risken för eventuella fel.

Under föregående år påbörjade kommunen ett arbete tillsammans med leverantören för att kunna registrera utländska leverantörsfaktuorna i leverantörsreskontran och detta fungerade bra enligt kommunen. Under våren 2014 gjordes dock en uppgradering av systemet vilket resulterade i att utländska fakturor inte längre kan scannas in i systemet, utan hamnar hos kommunen för manuell hantering. Enligt kommunen är detta under utredning med inscanningsbolaget och kommunen räknar med att detta kommer åtgärdas under hösten.

6 Likvida medel

Vi har översiktligt granskat kommunens hantering av inbetalningar och utbetalningar. Sammanfattningsvis bedöms rutinerna fungera tillfredsställande. En efterkontroll genomförs med stöd från en extern leverantör som analyserar de utbetalningsfiler som kommunen har skickat till banken. Kommunen erhåller återrapportering som fokuserar på till exempel fakturor överstigande ett visst belopp, större betalningar än vad som statistiskt sett tidigare har genomfört till en viss leverantör, att mottagande leverantör har F-skatt sedel etc.

Genomförda kontroller dokumenteras översiktligt i en Excelfil.

6.1 Dualitet vid manuella betalningar

Vid manuella betalningar, exempelvis utlandsbetalningar, krävs två personer i förening för att genomföra betalningar, vilket är tillfredsställande ur intern kontrollsynpunkt.

7 Materiella anläggningstillgångar

7.1 Komponentindelning av anläggningstillgångar

Rådet för kommunal redovisning anger i sin rekommendation 11.4 angående fördelning av anläggningstillgångar på komponenter att: *"Förväntas skillnaden i förbrukningen av en materiell anläggningstillgångs betydande komponenter vara väsentlig, ska tillgången delas upp på dessa. Respektive komponent ska skrivas av separat."* Ett arbete med uppdelning av anläggningstillgångar på komponenter pågår inom kommunen. Vi har i vår granskning noterat att det för anläggningstillgångar som har aktiverats under 2014, har skett en komponentindelning. Dock kvarstår det ett arbete med att genomföra komponentindelning även för äldre anläggningstillgångar.

Avseende pågående projekt planeras en komponentindelning att ske i samband med aktivering av projektet. För att kunna genomföra en rättvisande komponentindelning utifrån upparbetade kostnader krävs därför ofta den kunskap som projektledare besitter om projektet. Vi noterar här samma problematik som lyfts tidigare avseende kostnadsfördelning av projekt. Med anledning av att pågående projekt ofta löper över flera års tid föreligger en risk att nödvändig kunskap om projektet, vilken ligger till grund för komponentindelningen, går förlorad till följd av personalomsättning i projekt.

Rekommendationer

- Vi tycker det är bra att kommunen startat sitt arbete med att införa komponentavskrivning. Investeringar 2014 har fullt ut fördelats på komponenter. Vi rekommenderar att kommunen fortsätter arbetet med att även dela upp historiska anskaffningar på komponenter.

7.2 Bruttoredovisning av investeringsinkomster och investeringsutgifter

Vår bedömning gällande bruttoredovisning av investeringsinkomster och investeringsutgifter framgår av revisionsrapport avseende granskning av delårsrapport 2014 (Revisionsrapport nr 4 år 2014).

7.3 Uppföljning av tidigare års rekommendationer

7.3.1 Pågående investeringsprojekt utan rörelse

Vid tidigare års granskningar av kommunens redovisning av pågående projekt har vi konstaterat att det funnits ett antal större färdigställda projekt som borde ha aktiverats och påbörjat belasta resultatet med avskrivningskostnader.

Per den 31 augusti 2014 fanns 30 stycken pågående projekt med upparbetade utgifter om 23,3 mkr (föregående år 52 stycken med upparbetade utgifter om 71,9 mkr) som inte uppvisar någon rörelse under året. Såväl beloppsmässigt som antalsmässigt har sålunda en minskning skett av sådana projekt. Av dessa har 19 projekt uppgående till ca 16,2 mkr heller inte rört sig under 2013 (föregående år 14 stycken orörda uppgående till ca 8,5 mkr). Vidare fanns fyra

stycken projekt av dessa som inte heller haft någon rörelse under 2012, 2011 eller 2010 med utgifter uppgående till 1,1 mkr. Vi kan således konstatera att kommunen arbetat med att förbättra denna hantering men att det fortsatt finns ett antal pågående projekt som inte har rört sig mellan åren.

Vi lämnade förslag på följande förbättringsområden inför framtiden:

- Kommunens genomgång av pågående projekt bör fortsätta för att säkerställa att projekt aktiveras snarast inpå färdigställande. Kommunen bör även utarbeta en rutin för hur projekt utan rörelse som är delprojekt i aktiva projekt bör hanteras. Detta för att kommunen ska belastas med korrekta kostnader och därmed följa god redovisningssed. Detta gäller alla typer av investeringar i materiella och immateriella tillgångar.

7.3.2 Granskning av exploateringsprojekt

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

Vi lämnade förslag på följande förbättringsområden inför framtiden:

- Kommunen bör ta fram generella dokumenterade riktlinjer för hur utgifter ska fördelas mellan vatten, avlopp, gata samt övriga utgifter i projekten. Dessa olika utgifter ska betalas av olika kollektiv och det är viktigt att det finns tydliga utgångspunkter för hur fördelningen ska gå till. Rutinerna och utgångspunkterna bör vara desamma, oavsett om arbeten utförs av egen personal och med egna maskiner eller av externa entreprenörer.
- De underlag som ligger till grund för fördelning av utgifter mellan olika utgiftsslag kopplat till varje faktura bör vara spårbar från fakturan.
- Det bör utredas om det går att koda fakturor utifrån om de avser ÅTA eller inte i PortN. Det skulle väsentligt underlätta uppföljningen mot budget om detta gick att göra.

Det finns riktlinjer fastställda av tekniska nämnden för hur fördelning av utgifter mellan gata, VA och park ska ske. Utgiftsfördelning kommer, enligt den information vi har erhållit vid granskningstillfället, även att behandlas i de riktlinjer kommunen står i begrepp att ta fram, med avseende på komponentindelning av anläggningstillgångar. I kalkylskedet sker utgiftsfördelningen enligt schablon för att slutligen fördelas vid projektslut. Projektledaren ansvarar för fördelningen. Det sker inte någon specifik kontroll av att riktlinjerna efterlevs vilket enligt vår uppfattning bör ske inom ramen för den interna kontrollen. Se även vidare i revisionsrapport 3 (*Granskning av exploateringsprocessen*) avseende detta. Projekten pågår ofta över flera år varför en risk föreligger vid personalomsättning eftersom kostnadsfördelningen bygger på en uppskattning och schablon utifrån projektledarens bästa förmåga och kunskap om projektet. Fakturor från entreprenörer är oftast inte specificerade på vilken kostnadstyp som avses utan bara på projektnivå vilket försvårar utgiftsfördelningen.

Detta innebär att det krävs en förändring både i avtalsstrukturer gentemot entreprenören och i den egna uppföljningen i kommunen.

I samband med vår granskning har vi konstaterat att ÄTA-kostnader särredovisas genom en separat aktivitetskod i ekonomisystemet Raindance. Vi betraktar därmed denna rekommendation som åtgärdad.

Likt tidigare sker uppföljningen av exploateringsprojekten på ett strukturerat sätt och rapporteras till politikerna i samband med tertialboksluten.

7.3.3 Budgetöverskridande

Vi har vid tidigare års granskning noterat brister i investeringsredovisningen som skickats till kommunfullmäktiga då budgetöverskridande för två större investeringsprojekt inte hade noterats samt att ett stort antal investeringsprojekt beloppsmässigt överskred tidigare beslutade budgetar. Vi noterade att den interna kontrollen kopplat till styrning, uppföljning och kontroll behövde förstärkas för att uppnå en högre budget/ prognossäkerhet. I investeringsuppföljningen bör alltid ursprungligt beslutad budget framgå, för att ge ett komplett beslutsunderlag. Vi har i samband med årets granskning översiktligt granskat rapporteringen till kommunfullmäktige avseende investeringsredovisningar per augusti 2014. Ingen förändring med avseende på vår rekommendation om ursprunglig beslutad budget har skett. Det är fortfarande den totala beslutade budgeten som framgår (dvs. inte ursprunglig budget och eventuella tilläggsbudgetar). Vi vidhåller sålunda vår tidigare rekommendation om att den ursprungligt beslutade budgeten alltid bör framgå i investeringsuppföljningen.

7.3.4 Delaktiveringar av projekt

Sedan avrapporteringen av vår internkontrollgranskning 2009 kvarstår en rekommendation avseende delaktiveringar 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. I de av Kommunstyrelsen 2011 beslutade "Riktlinjer för investeringar" framgår att projekt skall delas upp på mindre projekt enligt detaljplanen för aktuellt projekt ("Investeringsprojekten delas upp i föreslagna projekt för antagen detaljplan"). Vi anser att detta kan förtydligas ytterligare så att delprojekt kan aktiveras även om de ingår i gemensam detaljplan.

Riktlinjer för delaktivering av projekt har antagits i september 2014. Dessa riktlinjer har vid granskningstillfället dock ej aktualiserats, varför uppföljning avseende tillämpning av delaktivering kommer att ske vid kommande granskningstillfälle.

7.3.5 Redovisning av exploateringsintäkter

En separat granskning har genomförts av exploateringsprocessen. Vi hänvisar till revisionsrapport nr 3/2014 Granskning av exploateringsprocessen.

8 Förtroendekänsliga/ledningsnära kostnader

Vi har stickprovsvis granskat ledningsnära/förtroendekänsliga kostnader såsom kommunalrådets omkostnader samt övriga ledningsnära kostnader (t.ex. representation, konferenser och resor) för att säkerställa att dessa inte strider mot gällande lagar och kommuninterna regelverk.

Enligt redovisningsreglementet antaget av KF 20081215 står skrivet att ”*Vid representation ska syfte, samband med verksamhet, namn och titel på deltagare och företag/verksamhet noteras på kvitto/faktura. Konferensprogram ska alltid bifogas fakturan. Detta gäller även för kortare konferenser. Beslutsattestant ska beakta den lagstiftning som finns om förmånsbeskattning och de begränsningsregler som gäller för avdrag av ingående mervärdesskatt. Dricks ska inte betalas. Egen representation ska attesteras av högre chef.*”

I årets granskning har vi noterat att det för flera av de granskade fakturorna och verifikationerna som avser representation, resor och konferenser har saknats dokumentation av syfte, deltagarlista och program. Verifierande underlag har dock i merparten av fallen kunnat samlas in i efterhand efter att underlagen efterfrågats. För en konferenskostnad om 235 TKR noterar vi att det saknas programagenda, vilket har förklarats med att konferensen ännu ej har ägt rum. Vi rekommenderar att kommunen förstärker sina rutiner för att säkerställa att denna typ av kostnader inte godkänns utan att erforderliga underlag finns bifogade till verifikationen/fakturan.

Gällande kommunalrådets omkostnader har vi i ett fall noterat avsaknad av programagenda avseende en konferenskostnad. I revisionen har vi efter förfrågan erhållit information via mail om konferensens program.

Rekommendation:

- Kommunen behöver 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 framtagna redovisningsreglementet avseende representation efterlevs i verksamheten.

Nacka den 6 november 2014

Mikael Sjölander
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunal revisor

Annie Sommerhell