www.pwc.se

Revisionsrapport

Granskning av intern kontroll till skydd för oegentligheter

Hultsfreds kommun

Åsa Bejvall
Certifierad kommunal revisor
Caroline Liljebjörn
Revisionskonsult

18 november 2013

pwc

Innehållsförteckning

1. Inledning 1
1.1. Bakgrund 1
1.2. Revisionsfråga och kontrollmål 1
1.2.1. Kontrollmål 1
1.3. Metod 1
2. Iakttagelser 3
2.1. Budgetering 3
2.1.1. Våra kommentarer 4
2.1.2. Vilka kontroller finns för att förhindra felaktigheter? 4
2.2. Uppföljning 5
2.2.1. Våra kommentarer 5
2.2.2. Vilka kontroller finns för att förhindra felaktigheter? 5
2.3. Hantering av leverantörsfakturor 6
2.3.1. Våra kommentarer 7
2.3.2. Vilka kontroller finns för att förhindra felaktigheter? 7
2.4. Kontantutbetalningar 7
2.4.1. Våra kommentarer 8
2.4.2. Vilka kontroller finns för att förhindra felaktigheter? 8
3. Revisionell bedömning 9
3.1. Kontrollmål 10

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Bedrägerier och oegentligheter dyker upp med jämna mellanrum. De händelser som figurerat i media har bland annat medfört att uppmärksamheten riktats mot kommunernas förebyggande arbete i syfte att begränsa riskerna för att oegentligheter ska uppstå, med påföljd att förtroendet för kommunerna skadas. Revisionen kan peka på risker och på behovet av väl fungerande intern kontroll.

De förtroendevalda revisorerna i Hultsfreds kommun har beslutat att granska den interna kontrollen till skydd för oegentligheter. Granskningen har utförts av Åsa Bejvall och Caroline Liljebjörn vid PwC.

1.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Säkerställer kommunstyrelsen att den interna kontrollen till skydd för oegentligheter är tillräcklig?

1.2.1. Kontrollmål

Följande kontrollmål ska besvaras i granskningen:

- Vilka system och rutiner finns för processer som budgetering, uppföljning, hantering av leverantörsfakturor samt kontantutbetalning?
- Är processerna dokumenterade?
- Fungerar processerna som avsett?
- Har risker i processerna identifierats?
- Vilka kontroller finns för att förhindra felaktigheter? Är dessa dokumenterade?
- Är kontrollerna effektiva?

1.3. Metod

Vi har intervjuat följande personer:

Kommunledningskontoret:	ekonomichef, redovisningsekonom och controllers
Barn- och utbildningsförvaltningen:	förvaltningschef, controller, förskolechef och två rektorer inom grundskolan
Socialförvaltningen:	förvaltningschef, controller, socialsekreterare, verksamhetschef äldreomsorg samt enhetschef inom äldreomsorgen

Vi har tagit del av följande dokument: Mål och budget 2013, årsredovisning 2012, budgetuppföljning april 2013, budgetdirektiv för ramberäkning 2014, styrmodell

(KF § 68/2011), dokumentation av redovisningssystemet, attestregler (KS § 93/1006), beslutsattestanter socialförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen, regler och tidplan för resursfördelning i barn- och utbildningsförvaltningen, ekonomisk uppföljning i barn- och utbildningsförvaltningen samt helårsprognos för socialförvaltningen baserat på utfall augusti 2013.

Vi har även tagit del av ramberäkning för barn- och utbildningsnämnden inför budget 2014, loggblad för sändning av leverantörsbetalningar samt ekonomiavdelningens rutiner för intern kontroll efter varje månadsavslut.

Rapporten har faktakontrollerats av de vi intervjuat i samband med granskningen.

2. Iakttagelser

2.1. Budgetering

En övergripande beskrivning av budgetprocessen finns i dokumentet Styrmodell (KF § 68/2011). I december två år innan budgetåret fastställer kommunstyrelsen och kommunfullmäktige direktiv för kommande budgetarbete. Direktiven innehåller riktlinjer för beräkning av prisförändringar, löneökningar, taxor och avgifter samt kostnader exklusive löner och personalomkostnader. Volymförändringar och prisförändringar ska dokumenteras på framtagna blanketter.

I dokumentet Styrmodell anges att från och med år 2012 tillämpas en anslagsfördelning till de olika verksamheterna som baseras på den demografiska utvecklingen i kommunen. Nettokostnadsramen dimensioneras exklusive kapital- och lokalkostnader baserat på antalet invånare i respektive ålderskategori. Styckkostnaden bestäms av senast kända utfall.

Till socialnämndens verksamhetsområde fördelas nettokostnadsramen för äldreomsorgen baserat på en befolkningsprognos för åldrarna 65-79 samt för 80 år och äldre. Modellen tar inte hänsyn till om antalet biståndsbedömda timmar förändras trots att befolkningen i de aktuella åldrarna är oförändrad.

Inom socialförvaltningen koncenteras budgetarbetet kring att hitta besparingsmöjligheter. Övriga delar av budgeten baseras i stor utsträckning på föregående år. Inom hemtjänsten används ett system där verksamheterna tilldelas resurser baserat på antal biståndsbedömda timmar. Fördelningen sker i efterhand och innehåller även en fast summa som ska finansiera lokaler och fordon. I särskilt boende dimensioneras personaltätheten baserat på antal rum och antal brukare. Diskussioner förs om att börja fördela budgeten baserat på biståndsbedömda timmar även inom särskilt boende.

Till barn- och utbildningsnämndens verksamheter fördelas nettokostnadsramen baserat på resursfördelningsmodellen enligt följande:

- Förskola/daghem/fritidsverksamhet: 1-12 år
- Grundskola och förskoleklass: 6-15 år
- Gymnasium: 16-18 år

Inom barn- och utbildningsförvaltningen sker behovsinventeringar en gång på våren och en gång på hösten enligt utsända instruktioner. Behovsinventeringen baserar sig på dokumenterade behov som kan delas in i hårda och mjuka styrfaktorer. Hårda styrfaktorer är öppettider på förskola och i fritidshem, lärares behörigheter, lokaler och lärares arbetstidsavtal. Mjuka styrfaktorer är elever och barn med åtgärdsprogram, svenska som andraspråk samt behov gällande social utveckling.

Behovsinventeringen följs av ett resursfördelningsmöte där samtliga rektorer och förskolechefer deltar. På mötet justeras behovsinventeringen ner till den tilldelade nettokostnadsramen. Mötet hålls inför varje ny termin.

För kommunens övriga verksamheter finns en generell demografimodell baserat på den totala befolkningsförändringen i kommunen. Beräkningen utgår från föregående års budget. Personalbudgeten, som görs av ekonomikontoret, fördelas baserat på årsarbetare och specificeras per funktion för varje verksamhet och ansvarig.

2.1.1. Våra kommentarer

I vår granskning har vi inte funnit något belägg för att nämnderna har identifierat några specifika risker i budgetprocessen.

Vi bedömer att en risk föreligger om årets budget till stor del baseras på föregående års budget. På så sätt skulle i teorin en felbudgetering kunna leva vidare och utnyttjas till annat än det ursprungliga syftet. På ekonomiavdelningen ses risken för att detta ska inträffa som liten på grund av kommunens ekonomiska förutsättningar vilka medfört att samtliga kostnader i budgeten har prövats för att hitta besparingsmöjligheter. Den gemensamma åsikten är dock att risken inte kan uteslutas.

Vi bedömer även att en risk föreligger om det finns ofördelade budgetmedel ute i verksamheten. Granskningen av budgetdokumentet 2013 visar att det finns budget för oförutsedda utgifter för kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott. Medlen får enbart användas efter protokollfört beslut. Ekonomikontoret dokumenterar hur medlen används.

Socialnämnden har ofördelade budgetmedel centralt under förvaltningschefens ansvar. Både förvaltningschefen och controllern bevakar att inga kostnader belastar den aktuella verksamheten.

2.1.2. Vilka kontroller finns för att förhindra felaktigheter?

Budgeten sammanställs i två dokument varv ett är detaljerat.

När budgeten färdigställts registrerar ekonomiavdelningen budgeten i ekonomisystemet. Avstämning sker av totala personalkostnader, kapitalkostnader och intäkter mot budgetdokumentet.

Socialförvaltningens controller stämmer av nettokostnaden när budgeten förts över till ekonomisystemet. Felbudgeteringar upptäcks när ekonomirapporter börjar köras på det nya året. Inom förvaltningen är övriga kostnader inte lika specificerade i ekonomisystemet som i budgetdokumentet.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen anses resursfördelningsmötena motverka suboptimeringar vid fördelning av budgetmedel. Anledningen är att alla chefer ser varandras behovsinventeringar och kan ifrågasätta eventuella tveksamheter. Vissa verksamhetsansvariga får motivera behovsinventeringen och personalfördelningen för nämnden. Varje termin väljs någon ut från skolan och någon från förskolan.

2.2. Uppföljning

I den årliga styrprocessen anges tre övergripande uppföljningstillfällen. Per 30 april görs den första budgetuppföljningen. Delårsrapporten omfattar åtta månader och presenteras i kommunfullmäktige i oktober. I mars ska kommunstyrelse och kommunfullmäktige behandla årsredovisningen.

Varje nämnd presenteras med en resultaträkning som innehåller raderna kostnader, intäkter, nettokostnader och personalkostnader. Budgetavvikelser specificeras och anledningen till avvikelsen beskrivs. För barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden sker analysen per verksamhetsområde.

Inom socialförvaltningen gör enhetscheferna prognoser över helårsutfallet med start per 31 mars och med uppehåll för juni och juli. Prognoserna görs i en fördefinierad mall som utformats i Excel. Uppskattad avvikelse mot budget per 31 december fylls i tillsammans med kommentar. Controllern träffar enhetschefer inom äldreomsorgen och inom OF (omsorgen om personer med funktionsnedsättning) efter varje uppföljning. Controllern gör en sammanställning som delges nämnden.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen sker uppföljning av kostnader och bemanning per ansvar månadsvis. Rektorer och förskolechefer får uppföljningen efter den femte arbetsdagen i efterföljande månad. Information om utfall förs över från ekonomisystemet och bemanningen hämtas från personalsystemet till en fördefinierad mall i Excel. Förvaltningschefen och controllern har samtal med cheferna om uppföljningen vid behov.

2.2.1. Våra kommentarer

I vår granskning har vi inte funnit något belägg för att nämnderna har identifierat några specifika risker gällande uppföljning av ekonomi.

Vi bedömer att risker vid uppföljning av ekonomi till exempel föreligger om informationen endast rapporteras i Excel, om uppföljning endast görs på övergripande nivå, om rapporteringen endast sker muntligen samt om uppföljningen inte sker tillräckligt ofta.

2.2.2. Vilka kontroller finns för att förhindra felaktigheter?

Liksom budgeten görs två versioner av årsredovisningen. I Årsredovisning med detaljerade bokslutssammanställningar finns listor som kommer direkt från ekonomisystemet. Listorna visar budget, utfall och avvikelse per ansvar. Dokumentet innehåller även kommentarer till avvikelserna per ansvar och verksamhet.

Controllern för socialförvaltningen tar kontinuerligt ut rapporter ur ekonomisystemet för alla verksamheter. Kontroller görs att personalkostnader konterats på rätt kostnadsställe. Enhetscheferna ska själva rätta felkonteringar. Controllern stämmer av att rättningarna blivit gjorda. I samband med delårsbokslutet görs en djupare analys.

Controllern för barn- och utbildningsförvaltningen gör stickprov löpande kopplat till specifika kostnader samt avvikelser mot budget. Han bistår rektorerna vid ana-

lys av avvikelser inom deras ansvarsområden. Förvaltningschefen menar att det går att förbättra systematiken i utförda stickprov.

2.3. Hantering av leverantörsfakturor

Leverantörsfakturor scannas eller importeras i systemet e.Fact. via fil. Fakturan ankomstregistreras och skickas vidare för attest. I systemet finns möjlighet att ange tre olika attester: mottagningsattest, granskningsattest och beslutsattest, men systemet tillåter att samma person utför alla attesterna.

Enligt kommunens attestregler (KS § 93/1996) rekommenderas att minst två personer attesterar varje faktura. Om det framgår att fakturan baseras på ett avtal räcker en persons attest. Mer än en persons attest krävs alltid när det gäller leverans av varor och tjänster, reseräkningar, hotellfakturor, tågbiljetter, restaurangnotor, bensinkort och kreditkort. Attestreglerna innehåller även krav på uppgifter om syfte och deltagare vid vissa kostnader.

Vid tankning med bensinkort ska fordonets registreringsnummer och mätarställning anges på kvittot. Den som tankar ska attestera med hela sin namnteckning. Kvittot ska skickas till den som attesterar bensinräkningen.

Både socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden har antagit beslutsattestanter och ersättare via delegation. Uppgifterna om attestanter har registrerats i e.Fact.

Inom socialförvaltningen ska leverantörsfakturor alltid ha attester från två personer. Enhetscheferna skickar fakturor till varandra enligt ett uppgjort schema. Controllern attesterar ibland ensam kostnaden för leasingbilar och hyra då långsiktigt avtal finns.

Även inom barn- och utbildningsförvaltningen ska det finnas attester från två personer för varje faktura. Skoladministratörerna förbereder kontering och mottagningsattestererar/granskningsattesterar fakturan innan den skickas vidare till ansvarig rektor för beslutsattest. Om fakturan går direkt till rektor är det dennes ansvar att skicka den till skoladministratören.

Tre ekonomiassistenter turas om att sköta leverantörsbetalningarna en vecka var. De har även behörighet att lägga upp nya leverantörer. Innan betalningen genomförs går assistenten igenom listan med fakturor och kontrollerar att inga leverantörer eller belopp är avvikande samt att eventuella kreditfakturor inte är större än motsvarande debetfaktura. Ekonomiassistenterna har bokslutsattest, vilket innebär att de kan godkänna periodiseringar i balansräkningen. Ingen av dem har behörighet att beslutsattestera leverantörsfakturor.

Hanteringen av leverantörsfakturor är dokumenterad i ekonomisystemets systemdokumentation. Avsnitten i dokumentationen behandlar:

- Leverantörsfakturor, skannade
- Leverantörsfakturor, makulering skannade

- Leverantörsfakturor, direktbokade manuella

2.3.1. Våra kommentarer

I vår granskning har vi funnit följande exempel på risker som identifierats.

Ekonomiavdelningen har identifierat en risk för att två attestanter inte används enligt attestreglerna, att kostnaderna konteras på fel baskonto och att information om syfte och deltagare vid representation och resor saknas.

Ekonomiavdelningen har identifierat risk för att felkonteringar av kostnader.

Inom socialförvaltningen har risken för oegentligheter med bensinkort identifierats.

Vi bedömer att det är en brist att det inte går att ta ut logglistor som visar t.ex. vem som registrerat/ändrat uppgifter om en leverantör i ekonomisystemet.

2.3.2. Vilka kontroller finns för att förhindra felaktigheter?

Ekonomiavdelningen genomför varje månad kontroller av specifika baskonton. Rutinen är dokumenterad. Tre assistenter ansvarar för ett tiotal konton var i resultaträkningen, till exempel inom områdena övriga intäkter och kostnader, representation, resor, köp av verksamhet samt konsultkostnader. Attester, kontering och obligatoriska uppgifter granskas. Om avvikelser identifieras kontaktas ansvarig chef. Resultatet av granskningen dokumenteras inte.

Tre tjänstemän på ekonomiavdelningen har administratörsbehörighet i ekonomisystemet. Det innebär möjlighet att lägga upp behörigheter. Antalet användare i ekonomisystemet har minskat, i stället används Webbeko för uppföljning av utfall mot budget. I Webbeko kan den ekonomiska informationen endast visas och inte påverkas genom registrering av transaktioner.

I ekonomisystemet kan sambandskontroller registreras till exempel mellan konton eller mellan ansvar och verksamhet. Det finns en spärr som förhindrar att vanliga leverantörsfakturor konternas på baskonton som är avsedda för personalkostnader. Det går att skriva ut en förteckning över sambandskontrollerna från ekonomisystemet. Förteckningen visar när senaste ändring är gjord.

Enhetscheferna inom äldreomsorgen försöker bedöma rimligheten i bränsleförbrukningen inom hemtjänstgrupperna. Controllern ska införa stickprovskontroller av bensinkostnader under nästa år.

2.4. Kontantutbetalningar

Det finns en rutin för kontantutbetalningar, men det är ovanligt att den utnyttjas. Utbetalning av försörjningsstöd, habiliteringsersättning, diverse utlägg, inackoderingsbidrag och föreningsbidrag görs genom leverantörsreskontran. Rutinerna kring utbetalningarna finns beskrivna i ekonomisystemets systemdokumentation.

Utbetalning av försörjningsstöd, klientfakturor och vårdavgifter administreras av försystemet Treserva. Det är sektionschefen som beslutar om behörighetsnivån för användare i systemet. Socialsekreterarna registrerar sina beslut om försörjnings-

stöd i systemet enligt delegation. Den som sköter betalningen går igenom besluten och kontrollerar eventuella avvikande beslut eller belopp. Utbetalningarna kopplas till ett konto i Swedbank via klientens personnummer.

Klientfakturor betalas med klientens egna medel som förvaltas av kommunen. Betalade fakturor märks med betalnummer och sparas i pärm sorterade på betaldag. Barnbidrag sätts in på klienternas konton. Kontoutdrag skickas till klienten var tredje månad. Konton med egna medel stäms av och redovisas till ekonomikontoret en gång i månaden.

2.4.1. Våra kommentarer

Samtliga intervjuade har identifierat risken att hantera kontanter i kommunens verksamheter.

2.4.2. Vilka kontroller finns för att förhindra felaktigheter?

Inom försystemet Treserva säkerställer kopplingen mellan klientens personnummer och bankkontot i Swedbank att utbetalningen styrs till rätt konto. Både socialsekreteraren som sköter betalningsrutinen och sektionschefen kontrollerar avvikande beslut eller belopp. Controllern för socialförvaltningen går igenom betalade fakturor vid återsökning av moms på vårdavgifter.

3. Revisionell bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen till största delen säkerställer att den interna kontrollen till skydd för oegentligheter är tillräcklig. Det baserar vi på följande iakttagelser:

- Det finns rutiner för processerna budgetering, uppföljning, hantering av leverantörsfakturor samt kontantutbetalning. Granskningen har visat att rutinerna följs.

- Anslagsfördelningen till nämnderna baseras på den demografiska utvecklingen i kommunen. Resursfördelning inom nämnderna baseras på dokumenterat behov innebär att risken för felbudgeteringar från föregående år minskar.

- Granskningen har visat att uppföljning sker vid ordinarie uppföljningstillfällen enligt styrprocessen. Inom socialnämnden och inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområden görs tätare uppföljningar av ekonomi och verksamhet på en detaljerad nivå.

- Inom ekonomikontoret är uppgifter med större bedömd risk som förändring av leverantörsregistret och betalning av leverantörsfakturor fördelade på flera personer. Det är endast viss personal på ekonomikontoret som kan utföra dessa arbetsuppgifter.

- Ekonomikontoret gör stickprovskontroller efter varje månadsavslut.

Vi har identifierat följande förbättringsområden:

- Vi bedömer att kontrollerna, främst vid uppföljning, bör utföras mer systematiskt. Resultatet av utförda kontroller bör dokumenteras.

- Vi bedömer att ytterligare stickprov bör utföras regelbundet inom områden med större bedömd risk, till exempel när det gäller avstämning av betalning med klientmedel inom socialtjänsten. Avstämning bör ske mot underlag, till exempel leverantörsfaktura.

- Vi bedömer vidare att systemet som hanterar leverantörsfakturor bör kräva att fakturan attesteras av två olika personer (mottagnings-/ granskningsattest samt beslutsattest). Vi anser att det bör vara möjligt att logga ändring av uppgifter med större bedömd risk, till exempel vem som registrerat/ändrat uppgifter om en leverantör i ekonomisystemet.

3.1. Kontrollmål

Vilka system och rutiner finns för processer som budgetering, uppföljning, hantering av leverantörsfakturor samt kontantutbetalning?

Vi bedömer att det finns system och rutiner för processerna budgetering, uppföljning, hantering av leverantörsfakturor samt kontantutbetalning. Granskningen har visat att rutinerna följs.

Är processerna dokumenterade?

Vi bedömer att en övergripande beskrivning av processerna för budgetering och uppföljning finns i dokumentet Styrmodell (KF § 68/2011). Hanteringen av leverantörsfakturor och övriga utbetalningar finns dokumenterade i ekonomisystemets systemdokumentation. Kommunens attestregler innehåller regler kring attestering av fakturor samt krav på uppgifter om syfte och deltagare vid vissa kostnader.

Fungerar processerna som avsett?

Vi bedömer att processerna i stor utsträckning fungerar som avsett. Det baserar vi på de uppgifter som framkommit under intervjuerna och den granskning av dokument som genomförts.

Har risker i processerna identifierats?

Vi bedömer att risker i processerna identifierats främst när det gäller hantering av leverantörsfakturor och kontanthantering.

Vi har identifierat risker inom processerna för budgetering och uppföljning, men granskningen har visat de system och rutiner som används med ett rimligt mått av säkerhet förebygger oegentligheter inom dessa områden.

Vilka kontroller finns för att förhindra felaktigheter? Är dessa dokumenterade?

Vi bedömer att det finns kontroller inom samtliga områden för att förhindra felaktigheter. I granskningsrapporten redogörs för dessa kontroller under särskild rubrik inom varje process. Vi rekommenderar att dessa kontroller dokumenteras.

Är kontrollerna effektiva?

Vi bedömer att identifierade kontroller är effektiva. Stickprov bör utföras med hänsyn till väsentlighet och risk. För att vara effektiva bör de innehålla ett mått av slumpmässighet.

2013-11-19

Åsa Bejvall

Projektledare

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare