

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Granskning av intern kontroll

Habo kommun

Mars 2009

Johan Bokinge

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	1
1.1	Sammanfattning	1
1.2	Bakgrund	1
1.3	Revisionsfrågor	2
1.4	Metod	2
2	INTERNKONTROLL	3
3	RESULTAT AV GRANSKNINGEN	3
3.1	Habo kommuns styrmodell	3
3.1.1	Planer och program	3
3.1.2	Uppföljning	4
3.2	Administrativa rutiner	5
3.2.1	Allmänt	5
3.2.2	Nuläge	5
3.3	Övergripande granskning av vissa ekonomirutiner	5

1 Inledning

1.1 Sammanfattning

Den övergripande bedömningen är att det finns en bra grundstruktur för arbetet med intern kontroll. Kommunstyrelsen och nämnderna har under 2008 i stort sett genomfört internkontroll-granskningar i enlighet med upprättade planer.

Det finns en struktur för arbetet med mål för verksamheterna. Nämnderna har kommit olika långt när det gäller målformulering. Det är viktigt att arbetet med mål och uppföljning är en ständigt pågående process och en naturlig del av verksamhetsstyrningen.

Uppföljning och rapportering av verksamhetsmål måste förbättras under verksamhetsåret. Det är viktigt att målen anpassas så att en avstämning kan göras, i relevanta delar, i samband med rapporteringen under verksamhetsåret.

I några fall saknas det dokumenterade rutinbeskrivningar för administrativa processer. *Skriftliga rutiner bör upprättas i de fall det saknas. Det är speciellt viktigt att det upprättas en finanspolicy.*

Det finns ägardirektiv, från 2005, för de tre kommunala bolagen. Kommunen saknar en dokumenterad företagspolicy. *Kommunstyrelsen bör föreslå kommunfullmäktige att fastställa en företagspolicy för kommunen. Syftet med en sådan policy är främst att reglera hur frågor kring de kommunala bolagen ska hanteras inom kommunen. Policyn bör även omfatta frågor kring hur relationerna mellan kommunen och dess bolag bör vara utformade.*

1.2 Bakgrund

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Habo kommun genomfört en övergripande granskning av internkontroll i kommunen.

I Kommunallagens 9 kapitel 9 § sägs att revisorerna ska pröva om ”den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig”. Internkontroll handlar om att ha ordning och reda, veta att det som ska göras blir gjort och att det sker på ett bra sätt. Styrelser och nämnder har ansvar för att den interna kontrollen är tillräcklig. En genomarbetad intern kontroll är en viktig pusselbit när det gäller styrning och uppföljning. I vardagen handlar

internkontroll om löpande rutiner och processer i verksamheten. Ytterst är det frågan om procedurer som säkrar att uppsatta mål nås på ett säkert och sunt sätt.¹

1.3 Revisionsfrågor

Revisionsfrågan kan delas i två delar:

- Har kommunen styr- och uppföljningsmetoder som kan säkerställa en ändamålsenlig användning av resurser?
- Har kommunens rutiner som kan säkerställa rättvisande räkenskaper och säkra kommunens tillgångar?

1.4 Metod

Granskningen har utförts genom att en enkät (se bilaga 1) har lämnats till kommunens förvaltningschefer. Svaren på enkäten har behandlats i samband med revisorernas årliga möten med företrädare för kommunstyrelse och nämnder. Inför mötena, som hölls i november, uppmanades berörda styrelse- och nämndsledamöter att genomföra så kallade SWOT-analyser. I analyserna betraktas organisationens styrkor, svagheter, hot och möjligheter. Analyserna redovisades på mötena. Granskningen har även omfattat de årliga rapporter avseende internkontroll som kommunstyrelse och nämnder har rapporterat i januari och februari 2009. I granskningen har inkluderats rapporten ”Granskning av vissa övergripande ekonomifunktioner”.

¹ På den säkra sedan – Om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting, Sveriges Kommuner och landsting

2 Internkontroll

Internkontroll kan beskrivas genom den så kallade COSO²-definitionen.

Internkontroll är en process där såväl den politiska som den professionella ledningen och övrig personal samverkar. Processen är utformad för att med rimlig grad av säkerhet kunna uppnå följande mål:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter och riktlinjer.

Definitionen tydliggör att intern kontroll är en ständigt pågående process. Denna process underlättas av att det finns ändamålsenliga regler och rutiner. Ändamålsenliga regler och rutiner innebär att en avvägning görs mellan kontrollnytta och kontrollkostnad så att en rimlig säkerhet erhålls.

Intern kontroll är en länk för att verksamheten ska kunna bedrivas så effektivt och ändamålsenligt som möjligt.

3 Resultat av granskningen

3.1 Habo kommuns styrmodell

3.1.1 Planer och program

Det övergripande styrdokumentet för Habo kommun är ”Politisk vision för mandatperioden 2007-2010”. Dokumentet antogs av kommunfullmäktige i juni 2007 (§ 66). Fr o m 2008 har fullmäktige beslutat om mål för verksamheten. I kommunens årliga budget preciseras de övergripande visionerna på kommunstyrelse och nämnds nivå. När det barn- och utbildningsnämnden saknas tydliga målsättningar i budgeten för 2008.

På styrelse- och nämnds nivå finns ytterligare mer verksamhetsnära dokument som skol- och barnomsorgsplan, Mål- och handlingsplan för fritids- och kulturnämnden etc.

² COSO – The Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

I Habo kommun upprättas sedan några år tillbaka årliga internkontrollplaner för kommunstyrelse och nämnder. I de årliga planerna anges vad som specifikt ska följas upp under verksamhetsåret. En rapport sänds till kommunstyrelsen och kommunrevisionen.

Det finns ägardirektiv, från 2005, för de tre kommunala bolagen. Enligt kommunchefen kommer ägardirektiven att ses över inför nästa mandatperiod. Det finns ingen dokumenterad företagspolicy.

Kommentarer

Det finns en struktur för arbetet med mål för verksamheterna. Nämnderna har kommit olika långt när det gäller målformulering. Det är viktigt att arbetet med mål och uppföljning är en ständigt pågående process och en naturlig del av verksamhetsstyrningen.

Kommunstyrelsen bör föreslå kommunfullmäktige att fastställa en företagspolicy för kommunen. Syftet med policyn är främst att reglera hur frågor kring de kommunala bolagen ska hanteras inom kommunen. Policyn bör även omfatta frågor kring relationerna mellan kommunen och dess bolag bör vara utformade.

3.1.2 Uppföljning

Utöver årsredovisningen rapporteras utfallen per tertial till nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Under 2008 upprättades en delårsrapport per 31 juli. I rapporteringen per tertial och per 31 juli saknas till stora delar uppföljning av verksamhetsmål. En ekonomisk budgetuppföljning redovisas i respektive nämnd per månad.

Barn- och utbildningsnämnden gör inte någon målavstämning i verksamhetsberättelsen för 2008.

När det gäller internkontrollplanerna för 2008 har kommunstyrelsen och nämnderna genomfört uppföljningar. Resultatet har rapporterats till respektive nämnd, kommunstyrelsen och revisionen.

Kommentarer

Uppföljning och rapportering av verksamhetsmål måste förbättras under verksamhetsåret. Det är viktigt att målen anpassas så att en avstämning kan göras, i relevanta delar, i samband med rapporteringen under verksamhetsåret. Den rapportering som nämnderna lämnar i samband med årsredovisningen måste överensstämma lämnade bokslutsanvisningar.

3.2 Administrativa rutiner

3.2.1 Allmänt

Administrativa rutiner är en del av internkontrollen. För att få en översiktlig bild av statusen i Habo kommun har en enkät använts.

3.2.2 Nuläge

Under rubrik 3.3.2 redovisas och kommenteras de områden där Habo kommun saknar en dokumenterad rutin som finns med i enkäten som redovisas i bilaga 1.

Rutin etc	Kommentar
Utvärderingspolicy	Saknas
Inventarieredovisning	Saknas
Inventeringsrutin	Saknas
Förråd	Saknas
Avstämning av verksamhetsspecifika system	Saknas
Uppföljning av miljö	Under 2008 har fullmäktige beslutat om ett kommungemensamt miljöprogram
Rutiner för IT-drift	Saknas, planeras att införas under 2009
Finanspolicy	Saknas

Tabell 2. I tabellen visas (huvudsakligen) ekonomiadministrativa rutiner där det saknas skriftliga rutinbeskrivningar.

Ur tabellen kan utläsas att det saknas skriftliga beskrivningar för vissa rutiner.

Kommentarer

Skriftliga rutinbeskrivningar eller policy saknas för vissa rutiner. Vi rekommenderar att skriftliga rutiner eller policy upprättas i de fall där det är relevant. Skriftliga rutinbeskrivningar bör åtminstone finnas för inventeringar, avstämningar, IT-drift och finansfrågor.

3.3 Övergripande granskning av vissa ekonomirutiner

I bilaga 2 redovisas Rapport avseende övergripande granskning av vissa ekonomirutiner.

Öhrlings

Bilaga 1

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Granskning av ekonomifunktionen

Habo kommun

November 2008

Elisabeth Björk

*connectedthinking

1 INLEDNING

Revisorerna i Habo kommun har gett Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers i uppdrag att göra en granskning av kommunens ekonomifunktion.

1.1 Bakgrund

Habo kommun omsätter knappt 500 mkr, varje år kommer det in ca 15 000 leverantörsfakturer och 28 000 st. fakturer skickas från Habo kommun till ett samlat värde av 57 mkr. Här till kommer ett antal tusen interna fakturer. Denna mängd skall hanteras och ”förädlas” till begripliga rapporter och vettiga beslutsunderlag. Det är viktigt att inget tappas bort eller att det uppstår felberäkningar. Detta är en del av den interna kontrollen.

Intern kontroll kan delas in i två fack, rutinorienterade kontroller och resultatorienterade kontroller. Rutinorienterade kontroller är säkerhet i system och rutiner samt rättvisande räkenskaper. Resultatorienterade kontroller handlar om att befrämja organisationens effektivitet samt att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet. I denna rapport har vi fokuserat på den rutinorienterade kontrollen.

Intern kontroll är en process där både den politiska och den professionella ledningen samt all övrig personal är involverad. *Den interna kontrollen ska också ses som en länk för att verksamheten ska kunna bedrivas så effektivt och ändamålsenligt som möjligt.*

1.2 Syfte

Syftet med granskningen är att göra en övergripande kartläggning av kommunens ekonomifunktion samt att bedöma intern kontrollen i detsamma.

1.3 Revisionsfrågor

- Hur är ekonomifunktionen organiserad och vilka system använder man sig av?
- Hur ser den interna kontrollen ut?
- Hur ser statusen ut på grundmaterialet?



1.4 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ekonomichef, redovisningsansvarig samt respektive ekonom på tekniska, barn- och utbildning samt sociala. Vidare har ett antal verifikat granskats.

2 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

2.1 Ekonomi - organisation

Den centrala ekonomifunktionen består av fyra personer, ekonomichef, redovisningsansvarig samt två assistenter. Ekonomienheten är en av fyra enheter som ingår i kommunledningsförvaltningen. Kommunledningsförvaltningen leds av kommunchefen. Vidare finns det ekonomer lokalt placerade vid de tre största förvaltningarna, tekniska, social samt barn- och utbildning. Dessa tre ekonomer har även assistenter till sin hjälp. Organisatoriskt lyder dessa tre ekonomer under sin respektive förvaltningschef.

Redovisningsansvarig kallar till gemensamma träffar med ekonomer där aktualiteter diskuteras samt tidplaner för bokslut och dyl. går igenom.

Den centrala ekonomienheten ansvarar för bl. a samordning, budget, bokslut, all utfakturering (underlagen kommer in färdiga), kassahantering samt handhar kommunledningsförvaltningen och de mindre förvaltningarnas leverantörsfakturor och kundfakturor.

Det finns inte någon ekonomihandbok men väl ett antal manualer. Från centralt håll anses det onödigt att lägga tid och kraft på att ta fram en ekonomihandbok. En ekonomihandbok kräver ständig uppdatering och förnyelse.

Inga leverantörsfakturor scannas i dagsläget utan attestering sker manuellt. Det är två attester som skall göras på varje faktura, en granskningsattest och en beslutsattest. Attestering sker där budgetansvaret är, d.v.s. långt ute i organisationen. Varje attestant ansvarar för att fakturan är korrekt både vad gäller belopps- och uppgiftsmässigt. Assistenterna på ekonomiavdelningen är med sina långa erfarenhet och kunskap extra filter då samtliga verifikat passerar dessa.

Under året görs två tertialuppföljningar (april och augusti) vidare görs ett delårsbokslut per sista juli. Respektive förvaltningsekonom gör ekonomiska uppföljningar varje månad som rapporteras till nämnd.

Momsredovisningen sköts av ekonomen på tekniska förvaltningen. Habo kommun använder sig av en schablonberäkning avseende moms.

2.2 Ekonomi - system

Under 2007 infördes ekonomisystemet Agresso. Det har varit mycket arbete med att få igång systemet. Agresso är huvudsystemet som sammansmälter information från många kringliggande system. Se bilaga 1. Från Agresso kommer fakturor, ekonomisk information, in- och utbetalningar och inkassohantering. Mycket av den information som kommer in i Agresso kommer från olika verksamhetssystem, ex Procapita och MagnaCura. Anläggningsregistret är inte sammanlänkat med ekonomisystemet utan sköts vid sidan om i Excel.

2.3 Granskning av leverantörsfakturor

När en leverantörsfaktura ankommer Habo kommun ankomststämplas den och tillsätts ett verifikationsnummer i ekonomisystemet. De tre största förvaltningarna ankomstregistrerar sina fakturor själva resten sköts från ekonomiavdelningen. Efter det skickas de ut för attest och kontering. Fakturan returneras sedan till respektive förvaltning för definitivbokning i Agresso. Alla utbetalningar görs från ekonomiavdelningen.

Jag har granskat ett antal verifikat både på kommunledningskontoret, barn- och utbildning, tekniska och socialen. Det jag har granskat är att fakturan är adresserad Habo kommun, att rätt belopp är konterade, att momsen är korrekt hanterad, att det framgår vad det är för vara/tjänst som inhandlats, under vilken period, om organisationsnummer och uppgift om f-skattsedel framkommer. Jag har vidare granskat verifikationsnummer serien så den inte är bruten.

- Verifikationsnummerserien är obruten, i de fall fel har gjorts har de rättats. Rättelsen är dock inte signerad vilket rekommenderas att den bör vara. Själva nummer-serien sätts i ekonomisystemet och som sedan manuellt påförs verifikatet med stämpel eller penna.
- Fakturorna skickas till många olika adresser. Det är viktigt att fakturaadressen är Habo kommun och inget annat. Sedan bör det framgå på fakturan vilken enhet som avses. När scanning av fakturor införs i kommunen måste disciplinen på detta område bli bättre. För att avhjälpa ett sådant bekymmer måste beställare upplysas samt innebär det att fakturor skickas tillbaka till leverantör till dess problemet är undanröjt.
- I ett fall saknades ett korrekt underlag. Verifikatet bestod av ett handskrivet blad där man ombads att betala ut x kr till y för v-tjänsten. Om företaget/personen hade f-skattsedel framkom inte. Det är den som attesterar som ansvarar för att underlagen är korrekta. Enligt redovisningsansvarig brukar denna typ av underlag ”stop-

pas” av assistenterna men i detta fallet hade den gått igenom. Här bör påpekas att assistenterna inte har ansvaret för att verifikatet är korrekt utan det ansvaret åvilar den som attesterar. Assistenterna ska ses som ett extra filter.

- En faktura var adresserad en helt annan juridisk person. Det visade sig dock att kommunen skötte lönerna åt denna organisation, därav betalades fakturan av Habo kommun. Leverantören bör kontaktas och därmed felet åtgärdas.
- Många av de fakturor som granskades på tekniska saknade två attester. Detta upplevdes inte som något bekymmer hos tekniska då man tyckte sig ha bra kontroll på sina fakturor.

I intervjuerna framkom att den ekonomiska uppföljningen och ”lägesrapporter” ute i verksamheterna bygger på mycket manuellt arbete. Ex nämndes att när en förskola inom ett rektorsområde får fakturor för attestering kopieras fakturan, förs in i ett manuellt system och därmed kan man följa hur förhållandet till budget ser ut. Detta rapporteras sedan till rektorsområdet som stämmer av ytterligare en gång.

2.4 Granskning av kundfakturor

Underlagen till kundfakturorna skapas till största delen i olika verksamhetssystem och bygger på ex schema, antal matleveranser eller förbrukad mängd vatten. Filer skickas till ekonomisystemet för bearbetning till en slutgiltig faktura. Ansvarig stämmer av antalet skickade poster med mottagna poster, går igenom och tittar efter orimliga belopp osv. Efter godkännande skickas filen vidare för utskrift och kuvertering.

Manuellt upprättade fakturor d.v.s. fakturor som inte bearbetas i något försystem skrivs in utifrån inlämnade uppgifter. Det finns en framtagen mall där uppgifter skrivs in som används som underlag till fakturan.

2.5 Uppföljning av tidigare granskning

Tidigare sakkunniga biträden till kommunrevisionen gjorde en granskning gällande redovisning av materiella anläggningstillgångar. En uppföljning av de synpunkter som då framfördes har följts upp i samband med denna granskning.

- 1) *Kommunen bör se till att efterleva den interna föreskriften och endast aktivera investeringar överstigande 15 tkr och som har en ekonomisk livslängd som överstiger 3 år. – Attestanterna ansvarar för att rätt saker aktiveras. Budgeten styr i många fall.*
- 2) *Vi rekommenderar att rutin införs som säkerställer att KF informeras om budgetöverskridanden löpande under året. KF bör därefter ta ställning till om eventuella tillskott ska godkännas. – Uppgifter kring löpande investeringsprojekt följs upp i samband med tertialuppföljningen. Men däremot inte i delårsbokslutet.*
- 3) *Vi rekommenderar att kommunen ser över redovisningen avseende exploaterings- tomter så att rearesultatet avseende sålda tomter kan redovisas och beräknas på ett tillförlitligt sätt. – Ingen förändring har skett under året.*
- 4) *För att kunna verifiera att anskaffningar, utrangeringar och avskrivningar redovisas korrekt rekommenderar vi kommunen att uppdatera dagens sidoordnade anläggningsregister. Anläggningsregistret bör därefter löpande stämmas av mot bokfört saldo i huvudboken och avstämningen bör månadsvis atteras av överordnad – Det finns ingen ny rutin för detta. Avstämning och uppdatering sker en gång per år i samband med årsbokslut.*
- 5) *Vid implementeringen av det nya anläggningsregistret bör kommunen se över möjligheten att ändra princip så att avskrivningar ej görs med ett års eftersläpning. - Implementering av det nya anläggningsregistret har ej gjorts under 2008 och kommer enligt uppgift ej att göras under 2009 heller. Lagen säger att avskrivningar skall påbörjas när anläggningen har tagits i bruk, praxis säger månaden efter införskaffandet.*
- 6) *För att säkerställa den fysiska existensen bör regelbundna inventeringar av materiella anläggningstillgångar göras. Vi rekommenderar att åtminstone samtliga stöldbegärliga inventarier inventeras regelbundet och att resultatet av inventeringen kopplas till befintliga register. I samband med implementeringen av det nya anläggningsregister bör inventering göras för att bland annat möjliggöra bättre avstämningar av anläggningsregister. – Någon fysisk inventering har ej gjorts,*

en av orsakerna till detta är att anläggningsregistret inte är så detaljerat i dagsläget att det skulle vara möjligt.

Sammanfattningsvis kan sägas att det inte hänt särskilt mycket sedan granskningen av ”redovisning av materiella anläggningstillgångar” gjordes.

Vår rekommendation är att kommunen så fort som möjligt inför befintligt ekonomisystems modul för anläggningsregister i stället för det sidoordnade som finns idag. Vid övergången till det nya systemet rekommenderas att en inventering görs så att rätt uppgifter kommer in i det nya systemet.

Vidare bör kommunen överväga att avskrivningar påbörjas i samband med att anläggningen tas i bruk. Inte som i dagsläget vid årets slut.

Budgeten ska vara vägledande i bedömningen vad som är investering kontra drift men den ska inte vara styrande. De instruktioner som finns, 15 tkr och 3 år ska respekteras.