Järfälla kommun

Granskning av attestrutiner rörande inköp

Fördjupningsgranskning

Audit
KPMG AB
20 december 2016
Antal sidor: 7

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	1
3.	Syfte	2
4.	Avgränsningar	2
5.	Metod	2
6.	Projektorganisation och tidplan	2
7.	Resultatet av granskningen	2
7.1	Attestreglemente	2
7.1.1	Aktualitet	2
7.1.2	Omfattning	3
7.1.3	Kontrollansvar	3
7.1.4	Attestanter	3
7.1.5	Jäv	4
7.1.6	Dokumentation	4
7.1.7	Rapportering	4
7.2	Tillämpningsanvisningar för attestreglementet	4
7.2.1	Ekonomisk händelse	4
7.2.2	Styrelsers och nämnders ansvar	4
7.2.3	Attestnivåer	4
7.2.4	Elektronisk inköpsprocess	5
7.3	Godkännande av leverantör	5
7.4	Revisorernas tidigare synpunkter på attestreglementet	5
7.5	Attestanter	5
7.6	Beloppsgränser	6
7.7	Stickprov	6
7.7.1	Flödet av fakturor	6
7.7.2	Urval	6
7.7.3	Resultat	7
7.8	Process- och rutinbeskrivningar	7

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

1. Sammanfattning

Vi har av Järfälla kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att belysa kommunens attestrutiner rörande inköp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att en granskning ska ske av attestrutinernas utformning och efterlevnad.

Vi har i vår granskning noterat en del brister i rutiner och kontroller och lämnar följande rekommendationer:

- Kontrollen av om leverantören är godkänd (utifrån LOU och/eller interna regelverk) ingår inte i attestreglemente med tillämpningsanvisningar. Vi föreslår att denna kontroll formaliseras i lämpligt styrdokument (avsnitt 7.3).

- Vi har begärt in beslutade attestlistor från samtliga berörda förvaltningar. För en av förvaltningarna har ekonomiavdelningen inte kunnat ta fram någon beslutad attestlista. Vi rekommenderar att det säkerställs att aktuella attestlistor finns tillgängliga för samtliga förvaltningar (7.5).

- Vi rekommenderar att beloppsgränser fastställs och läggs in i Raindance. Vid större inköp bör enligt vår uppfattning beslutsattest ske av två personer. Största belopp på enskild faktura i vårt urval var 68 mkr (7.6).

- I två av de granskade stickproven av fakturor har manuell attest skett. Namnteckningsprov har dock inte kunnat återfinnas hos ekonomienheten. Det bör tillses att aktuella namnteckningsprov alltid finns (7.7.3).

- Ett digitaliseringsarbete pågår i kommunen. Vi rekommenderar att digitala attestlösningar införs även för de utbetalningar som fortfarande attesteras manuellt (7.7.1).

- Vi rekommenderar att process- och rutinbeskrivningar upprättas för att säkerställa att minst fyraögonsprincip gäller genom kedjan från beställning, faktura eller annat betalningsunderlag till och med själva utbetalningen (7.8).

2. Bakgrund

Vi har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att belysa kommunens attestrutiner rörande inköp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Kommunens utgifter består av driftskostnader och investeringar. För 2015 uppgick driftskostnaderna exklusive löner till ca 2 miljarder kr och investeringarna till ca 1 miljard kr.

En viktig del i kommunens interna kontroll utgörs av att säkerställa att inköp avser kostnader och investeringar som är nödvändiga och/eller till nytta för de verksamheter som bedrivs av kommunen. Kontrollen sker genom godkännanderutiner i form av attester.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att en granskning ska ske av attestrutinernas utformning och efterlevnad.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att kartlägga och bedöma ändamålsenligheten i kommunens attestrutiner för inköp.

4. Avgränsningar

Granskningen har avsett förhållandena under 2016. Verifieringar har skett stickprovsvis.

5. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med berörda ansvariga rörande redovisning
- Kartläggning av regler, system och rutiner
- Kartläggning av vilka sökningar som kan göras och vilka rapporter som kan tas ut i kommunens elektroniska attestsystem
- Bedömning av ändamålsenlighet
- Kartläggning av attestflödet och bedömning av effektivitet och kontroll genom stickprov på attestflödet

6. Projektorganisation och tidplan

Granskningen har utförts av auktoriserade revisorerna Bo Ädel och Sara Lissdaniels. Bo är kundansvarig för KPMGs biträde till Järfälla kommuns förtroendevalda revisorer.

7. Resultatet av granskningen

7.1 Attestreglemente

7.1.1 Aktualitet

Kommunfullmäktige fastställde 2016-05-02 det attestreglemente med tillhörande tillämpningsanvisningar och tjänsteskrivelse som började gälla 2016-06-01 och som fortfarande gäller.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Det nya reglementet har kompletterats med beställningsmomentet och med en definition av begreppet mottagningsattest.

7.1.2 Omfattning

Attestreglementet gäller för kommunens ekonomiska händelser och medelsförvaltning. Chefen för den centrala ekonomifunktionen ansvarar för tolkning av reglementet med tillämpningsanvisningar. Det torde innebära att det för närvarande är ekonomidirektören som har detta ansvar.

7.1.3 Kontrollansvar

Kontrollen och attesten ska säkerställa att bokföringsunderlag är korrekta avseende prestation, pris, kvalitet och övriga villkor. Kontrollen och attesten ska också säkerställa att behöriga beslut följs och är förenliga med verksamhetens syfte, att konteringen följer gällande kodplan och konteringsregler, att bokföring sker utan dröjsmål och i rätt period, att verifikationen uppfyller ställda krav på innehåll enligt god redovisningssed och interna regler samt att beslutsattest skett av behörig person.

Kontrollerna ska sammantaget således omfatta verksamhetssyfte, behörigt beslutsfattande, korrekta leveranser och priser samt korrekt bokföring.

7.1.4 Attestanter

Respektive styrelse/nämnd utser beslutsattestant och ersättare och om tillämpligt behörighetsattestant och ersättare. Rätt att utse attestant får delegeras. Styrelse/nämnd ska hålla en aktuell och tillgänglig förteckning över utsedda attestanter och ersättare.

Beslutsattestant

Beslutsattestant ansvarar för att beslut finns, att kontering och bokföringstidpunkt är rätt och att kontrollattest är utförd.

Mottagningsattest

Mottagningsattest innebär kontroll av att den ekonomiska händelsen tillhör verksamheten och är rimlig.

Kontrollattestant

Kontrollattestant ansvarar för kontroll av prestation och övriga tilldelade kontrollmoment.

Behörighetsattestant

Behörighetsattestant ansvarar för att behörig person beslutsattesterat.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

7.1.5 Jäv

Attestant får inte kontrollera in- och utbetalningar till sig själv eller närstående, eller kostnader av personlig karaktär, som ska vara godkända av överordnad chef.

7.1.6 Dokumentation

Attest och godkännande ska dokumenteras.

7.1.7 Rapportering

Allvarliga noterade brister ska rapporteras till överordnad chef eller förvaltningschef.

7.2 Tillämpningsanvisningar för attestreglementet

7.2.1 Ekonomisk händelse

Med ekonomisk händelse menas verifikation avseende intäkt, kostnad, tillgång och/eller skuld.

7.2.2 Styrelsers och nämnders ansvar

Styrelser och nämnder har ansvaret för att utarbeta attestrutiner även för försystem, lokal registrering och inläsning av bokföringsunderlag. I och med det omfattas beställningsledet i e-handelssystemet men inte manuella beställningar.

I utformandet av attestrutiner ska beaktas regler rörande ansvarsfördelning (minst två olika personer i en attestkedja), kompetens, integritet, jäv, dokumentation och kontrollordning.

Manuella kontroller kan ersättas av systemkontroller inklusive beloppsgränser och pristabeller.

7.2.3 Attestnivåer

En beslutsattestant per ansvarskod ska eftersträvas.

Förvaltningschef kan tilldelas attesträtt för hela förvaltningen.

Beslutsattest kopplas till viss person, behörighetsattest till person eller viss funktion.

Ersättare ska endast attestera vid längre frånvaro eller brådskande ärende.

Behörighetsattest sker ofta elektroniskt och kopplas till styrelse eller nämnd vad gäller deras försystem m m.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

7.2.4 Elektronisk inköpsprocess

En elektronisk inköpsprocess infördes i kommunen 2012. Enligt den processen ska personer med attesträtt beslutsattestera innan ordern skickas till leverantören. Attest av faktura sker sedan elektroniskt genom att faktura matchas mot beställning.

7.3 Godkännande av leverantör

Kontrollmomentet att den aktuella leverantören är godkänd ingår inte i attestreglemente och tillämpningsanvisningar.

Enligt uppgift ska dock fakturan kontrolleras av handläggare i inskanningsmomentet för att säkerställa att det inte rör sig om en falsk faktura. Programvaran Inyett kontrollerar utbetalningsfiler och betalning kan stoppas om signal kommer från Inyett.

Vi har inte kunnat finna någon instruktion för kontroll att leverantören är godkänd i meningen korrekt upphandlad enligt lagen om offentlig upphandling, LOU. Det innebär både att upphandling skett i enlighet med LOUs bestämmelser och att den aktuella tjänsten eller varan ryms inom det avtal som tecknats med leverantören. Det kan också röra sig om att även små inköp ska göras från den leverantör kommunen tecknat avtal med.

Vi föreslår att kontrollen av att leverantören är godkänd formaliseras i lämpligt styrdokument.

7.4 Revisorernas tidigare synpunkter på attestreglementet

I vår rapport "Intern kontroll rörande IT-utrustning" från 2015-05-25 rekommenderade vi att kommunstyrelsen skulle fastställa kommunövergripande regler rörande beställningar, lämpligen som del av attestreglementet och att KS och nämnder upprättar rutiner utifrån dessa regler.

I det nya attestreglementet från 1 juni 2016 har beställningsmomentet tillkommit vad gäller den elektroniska inköpsprocessen. Inköp sker dock fortfarande utanför den processen vilket innebär att det fortfarande är möjligt att beställa varor och tjänster av person som inte är behörig att attestera leverantörsfakturor.

Vi rekommenderade också att e-handelsrutinen skulle införas även för beställning av IT-utrustning. Detta införande skedde i februari 2016.

7.5 Attestanter

Det finns ca 600 beslutsattestanter och ca 1.200 kontrollattestanter i Raindance leverantörsreskontra, var och en med egen användaridentitet.

Kontroll av aktualitet i behörigheter ska ske årligen. Under 2016 skedde denna kontroll i november.

Vi har begärt in beslutade attestlistor från samtliga förvaltningar. För en av förvaltningarna har ekonomiavdelningen inte kunnat ta fram någon beslutad attestlista. Ekonomiavdelningen ansvarar

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

för behörighetsattest av bokföringsunderlag som beslutsattesteras direkt i ekonomisystemet och måste då ha tillgång till aktuella attestlistor.

7.6 Beloppsgränser

Det finns inga beloppsgränser i tilldelade attesträtter, varken i styrelse/nämndbeslut eller inlagda i Raindance.

Vi rekommenderar att beloppsgränser fastställs och läggs in i Raindance. Vid större inköp bör enligt vår uppfattning beslutsattest ske av två personer. Största belopp på enskild faktura var 68 mkr i vårt urval.

7.7 Stickprov

7.7.1 Flödet av fakturor

Under perioden 1 januari – 23 november 2016 har drygt 95.000 leverantörsfakturor registrerats. Av dessa utgjorde ca 89.000 elektroniskt behandlade fakturor (e-fakturor och skannade fakturor). Värdemässigt rör det sig om ca 1,8 miljarder kr av totalt 2,4 miljarder kr, ca 75% av totala inköp i kr.

I de manuellt hanterade attesterna ingår ca 5.000 utbetalningar utifrån inlästa filer motsvarande utgifter på totalt ca 435 mkr och ca 1.300 utbetalningsordrar på totalt ca 163 mkr.

Ett digitaliseringsarbete pågår i kommunen. Vi rekommenderar att digitala attestlösningar införs även för de utbetalningar som fortfarande attesteras manuellt.

7.7.2 Urval

Vi har genomfört en stickprovsgranskning av 15 leverantörsfakturor som vi hämtat från ett urval av samtliga fakturor på 1 mkr eller större under perioden 1 januari – 31 oktober 2016, totalt 350 fakturor.

Granskning har skett att fakturan

- är utställd till rätt mottagare (Järfälla kommun)
- är registrerad korrekt m a p leverantör och belopp
- konterats på rätt Ansvar enligt fakturareferensen
- kontroll- och beslutsattesterats av behöriga personer

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

7.7.3 Resultat

I två av de granskade fakturorna har manuell attest skett. Namnteckningsprov har dock inte kunnat återfinnas hos ekonomienheten.

Raindance har en funktion för att tidsbegränsa behörighet. I ett av de granskade fallen hade personen beslutsattesterat efter det att rätten till beslutsattest löpt ut. Personen ifråga är kopplad till det ansvar där vi inte erhållit komplett attestlista.

Beställare ska ange referens vid beställning. Vår granskning visar att sju fakturor bokförts på annat ansvar än vad som framgår av referens på fakturan. I ett granskat fall har detta resulterat i att person utan attesträtt för ansvar enligt fakturareferensen har attesterat fakturan.

7.8 Process- och rutinbeskrivningar

Kommunen har inte upprättat process- eller rutinbeskrivningar rörande hanteringen av inköpsutbetalningar, oavsett det rör sig om digitala eller manuella attestförfaranden. Vid manuella attester kan risk allmänt sett (alltså inte kopplat till Järfälla kommun) vara högre att betalningar sker till fel mottagare då utbetalningen inte är kopplad via systemspärr till attest. Felaktiga utbetalningar kan dock förekomma även vid digital attest.

Vi rekommenderar att process- och rutinbeskrivningar upprättas för att säkerställa att minst fyraögonsprincip gäller genom kedjan från beställning, faktura eller annat betalningsunderlag till och med själva utbetalningen.

Datum som ovan
KPMG AB

Bo Ädel
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Sara Lissdaniels
Auktoriserad revisor

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.