



Granskning av rutiner för attesthantering

Rapport

Umeå kommun

KPMG AB

2019-03-13

Antal sidor 12



Umeå kommun
Granskning av rutiner för attesthantering

2019-03-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Riktlinjer för attest av leverantörsfakturor	6
3.2	Attestförteckning	8
3.3	Rutiner vid nya leverantörer	8
3.4	Kontroll av fakturor	9
4	Slutsats och rekommendationer	10
4.1	Svar på revisionsfrågorna	11
4.2	Rekommendationer	12

1 Sammanfattning

Vi har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för attesthantering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018. Granskningen syftar till att se om för- och grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, äldrenämnden samt individ- och familjenämnden säkerställt en ändamålsenlig attesthantering.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att granskade nämnder delvis har kontroll av attestrutinerna men att vissa brister finns.

Vi har genom granskningen konstaterat att nämnderna som årligen ska planera och genomföra kontroller så att attestreglementet följs har brustit i detta. Vidare kan vi konstatera att det råder osäkerhet gällande vem som ska utse ersättare vid ordinarie attestants frånvaro. Enligt attestreglementet är det attestanten själv som ska utse ersättare medan det enligt delegationsordningen är närmaste chef som ska utse ersättare. Det förstnämnda är inte förenligt med kommunallagen och behöver ses över.

Av granskningen har det framkommit att en och samma person ensam kan hantera en ekonomisk transaktion från början till slut. För att säkerställa att "fyra-ögonprincipen" tillämpas gällande attest av fakturor så bör kommunen införa spärrar i systemet som hindrar att detta kan ske.

Attestförteckningen är den för dagen aktuella statusen som finns inlagt i systemet. Vid kontroller i efterskott, som vid denna granskning, medför det att person som attesterat en faktura för en månad sedan kanske inte finns med på den attestlista som plockas ut den dag som kontrollen genomförs. Det indikerar då en avvikelse trots att det förmodligen inte är det.

Genom granskningen har vi även konstaterat att det saknas beloppsgränser i systemet och det är därför helt upp till attestanterna att inte överskrida sina befogenheter avseende beloppsgräns i de fall de har sådana.

Genom stickprovskontrollen kan vi konstatera att av sammanlagt 133 stycken granskade fakturor uppvisade 8 stycken (6,1 %) anmärkning. Fyra av anmärkningarna bestod i att ordinarie attestant inte attesterat fakturan och vid resterande anmärkningar saknades attestanten i attestlistan. Dessa anmärkningar stärker rekommendationerna enligt nedan om att rutin bör införas som gör det möjligt att säkerställa kontroller av attestbehörighet i efterhand samt att vidaredelegationer skriftligen dokumenteras.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi att:

- nämnderna utarbetar en plan för att genomföra kontroller samt påbörjar kontrollerna i syfte att säkerställa att attestreglementet följs.
- attestreglementet ses över och omformuleras så att det inte uppstår otydligheter gällande vem som har ansvar för att ersättare utses vid ordinarie attestants frånvaro.
- vidaredelegationer sker skriftligen så det är möjligt att i efterhand verifiera attestantens behörighet.



Umeå kommun

Granskning av rutiner för attesthantering

2019-03-13

- spärrar sätts in i systemet för att säkerställa att "fyra-ögonprincipen" tillämpas gällande attest av fakturor.
- en rutin för att säkerställa att kontroller av attestbehörighet kan genomföras i efterhand upprättas.
- roller införs i den attestlista som finns i systemet.
- det införs beloppsgränser i systemet i de fall det finns beloppsgränser vilket då säkerställer att dessa efterlevs.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för attesthantering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

I samband med revisorernas granskning av delårsrapporten konstaterades brister i kommunens attesthantering. Revisorerna bedömer således att det finns risk att attesthanteringen inte sker i enlighet med de regler och riktlinjer som finns inom området, vilket kan leda till såväl ekonomisk skada som förtroendeskada för kommunen.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet har varit att granska om ansvarig nämnder säkerställt en ändamålsenlig attesthantering.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns aktuella riktlinjer och rutiner för attest av leverantörsfakturor?
- Finns aktuell attestförteckning som tydliggör vem som har rätt att godkänna och attestera fakturor?
 - Hur säkerställs att attestförteckningen är aktuell och revideras vid behov?
 - Hur säkerställs att registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet stämmer överens med attestförteckningen?
 - Hur säkerställs att attestbehörighet och beloppsgränser stämmer överens med ansvarig nämnds delegationsordning?
- Finns rutiner för vem som får lägga till nya leverantörer?
- Efterlevs gällande regler och riktlinjer rörande attest?

Granskningen avser revisionsåret 2018 och kommer därmed att fokusera på leverantörsfakturor som inkommit under 2018.

Granskningen avser för- och grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, äldre- och familjenämnden samt individ- och familjenämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Gällande delegationsordningar
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut



Umeå kommun

Granskning av rutiner för attesthantering

2019-03-13

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta och styrande dokument.
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland två controllers ansvariga för respektive nämnder, administratörer ansvariga för kontroll och kontering av fakturor, attestanter från olika verksamhetsområden samt två centrala ekonomer.
- Stickprovskontroll av 133 fakturor, avseende attestförfarandet, fördelade på de granskade nämnderna.

Rapporten har skickats för faktakontroll till de utsedda personerna ansvariga för respektive nämndsområde. Inga kommentarer har inkommit.

3 Resultat av granskningen

3.1 Riktlinjer för attest av leverantörsfakturor

Umeå kommuns attestreglemente fastställdes i KF 2002-03-26 § 52 och reviderades senast 2016-04-25 §. Syftet med reglementet är att säkerställa att regler för kontroll följs och att ekonomiska transaktioner bokförs korrekt enligt internt ställda krav. Attestreglementet gäller för Umeå kommuns samtliga ekonomiska transaktioner, medelsförvaltning samt medel som kommunen ålagt eller åtagit sig att förvalta och/eller förmedla.

Kommunstyrelsen ansvarar övergripande för uppföljning och utvärdering och ska vid behov ta initiativ till förändring av attestreglementet. Kommunens styrelse och nämnder har yttersta ansvaret för att attestreglementet följs och kan vid behov fastställs ytterligare tillämpningsanvisningar inom sina verksamhetsområden. De ska dessutom årligen planera och genomföra kontroller så att attestreglementet följs. Kommunens direktörer har enligt reglementet ansvar under respektive nämnd/styrelse för att attestreglementet följs.

Enligt reglementet betyder attest *att behörig person genom sin namnteckning eller elektronisk signatur intygar att en ekonomisk transaktion är godkänd och kontrollerad utan anmärkning*. Ekonomisk transaktion avser en ekonomisk händelse som skapar en verifikation i kommunens bokföring enligt lagen om kommunal redovisning och kräver en (1) attestant. Enligt attestreglementet får inte en och samma person ensam hantera en ekonomisk transaktion från början till slut. Det innebär att den som utför beställningen inte får attestera den ekonomiska transaktionen.

Om felaktigheter upptäcks och attestanten därför inte kan godkänna transaktionen ska den som beslutat om transaktionen underrättas och felet korrigeras. Om oegentligheter misstänks ska detta snarast rapporteras till närmaste överordnade chef eller annan person enligt fastställd rutin. Transaktioner som bedöms vara av brottslig karaktär ska omedelbart polisanmälas. Kommunens jurist ska enligt reglementet informeras i båda dessa fall.

Enligt attestreglementet ska attestanten ordna med behörig ersättare under perioder då attestanten själv inte kan utföra sitt uppdrag. Tillfällig ersättare kan få delegation som attestant under kortare perioder och omfattas då av samma ansvar som ordinarie attestant.

När det gäller leverantörsfakturor ska attestanten enligt reglementet kontrollera att:

- Beställningen och kostnaden är förenlig med verksamheten och ryms inom budget.
- Mottagningsgranskning är utförd.
- Transaktionen uppfyller kraven enligt god redovisningssed och rätt betalningsvillkor tillämpas.
- Transaktionen ser vid rätt tidpunkt och i rätt redovisningsperiod.
- Transaktionen är korrekt konterad och anger vad den ekonomiska transaktionen avser.

— Attestanten har rätt att attestera aktuell transaktion.

Enligt reglementet finns några begränsningar och undantag av attest. Dessa är till exempel i de fall en jävsituation kan tänkas uppstå eller vid periodiskt återkommande ekonomiska händelser som baseras på långsiktiga överenskommelser. Vid det senare tillåts att granskningen sker en gång. När det gäller kundförluster ska dessa attesteras av respektive ekonomichef och nämnden ska alltid informeras. Därutöver finns ytterligare undantag som kan vidaredelegeras. Det gäller till exempel kostnader av personlig karaktär. Dessa ska attesteras av överordnad chef.

Rutiner för attest regleras även i respektive nämnds delegationsordning¹. Enligt delegationsordningarna för respektive nämnd är rätten att utse beställare och attestanter inklusive ersättare delegerat till *närmaste chef för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt för- och grundskolenämnden*. För Individ- och familjenämnden samt äldrenämnden är rätten att utse beställare och attestanter inklusive ersättare delegerat *till social- respektive äldreomsorgsdirektör*. Det är därefter vidaredelegerat² till *närmaste chef*.

Kommentarer

Enligt attestreglementet ska nämnderna årligen planera och genomföra kontroller så att attestreglementet följs vilket inte har skett. För att säkerställa att attestreglementet följs rekommenderar vi därför att nämnderna utarbetar en plan för detta samt därefter genomför kontrollerna. Enligt intervjuade personer är detta på gång under 2019.

Enligt attestreglementet "ska attestanten ordna med behörig ersättare under perioder då attestanten själv inte kan utföra sitt uppdrag" medan det enligt delegationsordningen är närmaste chef som ska utse ersättare. Det står vidare i attestreglementet att "tillfällig ersättare kan få delegation som attestant under kortare perioder". Enligt kommunallagen 7 kap. 6 § får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt annan anställd inom kommunen att fatta beslut. Om förvaltningschefen, eller nämnden, uppdrar åt en annan anställd att fatta beslut får denne inte överlåta åt annan att fatta beslut. Det medför att utsedd attestant inte har rätt att utse sin ersättare. Vi rekommenderar att riktlinjen Attestförteckning ses över och omformuleras i detta avseende så det inte uppstår otydligheter gällande vem som har ansvar att utse ersättare vid ordinarie attestants frånvaro. Vi rekommenderar att riktlinjerna ses över och omformuleras i detta avseende så det inte uppstår otydligheter gällande vem som har ansvar att utse ersättare vid ordinarie attestants frånvaro. Vi rekommenderar också att vidaredelegationer sker skriftligen så det är möjligt att i efterhand verifiera attestantens behörighet. De intervjuade attestanterna säger sig genomföra de kontroller som anges i reglementet men "ryms inom budget" kan inte alltid efterlevas. Den kommunala verksamheten måste fortgå i de flesta fall trots underskott så fakturor attesterats även om de inte ryms inom budget för en viss verksamhet. Detta lyfts då fram i till exempel månadsuppföljningar. Felaktigheter upptäcks som regel redan vid godkännande av beställningen och

¹ Delegationsordning för individ och familjenämnden. Version 1.9 fastställd av nämnden 2018-12-19. Delegationsordning för äldrenämnden. Beslutad av nämnden 2014-12-01 § 7 version 1.2 reviderad 2018-12-03. Delegationsordning för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Upprättad 2013-03-24. Version reviderad 2016-02-24. Delegationsordning för- och grundskolenämnden. Upprättad 2013-05-16. Version 1.5 reviderad 2017-06-01.

² Vidaredelegerat 2016-06-07 dnr IFN 2016/00004 samt ÄN-2019/00004

korrigeras då. Ingen av de intervjuade har några minnen att oegentligheter upptäckts/misstänkts inom sina verksamheter.

För att säkerställa att inte en och samma person ensam hantera en ekonomisk transaktion från början till slut så rekommenderar vi också att spärrar sätts in i systemet för att säkerställa att "fyra-ögonprincipen" tillämpas gällande attest av fakturor.

3.2 Attestförteckning

Vid nyanställning eller förändrade arbetsuppgifter är det respektive chef som anmäler personen till ekonomifunktionen och meddelar vilka behörigheter som ska tilldelas. Det finns dock inga titlar eller roller inlagda i systemet. När detta är upplagt i Proceedo, inköpssystemet, kan personen attestera fakturor. Attestförteckning är den status som finns inlagt i systemet och förändringar kan i princip ske varje dag. När en anställning avslutas plockas personen bort ur systemet.

Kommentarer

Attestförteckningen är den för dagen aktuella statusen som finns inlagt i systemet. Vid kontroller i efterskott, som vid denna granskning, medför det att person som attesterat en faktura för en månad sedan kanske inte finns med på den attestlista som plockas ut den dag som kontrollen genomförs. Det indikerar då en avvikelse trots att det förmodligen inte är det. Vi rekommenderar därför att en rutin, för att säkerställa att kontroller av attestbehörighet kan ske i efterhand, upprättas. Då det saknas roller/yrkesbefattningar i den attestlista som tillhandahålls i systemet försvåras kontroller gentemot delegationsordningarna då dessa anger yrkesbefattningar. Vi rekommenderar därför att roller införs i den attestlista som finns i systemet.

3.3 Rutiner vid nya leverantörer

Enligt Umeå Kommuns anvisning *Leverantörsupplägg* är en leverantör en person eller ett företag som sålt en vara eller tjänst till Umeå kommun och begär ersättning för detta. Dessa läggs upp i leverantörsregistret som således består av både företag och privatpersoner. Nya leverantörer läggs upp av ett fåtal personer som arbetar centralt inom redovisningsfunktionen, Inköpsprocessen. Enligt anvisningarna ska ett antal kontroller genomföras innan ny leverantör läggs upp. F-skatt/momsregistrering ska alltid kontrolleras vid icke upphandlade leverantörer. Därutöver ska för samtliga giltigt bank- och plusgironummer kontrolleras samt en kontroll gentemot Svensk handels varningslista genomföras. Om företaget finns på varningslistan läggs leverantören inte upp. Rutinen är dessutom att verksamheterna ska bestrida fakturor som kommer från företag som finns med på varningslistan. Fakturor från nya leverantörer ska också kontrolleras så de innehåller det som krävs enligt mervärdesskattelagen. För privatpersoner kontrolleras adressuppgifterna mot folkbokföringsregistret. När leverantörer ändrar uppgifter som till exempel adress så genomförs dessa på samma sätt som om leverantören var ny.

Kommentarer

Anvisningar för upplägg av nya leverantörer är tydliga. Tack vare att arbetsuppgiften ligger under en central funktion och sköts av ett fåtal personer är det i hög grad säkerställt att det inte finns skillnader i hanteringen hos de olika nämnderna i detta avseende.

3.4 Kontroll av fakturor

Totalt har 133 fakturor kontrollerats fördelats enligt nedanstående tabell. 125 fakturor, 94 %, har varit utan anmärkning medan 8 fakturor, 6 %, har haft anmärkning. I fyra fall har annan person än ordinarie attestant attesterat. Dessa har dock funnits med på attestlistan. I ett kommentarsfält tillhörande fakturan i systemet gick att utläsa att fakturan borde ha granskats av xx men granskades av yy. Förmodligen har en tillfällig vidaredelegation skett. Även om vi under avsnitt 3.1 har konstaterat att det råder tveksamheter om vem som har rätt att vidaredelegera attesträtten så är det dock tillåtet. Att vi inte kan kontrollera detta stärker vår rekommendation att vidaredelegation av attesträtt skriftligen bör dokumenteras.

I två fall saknas attestanten i attestlistan. Som tidigare nämnts under avsnitt 3.3 så är attestlistan det som finns i systemet vilket är dagsaktuellt. Det är därför rimligt att anta att dessa två personer fanns med på attestlistan för det datum fakturan attesterades. Det har dock inte varit möjligt att kontrollera vilket styrker rekommendationen att skapa en rutin som säkerställer att kontroller av attestbehörighet kan ske i efterhand. I genomförd stickprovskontroll har vi inte funnit någon faktura som bara behandlats av en person eller där beställare och attestant varit en och samma person.

Vi har även konstaterat att det saknas beloppsgränser i systemet och det är därför helt upp till attestanterna att inte överskrida sina befogenheter avseende beloppsgränser i de fall de har sådana. Vi rekommenderar därför att det i de fall där det finns beloppsgränser även införs i systemet vilket säkerställer att dessa efterlevs. För Individ- och familjenämnden samt äldrenämnden finns till exempel beloppsgränser för beställning av varor och tjänster kopplat till befattningar. Då dessa inte finns med i attestlistan skulle det inte ha varit möjligt för oss att kontrollera att detta efterlevts men eftersom ingen av granskade fakturor i denna undersökning har överskridit beloppsgränsen i delegationsordningen så har det i detta fall inte påverkat.

Nämnd	Antal fakturor	Utan anmärkning	Anmärkning	Kommentar
ÄO	34	33	1 st (2,9 %)	Ordinarie attestant har ej attesterat
IFN	31	29	2 st (6,5 %)	Ordinarie attestant har ej attesterat
FGN	35	33	2 st (5,7 %)	Attestanten saknas i attestlistan
GVN	33	30	3 st (9,1 %)	Ordinarie attestant har ej attesterat gällande en faktura. Attestanten saknas i attestlistan i 2 fall.
Totalt	133	125	8 (6,1 %)	

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att granskade nämnder delvis har kontroll av attestrutinerna men att vissa brister finns.

Vi har genom granskningen konstaterat att nämnderna som årligen ska planera och genomföra kontroller så att attestreglementet följs brustit i detta. Vi rekommenderar därför att nämnderna skyndsamt utarbetar en plan för att genomföra kontroller samt påbörjar kontrollerna i syfte att säkerställa att attestreglementet följs. Enligt uppgift är detta arbete dock påbörjat och kommer att införas under 2019.

Vidare kan vi genom granskningen konstatera att det råder osäkerhet gällande vem som ska utse ersättare vid ordinarie attestants frånvaro. Enligt attestreglementet är det attestanten själv som ska utse ersättare medan det enligt delegationsordningen är närmaste chef som ska utse ersättare. Förfarandet enligt attestreglementet är dock i strid med kommunallagen 7 kap. 5-6 §§. Vi rekommenderar att attestreglementet ses över och omformuleras i detta avseende så det inte uppstår otydligheter gällande vem som har ansvar för att ersättare utses vid ordinarie attestants frånvaro. Vi rekommenderar också att vidaredelegationer sker skriftligen så det är möjligt att i efterhand verifiera attestantens behörighet.

För att säkerställa att inte en och samma person ensam hanterar en ekonomisk transaktion från början till slut så rekommenderar vi också att spärrar sätts in i systemet för att säkerställa att "fyra-ögonprincipen" tillämpas gällande attest av fakturor.

Attestförteckningen är den för dagen aktuella statusen som finns inlagt i systemet. Vid kontroller i efterskott, som vid denna granskning, medför det att person som attesterat en faktura för en månad sedan kanske inte finns med på den attestlista som plockas ut den dag som kontrollen genomförs. Det indikerar då en avvikelse trots att det förmodligen inte är det. Vi rekommenderar därför att en rutin för att säkerställa att kontroller av attestbehörighet kan genomföras i efterhand upprättas. Vi rekommenderar även att roller införs i den attestlista som finns i systemet.

Genom granskningen har vi även konstaterat att det saknas beloppsgränser i systemet och det är därför helt upp till attestanterna att inte överskrida sina befogenheter avseende beloppsgräns i de fall de har sådana. Vi rekommenderar därför att det i de fall där det finns beloppsgränser även införs i systemet vilket då säkerställer att dessa efterlevs.

Genom stickprovskontrollen kan vi konstatera att av sammanlagt 133 stycken granskade fakturor uppvisade 8 stycken (6,1 %) anmärkning. Fyra av anmärkningarna bestod i att ordinarie attestant inte attesterat fakturan och vid resterande anmärkningar saknades attestanten i attestlistan. Dessa anmärkningar stärker rekommendationerna att rutin införs som gör det möjligt att säkerställa kontroller av attestbehörighet i efterhand samt att vidaredelegationer skriftligen dokumenteras.

4.1 Svar på revisionsfrågorna

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

Finns aktuella riktlinjer och rutiner för attest av leverantörsfakturor?	<i>Ja, skriftliga riktlinjer och rutiner finns. . Vi rekommenderar dock att riktlinjerna ses över och omformuleras så det inte uppstår otydligheter gällande vem som har ansvar för att utse ersättare vid ordinarie attestants frånvaro.</i>
Finns aktuell attestförteckning som tydliggör vem som har rätt att godkänna och attestera fakturor?	<i>Ja, attestförteckning finns. Då roller/yrkesbefattningar saknas är det dock svårt i vissa fall att stämma av mot till exempel delegationsordningarna. Det är även möjligt att godkänna andras fakturor vilket inte går att kontrollera då skriftlig vidaredelegation saknas.</i>
Hur säkerställs att attestförteckningen är aktuell och revideras vid behov?	<i>Attestförteckningen är aktuell då chefer till exempel anmäler nyanställda eller ändrade befattningar. Dessa kan inte attestera fakturor innan detta är genomfört. Det är inte säkerställt på samma tydliga sätt när det gäller avslut av anställning.</i>
Hur säkerställs att registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet stämmer överens med attestförteckningen?	<i>Då attestförteckningen är det som finns i systemet så är överensstämelsen hundraprocentig.</i>
Hur säkerställs att attestbehörighet och beloppsgränser stämmer överens med ansvarig nämnds delegationsordning?	<i>Beloppsgränser saknas i systemet så det finns inget som säkerställer detta.</i>
Finns rutiner för vem som får lägga till nya leverantörer?	<i>Ja, det finns utförliga rutiner för upplägg av nya leverantörer. Detta sker dessutom centralt av ett fåtal personer vilket gör att efterlevnaden är hög.</i>
Efterlevs gällande regler och riktlinjer rörande attest?	<i>Ja, i stora delar efterlevs regler och riktlinjer rörande attest. Det finns dock vissa brister. Vi har till exempel konstaterat att de kontroller av att attestreglementet följs, som årligen ska planeras och genomföras, inte har genomförts.</i>

4.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen/nämnden att:

- nämnderna utarbetar en plan för att genomföra kontroller samt påbörjar kontrollerna i syfte att säkerställa att attestreglementet följs.
- attestreglementet ses över och omformuleras så att det inte uppstår otydligheter gällande vem som har ansvar för att ersättare utses vid ordinarie attestants frånvaro.
- vidaredelegationer sker skriftligen så det är möjligt att i efterhand verifiera attestantens behörighet.
- spärrar sätts in i systemet för att säkerställa att "fyra-ögonprincipen" tillämpas gällande attest av fakturor.
- en rutin för att säkerställa att kontroller av attestbehörighet kan genomföras i efterhand upprättas.
- att roller införs i den attestlista som finns i systemet.
- det införs beloppsgränser i systemet i de fall det finns beloppsgränser vilket då säkerställer att dessa efterlevs.

Datum som ovan

KPMG AB

Eva Henriksson
Kommunal revisor

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor