

Granskning av styrelsens och nämndernas attestrutin

Övertorneå kommun

Mars 2023

Fredrik Birkeland, certifierad kommunal revisor

Matthew Matti, projektmedarbetare

Erik Jansen, certifierad kommunal revisor





Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun har PwC fått i uppdrag att granska styrelsens och nämndernas attestrutin. Syftet med granskningen har varit att bedöma om styrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig attestrutin med en tillräcklig intern kontroll.

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att kommunstyrelsen och nämnderna **inte** har en ändamålsenlig attestrutin och att den interna kontrollen på området **inte** är tillräcklig.

Den sammanfattande bedömningen gör vi utifrån bedömningar av revisionsfrågorna som redovisas löpande i rapporten. Nedan ses den översiktliga bedömningen av varje revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns en upprättad och aktuell attestordning?	Nej	
2. Efterlevs reglerna kring attest?	Nej	

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnderna:

- Säkerställ att det av kommunfullmäktige beslutade attestreglementet efterlevs fullt ut för samtliga ekonomiska transaktioner och vad gäller de kontroller som ska genomföras.
- Säkerställ att det årligen, samt vid förändringar, beslutas om vem som är beslutsattestant och ersättare genom att aktualisera och vid behov revidera attestförteckningen i enlighet med gällande delegationsordningar.
- Se över socialnämndens fakturahanteringsprocess med målsättningen att alla leverantörsfakturor ska följa samma flöde direkt in i kommunens ekonomisystem.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Avgränsning	3
1.5 Metod	3
2. Granskningsresultat	4
Revisionsfråga 1: Finns en upprättad och aktuell attestordning?	4
Revisionsfråga 2: Efterlevs reglerna kring attest?	7
3. Revisionell bedömning och rekommendationer	9
3.1 Revisionell bedömning	9
3.2 Rekommendationer	9

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunens revisorer har utifrån sin riskanalys bedömt det angeläget att göra en granskning av styrelsens och nämndernas attestrutin. Den kommunala verksamheten hanterar ett stort antal fakturor varje månad. Brister i attestrutinen kan ge såväl ekonomiska som förtroendeskadliga skador. Det är därför viktigt med en ändamålsenlig process med en tillräcklig intern kontroll.

Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen, socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt samhällsbyggnadsnämnden.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om styrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig attestrutin samt ifall den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

För att besvara syftet med granskningen har följande revisionsfrågor formulerats:

1. Finns en upprättad och aktuell attestordning?
2. Efterlevs reglerna kring attest?

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:6
- Kommuninterna styrdokument relevanta för granskningen, t.ex. attestreglemente, attestordning och attestrutin.

1.4 Avgränsning

Granskningen avser styrelsen och nämnderna och avgränsas i tid till år 2022.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom kartläggning av rutiner. Kartläggningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervju med tf ekonomichef.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av följande dokument:

- Attestreglemente (odaterad), antagen av KF 2022-04-25, § 33
- Attestförteckning, kommundirektör, daterad 2022-12-08
- Attestförteckning, socialchef, daterad 2022-12-07
- Attestförteckning 2020-06-01 samt 2022-06-16 (osignerade)
- Delegationsordning (fastställd av KS 2022-05-30, § 90)
- Internkontrollplan 2022, antagen av kommunstyrelsen 2022-01-13

Vidare genomfördes en stickprovsgranskning av 20 fakturor, fördelat på fem fakturor per förvaltning som hanterats under år 2022. I stickprovskontrollen kontrolleras att attest har skett av behörig och i linje med gällande regelverk/ attestreglemente.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av tf ekonomichef.

Rapporten har kvalitetssäkrats av Erik Jansen, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwCs checklistor för kvalitetssäkring.

2. Granskningsresultat

I följande avsnitt redovisas de iakttagelser och bedömningar som vi har gjort kopplat till respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga 1: Finns en upprättad och aktuell attestordning?

2.1.1 Iakttagelser

Attestreglemente och tillämpningsanvisningar

Kommunfullmäktige har fastställt ett attestreglemente för Övertorneå kommun 2022-04-25. Enligt uppgift i intervju fanns innan dess inget fastställt attestreglemente. Tidigare gavs muntlig information till nya chefer, som nu har dokumenterats och fastställts i ett formellt attestreglemente.

Av det nu gällande attestreglementet framgår att syftet är att trygga kommunens tillgångar. Attestreglementet gäller för Övertorneå kommuns samtliga ekonomiska transaktioner, inklusive interna transaktioner, medelsförvaltning samt medel som kommunen ålagts eller åtagit sig att förvalta. Det framgår att huvudregeln är att ingen enskild person själv får hantera en transaktion i alla led, utan att den sk. tvåhandsprincipen ska gälla för samtliga ekonomiska transaktioner. Attestreglementet gäller för samtliga av kommunens nämnder och förvaltningar.

Vidare framgår det att en attest innebär att attestanten har genomfört de kontroller som den ansvarar för att utföra, utan att finna anledning till någon märkning. Det framgår även av reglementet att ersättare får endast attestera vid ordinarie attestants frånvaro.

I attestreglementet tydliggörs ansvarsfördelning. Bland annat anges att kommunstyrelsen ansvarar för att, vid behov, utfärda kommungemensamma anvisningar till detta reglemente. Kommunstyrelsen ansvarar också för övergripande uppföljning och utvärdering av reglemente och dess eventuella anvisningar. Vid behov ska kommunstyrelsen ta initiativ till förändring av attestreglementet samt i förekommande fall dess anvisningar. Kommunens nämnder ansvarar inom sina respektive verksamhetsområden för den interna kontrollen och ansvarar för att bestämmelserna i attestreglementet följs och att tillämpliga attestmoment utförs. Kommunens ekonomichef ansvarar för att upprätta anvisningar för hur behörighetsattestanter och dess ersättare ska förtecknas och vilket innehåll förteckningarna ska ha. Enligt ekonomichef finns det dock inga ersättare, utan om ansvarig beslutsattestant är frånvarande så är det överordnad chef, upp till kommundirektören och därefter kommunstyrelsen som kan beslutsattestera. Det framgår dock inte av attestreglemente eller attestförteckningen att turordningen är sådan. Vidare finns inga särskilda anvisningar, utan det kompletterande materialet till attestreglementet är attestförteckningen.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av attestförteckningar, en som är signerad av kommundirektör och en som är signerad av socialchef (2022-12-08 respektive 2022-12-07). Av attestförteckningarna framgår vem som är behörig beslutsattestant, för vilka ansvarsområden samt vilka beloppsgränser som gäller. Det framgår dock inte vem som är ersättare. Vi har även tagit del av förteckning av beslutsattestanter för samhällsbyggnadsnämnden daterad 2021-12-09 och som uppges gälla tillsvidare (fastställd av nämnden 2021-21-09 § 71). Vi har inte tagit del av upprättad och aktuell attestförteckning för barn- och utbildningsnämnden.

Enligt kommunstyrelsens delegationsordning är det dock kommundirektören som har rätt att besluta om attestordning (attestförteckningen). Socialchef har ingen sådan delegerad rätt enligt kommunstyrelsens eller socialnämndens delegationsordning.

Vi har även tagit del av attestförteckning daterad 2022-06-16, som dock inte är signerad av kommundirektören. Dessförinnan fanns en attestförteckning daterad 2020-06-01 som inte är signerad eller där det framgår vem som fastställt den. Vi noterar att namnteckningar och signaturer för angivna attestanter saknas i denna attestförteckning. I den sistnämnda attestförteckningen anges vem som är ersättare till ordinarie beslutsattestant.

Vidare framgår i attestreglementet att förvaltningscheferna ansvarar för att attestanter är informerade om attestreglementet, dess eventuella anvisningar samt innebörden i uppdraget.

Attesterna indelas enligt följande:

- Beslutsattest
- Mottagnings- och granskningsattest

Av attestreglementet framgår att beslutsattest innebär en bekräftelse av att beslut och regelverk följs samt att anslag finns för ändamålet. Attesten bekräftar att verifikationen uppfyller krav enligt god redovisningssed, samt kontroll av att betalning sker vid rätt tidpunkt och att bokföring sker i rätt tid och i rätt period samt på rätt konto. Beslutsattest innebär även kontroll av att jäv enligt attestreglementet inte föreligger, att beställning har skett av behörig person och att gransknings-/mottagningsattest har skett av lämplig person.

Vidare framgår att mottagnings- granskningsattest innefattar kontroll av att vara eller tjänst har mottagits, att den är av rätt kvantitet och kvalitet, håller överenskommet pris, är inköpt enligt kommunens riktlinjer för inköp samt att konteringen är korrekt. För utbetalning av bidrag innebär det kontroll mot eventuell bidragsansökan eller motsvarande samt mot bidragsregler. Mottagnings- och granskningsattestanten ska även kontrollera att bokföring sker vid rätt tidpunkt och i rätt period, att föreslaget betaldatum är rätt samt att belopp, kontering och moms är korrekt. Samtliga attestanter ansvarar för att

- Tillämpa attestreglementet, och dess eventuella anvisningar
- Sätta sig in i uppdragets omfattning, ansvar och innebörd vid upptäckt av brister rapportera dessa till närmsta chef.

Slutligen framgår att periodiskt återkommande ekonomiska händelser, såsom hyror, el, vatten med mera som baseras på långsiktiga avtal, får engångsattesteras i elektroniskt arbetsflöde. Enligt uppgift finns automatiska attester på mobilabonnemang i dagsläget.

Vidare ser vi att det inte finns någon kontrollpunkt kopplat till attest eller efterlevnad av attestreglementet kommunstyrelsens internkontrollplan för år 2022. Enligt uppgift i intervju med tf ekonomichef har inte heller några särskilda kontroller, stickprov eller liknande av attester eller behörigheter genomförts under år 2022.

Jäv

I attestreglementet framgår att den som utför kontrollen inte får kontrollera in- och utbetalningar till sig själv eller närstående, samt utgifter av personnära karaktär. Personliga utgifter i tjänsten för till exempel resor, hotell, representation eller dylikt får inte beslutsattesters av attestberättigad om personen deltagit i aktiviteten, utan då ska överordnad attesteras. Attest av kommundirektörens personliga utgifter i tjänsten ska attesteras av ordförande i kommunstyrelsen. Det framgår att ett utdrag på utgifter som härrör från sådana inköp

sammanställs för kontroll av styrelsens ordförande eller vice ordförande fyra gånger per år. Kommundirektören attesterar förvaltningschefernas personliga utgifter i tjänsten. Vi har inom ramen för granskningen inte fått ta del av något sådant underlag eller material som kan visa att en sådan kontroll har genomförts.

Vårdfakturor inom socialtjänsten

I intervjuer framkommer att inte alla fakturor hanteras genom kommunens ekonomisystem i det ordinarie attestflödet. Vårdfakturor, exempelvis placeringar inom socialtjänsten, hanteras i socialtjänstens verksamhetssystem (Procapita) och inte i kommunens ekonomisystem. Dessa fakturor hanteras genom att de skrivs ut och beslutsattesteras manuellt genom signering på attestlista och sedan sparas fysiskt i pärm. Vi har tagit del av en kortfattad rutin som upprättades 2022-10-27 där det framgår att administratör genomför betalning via Procapita och signerar betalningsdatum på vårdfakturan. Vårdfakturor, som ofta omfattas av sekretess, sorteras in i en fysisk pärm i arkivet. Ansvarig chef signerar utbetalningar i dokumentlista som tilldelas av administratör.

Hanteringen innebär att det i ekonomisystemet saknas underlag till verifikationerna och de kostnader som betalas på särskilt konto genom fil från socialförvaltningens verksamhetssystem och som sedan läses in genom bankens återrapporteringsfil. Fakturorna finns enbart i socialförvaltningens verksamhetssystem. Det finns ingen systemintegration mellan ekonomi- och verksamhetssystemet i den meningen att man kan se samtliga fakturor i ekonomisystemet. Däremot är det möjligt att härleda utifrån objekt-ID:n som används vid bokföringen. Vidare ser vi också att denna hantering av fysiska fakturor medför ett merarbete, både kopplat till den dagliga hanteringen men även vid upprättandet av räkenskapsammandraget till SCB.

2.1.2 Bedömning

Finns en upprättad och aktuell attestordning?

Nej.

Vi kan se att det finns ett av kommunfullmäktige fastställt attestreglemente där roller och ansvar framgår (2022-04-25). Innan detta attestreglemente fastställdes fanns inget fastställt attestreglemente, utan information delgavs chefer muntligen. Av det nu gällande attestreglementet anges att det finns regler kring jäv med tillhörande definition. Det framgår att en kontroll ska genomföras kvartalsvis kopplat till jäv och personliga utgifter i tjänsten. Vi kan dock inte se att någon sådan kontroll genomförts under år 2022.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av attestförteckningar, en som är signerad av kommundirektör och en som är signerad av socialchef (2022-12-08 respektive 2022-12-07). Enligt kommunstyrelsens delegationsordning är det dock kommundirektören som har rätt att besluta om attestordning (attestförteckningen). Socialchef har ingen sådan delegerad rätt enligt kommunstyrelsens eller socialnämndens delegationsordning. Av de nuvarande attestförteckningarna framgår vem som är behörig beslutsattestant, för vilka ansvarsområden samt vilka beloppsgränser som gäller. Det framgår dock inte vem som är ersättare. Vi har även tagit del av attestförteckning daterad 2022-06-16, som dock inte är signerad av kommundirektören. Dessförinnan fanns en attestförteckning för kommunstyrelsen daterad 2020-06-01 som inte är signerad eller där det framgår vem som fastställt den. Vi noterar att namnteckningar och signaturer för angivna attestanter saknas i denna attestförteckning. I den sistnämnda attestförteckningen anges vem som är ersättare till ordinarie beslutsattestant. Vi har även tagit del av förteckning av beslutsattestanter för samhällsbyggnadsnämnden daterad

2021-12-09 och som uppges gälla tillsvidare (fastställd av nämnden 2021-21-09 § 71). Vi har inte tagit del av upprättad och aktuell attestförteckning för barn- och utbildningsnämnden.

Vi noterar också att ingen kontrollpunkt kopplat till attest eller efterlevnad av attestreglementet återfinns i kommunstyrelsens internkontrollplan för år 2022. Enligt uppgift i intervju med tf ekonomichef har inte heller några särskilda kontroller, stickprov eller liknande av attester eller behörigheter genomförts under år 2022.

Vi konstaterar också att socialtjänsten har en sidoordnad fakturahanteringsprocess där vårdfakturer hanteras genom verksamhetssystem istället för att gå in i ekonomisystemets ordinarie attestflöde. Det är troligen möjligt att finna en mer effektiv, säker och digitaliserad fakturahanteringsprocess än nuvarande process genom att alla fakturer går genom ekonomisystemet och det ordinarie attestflödet. Till exempel kan besluts-ID:n eller liknande användas på fakturorna.

Revisionsfråga 2: Efterlevs reglerna kring attest?

2.3.1 Iakttagelser

Stickprov av fakturer som hanterats i ekonomisystemet

Inom ramen för granskningen har vi genomfört 20 stycken stickprov på hanterade leverantörsfakturer inom på kontogrupp 56* och kontogrupp 7*. I stickprovet valdes fem fakturer per förvaltning och nämnd ut. Stickprovet har avsett fakturer som redovisningsmässigt tillhör år 2022.

I stickprovet kontrollerades efterlevnaden av reglerna kring attest genom att granska:

- Att rätt beslutsattestant attesterat fakturan i enlighet med nämndens attestförteckning.
- Att tvåhandsprincipen har tillämpats, det vill säga, att både kontering och beslutsattest har skett samt att det skett av två olika personer.

Resultatet från stickprovskontrollen sammanfattas i tabellen nedan. Flera avvikelser har noterats i stickprovskontrollen.

Tabell 1. Resultat från stickprovskontroll av fakturer i ekonomisystemet.

Kontroll	Resultat	Kommentar
Rätt beslutsattestant	2 av 20	För 2 av 20 stickprovskontrollerade fakturer/ transaktioner ser vi att rätt beslutsattestant beslutsattesterat fakturan utifrån gällande attestförteckning. Således ser vi avvikelser i 18 av 20 stickprovstestade fakturer. Vi kan dock se att beslutsattestanterna i flera fall (9 fakturer) finns med i tidigare attestförteckningar, men det är otydligt vem som fastställt dessa och/ eller om de är aktuella vid tidpunkten för beslutsattesten.
Tvåhandsprincipen tillämpad	20 av 20	Ja, för samtliga stickprov noterar vi att tvåhandsprincipen använts.

Vårdfakturer inom socialtjänsten

I intervjuer framkom att vissa vårdfakturer hanteras och betalas genom verksamhetssystemet Procapita och inte direkt i ekonomisystemet. Vi har därför inom ramen för granskningen genomfört ett kompletterande stickprov på 10 stycken fakturer/ transaktioner som hanteras genom verksamhetssystemet.

Resultatet från stickprovskontrollen sammanfattas i tabellen nedan. Flera avvikelser har noterats i stickprovskontrollen.

Tabell 2. Resultat från stickprovskontroll av fakturer i verksamhetssystem inom socialtjänsten.

Kontroll	Resultat	Kommentar
Rätt beslutsattestant	0 av 10 (varav 5 stickprov inte kan bedömas).	Av 10 stickprov ser vi att attestlista saknas alternativt att attestlista inte är signerad av ansvarig chef/ beslutsattestant för 5 av 10 stickprov. För resterande 5 stickprov noterar vi att en signering finns på attestlista, men att varken namnförtydligande eller datum för beslutsattest finns. Vi har inte heller kunnat ta del av något underlag för att verifiera att det är rätt beslutsattestant, varför vi för dessa fem stickprov inte kan göra någon bedömning av huruvida det är rätt beslutsattestant.
Tvåhandsprincipen tillämpad	0 av 10	Vi kan inte se att tvåhandsprincipen tillämpats. Endast en beslutsattest finns, i de fall beslutsattest överhuvudtaget finns. Administratör gör dock signering på fakturan när den ska/ är betald, vilket finns på samtliga tio stickprovskontrollerade fakturer/ transaktioner.

2.3.2 Bedömning

Efterlevs reglerna kring attest?

Nej.

Vår granskning påvisar att det finns flera avvikelser i de stickprovskontroller vi genomfört. Detta gäller såväl fakturer som hanteras genom attestflödet i ekonomisystemet som fakturer som hanterats genom verksamhetssystemet.

Avvikelserna gäller rätt beslutsattestant, det vill säga att beslutsattestant inte finns med i upprättad attestförteckning alternativt att beslutsattest saknas (sistnämnda gäller fakturer hanterade i verksamhetssystem). Det framgår också i attestreglemente att en kontroll ska genomföras kvartalsvis kopplat till jäv och personliga utgifter i tjänsten. Vi kan dock inte se att någon sådan kontroll genomförts under år 2022.



3. Revisionell bedömning och rekommendationer

3.1 Revisionell bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun har PwC fått i uppdrag att granska styrelsens och nämndernas attestrutin. Syftet med granskningen är att bedöma om styrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig attestrutin med en tillräcklig intern kontroll.

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att kommunstyrelsen och nämnderna **inte** har en ändamålsenlig attestrutin och att den interna kontrollen på området **inte** är tillräcklig

Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor. Bedömning för respektive revisionsfråga redovisas löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns en upprättad och aktuell attestordning?	Nej	
2. Efterlevs reglerna kring attest?	Nej	

3.2 Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnderna:

- Säkerställ att det av kommunfullmäktige beslutade attestreglementet efterlevs fullt ut för samtliga ekonomiska transaktioner och vad gäller de kontroller som ska genomföras.
- Säkerställ att det årligen, samt vid förändringar, beslutas om vem som är beslutsattestant och ersättare genom att aktualisera och vid behov revidera attestförteckningen i enlighet med gällande delegationsordningar.
- Se över socialnämndens fakturahanteringsprocess med målsättningen att alla leverantörsfakturer ska följa samma flöde direkt in i kommunens ekonomisystem.

2023-03-08

Erik Jansen

Certifierad kommunal revisor
Uppdragsledare

Fredrik Birkeland

Certifierad kommunal revisor
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Övertorneå kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2:a juni 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.