



Granskning av intern kontroll gällande löner/personalkostnader 2007

Jönköpings kommun

Genomförd på uppdrag av revisorerna

9 april 2008

Helena Patrikson
Ulrika Stränge
Marcus Wernborg
Jacob Westesson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	SAMMANFATTNING	2
2	INLEDNING	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte.....	3
2.3	Granskningens metod och omfattning.....	3
3	INTERN KONTROLL	4
3.1	Organisation	4
3.2	Rutinbeskrivning	4
3.3	Attestlista	5
3.4	Förändring av lön / lönerrevision	6
3.5	Programmerade kontroller	7
3.6	Anställningsregistret / Avslutade anställningar	7
3.7	Reseräkningar	8
3.8	Manuella kontroller.....	9
4	REGISTERANALYSER - ACL	9
4.1	Resultat / Uppföljning av dataanalyserna	10

1 Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av revisorerna i Jönköpings kommun granskat löner/personalkostnader under perioden 2007-01-01 – 2007-12-31.

Utifrån genomförd granskning görs bedömningen att den interna kontrollen avseende hantering av löner kan förbättras genom följande rekommendationer:

- En skriftlig rutinbeskrivning bör fastställas som innehåller samtliga arbetsmoment för löneadministrationen. Denna rutinbeskrivning ska vara känd i hela organisationen och tillämpas av samtlig personal som arbetar med löneadministration.
- För att säkerställa att behöriga personer attesterar dokument rörande löneutbetalningar bör en attestlista med namnteckning sammanställas och lämnas för kännedom till berörd personal.
- För att uppnå en god intern kontroll och för att förhindra oavsiktliga fel i det dagliga arbetet bör arbets- och ansvarsfördelningen ses över och där det är lämpligt/praktiskt möjligt införa tvåpersonshantering.
- Det bör fastställas rutiner som innebär en löpande kontroll av att samtliga personer, som har tillgång till HR-plus har rätt behörighet i systemet.
- Löneenheten bör undersöka möjligheten till att införa lämpliga programmerade kontroller i systemet.
- För att erhålla en säker administration av löneutbetalningar är det av stor betydelse att så aktuella uppgifter som möjligt finns i systemet. En rensning av anställningsregistret bör därför övervägas och istället kompletteras med en historikdatabas.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Vi har av revisorerna i Jönköpings kommun fått i uppdrag att genomföra en granskning av löner/personalkostnader för räkenskapsåret 2007.

Antalet tillsvidareanställda i Jönköpings kommun uppgår enligt årsredovisningen 2006 till ca. 10 000 personer. Kostnader för arbetskraft uppgår till 66 % av verksamhetens totala kostnader. Löner/personalkostnader är därmed den enskilt största kostnads-posten för Jönköpings kommun och är därför väsentlig ur ett revisionsperspektiv.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma hur den interna kontrollen fungerar när det gäller hantering av löner/personalkostnader samt om den är tillräcklig sin omfattning.

2.3 Granskningens metod och omfattning

Registeranalyser med hjälp av IT-analysverktyget ACL har genomförts och avser transaktioner under hela räkenskapsåret 2007. Exempel på genomförda analyser är:

- Kontroll av personnummer
- Dubbla lönetransaktioner
- Löneutbetalningar på stora belopp
- Analys av källskatt m.m.

Uppföljning baserat på utfallet av registeranalyserna har skett mot underlag. I granskningen har även ingått att genom intervjuer med personal som hanterar löner utvärdera om den interna kontrollen är tillräcklig.

3 Intern kontroll

3.1 Organisation

Löneenheten som tillhör Stadskontoret har 12 anställda. Denna enhet ansvarar för bl.a. beräkning av löner, kamerala uppgifter såsom skatter, hantering av hem-Pc och kontroller. De ansvarar också för utveckling och förvaltning av löne- och personal-systemet HR-plus samt stöd och support till de löneassistenter som finns ute på förvaltningarna.

HR-plus har använts av Jönköpings kommun sedan 1999 och det levereras av Bluegarden PA-konsult AB. Det befintliga serviceavtalet med leverantören går ut nu till sommaren och förhandling om en förlängning av avtalet pågår.

Det finns ett antal löneassistenter som hanterar löner på Skol- och barnomsorgsförvaltningen, tekniska förvaltningen samt socialförvaltningen. Utöver detta finns det ett antal personer utspridda i organisationen som hanterar ett fåtal löner.

3.2 Rutinbeskrivning

Enligt uppgift finns det användarhandböcker/rutinbeskrivningar som avser funktioner i HR-plus. Dock saknas det enligt uppgift fastställda skriftliga rutinbeskrivningar som berör löneberäkningar, hantering av reseräkningar, övertid, tjänstledigheter m.m.

Vid intervju med en löneassistent på Skol- och barnomsorgsförvaltningen framkom att de upprättat egna rutinbeskrivningar för olika moment i deras arbete med löner.

Vid intervjuer med löneassistenter på andra förvaltningar fanns det en osäkerhet i om det fanns några fastställda rutinbeskrivningar och om det fanns så använde de dem inte i sitt dagliga arbete.

Löneenheten på Stadskontoret träffas en gång per vecka och samtliga löneassistenter träffas en gång per månad för att gå igenom nyheter, information och rutiner.

De som arbetar som löneassistenter har historiskt sett arbetat länge på sin tjänst och har därför lång erfarenhet av hantering av löner- och personalkostnader. Hittills har det oftast varit pensionsavgångar som gjort att nyanställningar skett och då har efterträdaren gått bredvid den person som ska sluta sin anställning för att lära sig arbetsuppgifterna.

Kommentar:

För att säkerställa att samtliga medarbetare utför sina uppgifter på ett likformigt sätt bör samtliga rutiner och kontroller beskrivas i en rutinbeskrivning. Rutinbeskrivningen bör innehålla samtliga arbetsmoment som utförs i samband med hanteringen av löner och övriga personalkostnader. Rutinbeskrivningen ska fungera som ett stöd för den anställde i det dagliga arbetet.

Rekommendationer:

- En rutinbeskrivning som innehåller samtliga arbetsmoment för löneadministrationen inom Jönköpings kommun bör tas fram.
- Rutinbeskrivningen ska vara känd i hela organisationen och tillämpas av samtlig personal som arbetar med löneadministration.
- En ansvarig person bör utses som löpande uppdaterar rutinbeskrivningen och informerar om eventuella justeringar/uppdateringar.

3.3 Attestlista

Enligt uppgift från lönechefen ska attestlistor begäras in varje årsskifte. Detta är en uppgift som löneassistenterna ska ansvara för. Det är dock tveksamt om det finns namnteckningsprov på dessa attestlistor.

Enligt uppgift från Skol- och barnomsorgsförvaltningen har de attestlistor med namnteckningsprov och de uppdateras när de blir inaktuella. Vid intervjuer med andra löneassistenter framkom osäkerhet om det fanns någon attestlista och det var inget de använde i det dagliga arbetet.

Då merparten av löneassistenterna har arbetat många år inom Jönköpings kommun är de väl medvetna om vilka personer som är behöriga att skriva under olika handlingar som förekommer i löneadministrationen.

Kommentar:

För att säkerställa att rätt person attesterar olika dokument som ligger till grund för en löneutbetalning är det ett bra stöd att ha en fastställd och aktuell attestlista med namnteckning. Det är även ett hjälpmedel då en vikarie/ersättare ska utföra arbetsuppgifterna

Rekommendationer:

- En attestlista med namnteckning bör sammanställas och lämnas för kännedom till berörda löneassistenter inom Jönköpings kommun.
- En eller flera ansvariga personer bör utses som löpande uppdaterar denna attestlista och som ansvarar för att den lämnas till berörd personal.

3.4 Förändring av lön / lönerevision

Enligt uppgift kan löneassistenterna inte registrera något på sitt egna personnummer. Det är ett antal personer på löneenheten som har högre behörighet p.g.a. att de utvecklar och förvaltar systemet och dessa personer har ingen begränsning till det egna personnumret.

Vid besök hos en löneassistent genomfördes ett test om denna person kunde lägga in poster för utbetalning via lönesystemet på det egna personnumret. Testet gick att utföra utan några hinder eller begränsningar från systemet.

Vid lönerevision görs en kopia av lönesystemet som skapas via HR-plus. Det tänkta löneutrymmet för olika yrkeskategorier läggs på personnivå. PA-konsulter sitter och lägger in de olika buden i HR-plus. Själva körningen över till lönesystemet görs av lönechefen. Ett förhandlingsbrev där den nya lönen framgår ska lämnas till den anställde som ska skriva under detta. Lönesamtal/utfallssamtal i samband med detta ska hållas med samtliga anställda. Ett lönesamtal ska även hållas i samband med utvecklingssamtalet.

Det förekommer vissa lönejusteringar även utanför de stora lönerevisionerna. Det kan förekomma exempelvis vid byte av arbetsuppgifter/funktion.

Det finns lönenivålistor för de flesta tjänster inom kommunen. Denna lista anger olika nivåer och vill man avvika från dessa är det personalchefen på Rådhuset som tar dessa beslut. Dessa lönenivålistor uppdateras vid varje lönerevision.

Kommentar:

God intern kontroll erhålls genom en arbets- och ansvarsfördelning som syftar till att en person ensam inte skall sköta en transaktion i alla led. En lämplig kombination av generella kontroller och olika kontrollmoment inbyggda i system och rutiner gör att en god intern kontroll uppnås.

Ovanstående beskrivna test på det egna personnumret visar att det inte finns någon fastställd rutin för att löpande kontrollera att personalen som arbetar med löner har rätt behörighet.

Rekommendationer:

- För att uppnå en god intern kontroll och för att försöka förhindra fel i det dagliga arbetet bör arbets- och ansvarsfördelningen för löneadministrationen ses över och där det är lämpligt/praktiskt genomförbart införa tvåpersonshantering.
- Det bör fastställas rutiner som löpande kontrollerar att samtliga personer, som har tillgång till HR-plus har rätt behörighet i systemet.
- Så långt det är möjligt bör personal som arbetar med löneadministration ha en begränsning till det egna personnumret.

3.5 Programmerade kontroller

Enligt uppgift finns det inga programmerade kontroller i HR-plus för de moment som berör löneberäkningar. Ex. på programmerade kontroller kan vara att systemet ger en varning vid inregistrering av höga belopp, ex. månadslöner över ett visst belopp osv. Ett flertal löneassistenter vi intervjuat har uttryckt ett önskemål om införande av programmerade kontroller i HR-plus.

Kommentar:

Programmerade kontroller är ett stöd för den anställde ex. vid inregistrering av uppgifter i lönesystemet och det minskar risken för att oavsiktliga fel registreras som ligger till grund för utbetalning av lön.

Rekommendation:

- Ansvariga personer för HR-plus bör undersöka möjligheten till att införa lämpliga programmerade kontroller i systemet. Dessa kontroller minskar risken för felaktigheter och de innebär ett stöd för medarbetarna i det dagliga arbetet.

3.6 Anställningsregistret / Avslutade anställningar

Anställningsregistret innehåller uppgifter från 1973 och rensas ej löpande. Under 2007 fanns det 42 757 personer i anställningsregistret. Av dessa har 18 337 personer erhållit lön under 2007. Detta innebär att det finns 24 420 personer, dvs. mer än hälften, i registret som inte är aktiva. När en person slutar sin anställning vid Jönköpings kommun sätts en avgångskod i befattningsregistret och man betalar ut en slutlön till den anställde. Det finns ett slutdatum på personnivå som gör att dessa personer inte kommer med i framtida lönekörningar.

För att aktivera personer som slutat sin anställning krävs ingen tvåpersonshantering. Vi genomförde ett test med en löneassistent som haft tidigare anställningar inom Jönköpings kommun och den personen kunde själv aktivera en tidigare anställning och lägga in uppgifter som grund för löneutbetalning.

När en person som tidigare varit anställd får en ny anställning vid Jönköpings kommun läggs det upp en ny tjänst på aktuell person och gällande rutin är att man inte aktiverar någon gammal anställning.

Kommentar:

Då anställningsregistret aldrig har rensats förekommer det därmed personer i registret som inte varit anställda och erhållit lön från Jönköpings kommun sedan lång tid tillbaka. Se vidare under avsnitt 4 som rör de ACL-analyser vi genomfört som ett led i denna granskning.

Rekommendationer:

- För att återaktivera en tidigare anställning bör det införas rutiner som innebär en s.k. tvåpersonshantering, dvs. det borde krävas två personer i förening för att aktivera en tidigare anställd.
- För att erhålla en säker administration av löneutbetalningar är det av stor betydelse att så aktuella uppgifter som möjligt finns i systemet. En rensning av anställningsregistret bör därför övervägas och istället kompletteras med en historikdatabas.

3.7 Reseräkningar

Det har under granskningen framkommit att det inte finns några upprättade rutiner som säkerställer att reseräkningar bokförs under rätt år. Kostnaden bokförs när utbetalning sker oavsett när resan ägt rum. De flesta reseräkningar kommer till löneenheten ca. tre till fyra månader efter resetillfället. Det förekommer även reseräkningar som är äldre än ett år.

Kommentar:

För att få en rättvisande bild över kommunens intäkter och kostnader under ett räkenskapsår är det viktigt att underlag i form av t.ex. reseräkningar kommer in i god tid så att det finns möjlighet att bokföra dessa kostnader på rätt år. Eftersläpningar i tiden försvårar kontrollen och ökar risken för dubbelbetalningar.

Rekommendation:

- Rutiner som säkerställer att reseräkningar som avser innevarande räkenskapsår lämnas in i god tid till löneassistenter bör fastställas.

3.8 Manuella kontroller

Löneassistenterna tar ut en lönelista vid brytpunkt 1 (omkring 11-13:e varje månad). Samtliga löneposter läses mot underlag som inkommit den aktuella månaden. Löneassistenten signerar denna lista som en bekräftelse på utfört arbete.

En ny lönelista tas ut vid brytpunkt 2 (omkring 18-20:e varje månad). Denna lista läses mot lönelista 1 för att se att genomförda förändringar slagit igenom samt att inga andra förändringar föreligger. Lönelista 2 signeras av löneassistenten och arkiveras. En kopia av lönelista 2 tillsammans med ett följebrev skickas ut till samtliga arbetsledare/berörda chefer. I följebrevet anges hur lönelistan är uppbyggd, vilka kontroller arbetsledaren /chefen ska utföra samt att de ska skriva under och återsända brevet till löneassistenten.

Löneenheten som tillhör Stadskontoret tar varje månad fram lönelistor på alla anställda som erhåller en nettolön över 25 000 kr. Enligt uppgift får de ca. 40-50 träffar varje månad. De ansvariga löneassistenterna går in på varje person som inte brukar vara med på listan och kontrollerar att uppgifterna är korrekta. Denna kontroll tillkom efter att en lön motsvarande 1 Mkr av misstag betalats ut.

Kommentar:

Då systemet i dagsläget inte har några programmerade kontroller är det av stor vikt att ändamålsenliga och effektiva manuella kontroller genomförs samt att de innefattar samtliga löneutbetalningar under en månad.

Rekommendation:

- Ansvariga personer inom löneenheten bör kontinuerligt arbeta för att utveckla och kvalitetssäkra fastställda kontrollmoment.

4 Registeranalyser - ACL

Vid granskningen har dataanalyser genomförts med hjälp av den standardiserade programvaran ACL, som ofta används av Ernst & Young i analys- och revisionssammanhang. ACL ger möjligheter att gå igenom och analysera den stora mängd information som finns i kommunens löne- och personalsystem HR-plus.

I praktiken har vi gått tillväga på följande sätt. Vi har erhållit datafiler från Jönköpings Kommun som vi har läst in i ACL och skapat till önskat format och därefter har vi kunnat ställa olika frågor och göra analyser.

Analyserna är baserade på uppgifter för perioden januari-december 2007. Antalet anställda som ingår i analysen är 42 757 st. och det är 18 337 st. som har fått lön utbetald. Se vidare avsnitt 3.6 gällande anställningsregistret. Följande analyser har genomförts:

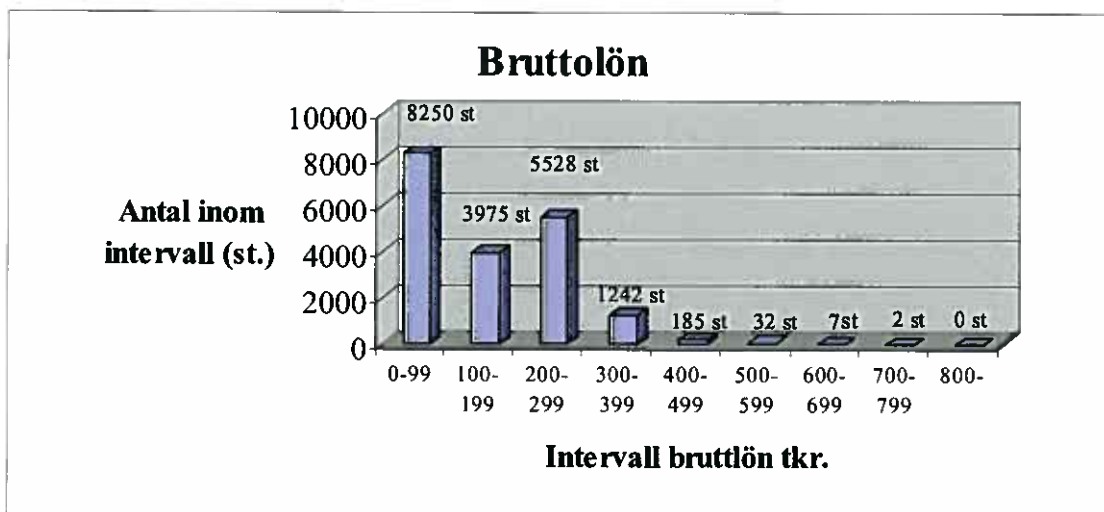
- Dataverifiering, analysen visar högsta och lägsta av antal, å-pris och belopp. Dessutom visas antal positiva och negativa tal, medelvärde m.m.
- Översikt, fördelning av transaktionsbelopp i olika intervall.
- Löneartslista, analysen summerar belopp och antal transaktioner per löneart. De lönearter som använts < 10 gånger listas.
- Höga transaktionsbelopp, transaktionsbelopp högre än 80 000 kr är listade för samtliga lönearter.
- Hög bruttolön, bruttolönen summeras per anställd för analysperioden. De 20 högsta posterna är listade.
- Avstämning uppbördsdeklaration. Förhållandet mellan källskattegrundande lönearter och avdragen skatt.
- Analys av källskatt mot uppbördsdeklaration.
- Dubbla poster, analys av lönetransaktioner där anställningsnummer, löneart, period och belopp är identiska. De 30 största posterna är listade.
- Ogiltiga personnummer, matematisk checksifferkontroll har genomförts på samtliga personnummer.
- Dubbla anställningsnummer.
- Anställda födda före 1940.

4.1 Resultat / Uppföljning av dataanalyserna

I de körningar vi fått avvikande resultat har vi gjort stickprovskontroller mot underlag med hjälp av löneenheten. Vi har i dessa fall kunnat gå in och mer detaljerat se vad som kan vara orsaken till det avvikande resultatet. I de allra flesta fall har avvikelserna haft en förklaring som kunnat verifierats mot underliggande dokumentation. Det har även skett viss granskning av slumpmässigt utvalda underlag för semester, diverse utgiftsutlägg, körjournal, tjänstgöringsrapporter m.m. Inga avvikelser har noterats vid denna del av granskningen.

Nedan redovisas resultatet av vissa utvalda körningar.

4.1.1 Bruttolön



Ovanstående graf visar fördelningen av kommunens personal i olika bruttolöneintervall. Den stora merparten av personalen (92 %) ligger i intervallen upp till 299 999 kr. Denna graf visar att det är 19 221 personer som erhållit lön under 2007. Skillnaden mot den siffra som redovisas under avsnitt 3.6 beror på att i ovanstående körning har fördelning skett utifrån underlaget till källskatt, dvs. skattepliktig inkomst. I avsnitt 3.6 har fördelning skett utifrån anställningsnummer och den inbegriper inte samtliga lönearter som finns med i denna körning.

Utifrån ovanstående uppgifter har en analys av de 20 högsta bruttolönerna gjorts mot underlag. Samtliga berörda personer innehar en direktörs- eller chefsbefattning eller är kommunalråd. Redovisade bruttolöner för dessa personer bedöms vara rimligt mot fastställda månadslöner.

4.1.2 Enskilda transaktionsposter med höga belopp

En uppföljning har gjorts av enskilda transaktioner som motsvarar höga belopp (från +206 085 kr till -103 984 kr). Dessa poster har stämts av mot avtal/underlag som erhållits från löneenheten och de berör till största delen avgångsvederlag och arvoden med tillhörande skatteavdrag. Inga avvikelser har noterats.

4.1.3 Checksifferkontroll

För samtliga personnummer som finns inregistrerade i HR-plus har en s.k. checksifferkontroll genomförts. Inga felaktiga personnummer har identifierats.

4.1.4 Enstaka lönearter

En sammanställning har tagits fram över samtliga lönearter och det har sedan gjorts en analys på lönearter som använts < 10 gånger under 2007. Ett urval av dessa har stämts av mot underlag för löneutbetalningen. Syftet med denna analys är att säkerställa att lönearter som inte används frekvent baseras på ett korrekt underlag. Inga avvikelser har noterats.

4.1.5 Anställda födda före 1940

Denna analys visar att det finns 2 106 personer i anställningsregistret som är födda före 1940, dvs. de är över 67 år. Det är endast 301 st. av dessa som erhållit en lön under 2007. Detta innebär att 1805 st. inte har erhållit någon löneutbetalning från Jönköpings kommun under detta år.

En djupare analys av de personer som är födda före 1940 och som erhållit en lön > 100 000 kr har gjorts. Syftet med denna granskning var att få en bild över vilka yrkeskategorier som var representerade bland dessa personer. Följande yrken fanns representerade i denna grupp; förskollärare, skolvaktmästare, personlig assistent, anhörigvårdare, lärare, undersköterska, kock m.fl.

Enligt uppgift finns det inom Jönköpings kommun ingen policy som berör anställda som uppnått 67 år.

Kommentar / Rekommendation:

- Med rådande arbetsmarknadsläge kan det finnas anledning att diskutera kring frågan om en policy ska tas fram för anställda över 67 år.