

Uppföljande granskning av löne- utbetalningar

Övertorneå kommun

Mars 2021

Fredrik Birkeland



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Avgränsning	3
1.5.	Metod	4
2.	Iakttagelser och bedömningar	5
2.1.	Rutiner, riktlinjer och arbetssätt i löneprocessen	5
2.2.	Registeranalys och stickprov	7
3.	Revisionell bedömning och rekommendationer	8
3.1.	Revisionell bedömning	8
3.2.	Bedömningar mot revisionsfrågor	9
3.3.	Rekommendationer	9

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun har PwC genomfört en uppföljande granskning av den interna kontrollen i löneprocessen med fokus på löneutbetalningar. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen bedriver en tillfredsställande och ändamålsenlig löneutbetalningsprocess med tillräcklig intern kontroll.

Den **sammanfattande bedömningen** är att kommunstyrelsen bedriver en inte helt tillfredsställande och ändamålsenlig löneutbetalningsprocess med en inte helt tillräcklig intern kontroll.

Den sammanfattande bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vi ser att vissa åtgärder har vidtagits med anledning av tidigare lämnade rekommendationer. Till exempel har en mall för beslut om lönetillägg tagits fram och kommunen har ingått ett samarbetsavtal med Haparanda kommun avseende löneadministration i syfte att minska sårbarhetsriskerna och nå ett effektivare arbetssätt. Inom ramen för samverkansprojektet pågår initiativ kring att kartlägga löneprocessen, dokumentera rutiner och skapa enhetliga arbetssätt liksom initiativ kring att digitalisera löneprocessen så långt som möjligt, exempelvis genom e-tjänster och digitala personalakter. Detta ser vi som positivt, även om vi noterar att flera av initiativen är pågående och ännu inte klara. Vi ser att det praktiska samarbetet kring löneadministrationen kan utvecklas ännu mer och att covid-19-pandemin, personalomsättning/pensionsavgångar samt tekniska hinder till del har påverkat i vilken utsträckning samarbetet kunnat utvecklas under år 2020.
- Vi ser att internkontrollarbetet för löneprocessen kan utvecklas, formaliseras och systematiseras. I dagsläget saknas ett systematiskt internkontrollarbete som bygger på riskbedömning och riskhantering, där interna kontrollaktiviteter följs upp och utvärderas i syfte att säkerställa att de är effektiva. Avsaknaden av rutiner och uttalade, skriftliga, förväntningar på vilka kontroller som chefer/arbetsledare förväntas göra i samband med lönekörningen innebär en otydlig roll- och ansvarsfördelning kring den interna kontrollen inom lönehanteringsområdet. I granskningen lyfts till exempel en risk kopplat till att kontaktpersoner kan få utbetalt arvode även om uppdraget avslutats om löneenheten inte får kännedom om att uppdraget ska eller har avslutats.
- Vi har inte identifierat några väsentliga avvikelser eller brister i genomförd registeranalys eller stickprov/verifieringar. I ett anställningsavtal, för en person som nu avslutat sin anställning i kommunen, saknas arbetstagarens underskrift.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att syfte, mål och intentioner med samarbetsavtalet avseende en gemensam, virtuell och platsoberoende löneadministration uppnås genom att öka det praktiska samarbetet, ta fram och implementera enhetliga rutiner och arbetssätt samt att fortsätta digitalisera löneprocessen.
- Stärk den interna kontrollen kopplat till löneutbetalningsprocessen genom att upprätta tydlig rutin/checklista för vilka kontroller som chefer/arbetsledare ska göra. Dokumentera de rutiner och kontroller som lönekontoret gör i syfte att minska sårbarheten.
- Utveckla, formalisera och systematisera internkontrollarbetet inom löneprocessen där kontrollaktiviteter baseras på en riskbedömning med en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt att kontrollaktiviteter följs upp och utvärderas i syfte att säkerställa att de är effektiva.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kostnader för löner och lönebikostnader är en betydande del av en kommuns totala kostnader. Att lönehanteringen är korrekt och innehåller tillräcklig intern kontroll är därför väsentligt.

I slutet av år 2017 genomfördes en granskning av kommunens lönehantering och löneutbetalningar. Utifrån genomförd granskning var revisionens sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen bedriver en i begränsad utsträckning ändamålsenlig lönehantering med en i begränsad utsträckning tillräcklig intern kontroll.

Följande två rekommendationer lämnades efter granskningen:

- Stärk den interna kontrollen kopplat till löneutbetalningsprocessen genom att upprätta tydlig rutin/checklista för vilka kontroller som chefer/arbetsledare ska göra. Dokumentera de rutiner och kontroller som lönekontoret gör i syfte att minska sårbarheten.
- Upprätta riktlinjer för lönetillägg samt utarbeta en mall för beslut om lönetillägg. En enhetlig mall eller blankett skulle kunna utgöra ett tydligt beslutsunderlag för lönetillägg där belopp, period för lönetillägget, motivering samt undertecknande av både arbetsgivaren och arbetstagaren framgår.

Revisorerna har utifrån sin riskbedömning konstaterat att det bör göras en uppföljande granskning av området utifrån perspektivet tillräcklig intern kontroll. Konsekvenserna av bristande rutiner och kontroller kan få både ekonomiska och förtroendemässiga följor.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen bedriver en tillfredsställande och ändamålsenlig löneutbetalningsprocess med tillräcklig intern kontroll. För att besvara syftet har följande två revisionsfrågor formulerats:

- Har åtgärder vidtagits med anledning av tidigare lämnade rekommendationer?
- Visar registeranalys med inriktning på utbetalning av löner några avvikelser?
 - Dubbla löner
 - Höga löner
 - Betalningar till ej anställda personer
 - Felaktiga personnummer i anställningsregistret
 - Lönetillägg

1.3. Revisionskriterier

- Lagstiftning inom området (ffa kommunallagen 6 kap 6 §)
- Kommuninterna föreskrifter och beslut inom området

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen och revisionsår 2020.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och genom registeranalys av löneutbetalningar inom kommunstyrelsens verksamheter för perioden januari-december 2020. Resultatet av registeranalysen har därefter, stickprovsvis, kontrollerats med löneenheten och verifierats mot underlag.

Intervjuer har genomförts med två lönehandläggare vid kommunledningsförvaltningen samt med projektledare för samarbetet mellan Övertorneå och Haparanda kommun avseende gemensam, virtuell och platsoberoende löneadministration. Intervjuerna har fokuserats till att följa upp tidigare lämnade rekommendationer och vilka åtgärder som vidtagits samt eventuella ändringar i löneprocessen som skett sedan förra granskningen.

HR-chef samt de intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Rutiner, riktlinjer och arbetssätt i löneprocessen

2.1.1. Iakttagelser

I tidigare genomförd granskning noterades brister och det lämnades två rekommendationer i syfte att stärka den interna kontrollen i löneprocessen. Dessa var:

- Stärk den interna kontrollen kopplat till löneutbetalnings-processen genom att upprätta tydlig rutin/checklista för vilka kontroller som chefer/arbetsledare ska göra. Dokumentera de rutiner och kontroller som lönekontoret gör i syfte att minska sårbarheten.
- Upprätta riktlinjer för lönetillägg samt utarbeta en mall för beslut om lönetillägg. En enhetlig mall eller blankett skulle kunna utgöra ett tydligt beslutsunderlag för lönetillägg där belopp, period för lönetillägget, motivering samt undertecknande av både arbetsgivaren och arbetstagaren framgår.

Inom ramen för granskningen har en uppföljning gjorts av eventuella ändringar i löneprocessen inklusive processen för löneutbetalningar sedan den tidigare granskningen avseende revisionsår 2017. Efter genomförd processuppföljning konstaterar vi att processen i stort ser ut som tidigare. Den största förändringen avseende lönehanteringen rör det nya samarbetsavtalet om en gemensam, virtuell och platsoberoende löneadministration som Övertorneå kommun har ingått tillsammans med Haparanda kommun (se nedan).

Gemensam löneadministration med Haparanda kommun

Målet med den gemensamma löneadministrationen är att tillvarata den kompetens som kommunerna gemensamt besitter, för att kunna bedriva en effektiv och kvalitetssäkrad löneadministration som säkerställer att kommunerna kan uppfylla sitt huvuduppdrag gentemot medborgarna. Enligt samarbetsavtalet innebär samarbetet att medarbetare i kommunerna gemensamt hanterar den löneadministration som är en förutsättning för att vardera kommun ska kunna fullgöra sina åligganden. De arbetsuppgifter som ska utföras definieras i bilaga till det fyrsidiga samarbetsavtalet. Inom ramen för det nya samarbetet finns en gemensam samordnar- och utvecklarroll som finansieras lika mellan kommunerna.

I intervjuer lyfts att en gemensam löneadministration är ett steg i att minska sårbarhetsrisken som uppstår i mindre kommuner. Samarbetet startade formellt den 1:a januari 2020, men till följd av covid-19-pandemin har implementeringen av samarbetet inte gått helt som planerat och till viss del försenats, exempelvis har fysiska "lära-känna-varandra"-träffar fått ställas in. Vid intervju framgår att det finns vissa gränser mellan kommunerna och att lönehandläggarna i respektive kommun fortfarande i huvudsak arbetar med sin egen kommuns löneadministration. Det lyfts också att det funnits tekniska hinder kopplat till samverkan, fungerande IT-lösningar/system lyfts som en förutsättning för ett framgångsrikt samarbete. Även pensionsavgångar och personalomsättning inom lönefunktionerna samt inom projektets styrgrupp har påverkat förutsättningarna under året.

Enligt samordnaren pågår ett arbete med att upprätta och skapa enhetliga rutiner och arbetssätt liksom att digitalisera löneprocessen. Enhetliga rutiner och arbetssätt liksom en digital process uppges vara kritiska faktorer för en lyckad gemensam löneadministration. I dagsläget finns flera framtagna e-tjänster och det pågår även diskussioner om att införa digitala personalakter då dessa i dagsläget är fysiska och förvaras i respektive kommun, vilket kan försvåra samarbetet. Vidare uppger samordnaren att tanken framåt är att man ska arbeta som en gemensam enhet även kring internkontroll, riskanalyser och kontrollaktiviteter, vilket ännu inte görs.

Lönetillägg

Vid intervju framgår att inga riktlinjer för lönetillägg finns framtagna, däremot att det finns en framtagen mall för lönetillägg som närmaste chef respektive förvaltningschef eller personalchef ska skriva under. I mallen ska bl.a. period, belopp, motivering samt arbetsgivarens underskrift fyllas i. Den underskrivna mallen ska lämnas till någon av de två lönehandläggarna som registrerar lönetillägget i lönesystemet och därefter sorterar in det i en pärm med *aktuella* handlingar. När lönetillägget är avslutat sorteras det in i respektive personalakt. Lönetillägget upphör vid avslut av anställning, annars löper det på till det till-och-med-datum som lönehandläggarna registrerat eller tills ansvarig chef meddelar annat. Genomgång av samtliga lönetillägg sker översiktligt i samband med lönekartläggningen som görs årligen. Vid behov kontaktas berörd chef för kontroll och uppföljning.

Intern kontroll

Vid intervju beskrivs att löneenheten/funktionen inte har någon fastställd internkontrollplan för löneadministration/hanteringen. Löneadministration/hantering ingår inte heller som en del av kommunstyrelsens internkontrollplan för år 2020. Löneenheten uppges inte arbeta systematiskt med någon risk- och väsentlighetsanalys för att identifiera och hantera risker inom löneområdet. De kontroller som genomförs av lönehandläggarna i dagsläget är inte dokumenterade.

I dagsläget finns inte någon dokumenterad rutin eller checklista för vilka kontroller som cheferna/arbetsledarna ska göra inför lönekörning. Det finns en osäkerhet kring vilka kontroller som cheferna/arbetsledarna faktiskt gör, och det finns indikationer på att attest ibland sker felaktigt vid exempelvis semesteruttag eller kompensationsledighet. I intervju lyfts särskilt att det finns risker kopplat till hanteringen av kontaktpersoner inom stöd- och omsorgsförvaltningen där det finns exempel på när utbetalning sker även efter det att brukaren har avlidit eller uppdraget avslutats. Enligt intervju genomför lönehandläggarna ingen kontroll av kontaktpersonerna, utan förlitar sig på att stöd- och omsorgsförvaltningen har en god kontroll och meddelar om någon kontaktperson har avslutat sitt uppdrag.

2.1.2. Bedömning

Har åtgärder vidtagits med anledning av tidigare lämnade rekommendationer?

Vi ser att vissa åtgärder har vidtagits med anledning av tidigare lämnade rekommendationer. Till exempel har en mall för beslut om lönetillägg tagits fram och kommunen har ingått ett samarbetsavtal med Haparanda kommun avseende löneadministration i syfte att minska sårbarhetsriskerna och nå ett effektivare arbetssätt. Inom ramen för samverkansprojektet pågår initiativ kring att kartlägga löneprocessen, dokumentera rutiner och skapa enhetliga arbetssätt liksom initiativ kring att digitalisera löneprocessen så långt som möjligt, exempelvis genom e-tjänster och digitala personalakter. Detta ser vi som positivt, även om vi noterar att flera av initiativen är pågående och ännu inte klara. Vi ser också att det praktiska samarbetet kring löneadministrationen kan utvecklas ännu mer och att covid-19-pandemin, personalomsättning/pensionsavgångar samt tekniska hinder till del har påverkat i vilken utsträckning samarbetet kunnat utvecklas under år 2020.

Vi ser att internkontrollarbetet för löneprocessen kan utvecklas, formaliseras och systematiseras. I dagsläget saknas ett systematiskt internkontrollarbete som bygger på riskbedömning och riskhantering, där interna kontrollaktiviteter följs upp och utvärderas i syfte att säkerställa att de är effektiva. Avsaknaden av rutiner och uttalade, skriftliga, förväntningar på vilka kontroller som chefer/arbetsledare förväntas göra i samband med lönekörningen innebär en tydlig roll- och ansvarsfördelning kring den interna kontrollen inom lönehanteringsområdet.

Utifrån ovan iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

2.2. Registeranalys och stickprov

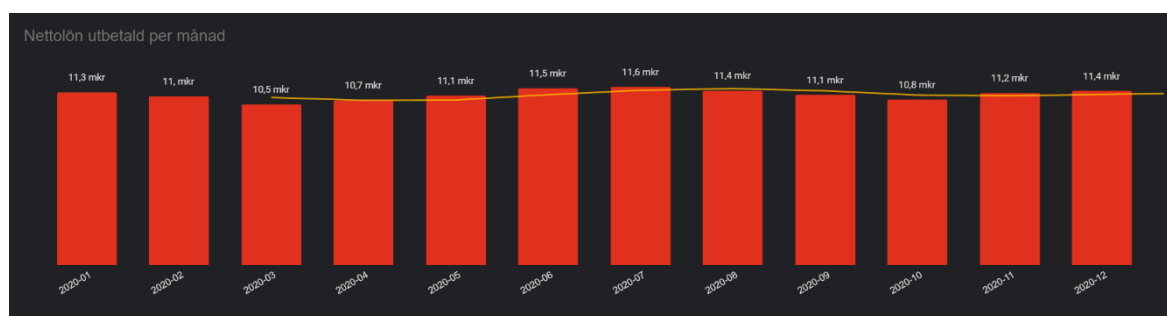
2.2.1. Registeranalys av löneutbetalningar januari-december 2020

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en översiktlig registeranalys av kommunens löneutbetalningar under perioden januari-december 2020. Under perioden har vi identifierat 7 737 utbetalningar till 922 mottagare. Genom lönesystemet och löneutbetalningarna betalas även ersättning ut till god man, kontaktpersoner, förtroendevalda med flera, vilket innebär att det inte rör sig om 922 anställda.

Registeranalysen visar att:

- Inga dubbelutbetalningar har identifierats under perioden (dvs identiska belopp till samma person under samma tidsperiod).
- Inga flertalsutbetalningar har identifierats under perioden (dvs olika belopp/utbetalningar under samma månad till samma person).
- Inga felaktiga personnummer har identifierats i anställningsregistret, men vi noterar att det finns flera anställda som har ett finskt personnummer då de är finska medborgare.
- Utbetald nettolön (inkl. arvoden mm.) per månad ligger jämnt över året mellan 10,5 och 11,6 mnkr. Naturliga variationer är kopplat till när utbetalning av semesterersättning, arvoden till förtroendevalda, kontaktpersoner etc. sker. Fluktuationsanalysen bedöms som rimlig.

Diagram 1. Utbetald nettolön per månad under januari-december 2020



2.2.2. Stickprov anställningsavtal

Inom ramen för granskningen har vi tagit fem stycken stickprov på personer som ej finns med i personalregistret (kan bero t.ex. på att personen avslutat sin anställning eller bytt tjänst och därmed anställning). Vi har kontrollerat att det finns ett giltigt anställningsunderlag under perioden som lönen utbetalades samt gjort en rimlighetsbedömning av utbetald lön i förhållande till tjänst och anställningsavtal inklusive avstämning mot intern lönespecifikation. Vi noterar att arbetstagarens underskrift saknas på ett anställningsavtal, i övrigt har inga avvikelser noterats. Samtliga personer har under år 2020 avslutat sin anställning och finns därmed inte kvar i kommunens personalregister.

Vi har även tagit fem stycken stickprov på utbetalda löner i oktober 2020 och verifierat mot anställningsavtal. Vi har kontrollerat att giltigt anställningsavtal finns och att utbetalt belopp bedöms som rimligt utifrån tjänst och anställningsavtal inklusive avstämning mot intern lönespecifikation. Inga avvikelser har noterats.

2.2.3. Verifiering av utdrag och underlag för lönetillägg

Vid granskningstillfället fanns 17 aktuella lönetillägg i kommunen, att jämföra med 11 stycken lönetillägg vid tidigare granskning (exklusive de 29 lönetillägg som tidigare fanns för förstelärare och lärarlönelyftet, ersättning kopplad till lärarlönelyftet ingår nu i grundlönen).

Vi har verifierat att samtliga 17 lönetillägg har ett skriftligt underlag, att till-och-med-datum är inlagt samt att belopp mellan underlag och lönesystem överensstämmer. Samtliga 17 lönetillägg har ett inlagt till-och-med-datum och beloppen varierar med mellan 250 kr och 4 000 kr per månad. Fyra av lönetilläggen avser lokalt kollektivavtal om utbyte av rast mot måltidsuppehåll som enligt avtalet ger en ersättning i form av lönetillägg om 300 kr per månad för heltidsanställd. För övriga 13 lönetillägg finns beslutsunderlag, i två fall i form av anställningsavtal för begränsad tidsperiod och i resterande fall finns tidigare nämnd blankett. Vi har inom ramen för stickprovskontrollen inte identifierat några avvikelser eller brister.

2.2.4. Bedömning

Visar registeranalys med inriktning på utbetalning av löner några avvikelser?

Vi har inte identifierat några väsentliga avvikelser eller brister i genomförd registeranalys eller stickprov/verifieringar. I ett anställningsavtal, för en person som nu avslutat sin anställning i kommunen, saknas dock arbetstagarens underskrift.

Utifrån ovan iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som uppfylld då inga väsentliga avvikelser har konstaterats.

3. Revisionell bedömning och rekommendationer

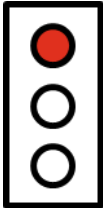
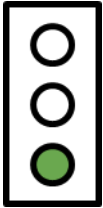
3.1. Revisionell bedömning

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen bedriver en tillfredsställande och ändamålsenlig löneutbetalningsprocess med tillräcklig intern kontroll.

Den **sammanfattande bedömningen** är att kommunstyrelsen bedriver en **inte helt tillfredsställande och ändamålsenlig** löneutbetalningsprocess med en **inte helt tillräcklig intern kontroll**. Bedömningen baseras på sammanvägd bedömning av respektive revisionsfråga enligt nedan. Motivering framgår löpande i rapporten.

3.2. Bedömningar mot revisionsfrågor

Nedan anges bedömningen av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Kommentar	
Har åtgärder vidtagits med anledning av tidigare lämnade rekommendationer?	Ej uppfyllt	
Visar registeranalys med inriktning på utbetalning av löner några avvikelser?	Uppfylld Inga väsentliga avvikelser har konstaterats	

3.3. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att syfte, mål och intentioner med samarbetsavtalet avseende en gemensam, virtuell och platsoberoende löneadministration uppnås genom att öka det praktiska samarbetet, ta fram och implementera enhetliga rutiner och arbetssätt samt att fortsätta digitalisera löneprocessen.
- Stärk den interna kontrollen kopplat till löneutbetalningsprocessen genom att upprätta tydlig rutin/checklista för vilka kontroller som chefer/arbetsledare ska göra. Dokumentera de rutiner och kontroller som lönekontoret gör i syfte att minska sårbarheten.
- Utveckla, formalisera och systematisera internkontrollarbetet inom löneprocessen där kontrollaktiviteter baseras på en riskbedömning med en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt att kontrollaktiviteter följs upp och utvärderas i syfte att säkerställa att de är effektiva.

2021-03-17



Hans Forsström
Uppdragsledare

Fredrik Birkeland
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 2020-11-04. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.