

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

”ELEKTRONISK FAKTURASYSTEM I HORTEN KOMMUNE”

2009/2010



UTARBEIDET AV

Vestfold
Kommunerevisjon

www.vestfoldkommunerevisjon.no

0. SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	5
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET.....	5
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET	5
1.3 HØRING	5
2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
2.1 FORMÅL.....	6
2.2 PROBLEMSTILLINGER.....	6
3. REVISJONSKRITERIER	6
3.1 LOVVERKET	7
4. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET	7
5. FAKTADEL	8
5.1 FAKTURASYSTEM - RUTINER.....	8
5.2 DRIFT OG VEDLIKEHOLD AV SYSTEMET	9
5.3 PROBLEMSTILLING 1:	9
5.3.1 <i>Blir transaksjoner og regnskapsmessige disposisjoner bokført på en fullstendig måte i regnskapsystemet?</i>	10
5.3.2 <i>Er bokførte opplysninger et resultat av faktiske hendelser, vurderinger og vedrører virksomheten?</i>	12
5.3.3 <i>Blir alle opplysninger bokført og spesifisert nøyaktig?</i>	13
5.3.4 <i>Regnskapet er à jour til enhver tid</i>	15
5.3.5 <i>Blir bokførte opplysninger dokumentert tilfredsstillende?</i>	16
5.3.6 <i>Det foreligger sporbarhet mellom dokumentasjon, spesifikasjon og regnskapsrapportering</i>	18
5.3.7 <i>Dokumentasjon, spesifikasjoner og regnskapsrapporter blir oppbevart betryggende</i>	19
5.3.8 <i>Blir regnskapsmaterialet sikret på en forsvarlig måte mot endring, sletting og tap?</i>	20
5.3.9 <i>Skjer bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysningene i samsvar med god kommunal regnskapskikk?</i>	21
5.3.10 <i>Revisors totalkonklusjon problemstilling 1:</i>	22
5.4 PROBLEMSTILLING 2:	24
5.4.1 <i>Reglement</i>	24
5.4.2 <i>Rutiner, metoder og oppfølging</i>	24
5.4.3 <i>Revisors totalkonklusjon problemstilling 2:</i>	26
6. REVISORS ANBEFALINGER	26
7. RÅDMANNENS UTTALELSE	28

0. SAMMENDRAG

Vestfold Kommunerevisjon har undersøkt om Horten kommune har tilrettelagt et tilfredsstillende system, inklusive intern administrativ kontroll, for behandling av elektroniske fakturaer og at kommunen har utarbeidet tilstrekkelig intern dokumentasjon for bruk av fakturasystemet.

For å kunne svare på problemstillingene har revisor gjennomført intervjuer, observasjoner, revisjonshandlinger og dokumentanalyse.

Revisors hovedinntrykk etter undersøkelsen er at Horten kommune har et tilfredsstillende system for behandling av elektroniske fakturaer. Kommunen påbegynte i 2008 endring av økonomireglementet, men dette arbeidet er ikke ferdigstilt pr dato.

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende problemstillinger:

- **Har Horten kommune tilrettelagt for tilfredsstillende behandling av elektroniske fakturaer i sitt regnskapssystem?**

Problemstillingen har 9 underpunkter som gjelder fullstendighet, realitet, nøyaktighet, ajourhold, dokumentasjon, sporbarhet, oppbevaring, sikring og god kommunal regnskapsskikk.

Regnskapsavdelingen har ingen egne kontroller som er rettet mot fullstendighet, men leverandører sender purring dersom betaling ikke mottas. Revisors utsendelse av saldoforespørsler til et utvalg av kommunens leverandører avdekket en kreditnota på kr 253 715,- fra 2006, som ikke var ført i kommunens regnskap.

Regnskapsavdelingen har innhentet oppdatert oversikt over alle som skal ha attestasjons- og anvisningsmyndighet i 2009. Revisjon ser positivt på gjennomgangen av rettigheter i systemet. Planen om å innhente årlige fullmakter for attestasjon og anvisning bør gjennomføres.

Bilagskontroll viste at det er brukt feil konto for noen bilag, dette har betydning for KOSTRA-rapporteringen, da feilene i hovedsak er tilknyttet samme regnskapslinje i hovedoversikten. Regnskapsavdelingens etterkontroll av regnskapet i forbindelse med mva-kompensasjonen fanget opp avdekkede feil vedrørende mva-koder. De kontrollerte bilagene var i hovedsak tilfredsstillende dokumentert.

En stor andel av kommunens fakturaer betales etter forfall og bokføres i en senere periode enn fakturadatoen, slik at kommunens regnskap ikke framstår som à jour ved avslutning av regnskapsperiodene.

Revisjonen etterlyser en rapport som beløpsmessig viser sammenhengen mellom hovedbok og hovedoversiktene.

Horten kommune oppfyller i dag ikke de kravene til arkivering av rapporter som ligger i økonomireglementet. Det kan til en hver tid tas ut rapporter fra systemet. Bilagsdokumentasjon ansees for å være betryggende oppbevart.

Det gjennomføres backup daglig, slik at dataene synes å være tilfredsstillende sikret.

Horten kommunes bokføring, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger ansees for å være i tråd med god kommunal regnskapsskikk. Alle pliktige lister eller spesifikasjoner blir imidlertid ikke arkivert i hht reglementet.

Horten kommune har etter revisjonens vurdering hovedsakelig tilrettelagt for tilfredsstillende behandling av elektroniske fakturaer i sitt regnskapssystem, men revisjonen mener det foreligger forbedringspotensial på flere områder. Det bør vurderes å etablere et sentralt fakturamottak. Dette vil bidra til å sikre fullstendighet i regnskapet, effektivisere fakturabehandlingen ved at den kun blir behandlet en gang ute i virksomhetene og bidra til at regnskapet blir mer à jour ved raskere skanning og overføring til fakturabehandlingssystemet.

- **Har Horten kommune rutiner for den interne administrative kontroll for behandling av elektroniske fakturaer?**

Arbeidet med forenkling og oppdatering av økonomireglementet bør fortsette. Det er viktig at nøkkelkontroller, som skal gjennomføres og dokumenteres, finnes skriftlig. Hvilke kontroller som ansees nødvendig bør fastsettes på bakgrunn av risikovurderinger.

Fakturabehandlingsrutinen i Horten kommune framstår som mer effektiv og sikrere etter innføring av skanning og fakturabehandlingssystemet. Historikken viser når og hvem som har behandlet den enkelte faktura, og tilgjengeligheten til fakturadokumentasjon er forbedret.

Horten kommune har i det vesentligste tilrettelagt for og utarbeidet rutiner og reglementer for den interne administrative kontroll, disse er imidlertid ikke oppdatert for behandling av elektroniske fakturaer.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Generelt

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. Kommuneloven med forskrifter. Kontrollutvalget har ansvar for at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon og at det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse.

Bestilling

Prosjektplan for forvaltningsprosjektet ”**Nytt elektronisk fakturasystem i Horten kommune**”, ble bestilt av kontrollutvalget i sak 08/2009 på møte den 12. februar 2009, for levering innen 31. mai 2009. Vestfold Kommunerevisjons forslag til prosjektplan ble oversendt VIKS den 25.05. Prosjektet ble bestilt i kontrollutvalgets møte 8.10.2009 i sak 24/09.

1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

Revisor har avgrenset prosjektet til å se på transaksjoner knyttet til skannede fakturaer og for periode 1 – 10 i 2009 for et begrenset utvalg. Videre har revisor vurdert om dokumentasjon for slike fakturaer er tilrettelagt innenfor bestemmelser av bokføringslov og forskrift om årsregnskap for kommuner og fylkeskommuner § 2. Kontroll mot underliggende dokumentasjon er ikke gjennomført.

Horten kommune mottar pr i dag ingen elektroniske fakturaer på fil. Kommunen er i begynnelsen av en prosess hvor de undersøker flere ulike alternativer. Hvorvidt dette vil bli innført er pr i dag usikkert. Elektroniske fakturaer vil eventuelt overføres til fakturabehandlingssystemet, og deretter vil behandlingen tilsvare dagens rutine.

Horten kommune startet i 2008 med eBilag. eBilag benyttes til føring av bankinnbetalinger som ikke går over reskonto, interne overføringer og omposteringer. Da eBilag ikke direkte omfatter bokføring av inngående fakturaer, er disse ikke videre omtalt.

Samtidig med prosjektet med innføring av skanning av faktura ble det også kjørt et prosjekt om eHandel. Dette var et system med elektronisk bestilling av varer. Horten kommune sa opp denne avtalen i 2009 da det var få leverandører på markedsplassen. eHandel ligger utenfor vår definisjon av oppgaven og blir ikke nærmere beskrevet.

1.3 HØRING

Rapporten er gjennomgått i møte med rådmannen. Rådmannens uttalelse er tatt inn i rapporten under punkt 7.0.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å sikre at Horten kommune har tilrettelagt et tilfredsstillende system, inklusive intern administrativ kontroll, for behandling av elektroniske fakturaer og at kommunen har utarbeidet tilstrekkelig intern dokumentasjon for bruk av fakturasystemet.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Følgende problemstillinger for prosjektet er vedtatt.

Problemstilling 1:

Har Horten kommune tilrettelagt for tilfredsstillende behandling av elektroniske fakturaer i sitt regnskapssystem, herunder:

- At transaksjoner og regnskapsmessige disposisjoner blir bokført på en fullstendig måte i regnskapssystemet?
- At bokførte opplysninger er et resultat av faktiske hendelser, vurderinger og vedrører virksomheten?
- At alle opplysninger blir bokført og spesifisert nøyaktig?
- At regnskapet er à jour til enhver tid?
- At bokførte opplysninger blir dokumentert tilfredsstillende?
- At det foreligger sporbarhet mellom dokumentasjon, spesifikasjon og regnskapsrapportering?
- At dokumentasjon, spesifikasjoner og regnskapsrapporter blir oppbevart betryggende?
- At regnskapsmaterialet blir sikret på en forsvarlig måte mot endring, sletting og tap?
- At bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysningene skjer i samsvar med god kommunal regnskapskikk?

Problemstilling 2:

Har Horten kommune tilrettelagt for og utarbeidet rutiner for den interne administrative kontroll for behandling og bruk av elektroniske fakturaer?

3. REVISJONSKRITERIER

I følge forskrift om revisjon av kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004, skal det etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjonsprosjekter. Revisjonskriterier er den målestokken revisor gjør sine vurderinger opp mot. Revisjonskriterier kan være lover og forskrifter, samt vedtak fattet av kommunestyret. Videre kan avtaleverk, internt regelverk osv. være kriterier.

Nedenfor følger en oversikt over revisjonskriterier som er brukt i dette prosjektet:

- **Lov om bokføring av 19.11.2004 (FIN) §§ 4, 6, 10 og 13**
- **Løsbladforskrift av 16.12.1992 (Kredittilsynet)**
- **Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) § 2 med hjemmel i kommuneloven**
- **Horten kommunes økonomireglement og andre interne rutiner**

3.1 Lovverket

Helt siden bokføringsloven trådte i kraft fra 2005 har det vært usikkerhet knyttet til i hvilken grad den gjelder for kommunal sektor. KRD har høsten 2009 sendt ut en høring med forslag til nye bokføringsregler for kommuner/fylkeskommuner. Forslaget innebærer at kommuner i det vesentligste skal følge bokføringslovens generelle regler fra og med regnskapsåret 2011.

Bokføringsloven gjelder i dag for kommunale virksomheter som har plikt til å levere omsetningsoppgave for merverdiavgift for den virksomhet som drives, jfr bokføringsloven § 2, 2. ledd. For øvrige deler av kommunens virksomhet gjelder bokføringsreglene gitt i forskrift om årsregnskap og årsberetning § 2.

Kommuner har tidligere vært pålagt å følge løssbladforskriften av 16.12.1992 fastsatt med hjemmel i regnskapsloven av 1977. Bokføringslovens regler bygger i stor grad på regnskapsloven av 1977 og løssbladforskriften. På denne bakgrunn antar departementet at det på mange områder allerede er samsvar mellom bokføringsreglene i forslaget og bokføringspraksis i kommunene.

4. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

Revisjonen har blant annet gjennomført:

- Oppstartsmøte med rådmann
- Intervjuer og observasjoner i økonomi- og regnskapsavdelingen
- Avklaring av spørsmål med IT-avdelingen
- Test av kontroller
- Utsendelse av saldoforespørsler
- Dokumentanalyse
- Slutt møte med rådmann og stab

Vestfold Kommunerevisjon vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon til vår rapport.

5. FAKTADEL

I dette kapittelet vil vi først si litt om hvordan fakturasystemet fungerer og hvordan Horten kommune har organisert arbeidsdelingen med drift og vedlikehold av systemet. Videre tar vi for oss prosjektets problemstillinger, besvarer disse med innhentet opplysninger samt resultat fra revisjonshandlingene. Resultatet vurderes opp mot revisjonskriteriene.

5.1 Fakturasystem - rutiner

Horten kommune benytter i dag økonomisystemet Unique, som leveres av Visma Unique. Unique Fakturabehandling inngår sammen med Unique Skanning i den elektroniske mottaksbehandling og saksbehandling av inngående fakturaer. Horten kommune har skannet inngående fakturaer siden 2005.

Inngående fakturaer fra leverandører sendes til den enkelte avdeling i kommunen som har kjøpt varen/tjenesten. Det påføres konto og brukerident til den som skal kontere fakturaen før den sendes til regnskapsavdelingen for skanning. Alle fakturaer skannes. Bilag som inneholder opplysninger om navn skal sladdes ute i virksomhetene og påføres kode/ vedtak som identifiserer personen i virksomhetens interne system. Nødvendig underdokumentasjon skal vedlegges og blir også skannet.

Ved skanning kontrolleres beløp, fakturanummer, leverandørnavnet, kid og forfallsdato. Dagens tolkeprogram som "leser" fakturaene i Unique Fakturabehandling stopper ofte opp, og opplysninger må legges inn manuelt.

Ansatte som har ubehandlede fakturaer liggende i systemet får daglig varsel om dette på mail. Alle som konterer og kontrollerer fakturaer, skal i tillegg til påføring av kontostreng og koder, kontrollere beløp, fakturanummer, leverandørnavn, kid og forfallsdato. Den som attesterer skal blant annet påse og signere for at den fakturerte varen/ tjenesten er mottatt og i samsvar med bestilling. I anvisning ligger godkjenning av beløpet til utbetaling og anviser skal påse at budsjetttrammer overholdes, disponering av budsjettmidlene er i henhold til forutsetningene og at attestasjon og kontroll er foretatt av de personer som er tillagt oppgaven.

Fakturaer skannes i bunker med bunkenummer som kan finnes igjen på bilde "forsystem" i økonomisystemet. Papirfakturaene oppbevares i 10 år. I skanningssystemet ligger det innebygd kontroll når samme fakturanummer er benyttet tidligere for den aktuelle leverandør, i tillegg kommer det opp melding når fakturadato er mer enn 60 dager tilbake i tid. Ved regnskapsavdelingen følges det opp at skannede fakturaer blir behandlet og ikke blir liggende i systemet etter forfall. Filer med godkjente fakturaer overføres til regnskap daglig. Ved overføring til økonomisystemet tildeles fakturaen bilagsnummer.

Det er mulig å slette fakturaer før de er overført til økonomisystemet. Fakturaer kan også sendes tilbake i fakturabehandlingssystemet dersom det er mangler eller feil som må korrigeres.

Ved regnskapsavdelingen er det to ansatte som har administratorrettigheter i systemet og som blant annet kan gi tilganger i systemet. Det er kun de ansatte ved regnskapsavdelingen som har tilgang til regnskapsføring.

5.2 Drift og vedlikehold av systemet

Horten kommune har inngått serviceavtale og driftsavtale med Visma Unique. Det er ansatte ved Visma Unique som legger inn alle endringer og gjennomfører vedlikehold og oppgraderinger av systemene.

Driftsansvaret for økonomisystemet med tilhørende applikasjoner ligger hos Visma Unique, selv om database og applikasjoner kjøres på Horten kommunes servere. Avtale om vedlikehold av Uniques systemer er beskrevet i kontrakten for den enkelte programvare.

Alle endringer i applikasjoner blir foretatt av Visma Unique. Mindre endringer legges inn uten at regnskapsavdelingen blir informert. Andre ganger får regnskapsavdelingen tilsendt applikasjoner som blir videresendt til teknisk avdeling i Visma Unique. Horten kommune utarbeider ingen rapporter for driften eller endringer av applikasjoner. Ved endringer i systemet ligger det informasjon om hva de forskjellige revisjonene inneholder av endringer inne i systemet.

Horten kommune har ikke mottatt egen dokumentasjon fra Visma Unique som viser økonomisystemets oppbygging og virkemåte. Oppdatert informasjon om systemet ligger under "Hjelp-funksjonen" sammen med øvrig informasjon om systemet. Når en ny modul introduseres mottar kommunen en beskrivelse av produktet. For elektronisk fakturabehandling foreligger det en beskrivelse som viser hvordan man behandler fakturaer i Unique Fakturabehandling.

Systemet logger alt som gjøres i systemet. Dersom kommunen i ettertid vil ha behov for å se nærmere på enkelte forhold, vil dette være mulig med hjelp fra systemleverandør.

It-avdelingen kjører standardisert backup-jobber for sikring av data. IT kjører system-backup hver natt. Det finnes en kopi av backup i Horten rådhus, i tillegg til en katastrofe-backup utenfor rådhuset. System-backup er statisk og det er ikke behov for versjonshåndtering.

Visma Unique står for data-backup. Det kjøres full backup hver kveld, og ellers hver time eller halvtime dagen igjennom. Backup kjøres ut på filer som IT-avdelingen deretter tar backup av og kjører ut på tape.

5.3 Problemstilling 1:

Problemstilling 1 består av ni underpunkter. I det etterfølgende vil en ta for seg hver underproblemstilling i eget punkt.

Har Horten kommune tilrettelagt for tilfredsstillende behandling av elektroniske fakturaer i sitt regnskapssystem, herunder:

- At transaksjoner og regnskapsmessige disposisjoner blir bokført på en fullstendig måte i regnskapssystemet?
- At bokførte opplysninger er et resultat av faktiske hendelser, vurderinger og vedrører virksomheten?
- At alle opplysninger blir bokført og spesifisert nøyaktig?
- At regnskapet er à jour til enhver tid?
- At bokførte opplysninger blir dokumentert tilfredsstillende?

- At det foreligger sporbarhet mellom dokumentasjon, spesifikasjon og regnskapsrapportering?
- At dokumentasjon, spesifikasjoner og regnskapsrapporter blir oppbevart betryggende?
- At regnskapsmaterialet blir sikret på en forsvarlig måte mot endring, sletting og tap?
- At bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysningene skjer i samsvar med god kommunal regnskapsskikk?

5.3.1 Blir transaksjoner og regnskapsmessige disposisjoner bokført på en fullstendig måte i regnskapssystemet?

Et regnskapssystem kan bestå av både manuelle og elektroniske elementer, og er verktøyet som benyttes i prosessen med å bokføre og sammenstille de bokførte opplysningene. Regnskapssystem er dermed ikke begrenset til IT-applikasjonene.

For at regnskapssystemet skal gi tilfredsstillende grunnlag for den pliktige regnskapsrapporteringen er det en forutsetning at alle transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner er bokført.

I dag mottar den enkelte avdeling eller virksomhet i kommunen fakturaer fra leverandør. Disse påføres brukerident til ansatt som konterer og sendes tilbake til økonomiavdelingen for skanning. Økonomiavdelingen skanner alle fakturaer som mottas, men de har ingen mulighet til å kontrollere at alle fakturaer som er mottatt ute i virksomhetene blir sendt til skanning.

Det er ikke alle fakturaer som har vært ute i en virksomhet tidligere, økonomiavdelingen mottar også noen fakturaer direkte, avhengig av fakturaadresse. Ved puring og inkassovarsel innhenter økonomiavdelingen kopi av faktura og følger opp at denne ikke har vært bokført tidligere.

Revisors gjennomgang

For å få bekreftet fullstendigheten i kommuneregnskapet har revisjon sendt ut saldoforespørsler til 15 av kommunens leverandører. Det er mottatt svar fra 13 av leverandørene. Revisjonen avdekket avvik ved tre av leverandørene.

I det ene tilfellet har ikke kommunen ført en kreditnota fra 2006, slik at det er betalt kr 253 715,- inklusiv mva for mye. Leverandør har ikke gitt tilbakemelding om dette, og kommunen står med tilgodehavende. For samme leverandør manglet det en mindre faktura i kommunens regnskap i 2008 på kr 10 664,-. I tillegg ble det bokført og utbetalt kr 6 000 for mye for en faktura fra 2006. Bruttobeløpet framkom ikke av den skannede fakturaen og beløpet var feil registrert i fakturasystemet.

For den andre leverandøren var det to fakturaer fra 2009 som ikke var bokført på kontrolltidspunktet. Den ene ble bokført etter kontrollen, den hadde ligget i systemet fra periode 3. Den andre fakturaen er datert i september, og leverandør har i ettertid skrevet kreditnota.

Det siste avviket går på fakturanavn og adresse. Kommunen har godkjent og betalt en faktura på kr 166 367,04 som var adressert til en annen av kommunens leverandører, for arbeid ved

en av kommunens barnehager. Denne fakturaen tilfredsstiller ikke formalkravene og skulle vært returnert leverandør med opplysninger om riktig navn og fakturaadresse.

Revisjonen har også foretatt en gjennomgang av leverandørreskontroen. Det er 20 leverandører som har åpne poster i perioden fra 2000 – 2008. Kommunens tilgodehavende er kr 49 304, mens gjeldspostene utgjør kr 18 078.

Revisjonen har også hatt en gjennomgang av at det foreligger skannet faktura for en utvalgt bilagsserie. Alle de kontrollerte bilagsnumrene fra bilagsserien skannede bilag, hadde et tilhørende skannet dokument. Eventuelle mangler ved dokumentasjon omtales senere.

I 2008 var det flere hull i bilagsserien for skannede bilag. Flere av de manglende numrene skyldes feil i Unique. Horten kommune hadde dokumentasjon for de fleste av de manglende bilagsnumrene. Flere fakturaer var tilknyttet samme bilagsnummer, men hadde 0 som bilagsnummer. Fakturaene med bilagsnummer 0 er senere registrert med eget bilagsnummer. Alle fakturaene er registrert, men feilen har medført hull i bilagsnummerrekkefølgen. Feilen ble meldt til Unique. I ett av tilfellene kan det se ut som fakturaen ble slettet i fakturabehandlingssystemet etter bilagsnummeret var produsert, men før endelig bokføring i regnskapet. I 2009 har det ikke vært hull i bilagsserien pr 30.10.09.

Revisors vurdering:

Fullstendighet er et av de grunnleggende bokføringsprinsipper i bokføringsloven. Kravet til fullstendighet kommer ikke like tydelig fram i § 2 i forskrift om årsregnskap og årsberetning, men det følger av Kommuneloven § 48 pkt 2 at årsregnskapet skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året.

Regnskapsavdelingen har ingen egne kontroller rettet mot fullstendighet, utover den kontakt kommunens leverandører tar med kommunen når de etterlyser betaling av fakturaer. Dette vil i de fleste tilfeller også være tilstrekkelig, da leverandørene sender purringer dersom de ikke får betalt. Det er en økt risikoen for feil ved mottak av kreditnotaer, dersom disse ikke føres i kommuneregnskapet. Det er ingen automatikk i at Horten kommune får tilbakebetalt for mye utbetalt til leverandør, det er avhengig av leverandørens rutiner.

En gjennomgang av leverandørreskontroen i Horten kommune avdekket at det er flere leverandører som har mindre åpne poster helt tilbake til år 2000. Revisjonen vil anbefale en årlig gjennomgang av leverandørreskontro, og at det samtidig sendes saldoforespørsler til de leverandører som har gamle åpne poster.

Leverandørene sender fakturaen direkte til den enkelte virksomhet. Det betyr at virksomhetene må håndtere fakturaene to ganger. Først på papir, hvor brukeridentiteten til de ansatte som skal kontere den skannede fakturaen påføres. Ofte noteres også kontering manuelt på fakturaen. Dernest må den skannede fakturaen behandles.

Ved at virksomheten først har mottatt fakturaen får økonomiavdelingen opplysninger om hvem fakturaen skal sendes til, slik at skanningsprosessen blir mer effektiv. Det vil imidlertid foreligge en risiko for at alle fakturer og kreditnotaer ikke kommer til skanning. Dette viser også revisjonens gjennomgang av bilag, ved at det er skannet enkelte purringer og inkassovarsler.

Fra revisjonens ståsted framstår en rutine med sentralt fakturamottak som en mer sikker rutine i forhold til fullstendighet i regnskapet. Alle fakturaer og kreditnotaer vil bli fortløpende skannet, slik at det ikke er noe som blir borte ute i avdelingene.

Ved hull i bilagsserien bør det også for skannede fakturaer lages et dokument som forklarer årsaken til manglende bilagsnummer. Kontrollen avdekket en feil i Unique, som ser ut til å være forbedret i 2009.

5.3.2 Er bokførte opplysninger et resultat av faktiske hendelser, vurderinger og vedrører virksomheten?

Fakturaene som ligger til grunn ved regnskapsføringen må være et resultat av faktiske disposisjoner som vedrører kommunen. Etter økonomireglementet skal fakturaer være kontrollert og etterregnet, samt attestert av en som har nødvendig grunnlag for å kontrollere at ordren er i samsvar med de underliggende forhold og følger fastsatte regler. Den som attesterer må påse at det er påført opplysninger som er nødvendige for riktig betaling, postering og kontroll. Det enkelte utbetalingsoppdrag skal være anvist før betaling finner sted. Attestasjon og anvisning skal foretas av to forskjellige personer.

Horten kommune har reglement for attestasjon, anvisning, rekvisisjon og innkjøp. For kjøp av varer og tjenester skal det i følge rekvisisjonsreglementet som hovedregel foreligge skriftlig rekvisisjon, dersom det ikke er inngått egen avtale i forkant eller kjøpet er gjennom kommunens innkjøpsavtaler. Rekvisisjon eller pakksedel skal kvitteres ved varemottak før de sendes til den som skal attestere. Etter attestasjonsreglementet er dette nødvendige underbilag som skal følge posteringsordreskjemaet. Attestasjonsberettigede signerer blant annet for at varen faktisk er mottatt eller tjenesten levert og at faktura er i overensstemmelse med bestilling, varemottak eller tjenesteutførelse.

I fakturabehandlingssystemet ligger det sperrer slik at bilag som ikke er attestert og anvist ikke vil være mulig å overføre til økonomisystemet. I systemet ligger det kontroll om at det er to ulike personer som attesterer og anviser en faktura.

Revisors gjennomgang

For 2009 har regnskapsavdelingen innhentet oversikt over alle som skal ha attestasjons- og anvisningsmyndighet. Det har vært en gjennomgang og opprydding slik at ansatte som har sluttet ikke ligger inne med tilganger. Revisjonen har foretatt en kontroll av at de som har attestert og anvist stemmer med de som har slik fullmakt. Det ble avdekket ett avvik. En ansatt har anvist på et område som det av delegeringsskjema framkom at vedkommende kun har attestasjonsmyndighet for. Når en ansatt både kan attestere og anviser på flere ansvar og tjenester ligger det ikke sperrer inne i systemet mellom attestasjon og anvisning, dette må den ansatte selv passe på.

Revisjonen har gjennomført en bilagskontroll for et utvalg bilag, der vi har kontrollert at bilagene er originale. Skannede fakturaer regnes som originale når det står faktura og ikke fakturakopi, purring eller inkassovarsel på dokumentet. Alle fakturaene var originale.

Revisjonen har også gjennomført en kontroll med utplukk fra papirfakturaene. Av 50 papirfakturaer var det 3 purringer og inkassovarsler. Det betyr at ikke alle fakturaer kommer til skanning. Det ble samtidig kontrollert at opprinnelig faktura ikke er bokført i regnskapet.

Av de kontrollerte bilagene var det et fåtall som hadde rekvisisjon vedheftet. Revisjonen har ikke kontrollert i hvilken grad fakturaen etter innkjøpsreglementet burde hatt rekvisisjon. Regnskapsavdelingen skanner ikke pakksedler når opplysningene framkommer av faktura.

Ved bilagskontrollen foretok revisjonen en vurdering av fakturaens innhold i forhold til gjeldende virksomhet. Med unntak av fakturaer som hadde for svak dokumentasjon, ga kontrollen ingen indikasjoner på at fakturaene ikke virket rimelige sett i forhold til driften i virksomheten. Alle fakturaene var attestert og anvist.

Revisors vurdering:

Realitet er et annet av de grunnleggende bokføringsprinsipper i bokføringsloven. Det vil si at de bokførte opplysninger er et resultat av faktisk inntrufne hendelser eller regnskapsmessige vurderinger og gjelder virksomheten. I Horten kommune ivaretas realitetsbegrepet gjennom økonomi, attestasjons- og anvisningsreglementet.

Revisjon ser positivt på gjennomgangen av rettigheter i systemet som ble påbegynt høsten 2008. Planen om å innhente årlige fullmakter for attestasjon og anvisning bør gjennomføres. Kommunen bør for hvert regnskapsår ha en oversikt over hvem som har hatt fullmakter til å attestere og anvise som en del av kommunens interne kontrollrutiner i regnskapssystemet.

Revisjonens gjennomgang viste at enkelte fakturaer ikke kommer til skanning ved at kommunen mottar betalingsvarsel og inkassokrav som skannes. Dette øker risikoen for dobbeltføring i regnskapet, samtidig som kommunen blir belastet med ekstra gebyr og eventuelt forsinkelsesrenter.

En vurdering av fakturaens innhold i forhold til gjeldende virksomhet, ga ingen indikasjoner på at fakturaene ikke tilhørte driften i virksomheten. Alle de kontrollerte fakturaene var attestert og anvist.

5.3.3 Blir alle opplysninger bokført og spesifisert nøyaktig?

Alle opplysninger blir bokført og spesifisert nøyaktig, betyr at alle bokførte opplysninger skal være korrekte. Dette gjelder beløp, konto, mva-koder og eventuelt andre koder, dato og dokumentasjonshenvisning.

Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner gir bestemmelser om rapportering til staten på funksjons- og artsnivå (KOSTRA). I følge økonomireglementet er den interne kontoplanen for Horten kommune valgfri, men alle konti skal knyttes opp mot KOSTRA-kontoplanen. Kontostrengen i Horten består av dimensjonene Ansvar, Tjeneste og Art. I kommunen er artsbegrepet utvidet med et siffer og i utgangspunktet benyttes tilsvarende arter som KOSTRA.

Ved skanning av bilag kontrolleres det riktig leverandør, beløp, bankkontonummer og kidnummer. Den som attesterer skal påse at det er påført opplysninger som er nødvendige for riktig betaling, postering og kontroll.

Revisors gjennomgang

Revisjonen har hatt en kontroll av 50 papirfakturaer mot bokførte opplysninger. Det ble avdekket to avvik. En faktura var registrert med beløp uten mva. Totalbeløpet for fakturaen framkom på fakturaens side 2. For den andre fakturaen var kid-nummeret ikke registrert. Manglende kid gjør at kommunens betaling til leverandør ikke automatisk blir koblet til kommunens faktura i leverandørens regnskap.

Ved bilagsgjennomgangen basert på tilfeldig utplukk ble beløp, bruk av riktig konto, leverandørskonto og mva-koder kontrollert. Det ble avdekket enkelte mindre avvik. Når kontering er delegert er det mange som konterer, og det er varierende kjennskap til reglene. Av de 150 kontrollerte bilagene ble det avdekket føring på feil art for 13 bilag. Flere av bilagene gjelder samme type feil. For enkelte bilag var informasjonen ikke tydelig i forhold til hva fakturaen gjelder, slik at en vurdering ikke var mulig.

Det ble ikke avdekket avvik vedrørende riktig leverandør. Leverandørnavn i kommunens leverandørregister var ikke oppdatert med navneendringer for et par av leverandørene.

Bilagskontrollen avdekket feil bruk av mva-koder for 5 bilag. Feilene ble avdekket og korrigert av regnskapsavdelingens egen gjennomgang av regnskapet i forbindelse med mva-kompensasjonen for 5. termin.

Det ble også kontrollert at fakturaene var adressert til kommunen. Mange av fakturaene er adressert direkte til virksomheten uten at Horten kommune framkommer. En faktura var ikke adressert til kommunen og den manglet fakturanummer. Dette gjelder utbetaling til privatperson som har organisasjonsnummer.

Revisors vurdering:

Opplysninger skal bokføres og spesifiseres korrekt og nøyaktig etter bokføringsloven. Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner gir detaljerte bestemmelser blant annet om funksjons- og artsinndelingen.

Ved revisjonens kontroll av papirfakturaer mot bokførte opplysninger, ble det avdekket to avvik som ikke ble avdekket ved behandling av fakturaen, hvorav den ene var med for lavt beløp. For den øvrige bilagskontrollen ble det ikke avdekket avvik i forhold til beløp, slik at omfanget av feilregistrering mellom faktura og regnskap basert på totalt antall kontrollert fakturaer er på 0,5 %, noe som ansees å være akseptabelt.

Ved regnskapsavdelingen i Horten kommune er det en månedlig gjennomgang av regnskapet i forbindelse med mva-kompensasjon. I denne kontrollen blir mange feil fanget opp og korrigert. Denne kontrollen er viktig for at kommunens regnskap blir mest mulig riktig og nøyaktig ført.

Det er brukt feil konto for flere bilag, noe som har betydning for KOSTRA-rapporteringen.

Avdekkede avvik er forhold som skulle vært fanget opp ved attestasjon og anvisning. Det er ikke avdekket svakheter eller avvik som går på it-systemet.

Horten kommune er en organisasjon med ett regnskap. Fra revisjonens ståsted er det naturlig at alle fakturaer er adressert til Horten kommune med avdeling som underadresse.

Utbetalinger til privatpersoner med organisasjonsnummer som ikke driver næring med egen kontoradresse bør alltid gå om lønssystemet og innberettes som utbetaling til selvstendig næringsdrivende.

5.3.4 Regnskapet er à jour til enhver tid

Kravet til ajourhold gjennom året etter bokføringslovens bestemmelser er begrenset til å gjelde transaksjoner og periodiseringer som følger av pliktig regnskapsrapportering. Det vil si at alle utgående og inngående fakturaer sammen med inn- og utbetalinger i gjeldende periode, må bokføres for at regnskapet skal være à jour. Tilsvarende følger det av § 2, 6. avsnitt i forskrift om årsregnskap og årsberetning at kommunen løpende skal registrere alle inntekter og innbetalinger, utgifter og utbetalinger innen fristen for rapportering etter kommuneloven § 49. Kvartalsvis rapportering til statlige myndigheter skal oversendes til Statistisk sentralbyrå innen følgende frister: 20. april for 1. kvartal, 5. august for 2. kvartal, 20. oktober for 3. kvartal og 20. januar i påfølgende år for 4. kvartal.

Krav til ajourhold i økonomireglementet er at alle bilag skal registreres i økonomisystemet fortløpende. I tillegg fastslår økonomireglementet at regnskapet skal avlegges etter anordningsprinsippet.

I Horten kommuneregnskap stenges en regnskapsperiode om ettermiddagen den 11. i påfølgende måned, eller nærmeste virkedag når den 11. er i helgen. Det er muligheter til å kjøre ut rapporter fra den 12. Før perioden stenges kontrolleres det at alle ebilag og skannede fakturaer er med.

Tilbakemeldingene fra leverandørene på saldoforespørslene som ble sendt ut for perioden 01.01. – 30.09.09, viste at kommunen bokfører en stor andel av fakturaene i en senere periode enn sine leverandører. I leverandørenes reskontro var det fakturaer inkl mva for over kr 18 mill som ikke var bokført i tilsvarende periode i kommuneregnskapet. Det vesentligste av beløpet gjelder investeringsregnskapet.

Bilagskontrollen avdekket også at fakturaer bokføres i en senere periode enn fakturadatoen. Av de kontrollerte fakturaene var 48 av 151 dvs 31,8 % ført i en senere periode i forhold til fakturadatoen. Det er da ikke tatt hensyn til de med fakturadato i 2008 som gjelder 2009 og som er riktig periodisert etter anordningsprinsippet.

Fakturaer med fakturadato i slutten av måneden får kort behandlingstid før perioden stenges.

Fra fakturabehandlingssystemet har revisjonen mottatt en rapport pr 18.11.09 som viser hvor mange fakturaer som var til behandling på rapportens utskriftstidspunkt.

	Beløp	Antall	Forfalt beløp	Antall
Til kontering	11 586 995,88	215	211 335,65	64
Til attestering	145 525,41	26	25 135,86	10
Til anvisning	5 318 952,60	205	660 660,44	49
Totalt	17 051 473,89	446	897 131,95	123

Oversikten viser fakturabeløp på bilagene som ligger i systemet, antall fakturaer, beløp og antall bilag som er forfalt. Av de fakturaene som lå i systemet pr 18.11 var 27,6 % forfalt.

Periode 10 er stengt i regnskapet men en stor andel av fakturaene, også for de som ikke er forfalt, gjelder periode 10. Det er 215 av bilagene som har fakturadato i periode 10 og 8 av bilagene har fakturadato i periode 5 til periode 9. Av de bilagene som lå i systemet til behandling 18.11., vil 50 % bli bokført på en senere periode i regnskapet enn fakturadatoen tilsier. Bilag fra periode 5 – 8 vil også være foreldet i forhold til mva-kompensasjon for 6. termin.

Revisors vurdering:

Etter bokføringsloven skal opplysninger bokføres og spesifiseres så ofte som opplysningenes karakter og den bokføringspliktige virksomhetens art og omfang tilsier. Her er det mva-loven som setter den strengeste begrensingen for de som leverer terminoppgaver for mva. Bokføring må være à jour innen fristene for pliktig regnskapsrapportering. Horten kommune leverer mva-oppgaver, og regnskapet for en måned stenges den påfølgende måned.

En stor del av fakturaene blir bokført i en annen måned enn de tilhører, ut fra dette er Horten kommunes regnskap ikke løpende à jour ved månedsavslutningen. Fakturaer blir ikke ført i lik periode som fakturadato og hos leverandør. Sen behandling som medfører sen bokføring av fakturaene kan også medføre at Horten kommune taper mva-kompensasjon.

Sen registrering av fakturaer har betydning for kommunens rapportering gjennom året. KOSTRA-rapportering, tertialrapportering og enhetenes månedsrapportering vil alle ha et betydelig etterslep i ubehandlede fakturaer ved rapportering gjennom året.

Når mange fakturaer betales etter forfall er det nærliggende å anta at Horten kommune betaler mye i forsinkelsesrenter. Etter KOSTRA-veilederen skal forsinkelsesrenter føres på art 500 renteutgifter. I Horten kommunes regnskap er det kun ført renteutgifter på to ansvar utover finans med totalt kr 831,- pr periode 10. Horten kommune har imidlertid opprettet konto 1132 som heter forsinkelsesrenter, her er det pr periode 10 ført kr 9 401 i driftsregnskapet, og kr 5 287 i investeringsregnskapet, i tillegg til renter vedr rettsforlik. Av de tre puringene/inkassovarsler som ble avdekket var det beregnet renter med totalt kr 601,- på to av bilagene. Forsinkelsesrentene på disse bilagene ble ført på arten som fakturakostnaden gjelder. Regnskapet viser ikke fullstendige beløp for betalte forsinkelsesrenter. Konto for forsinkelsesrenter bør endres i samsvar med KOSTRA-arten og informasjon om føring av forsinkelsesrenter bør sendes til virksomhetene.

For å få fakturaer raskere behandlet i systemet bør det vurderes å opprette sentralt fakturamottak og skanne fakturaene ved mottak. Det kan også vurderes om det er hensiktsmessig å gi frister for hvor lenge en faktura skal ligge til behandling i systemet.

5.3.5 Blir bokførte opplysninger dokumentert tilfredsstillende?

Bokføringsloven gjelder for de som har regnskapsplikt etter regnskapsloven, plikt til å levere næringsoppgave etter ligningsloven eller omsetningsoppgave etter merverdiavgiftsloven. Det betyr at de fleste av kommunens leverandører er omfattet av bokføringsloven.

Etter bokføringsloven skal bokførte opplysninger være dokumentert. Dokumentasjonen skal utstedes med et korrekt og fullstendig innhold og vise de bokførte opplysningenes berettigelse. Dokumentasjonen skal ikke endres etter utstedelse. Dersom dokumentasjonen består av flere dokumenter, skal det være referanse fra primærdokumentet til øvrige dokumenter.

Dokumentasjon av salg av varer og tjenester skal minst inneholde:

1. Nummer og dato for utstedelse av dokumentasjonen,
2. angivelse av partene,
3. ytelsens art og omfang,
4. tidspunkt og sted for levering av ytelsen,
5. vederlag og betalingsforfall, og
6. eventuell merverdiavgift og andre avgifter knyttet til transaksjonen som kreves spesifisert i lov eller forskrift. Merverdiavgift skal angis i norske kroner.

I § 2 i forskrift om årsregnskap og årsberetning heter det at alle registrerte økonomiske data skal være legitimert. I merknadene er det medtatt at økonomisk data skal være legitimert med dokumentasjon som viser deres berettigelse.

Etter økonomireglementet skal registreringer i hjelpesystem og regnskapssystem være dokumentert med originale regnskapsbilag. Dersom det ikke framkommer av regnskapsbilag hva posteringen omfatter skal nødvendig dokumentasjon vedlegges regnskapsbilaget, eller det skal være en referanse til arkiv eller system hvor dokumentasjon finnes.

Revisors gjennomgang

I forbindelse med bilagskontrollen ble også dokumentasjonen av fakturaene vurdert. Det var kun underdokumentasjon som framkom av bilaget som ble kontrollert. Fakturaer som henviste til avtale og lignende ble ikke nærmere fulgt opp. Skannede bilag vil være fakturaer fra leverandører som er omfattet av bokføringsloven. Dokumentasjon er derfor vurdert opp mot bokføringslovens krav.

Angivelse av selger skal minst omfatte selgers navn og organisasjonsnummer. Selgere som er registrert i merverdiavgiftsmantallet skal ha bokstavene MVA etter organisasjonsnummeret. Dersom faktura mangler dette kan Skatt sør ved kontroll underkjenne mva-fradrag eller mva-kompensasjon. Det ble ikke avdekket avvik for de leverandører som krevde mva.

Det var enkelte svakheter ved bilagsdokumentasjonen. Det ble avdekket avvik for to fakturaer i forhold til kravene i bokføringsloven. Den ene fakturaen manglet opplysninger om når tjenesten var levert, og den andre fakturaen var omfanget av levert tjeneste feil i teksten. For to fakturaer var underdokumentasjon, som fakturaen henvist til, ikke skannet. Fakturaen manglet da spesifisering av levert vare og tjeneste i kommuneregnskapet. Avvikene utgjør 2,6 % av de kontrollerte bilagene, noe som vurderes som akseptabelt.

Enkelte bilag var tilfredsstillende ut fra kravene i bokføringsloven, men bilagene har ikke tilstrekkelig opplysninger til å bekrefte riktig føring i kommuneregnskapet. Dette gjelder skille mellom drift og investering, og når fakturaer blir fordelt mellom flere tjenester og ansvar. I disse tilfellene må vi bygge på de vurderingene som er gjort i forbindelse med attestasjon og anvisning av bilaget.

Revisors vurdering:

Regnskapet er summen av alle bilag som er ført. Dokumentasjonen av bilag er helt grunnleggende når det gjelder regnskapsføring, da den skal vise de bokførte opplysningenes berettigelse.

Hovedinntrykket av dokumentasjon av de skannede fakturaene i Horten kommune er bra. Det er viktig at man har fokus på dokumentasjon ved skanningen av fakturaer og etterlyser mangler her. Vår kontroll bekrefter at rutinen ser ut til å fungere tilfredsstillende og i tråd med gjeldende regelverk.

5.3.6 Det foreligger sporbarhet mellom dokumentasjon, spesifisering og regnskapsrapportering

Sporbarhet betyr at det skal være mulig å følge en transaksjon fra dokumentasjonen via spesifiseringene og fram til årsregnskapet og øvrig pliktig regnskapsrapportering. På samme måte skal det være mulig å ta utgangspunkt i de pliktige regnskapsrapportene og identifisere den enkelte transaksjon gjennom all regnskapsbehandling og tilbake til den underliggende dokumentasjon. Det er dette som benevnes toveis kontrollspor.

Ved skanning av fakturaer får bunken med bilag tildelt et bunkenummer. Dette bunkenummeret er identiteten til fakturaen fram til overføring fra fakturabehandlingsystemet til økonomisystemet. I økonomisystemet framkommer bunkenummeret på bildet fra ”forsystem”, slik at det er mulig å finne tilbake papirfakturaen med utgangspunkt i økonomisystemet. Ved overføring fra fakturabehandlingsystemet til økonomisystemet får den enkelte faktura automatisk tildelt bilagsnummer. Bilagsnummerert er fakturaens identitet for sporbarhet videre i økonomisystemet og på spesifiseringene.

For Horten kommune er pliktig regnskapsrapportering kvartalsvise rapporteringer til KOSTRA, som sendes på fil til Statistisk Sentralbyrå og kommunens årsregnskap som består av pliktige hovedoversikter. Hva som ligger i de ulike rapportene er forskriftsbestemt, og systemet utarbeider rapporter i tråd med forskriftene.

Revisors vurdering:

Krav til sporbarhet foreligger fra bilagsnummer, til original papirfaktura. Når en faktura er skannet er den skannede fakturaen gyldig som oppbevaringspliktig dokumentasjon. Papirfakturaen kan etter bokføringslovens bestemmelser makuleres, da elektronisk oppbevaring er likestilt med papirbasert oppbevaring. Det er et krav at det skal være tatt backup av de skannede fakturaene før makulering. Det er også en forutsetning at fakturaene er lesbare og kan presenteres på papir i hele oppbevaringsperioden.

Ved utskrift av fakturaer fra økonomisystemet framkommer ikke bilagsnummeret på selve fakturaen eller av bildet fakturahistorikk. Når bilaget er skannet er den eneste muligheten til å se fakturaen ved å slå bilaget opp elektronisk. På denne bakgrunn anser vi at kravet om sporbarhet er ivarettatt.

Det er sporbarhet mellom bilag og spesifikasjoner, og i systemet er det sporbarhet i forhold til tilknytninger til regnskapslinjer. Fra revisjonens ståsted etterlyses en rapport som viser sammenhengen mellom hovedboksspesifisering og hovedoversikt for drift og investeringsregnskapet. For balansen finnes en detaljert rapport som viser alle underkonti til

den enkelte linjen i balanseregnskapet. Fra systemet bør det kunne kjøres en rapport som viser hvilke konti og beløp som ligger i de enkelte regnskapslinjene i driftsregnskapet og investeringsregnskapet, tilsvarende den som finnes for balansen.

5.3.7 Dokumentasjon, spesifikasjoner og regnskapsrapporter blir oppbevart betryggende

I økonomireglementet framkommer det at løssbladforskriftene gjelder og det er henvist til regnskapsforskriftenes § 2. Det ble gjennomført en endring i regnskapsforskriftenes § 2 fra 2004. I gjeldene § 2 i regnskapsforskriften er ikke løssbladforskriftene omtalt. Løssbladforskriftene hadde krav om utskrift av dagbok, hovedbok og reskontro.

I følge økonomireglementet skal følgende rapporter tas ut:

Bilagsjournalen skal nummereres fortløpende og skrives ut på papir eller annet hensiktsmessig medium. Ved årsavslutning skal hovedboken skrives ut på papir eller annet hensiktsmessig medium. Ved perioderapportering skal perioden avsluttes og det skal produseres utskrift på papir eller annet hensiktsmessig medium, som viser saldo på alle hovedbokskonti (saldoliste) som stemmer med rapporterte regnskapstall. Det skal ikke være mulig å postere i hovedboken på en periode som er avsluttet.

I følge høringsuttalelsen fra KRD ligger det an til at kommunene også skal følge bokføringslovens krav til spesifikasjoner. Pliktige spesifikasjoner i følge bokføringsloven er bokføringsspesifikasjon, kontospesifikasjon, kundespesifikasjon, leverandørspesifikasjon, spesifikasjon av mva og spesifikasjon av lønnsoppgavepliktige ytelser, men bokføringsloven gjelder ikke før i 2011.

Det framkommer av § 2 i regnskapsforskriften at regnskapsmaterialet skal oppbevares i 10 år etter utløpet av siste regnskapsår. Regnskapsmaterialet skal registreres og oppbevares på et medium som opprettholder muligheten for å lese materialet i hele oppbevaringsperioden, og kunne skrives ut på papir i hele oppbevaringsperioden.

Bilag og lister for inneværende år oppbevares i regnskapsavdelingen. En må ha nøkkelkort for å komme inn i avdelingen. Bilag og lister for fjoråret arkiveres i kjelleren. I arkivet i kjelleren må en låne nøkkel i arkivet for å komme inn.

Alle bilag og lister for de 9 tidligere år ligger på Borre ungdomsskole. Det er kun revisjon og regnskapssjef som har tilgang til arkivet her.

Ved regnskapsavdelingen i Horten kommune tas det ut følgende rapporter:

På papir:

- overføring til regnskap
- overføring til ebilag

Disse rapportene er det kun mulig å ta ut en gang i forbindelse med overføring til økonomisystemet.

Rapporter som lagres på regnskapsavdelingens plass på server, hvor det kun er regnskapsavdelingen som har tilgang:

- Posteringsjournal i pdf-format

Det legges inn 50 journaler av gangen, med henvisning til hvilke journalnummer som er medtatt.

Det har for årene 2006, 2007 og 2008 ikke blitt tatt ut andre rapporter på papir eller lagret elektronisk i pdf-format. Dette har ikke vært en prioritert oppgave, da det til en hver tid er mulig å kjøre ut ønskede rapporter fra systemet.

Revisors vurdering:

Hvilke krav til dokumentasjon av pliktige regnskapsrapporter som gjelder for kommunen i dag er uklart. Bokføringsloven gjelder ikke enda og løsbladforskriftene er opphørt. Regnskapsforskriftens § 2 henviser til pliktige regnskapsrapporter. Pliktige regnskapsrapporter vil være kvartalsvis KOSTRA-rapportering etter kommunelovens § 49 og kommunens årsregnskap etter § 5 i regnskapsforskriften.

I høringsuttalelsen fra KRD er det lagt opp til at forskriften og bokføringslovens bestemmelser trer i kraft fra 01.01.2011. Det foreligger forslag til endringer i bokføringsloven, herunder lemping på kravet om å utarbeide pliktige spesifikasjoner, men spesifikasjoner må kunne utarbeides. Det er imidlertid ikke avklart når endringene eventuelt vil tre i kraft.

Horten kommune oppfyller ikke de krav til uttak av rapporter som framkommer av økonomireglementet. Bilagsjournal eller posteringsjournal blir arkivert i pdf-format som er i henhold til reglementet. Det var pr oktober ikke tatt ut hovedbok ved årsavslutningen eller saldoliste ved perioderapportering. Kommunens økonomireglement bør oppdateres, og praksis bør være i tråd lovkrav.

Bilagsdokumentasjon og de lister som er tatt ut ansees å være betryggende oppbevart.

5.3.8 Blir regnskapsmaterialet sikret på en forsvarlig måte mot endring, sletting og tap?

Forsvarlig sikring av regnskapsmateriale innebærer at det må foreligge sikkerhetskopi som oppbevares adskilt fra originalen for informasjon som er lagret elektronisk. IT-seskjon ivaretar backuprutinen for alle systemer i Horten kommune. Visma Unique tar backup av data i systemene. Disse filene er med i backupen som IT-seksjonen gjennomfører.

Det har vært en gjennomgang av tilganger i forbindelse med web-rapporteringen, for å sikre at alle fikk tilgang til egen rapport. Ansatte som konterer, attesterer og anviser har tilgang i fakturabehandlingssystemet, men det er hovedsakelig ansatte på regnskapsavdelingen som har tilgang til å bokføre i økonomisystemet. Ved å begrense muligheten til føring, vil også muligheten til å endre være begrenset.

Økonomireglementet har som krav at det ikke skal være mulig å postere i hovedboken på en periode som er avsluttet. Det er etablert faste rutiner for når regnskapsperioder stenges.

Ansatte som har administratorrettigheter har mulighet til å åpne en periode som er stengt og foreta posteringer.

Det foreligger sletterutiner i Unique-systemet, og en kan slette uposterte og posterte bilag, konteringsdimensjoner, reskontro og regnskapsår. I Horten kommune brukes ikke sletterutinene. Det er kun uposterte bilag som slettes. Når et bilag er ført i økonomi må bilaget tilbakeføres og evt legges på ny periode. Hullene i bilagsserien for skannede fakturaer viser imidlertid at det også er mulig å slette skannede bilag etter det har fått tildelt nummer, men før bokføring i regnskapet.

For sporing av endringer som gjennomføres i systemet, så blir det delvis logget i systemene og delvis i security. Det er mange endringer pr ansatt pr dag, og det gjennomføres kun kontroller dersom det foreligger en reell mistanke.

Revisors vurdering:

Backup-rutiner blir ivaretatt av Visma Unique og IT-avdelingen i kommunen, ved at det kjøres backup hver natt. Kopi av backup finnes også utenfor rådhuset, og etter revisjonens vurdering har kommunen en tilstrekkelig sikkerhet for dataene og systemene.

Visma Unique står for drift og vedlikehold av økonomisystemet. Verken Horten kommune eller Unique finner den inngåtte hovedavtalen for økonomisystemet og vedlikeholdsavtalen. Det vil bli utstedt nye avtaler på nyåret. Selv om tjenesten er satt bort til eksterne bør en ansatt i kommunen ha oversikt og følge opp avtalen.

Det er hovedsakelig ansatte på regnskapsavdelingen som har tilgang til å bokføre i økonomisystemet og gjennomføre endringer. Månedrappoterer medfører at ansvarlige ute på enheten følger fortløpende med på regnskapet, og vil reagere dersom det oppstår vesentlige avvik i forhold til forventet drift.

5.3.9 Skjer bokføring, spesifisering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysningene i samsvar med god kommunal regnskapsskikk?

Kommunens årsregnskap skal føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk, jfr kommuneloven § 48 nr 2. Denne bestemmelsen innebærer at det ikke er tilstrekkelig å følge de konkrete kravene til regnskapsføring i lov og forskrift. Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) er en uavhengig ideell forening som har som formål å fremme og utvikle god kommunal regnskapsskikk innenfor de rammer som kommuneloven og forskrifter setter. Hovedoppgaven for foreningen har vært å utarbeide standarder for god kommunal regnskapsskikk og fortolke prinsipielle spørsmål i forbindelse med standardene. Foreningen har også gitt ut flere notater.

Det er ikke gitt ut egne regnskapsstandarder som går på spesifisering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger. GKRS utga i 2006 et notat om tidspunkt for regnskapsføring av utgifter, utbetaling og tap i kommuneregnskapet. I følge KL § 48, 2 ledd skal kommunale utgifter regnskapsføres i drifts- eller investeringsregnskapet når de er kjent. Det er transaksjonstidspunktet som danner basis for regnskapsføring av varekjøp og

tjenestekjøp i kommunen, dette vil også ofte være sammenfallende med tidspunktet for kontroll og risikoovergang.

Regnskapsforskriften § 2 med merknader har krav til registrering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger for å ivareta egne og eksterne informasjons- og kontrollbehov. Registrering av data skal være legitimert med dokumentasjon som viser deres berettigelse. Kommunen står fritt til å velge oppbevaringsform.

Revisors vurdering:

Så lenge det ikke er kommet noe skriftlig fra GKRS på området, må en bygge på hva som er vanlig praksis.

Hovedtyngden av de kontrollerte bilagene var bokført på riktig konto og var tilfredsstillende dokumentert, og en vurderer derfor at dette er i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

Hva som er god kommunal regnskapsskikk når det gjelder utarbeidelse av spesifikasjoner er noe uklart. Kommunaldepartementet fastslår at kommunene er vant til å følge løssbladforskriftene og at kravene i bokføringsloven ikke vil medføre særlige endringer for kommunene. Ut fra dette tolker vi at det ut fra gjeldende lovverk vil være god kommunal regnskapsskikk å utarbeide og arkivere dagbok, hovedbok og reskontro i tillegg til pliktig rapportering. Horten kommune arkiverer i dag ikke hovedbok og reskontro og vil således ikke etterleve god kommunal regnskapsskikk på dette området.

Regnskapsforskriftene, bokføringsloven og løssbladforskriftene har alle regler om 10 års oppbevaring av regnskapsopplysninger. Horten kommune arkiverer regnskapsmaterialet i 10 år og etterlever god kommunal regnskapsskikk for det som oppbevares.

5.3.10 Revisors totalkonklusjon problemstilling 1:

Regnskapsavdelingen har ingen egne kontroller som er rettet mot fullstendighet utover den kontakt kommunens leverandører tar med kommunen når de etterlyser betaling av fakturaer. En gjennomgang av leverandørreskontroen i Horten kommune avdekket at det er leverandører som har åpne poster helt tilbake til år 2000, postene er ikke vesentlige. Revisjonen vil anbefale minimum en årlig gjennomgang av leverandørreskontro, og at det samtidig sendes saldoforespørsler til de som har gamle åpne poster.

Fra revisjonens ståsted vil en rutine med et sentralt fakturamottak framstå som en mer sikker rutine i forhold til fullstendighet i regnskapet. Alle fakturaer og kreditnotaer vil bli fortløpende skannet, og en unngår dermed at bilag kommer på avveie ute i avdelingene. Revisjonens gjennomgang viste at enkelte fakturaer ikke kommer til skanning ved at kommunen mottar betalingsvarsel og inkassokrav som skannes. Dette øker risikoen for dobbeltføring i regnskapet, samtidig som kommunen blir belastet med ekstra gebyr og eventuelt forsinkelsesrenter. Med et sentralt fakturamottak vil fakturaer bare bli behandlet en gang ut i virksomhetene, og behandlingstiden vil forhåpentligvis bli redusert. Ved å skanne fakturaene ved mottak vil fakturaene raskere overføres i fakturabehandlingssystemet, og med tidligere behandling i systemet vil regnskapet løpende bli mer à jour.

Ved hull i bilagsserien bør det også for skannede fakturaer lages et dokument som forklarer årsaken til manglende bilagsnummer.

Ved regnskapsavdelingen i Horten kommune er det en månedlig gjennomgang av regnskapet i forbindelse med mva-kompensasjon. I denne kontrollen blir mange feil fanget opp og korrigert. Denne kontrollen er viktig for at kommunens regnskap blir mest mulig riktig og nøyaktig ført.

Revisjonens kontroll av beløp mot faktura avdekket ett avvik som tilsier 0,5 %, noe som ansees for å være akseptabelt. Avdekkede avvik er forhold som skulle blitt fanget opp i manuelle kontroller. Det er ikke avdekket svakheter eller avvik som går på it-systemet.

Horten kommunes regnskap er ikke løpende à jour ved månedsavslutningen. KOSTRA-rapportering, tertialrapportering og enhetenes månedsrapportering vil alle ha et betydelig etterslep i ubehandlede fakturaer ved rapportering gjennom året. Sen behandling som medfører sen bokføring av fakturaene kan medføre at Horten kommune taper mva-kompensasjon.

Bilagsdokumentasjon og de lister som er tatt ut ansees for å være betryggende oppbevart. Horten kommune oppfyller ikke de krav til oppbevaring av rapporter som framkommer av dagens økonomireglement eller framtidens lovkrav.

Det er sporbarhet mellom bilag og spesifikasjoner, og i systemet er det sporbarhet i forhold til tilknytninger til regnskapslinjer. Fra revisjonens ståsted etterlyses en rapport som viser sammenhengen mellom hovedboksspesifikasjon og hovedoversikt for drift og investeringsregnskapet. For balansen finnes en detaljert rapport som viser alle underkonti til den enkelte linjen i balanseregnskapet. Fra systemet bør det kunne kjøres ut tilsvarende rapport for drifts- og investeringsregnskapet.

Backup-rutiner for systemene blir ivaretatt av IT-avdelingen i kommunen, ved at det kjøres backup hver natt. I denne ligger også backup-filer av data fra økonomisystemet fra Visma Unique.

Hovedtyngden av de kontrollerte bilagene var bokført på riktig konto og var tilfredsstillende dokumentert, og en vurderer derfor at dette i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

Ut fra gjeldende lovverk vil det være god kommunal regnskapsskikk å utarbeide og arkivere dagbok, hovedbok og reskontro i tillegg til pliktig rapportering. Horten kommune utarbeider i dag ikke hovedbok og reskontro og vil således ikke etterleve god kommunal regnskapsskikk på dette området.

Horten kommune arkiverer regnskapsmaterialet i 10 år og etterlever god kommunal regnskapsskikk for det som oppbevares.

5.4 Problemstilling 2:

Har Horten kommune tilrettelagt for og utarbeidet rutiner for den interne administrative kontroll for behandling og bruk av elektroniske fakturaer?

5.4.1 Reglement

Horten kommunes interne reglementer er blant annet økonomireglement, attestasjons- og anvisningsreglement.

På intranettet ligger det to økonomireglement. Det ene heter ”Økonomireglement” og det andre heter ”Økonomireglement gjeldende fra høsten 2008”. Sistnevnte reglement er påført ”notat om” og er påbegynt som en oppdatering og forenkling av reglementet. Dette arbeidet ble påbegynt i 2008, men er pr dato ikke ferdigstilt. Som et ledd i forenklingen var også planen om å opprette en rutinebank. Denne ligger i dag klar på intranettet men uten tilknyttede dokumenter. I denne rapporten er det fullstendige økonomireglementet lagt til grunn.

Attestasjons- og anvisningsreglementet er dokumenter som ikke kommer fram på intranettet ved å søke på reglement. Disse reglementene er ikke oppdatert etter kommunen startet med skanning og elektronisk attestasjon og anvisning av fakturaer. Alle som får tildelt attestasjons- eller anvisningsmyndighet, signerer på at reglementene er lest.

Fra en faktura mottas i kommunen til den bokføres i regnskapet, er attestasjon og anvisning to sentrale kontrollhandlinger. For disse kontrollhandlingene foreligger det reglement som beskriver hvilke kontroller som skal ligge til grunn før man attesterer eller anviser.

Revisjonens vurdering

Arbeidet med forenkling og oppdatering av økonomireglementet i forhold til dagens praksis og lovgivning bør fortsette. Dette er et viktig arbeid da økonomireglementet legger rammene for økonomirutinene i kommunen. Gode økonomirutiner er rutiner som ivaretar internkontroll, herunder også arbeidsdeling.

Attestasjons- og anvisningsreglementet bør oppdateres og gjøres tilgjengelig på intranettet.

5.4.2 Rutiner, metoder og oppfølging

Revisjon har observert skanningsprosessen og behandling av fakturaer i fakturabehandlingssystemet sammen med ansatte i regnskapsavdelingen. Rutinene er beskrevet i pkt 5.1.

En ansatt ved regnskapsavdelingen gir opplæring til en og en ansatt. Det har tidligere vært avholdt felles kurs, men erfaringen er at den enkelte får større utbytte når opplæringen gjennomføres på egen arbeidsplass, tilpasset egen kunnskap. Opplæring har vært et

nedprioritert område, og det er nyansatte og ansatte der regnskapsavdelingens kontroller avdekker et behov, som blir prioritert.

Fra Unique foreligger det en trinnvis forklaring på hva en skal gjøre ved behandling av fakturaer i fakturabehandlingssystemet. Kommunens artskontoplan ligger tilgjengelig på intranettet, i tillegg til at en kan søke opp konti i fakturabehandlingssystemet.

Revisjonens vurdering

Ansatte som attesterer og anviser har fått endret rutinen i forhold til tidligere ved at man ser fakturaen på skjerm og godkjenner elektronisk i stedet for signatur på papir. Det ligger systemkontroller inne som gjør at den som attester og anviser må være to forskjellige ansatte, og de må ha tilgang i systemet. Fakturaer kommer ikke videre i systemet uten at de er attestert og anvist. På denne måten er rutinen bedre og sikrere enn tidligere manuell rutine.

Ansatte som konterer fakturaer har fått en noe mer omfattende jobb, idet man nå også må kontrollere at de registrerte opplysningene stemmer med fakturaen, i tillegg til konteringen. Denne kontrollen vil imidlertid avdekke feil som tidligere ikke ble avdekket når bilagene ble registrert først etter gjennomført fakturakontroll.

Endringer for regnskapsavdelingen består i at arbeidet med å punche alle inngående fakturaer er opphørt. Det er allikevel mye registrering i forbindelse med skanningen av fakturaene. I tillegg kommer oppfølging av fakturaer som ligger ute til behandling i fakturabehandlingssystemet og etterkontroll av regnskapet.

Rutinen framstår som mer effektiv og sikrere etter innføring av skanning og fakturabehandlingssystemet. Historikken i prosessen som fakturaen har vært gjennom fra skanning til bokføring framkommer av fakturahistorikk med dato, klokkeslett og brukerident til de som har behandlet den enkelte faktura. Tilgjengeligheten til regnskapsdokumentasjonen er også forbedret ved at man får opp fakturaer på eget område, slik at behovet for kopier ute i avdelingene ikke lenger er en nødvendighet.

Det er viktig med fokus på arbeidsdeling og internkontroll ved fordeling av arbeidsoppgaver i regnskapsavdelingen. Oversikt over arbeidsfordeling ved regnskapsavdelingen viser at det er flere ansatte inne i prosessen fra skanning av faktura, til remittering og utbetaling, slik at oppgavemessig er arbeidsdelingen ivaretatt. Det er imidlertid viktig å være klar over de tilganger den enkelte ansatte har i økonomisystemet.

Flere av de ansatte ved regnskapsavdelingen har tilgang til å endre opplysninger i leverandørregisteret. Utbetalinger foretas på bakgrunn av opplysningene som ligger i dette registeret. Alle utbetalinger må signeres i bank av to ansatte. Ved kontroll av remittering, kontrolleres totalbeløpet. Strikkprøvekontroll av enkelte remitterte beløp vil være et virkemiddel for å avdekke ubevisste eller bevisste feil ved utbetalingen.

Hvilke tilganger de ansatte ved regnskapsavdelingen har i økonomisystemet ligger i systemet. Det er opprettet grupper av tilganger for å forenkle tildelingen. Revisjonen mener det er viktig å sikre at ingen ansatte har tilganger i økonomisystemet som sammen med andre tilganger kan undergrave eller omgå rutiner sett i et risikoperspektiv.

5.4.3 Revisors totalkonklusjon problemstilling 2:

Har Horten kommune tilrettelagt for og utarbeidet rutiner for den interne administrative kontroll for behandling og bruk av elektroniske fakturaer?

Arbeidet med forenkling og oppdatering av økonomireglementet bør fortsette. Det er viktig at nøkkelkontroller, som skal gjennomføres og dokumenteres, finnes skriftlig. Hvilke kontroller som ansees nødvendig bør fastsettes på bakgrunn av risikovurderinger.

Fakturabehandlingsrutinen i Horten kommune framstår som mer effektiv og sikrere etter innføring av skanning og fakturabehandlingssystemet. Historikken viser når og hvem som har behandlet den enkelte faktura, og tilgjengeligheten til fakturadokumentasjon er forbedret.

Ved fordeling av arbeidsoppgaver er det viktig med fokus på arbeidsdeling og internkontroll. Det bør alltid være skille mellom den som utfører en oppgave og den som kontrollerer. Det bør foreligge en oversikt over hvilke tilganger de ansatte ved regnskapsavdelingen har i økonomisystemet. Dette sammen med arbeidsoppgaver og tilgang i bank bør være kjent for ledelsen, slik at de kan følge opp at arbeidsdelingen er tilfredsstillende og at ingen ansatte har tilganger som kan undergrave eller omgå rutiner sett i et risikoperspektiv.

Horten kommune har i det vesentligste tilrettelagt for og utarbeidet rutiner og reglementer for den interne administrative kontroll for behandling av elektroniske fakturaer.

6. REVISORS ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger, men understreker at forslag til anbefalinger ikke er uttømmende:

- Horten kommune bør vurdere å etablere et sentralt fakturamottak. Dette vil bidra til å sikre fullstendighet i regnskapet og gi en mer effektiv og raskere fakturabehandling, som også bidrar til et løpende mer ajourført regnskap.
- Årlig gjennomgang av leverandørreskontro med saldoforespørsler til de som har åpne poster.
- Arkivering av rapporter bør foretas i samsvar med krav i lov og økonomireglement.
- Rapport som viser sammenhengen mellom hovedbok og hovedoversikter for drifts- og investeringsregnskapet bør utarbeides.
- Det bør utarbeides oversikt som viser hvilke tilganger ansatte i regnskapsavdelingen har i økonomisystemet.
- Planen om å innhente årlige fullmaket for attestasjon og anvisning bør gjennomføres.

- Driftsavtalen med Unique bør følges opp.
- Arbeidet med oppdatering av økonomireglementet bør fortsette, herunder også oppdatering av attestasjons- og anvisningsreglementet.

Borre, 29.januar 2010

Arild Lohne
Revisjonssjef

Marianne W. Bråthen
Leder regnskapsrevisjon

7. RÅDMANNENS UTTALELSE



Horten kommune
Rådmannen

Saksbehandler: Ragnar Sundklakk
Direkte telefon: 330 85205
Vår ref.: 10/3938 / 10/641-2
Arkiv: ANSVAR-2100, KAP-7010
Deres ref.:

Dato: 28.01.2010

Vestfold kommunerevisjon
Gannestadveien 2

3184 BORRE

Unntatt offentlighet §5 Utsett innsyn

Foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport - Elektronisk fakturasystem i Horten kommune - uttalelse til foreløpig rapport

Viser til oversendt forvaltningsrevisjonsrapport og avholdt slutt møte med gjennomgang av rapporten. Vi kan ikke se at rapporten inneholder faktafeil.

Horten kommune vil legge revisors anbefalinger til grunn i det videre forbedringsarbeidet. Flere tiltak er allerede iverksatt.

Med hilsen
R. Sundklakk

Ragnar Sundklakk
rådmann

Postadresse: Postboks 10, 3191 HORTEN
Besøksadresse: Apotekergata 12
E-post: postmottak@horten.kommune.no

Telefon: 33 08 50 00
Telefaks: 33 08 50 01
Internett: www.horten.kommune.no

Bank: 1594.30.31220
Org.nr.: 964 951 284