



2020-03-24

Granskning av hanteringen av externt finansierade projekt och kontanthantering

Projektplan beslutad 2019-04-17

Innehållsförteckning

Granskning av hanteringen av externt finansierade projekt och kontanthantering	1
Syfte och revisionsfrågor	2
Revisionskriterier	2
Avgränsning	2
Metod	3
Disposition	3
Förklaring av begrepp	3
Resultat av granskningen – kontanthantering	3
Har kommunen regler och anvisningar som överensstämmer med god redovisningssed avseende de aktuella rutinerna?	3
Tillämpas de regler och anvisningar som kommunen har för de aktuella rutinerna?	4
Är hanteringen på enheterna organiserad och strukturerad så att hanteringen sker med tillräcklig intern kontroll?	4
Hur säkerställs att uppgifterna registreras korrekt i kommunens huvudbok?	5
Resultat av granskningen – externt finansierade projekt	5
Har kommunen regler och anvisningar som överensstämmer med god redovisningssed avseende de aktuella rutinerna?	5
Tillämpas de regler och anvisningar som kommunen har för de aktuella rutinerna?	6
Är hanteringen på enheterna organiserad och strukturerad så att hanteringen sker med tillräcklig intern kontroll?	7
Hur säkerställs att uppgifterna registreras korrekt i kommunens huvudbok?	8
Bedömning	8
Sammanfattande bedömning	9

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att lämna ett underlag till revisorernas bedömning:

- om räkenskaperna är rättvisande
- om den interna kontrollen är tillräcklig

För att uppfylla syftet har följande revisionsfrågor besvarats när det gäller rutinerna för kontanthantering och hanteringen av externt finansierade projekt:

- Har kommunen regler och anvisningar som överensstämmer med god redovisningssed avseende de aktuella rutinerna?
- Tillämpas de regler och anvisningar som kommunen har för de aktuella rutinerna?
- Är hanteringen på enheterna organiserad och strukturerad så att hanteringen sker med tillräcklig intern kontroll?
- Hur säkerställs att uppgifterna registreras korrekt i kommunens huvudbok?

Revisionskriterier

Följande regelverk har utgjort bedömningsgrunder vid analys och bedömningar i granskningen:

- Kommunallag (2017:725).
- Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.
- Rådet för kommunal redovisnings rekommendationer samt god redovisningssed i övrigt.
- För att bedöma den interna kontrollen har vi använt SKL:s tolkning av intern kontroll. Skriften ”intern kontroll – för förtroende, trygghet och utveckling” ISBN: 978-91-7585-703-9, 2018.

Avgränsning

Avgränsning och inriktning sker enligt bedömning av väsentlighet och risk. För kontanthantering är kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, barn- och ungdomsnämnden och bildningsnämnden utvalda i denna granskning utifrån redovisningen 2018.

För hanteringen av externt finansierade projekt är kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden, äldre- och ungdomsnämnden och bildningsnämnden utvalda utifrån nämnder som vi sett haft en större mängd projekt eller stora projektbidrag utbetalda under 2018.

Metod

Dokumentgranskning, stickprov av räkenskapsmaterial och intervjuer av berörda ekonomichefer och/eller ekonomer på förvaltningar och enheter.

Detta gransknings-PM är inte faktakontrollerat av nämnderna men bygger på faktakontrollerade intervjuanteckningar. Iakttagelser avseende dokumentgranskning har faktakontrollerats av tjänsteperson på kommunledningsförvaltningen.

Disposition

Nedan redovisas iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga i två delar. Först för kontanthantering och sedan för externt finansierade projekt.

Förklaring av begrepp

Med intern kontroll avses de strukturer, system och processer som bidrar till tydlighet och ordning och som säkerställer att verksamheten bedrivs i enlighet med beslutade mål, uppdrag och övriga styrdokument. Den interna kontrollen bidrar också till att skydda organisationen och dess medarbetare från risker, förluster, bedrägerier, misstankar och andra skador.¹

Med strukturer avses tydliga uppdrag och ansvar, riktlinjer och rutiner mm. (Till exempel uppdragsbeskrivningar, delegationsordningar, styrdokument, process- och rutinbeskrivningar, ärende- och dokumenthantering, diarium, bokföring, kvalitetskontroller. mm.)

Resultat av granskningen – kontanthantering

Har kommunen regler och anvisningar som överensstämmer med god redovisningssed avseende de aktuella rutinerna?

När det gäller försäljningskassor så finns det en mindre del anvisningar i ekonomihandboken. I anslutning till ekonomihandboken på intranätet står det skrivet att ekonomihandboken ska läsas tillsammans med lagstiftning och rekommendationer och att alla ska ta ansvar för att lagstiftning och rekommendationer följs. På intranätet finns det en egen flik som beskriver rutiner för swish. Från och med januari 2020 ersätts ekonomihandboken med information under ”Ekonomi” på LinWeb.

Bedömning

Vi bedömer att de kommunövergripande regler och anvisningar som finns för försäljningskassor och dess betalmedel överensstämmer i allt väsentligt med

¹ Intern kontroll – för förtroende, trygghet och utveckling, SKR 2018, ISBN: 978-91-7585-703-9

god redovisningssed. De kommunövergripande reglerna är dock inte heltäckande men hänvisar till lagstiftning och rekommendationer.

Tillämpas de regler och anvisningar som kommunen har för de aktuella rutinerna?

Vid intervjuerna framkommer det att kommunövergripande rutiner inte används så ofta när det gäller försäljningskassor eftersom de inte är heltäckande. De anvisningar som används är hur moms hanteras vid försäljning och rutiner för swish.

För en del förvaltningar och/eller enheter finns det egna rutiner och anvisningar om hur hanteringen ska ske.

Bedömning

Vi bedömer att de kommunövergripande regler och anvisningar som kommunen har för de aktuella rutinerna tillämpas. De kommunövergripande reglerna och anvisningarna är dock inte heltäckande och förvaltningarna/enheterna har skapat egna rutiner.

Är hanteringen på enheterna organiserad och strukturerad så att hanteringen sker med tillräcklig intern kontroll?

En del enheter med försäljningskassor har frångått kontanter och har försäljning med kort eller swish som betalmedel. Inom skolorna rör det sig oftast om caféverksamhet och inom omsorgen finns försäljningskassor oftast i den dagliga verksamheten för funktionshindrade. Verksamheten med flera försäljningskassor finns inom kultur- och fritidsnämnden.

Inom skolan är det få personer som hanterar cafékassan men de har enligt intervjuer god kunskap om hur den ska hanteras. Det finns dock endast skriftliga rutiner vid 50 % av de intervjuade enheterna. För en enhet sköts caféförsäljningen helt av Leanlinks Kost och restaurang. Ekonomerna har kunskapen om hela kedjan från försäljning till bokföring och de får skriftliga underlag från försäljningskassorna regelbundet. I de fall det finns kontanthantering hämtas de enligt avtal av värdetransportföretag.

För omsorgen sker hanteringen lite olika mellan olika områden. Men för försäljningskassorna är det oftast flera personer som hanterar dem och det finns till större delen skriftliga rutiner som är anpassade efter arbetstagarnas behov. Flera områden har också en person som är ansvarig för hanteringen och som rapporterar till ekonom. För ett område finns det gemensamma rutiner på intranätet för kassahanteringen och dess redovisning.

Inom kulturområdet är det flera personer som hanterar kassorna men det finns skriftliga rutiner för varje försäljningsställe. För varje enhet finns det också en ansvarig som rapporterar till enhetsekonom. I de fall det finns kontanthantering hämtas de enligt avtal av värdetransportföretag.

Bedömning

Vi bedömer att hanteringen på enheterna delvis är organiserad och strukturerad så att hanteringen sker med tillräcklig intern kontroll. Vi rekommenderar de enheter/områden där det inte finns skriftliga rutiner att införa detta, för att säkerställa en korrekt hantering som inte är personberoende.

Hur säkerställs att uppgifterna registreras korrekt i kommunens huvudbok?

För alla områden/enheter/förvaltningar är det en ekonom som är ansvarig för bokföringen i huvudboken. Enligt tidigare redovisade iakttagelser får ekonomerna regelbundet underlag (reversaler, kvitton etc) från försäljningskassorna. I de fall det finns kontanter hämtas de av värdetransportföretag och när kontanterna sätts in på bankkonto bokförs det centralt via Ekonomiservice i huvudboken på ett genomgångskonto. Ekonomerna ska sedan via genomgångskontot bokföra korrekt intäkt och moms.

I de flesta fall menar ekonomerna att bokföringen av intäkter och moms inte är något som sker regelbundet på grund av tidsbrist. Det finns andra uppgifter som har högre prioritet då försäljningen oftast inte innebär höga belopp. Bokföringen sker inför delårsrapporten i augusti och inför bokslut.

Utifrån tagna stickprov kan vi se att bokföringen överlag sker sporadiskt under året, det vill säga inte så fort försäljningen har skett eller kontanter kommit in på bankkontot. Under året är det endast 27 % av enheterna som gör det regelbundet. Vid bokslut 2019 har 98 % av enheterna bokfört intäkter och moms från försäljning.

Bedömning

Vi bedömer att registreringen i kommunens huvudbok inte sker korrekt med avseende på tidsaspekten från försäljning till bokföring. Enligt lagstiftning och rekommendationer ska bokföring ske så snart som möjligt och moms ska redovisas i den period den tillhör. Vi rekommenderar enheterna/områdena att säkerställa att bokföringen sker i rätt tid.

Resultat av granskningen – externt finansierade projekt

Har kommunen regler och anvisningar som överensstämmer med god redovisningssed avseende de aktuella rutinerna?

Vid intervjuerna framkom att anvisningar i ekonomihandboken saknas gällande hantering av bidragsfinansierade projekt. Inom utbildning har flera av de intervjuade egna interna anvisningar och rutiner. På miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen finns anvisningar för projekt på Linweb, men de har inga särskilda anvisningar för projekt som delfinansieras med bidrag. Övriga uppger att det inte finns några skriftliga anvisningar internt på

enheten/förvaltningen. Samtliga intervjuade uppgav att de använder stödgivarens anvisningar för respektive projekt.

Vid vår dokumentgranskning har vi hittat ett fåtal centrala anvisningar som fanns tillgängliga under 2019:

På LinWeb finns en projektstyrningsmodell som behandlar den övergripande styrningen av ett projekt, men inte något om hur ekonomiska förutsättningar och redovisning skall hanteras.

I ekonomihandboken fanns några kortfattade anvisningar (5.1.4.3 respektive 11.2.4) Anvisningen gällande redovisning av investeringsbidrag följer de rekommendationer som finns i RKR 18.1 från september 2009, och som kan användas för 2019. Anvisningen gällande driftprojekt/ EU-projekt och liknande överensstämmer inte med de rekommendationer som finns RKR R2 gällande periodisering av EU- och statsbidrag. Från och med januari 2020 ersätts ekonomihandboken med information under "Ekonomi" på LinWeb. Där finns inga anvisningar om hantering av projekt med EU- eller statsbidrag.

Avseende resor finns anvisningar om kommunens rutiner under "Tjänsteresor..." på LinWeb, samt i dokument "tillämpningsanvisning for resor". De avsnitt i anvisningarna som gäller traktamenten och kostförmån stämmer överens med skatteverkets.

Det finns inga anvisningar om hur elevutbyten och liknande ska hanteras.

Bedömning

Vi bedömer att kommunens centrala regler och anvisningar som fanns under 2019 gällande hantering av projekt som finansieras med bidrag var bristfälliga och att de delvis inte överensstämmer med god redovisningssed (RKR R2).

Vi bedömer att kommunens regler och anvisningar gällande resor i tjänsten är tillfredsställande, men att det saknas anvisningar avseende till exempel elevers resor.

Tillämpas de regler och anvisningar som kommunen har för de aktuella rutinerna?

Flera intervjuade uppgav att de administratörer som är involverade i projekten har god kännedom både om kommunens regler och vad som gäller för projekten, men att regler och rutiner inte är så kända ute i verksamheten.

På gymnasieskolorna beskrev de intervjuade att de har olika rutiner för att säkerställa att både kommunens regler och särskilda regler för projektet följs, miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen planerar att förtydliga instruktionerna för projekt för att säkerställa detta och övriga intervjuade uppgav att ekonomen inte var involverad i reglerna för projekten.

För att kunna göra bedömningar om vilka kostnader som får ingå i projektet, om projektet ska särredovisas och hur intäkter/bidrag ska periodiseras behövs kännedom om vilka regler och särskilda villkor mm som gäller för projektet. Dessa framgår ofta av bidragsgivarens beslut om bidrag. För några av projekten har vi sökt i diariet (W3D3) efter beslutet, vi hittade två beslut av sex stickprov vilket visar på brister gällande diarieföring. Detta har även framkommit vid några av intervjuerna.

Vi har även gjort några stickprov gällande resekostnader i olika projekt, och dessa visar att kommunens regler för resor följs.

Bedömning

Vi bedömer att rutiner för bokföring följer samma rutiner som för övriga intäkter och kostnader, utöver detta följs särskilda krav från bidragsgivaren i den mån de är kända av ekonom och administratör.

Vi bedömer att det finns brister i rutinerna för diarieföring av inkommande och utgående handlingar.

Vi bedömer att kommunens rutiner för resor tillämpas.

Är hanteringen på enheterna organiserad och strukturerad så att hanteringen sker med tillräcklig intern kontroll?

Med struktur avses tydliga uppdrag och ansvar, riktlinjer och rutiner mm Intern kontroll kan beskrivas som ett flöde av strukturer och aktiviteter som tillsammans ska leda till det avsedda syftet (i detta fall rättvisande räkenskaper)²

Vid intervjuerna framkom att projektledaren och administratören har ett uttalat ansvar för att kostnader och intäkter bokförs och sammanställs till bidragsgivaren. De har även kännedom om regler och rutiner för projektet. Interna rutiner för bidragsansökan, genomförande/administration och rapportering finns oftast inte skriftligt, utan bygger på muntlig kunskapsöverföring. Några av de intervjuade ekonomerna beskriver att de har ett tydligt ansvar och är delaktiga i hela processen från ansökan till slutredovisning, medan andra endast är delaktiga när behov finns.

Det finns olika rutiner för hur olika koddelar i konteringen används för att kunna utskilja de kostnader och intäkter som hör till projektet.

Hälften av de intervjuade (gymnasieskolor, FoU-centrum och KLF) har med rutin för diarieföring av ansökan, beslut mm i sin beskrivning hanteringen av projekten. På ALG finns även en rutin för att koppla ihop bokföring med diarieförda handlingar genom att ha med projektets dnr i begreppstexten i

² Intern kontroll – för förtroende, trygghet och utveckling, SKR 2018, ISBN: 978-91-7585-703-9

ekonomisystemet. Några av de intervjuade påpekar en problematik med att diarieföring glöms i högre grad när rapporteringen sker elektroniskt.

Bedömning

Vi bedömer att hanteringen på enheterna inte är organiserad och strukturerad så att hanteringen av bidragsfinansierade projekt sker med tillräcklig intern kontroll. Graden av organisation och struktur varierar i olika delar av kommunens verksamheter, och de rutiner som finns behöver formaliseras i högre grad. Eftersom det saknas kommungemensamma, tydliga och kända riktlinjer och rutiner för hanteringen av bidragsfinansierade projekt saknas även en förutsättning för tillräcklig intern kontroll.

Hur säkerställs att uppgifterna registreras korrekt i kommunens huvudbok?

Vid intervjuerna framkom att det är administratörerna som har ansvar för att kostnader och intäkter bokförs i kommunens huvudbok. Inom bildning görs kontroller av projektens intäkter och kostnader vid årsskiftet.

Samtliga intervjuade ekonomer tar fram underlag till eller gör själva uppbokningen för periodisering av intäkter vid årsskiftet. Några var osäkra på om bedömningen av de intäkter som bokas upp görs på ett korrekt sätt. En av de intervjuade berättade att de bara bokar upp nettot mot balanskonto. På miljö och samhällsbyggnadsförvaltningen bokas allt som pågående investering och både investeringar och bidrag aktiveras i anläggningsregistret efter slutbesiktning av anläggning.

Stickprovskontroll av periodisering av bidrag vid bokslut har gjorts för sex projekt. Ett av dessa bedömdes som korrekt enligt RKR R2, två bedömdes ej följa RKR R2 och tre kunde inte bedömas då beslutet inte kunde hittas i diariet och vi inte har kännedom om eventuella särskilda villkor.

Bedömning

Kunskap om lagkrav och god redovisningssed samt vilka krav som är kopplade till bidraget är en grundläggande förutsättning för korrekt bokföring, och för att skydda organisationen från risken att behöva betala tillbaka stöd på grund av att villkor inte uppfylls.

Vi bedömer att korrekt registrering av uppgifter i kommunens huvudbok inte säkerställs.

Vi bedömer att kommunens centrala regler och anvisningar som fanns under 2019 gällande hantering av projekt som finansieras med bidrag var bristfälliga och att de delvis inte överensstämde med god redovisningssed (RKR R2).

Sammanfattande bedömning

Granskningen av kontanthanteringens visar att det till viss del finns kommunövergripande regler och anvisningar för försäljningskassor och dess betalmedel, och att de överensstämmer i allt väsentligt med god redovisningssed. De kommunövergripande reglerna är dock inte heltäckande. Förvaltningarna/enheterna har skapat egna rutiner för att underlätta hanteringen. Bokföringen av intäkter och moms sker till stor del med viss fördröjning under året på grund av att det inte prioriteras, utom vid bokslut.

När det gäller hanteringen av externt finansierade projekt saknas i hög grad kommunövergripande regler och anvisningar, och de som fanns 2019 överensstämde inte i alla delar med god redovisningssed. Flera av de intervjuade har skapat egna interna anvisningar och rutiner för sin verksamhet. Graden av struktur varierar, och de rutiner som finns behöver formaliseras i högre grad. Vi bedömer att rutiner för bokföring följer samma rutiner som för övriga intäkter och kostnader, utöver detta följs särskilda krav från bidragsgivaren i den mån de är kända av ekonom och administratör. Granskningen visar även på brister i rutinerna för diarieföring av inkommande och utgående handlingar.

Kunskap om lagkrav och god redovisningssed samt vilka krav som är kopplade till bidraget är en grundläggande förutsättning för korrekt bokföring, och för att skydda organisationen från risken att behöva betala tillbaka stöd på grund av att villkor inte uppfylls. Vi bedömer att korrekt registrering av uppgifter i kommunens huvudbok inte säkerställs.

Vi bedömer att hanteringen av bidragsfinansierade projekt inte är organiserad och strukturerad så att det sker med tillräcklig intern kontroll.

Revisionskontoret

Malin Eriksson, Annica Engberg