
Revisionsrapport

Intern kontroll av leverantörsfakturor och uppföljning av tidigare upphandlingsgranskning

Kalix kommun

*Hans Forsström
Certifierad kommunal
revisor*

*Conny Erkheikki
Auktoriserad revisor*

*Anna Carlénius
Revisionskonsult*

Januari 2013



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och förslag	1
2.	Bakgrund	3
2.1.	Revisionsfråga	3
2.2.	Metod och avgränsning	3
3.	Granskningsresultat	4
3.1.	Hantering av inkomna leverantörsfakturor	4
3.2.	Stickprov	5
3.2.1.	Stickprov leverantörsfakturor	5
3.2.1.1.	Sportbaren i Skellefteå AB	5
3.2.1.2.	Interflora	6
3.2.1.3.	Lilla Grand Hotell	7
3.2.1.4.	Nya konditoriet Haparanda Kalix AB	7
3.2.1.5.	Nya konditoriet Haparanda Kalix AB	7
3.2.1.6.	Brännvalls Café AB	7
3.2.2.	Förklaring konton	7
4.	Uppföljning av 2009/2010 års upphandlingsgranskning	9

1. Sammanfattande bedömning och förslag

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kalix kommun granskat om kommunen har ändamålsenliga rutiner och tillräcklig intern kontroll av externa fakturor och andra utbetalningar från kommunen?

Granskningen har skett utifrån följande **kontrollmål**;

- Genomgång av de krav kommunen har på leverantörsfakturor för att dessa ska kunna betalas till leverantör
- Genomgång av kommunens regelverk och rutiner avseende utbetalningar
- Genomgång av kommunens attestreglemente
- Stickprov för att säkerställa att kommunens krav på externa leverantörs fakturor tillämpas samt att kommunens attestreglemente följs
- Vidtagna åtgärder utifrån revisorernas tidigare granskning (2009/2010) av upphandlingsverksamheten. Särskilt vad gäller tillämpningen och kontrollen av avtalet om glasmästeritjänster

Den sammanfattande bedömningen är att den interna kontrollen avseende externa fakturor i huvudsak är god men att det finns utrymme för förbättringar inom hanteringen av leverantörsfakturor och andra utbetalningar. Vi noterar som positivt att kommunen överlag tillämpar attestreglerna korrekt. Det finns uppdaterade förteckningar över vilka som är behöriga att godkänna respektive attestera. Kommunen har även lagt fast beloppsgränser vid attestering.

Våra rekommendationer sammanfattas nedan.

- Kommunstyrelsen bör skriftligt dokumentera vilka kontroller av inkommande fakturor som ska ske. Detta har förutsättningar att både underlättar hanteringen av fakturor och kvalitetssäkra densamma.
- Kommunstyrelsen bör så snart riktlinjerna för representation, gåvor, mutor och jäv är fastlagda av kommunfullmäktige säkerställa implementeringen av riktlinjerna, samt utförligt informera om hur de ska följas. Exempelvis gäller detta frågor som hur kontering ska ske, hur moms ska hanteras och när man ska använda sig av vilka konton; t ex representation kontra livsmedel och färdiglagad mat.
- Kommunen bör, exempelvis genom ekonomikontoret, verka för att fler fakturor har referensnummer då en stor andel fakturor saknar sådana. Detta skulle underlätta hanteringen och säkerställa att flödet går snabbare, att fakturan med större sannolikhet bokförs på rätt projekt, objekt och konto. Att få till en märkning av fakturorna måste ske redan vid beställning och ansvaret vilar därmed på beställarna.

- Åtgärder för att öka antalet märkta fakturor kan t ex vara att regelbundna leverantörer får en handling av Kalix kommun där det framgår vilken information som ska efterfrågas av beställaren samt att den ställs till rätt enhet inom Kalix kommun, d v s enhet inom kommunen eller något av kommunens bolag. Åtgärderna begränsas dock inte till endast detta utan bör utarbetas i samarbete mellan ekonomikontoret och nämnderna.
- Arbetet bör ledas av någon på ekonomikontoret som under en tidsperiod intensivt samverkar med nämnder och bolag. Mätningar bör sedan ske hur antalet rätt märkta fakturor ökar. Tydliga och mätbara mål bör sättas och följas upp regelbundet.
- Kommunstyrelsen bör dokumentera och fastställa rutiner för utbetalningar som inte sker mot faktura.

Avseende upphandlingsverksamheten bedömer vi att väsentliga åtgärder vidtagits sedan förra granskningstillfället för att stärka den interna kontrollen. Vår uppföljning visar dock att det återstår för kommunen att säkerställa information om, och köptrohet mot, samtliga ramavtal, samt att utveckla vissa rutiner i samband med direktupphandlingar.

2. Bakgrund

Brister i den interna kontrollen avseende externa leverantörsfakturor kan innebära att kommunen felaktigt betalar för varor och tjänster som inte levererats/beställts eller att ett felaktigt pris betalas för levererade varor och tjänster. Kommunens regelverk för den interna kontrollen av leverantörsfakturor ska förhindra att detta sker. Vidare ska den interna kontrollen tillse att endast personer som har behörighet att köpa in varor och tjänster gör det.

2.1. Revisionsfråga

Har kommunen ändamålsenliga rutiner och tillräcklig intern kontroll av externa fakturor och andra utbetalningar från kommunen?

Granskningen har skett utifrån följande **kontrollmål**;

- Genomgång av de krav kommunen har på leverantörsfakturor för att dessa ska kunna betalas till leverantör
- Genomgång av kommunens regelverk och rutiner avseende utbetalningar
- Genomgång av kommunens attestreglemente
- Stickprov för att säkerställa att kommunens krav på externa leverantörs fakturor tillämpas samt att kommunens attestreglemente följs
- Vidtagna åtgärder utifrån revisorernas tidigare granskning av upphandlingsverksamheten. Särskilt vad gäller tillämpningen och kontrollen av avtalet om glasmästeritjänster

2.2. Metod och avgränsning

Dokumentstudier och stickprov samt intervju med ekonomichef, controller, och kortare samtal med tjänstemän i beställarfunktion utifrån vad som framkommer i stickprovet. Stickprov har tagits för att säkerställa att kommunens krav på externa leverantörs fakturor tillämpas samt att kommunens attestreglemente följs.

Granskningen omfattar inte kommuninterna fakturor och betalningar.

3. Granskningsresultat

3.1. Hantering av inkomna leverantörsfakturor

I Kalix kommun scannar man sina leverantörsfakturor själv i systemet IoF. En person är ansvarig för skanningen. På ekonomienheten finns det en kortfattad upprättad instruktion hur inkomna fakturor skall hanteras. Av intervjuer framgår det att man vid beställning skall ange ett referensnummer i form av ansvar, objekt, projekt eller referensperson. Detta görs för att fakturan lättare skall matchas och underlätta den fortsatta hanteringen. Av intervjuerna framgår det att detta informeras i organisationen muntligt eller via mail. Trots information kring att referens skall uppges saknas referens på delar av fakturorna. Detta framkommer dels enligt stickproven samt genom intervju. Avsaknaden av referens gör att den person som hanterar dessa orsakas merarbete och handpåläggning, samtidigt som det finns en risk att fakturan konteras på fel ansvar, projekt, objekt eller konto.

När en faktura inkommer till kommunen ankomststämplas fakturan och registreras. Det kontrolleras att fakturan uppfyller de formella kraven på en faktura, d v s bland annat att det framgår vem som ställt ut fakturan, vem som är fakturamottagare, att mervärdeskatt anges och att utställaren har F-skattsedel. Exakt vilka kontroller som ska göras framgår dock inte av någon skriftlig instruktion.

Efter kontrollerna ovan scannas fakturan in och får ett verifikationsnummer, den bokförs mot ett preliminärt kostnadskonto, ett preliminärt leverantörskonto och momskonto. Fakturorna arkiveras både fysiskt och elektroniskt.

Efter detta moment med ankomstregistrering, grundläggande kontroller och preliminärbokningar sker arbetsflödet inne i ekonomisystemet. Först hanterar en mottagningsattestant fakturan genom att kontrollera moms och att leverans skett. Kontroll sker mot underlag i form av följesedlar, kvitton. Därefter går fakturan till granskningsattest. Kalix kommun har en upprättad anvisning för attest och utanordning. Alla attester görs elektroniskt i systemet. Varje faktura ska attesteras av minst två olika personer. Automatiska kontroller görs i systemet via styrparametrar.

Via styrparametrar kan beloppsgräns för attesteringen anges, vilket Kalix kommun också tillämpar. Efter att minst två personer har attesterat fakturan går den till betalning. Av intervjuerna framkommer det att fakturor inte alltid betalas i tid. Detta sker framförallt vid jul och sommarsemestrar.

Attestanter i systemet styrs av attest-och utanordningsreglementet.

3.2. Stickprov

3.2.1. Stickprov leverantörsfakturor

Totalt gjordes 50 stickprov på leverantörsfakturor från 2012-01-01--2012-11-30 ur ekonomisystemet. Urvalet gjordes utifrån alla leverantörsfakturor under angiven tid och därefter slumpmässigt. Nedan redovisas endast de som vi har någon synpunkt på. De övriga har granskats utan anmärkning. De brister som framkom i granskningen avsåg främst representationsfakturorna. Det saknades i dessa fall anteckningar om vilka som deltagit och i vilket syfte representationen skett, samt att fakturorna är bokförda på fel konton. Många av fakturorna saknar även referensnummer och där det finns referens är det oftast ett namn eller bara ett förnamn.

3.2.1.1. Sportbaren i Skellefteå AB

Fakturan avser mat för 6477 kr, inklusive moms på 698,61 kr. Fakturan är daterad 2012-07-06 och ankomststämplades 2012-07-10 på Kalix kommun. Betalningsvillkor är 10 dagar från och med 2012-07-06. Fakturan har godkänts, attesterats och bokförts på konto 46438 *Färdiglagad mat*. Detta borde enligt kommunens redovisningsprinciper ha bokförts som representation.

Korrekt bokföring är enligt nedan.

Konto 5870 Representation avdragsgill
90 kr * 29 personer = 2 610 kr

Konto 5872 Representation ej avdragsgill
5 738,39 kr - 2610 kr = 3 128,39 kr

Konto xxxx Ingående moms avdragsgill
2 610 kr * 0,12 = 313 kr

Konto xxxx Ingående moms ej avdragsgill
688,61 kr - 313 kr = 376,61 kr

Totalt deltog 29 personer under middagen. Brister i denna faktura var främst att det saknades anteckningar om vilka som deltagit och i vilket syfte. Den avdragilla momsen har dragits av med för högt belopp utifrån gällande skatteregler. Ytterligare brister var att fakturan var konterad som färdiglagad mat vilket inte följer kommunens redovisningsprinciper.

Enligt skatteverkets krav kan representation rikta sig antingen utåt mot arbetsgivarens affärsförbindelser och samarbetspartners (extern representation). Eller inåt mot kommunens personal (intern representation) (11 kap. 2 § IL). Med intern representation avses i förmånssammanhang personalfester, interna kurser, informationsmöten med personalen och planeringskonferenser. Möten för information om det löpande arbetet, möten för planering av det löpande arbetet, arbetsluncher och liknande räknas inte som intern representation. För att i efterhand kunna visa att en sammankomst är hänförlig till representation, bör arbetsgivaren se till att upprätta och spara en dokumentation för mötet, t ex.

Program, dagordning, deltagarförteckning, inbjudan etc. (Skatteverket 2009-03-10, dnr 247797-09/111).

Kalix Kommuns riktlinjer för representation, gåvor, mutor och jäv (nedan) beskriver hur redovisningen av representation ska ske. Noteras ska dock att kommunstyrelsen antog riktlinjerna 2012-10-16 men att fullmäktige inte har antagit riktlinjerna när denna revisionsrapport skrivs. Enligt samtal med tjänstemän är arbetet med att sprida information i organisationen kring riktlinjerna därför inte påbörjat. När riktlinjerna har antagits kommer information att gå ut till nämnderna och förvaltningarna. Kalix kommun saknade några motsvarande riktlinjer innan år 2012.

”Redovisningsunderlagen ska vara i original. Till underlaget faktura, kvitto etc. ska bifogas följande.

- Datum för representationstillfället och måltidens benämning t.ex. lunch, middag etc.
- En förteckning över deltagarna. Om det är tio eller färre deltagare ska det av förteckningen framgå deltagarnas namn och vid extern representation även vilket företag/organisation de representerar. Om det är fler deltagare ska hela gruppens namn anges, till exempel enhetens namn.
- Syftet med representationen. Dagordningen eller programmet ska bifogas.
- Vid konferens bifogas även programmet för konferensen.

Vid tio eller fler deltagare ska överordnad chef attestera. Annars attesterar den chef som har deltagit i representationen. Saknas det nödvändiga underlaget belastas berörd enhet även med kostnaden för moms”.

3.2.1.2. Interflora

Fakturan daterad 2012-01-20 avser snittblommor 200 kr. Fakturan är bokförd på konto 6492 Plantor och Fröer. Den borde som vi bedömer det ha bokförts som gåva. Gåvor i kontoplanen kan delas upp som externa gåvor och gåvor till anställda.

Gåvor till anställda jämföras i princip med ersättning för utfört arbete. Detta innebär att sådana gåvor utgör skattepliktig inkomst för mottagaren. Minnesgåvor, julgåvor av mindre värde och sedvanliga jubileumsgåvor är dock undantagna från skatteplikt. Likaså uppvaktning av enklare art med t ex blommor eller lunch vid disputation, födelsedag, anställningens upphörande. Sådan uppvaktning är skattefri för den anställde.

Enligt Kalix Kommuns riktlinjer för representation, gåvor, mutor och jäv står det att ”grundtanken är att en anställd aldrig ska erhålla en gåva, eller annan förmån, som skulle kunna medföra skatteplikt för henne eller honom”.

Julgåva är skattefri om värdet inte överstiger 450 kronor inklusive moms.

Jubileumsgåva är en gåva till en anställd när företaget firar 25-, 50-, 75- eller 100-årsjubileum. Värdet får inte överstiga 1 350 kronor inklusive moms.

Minnesgåva är en gåva av minneskaraktär som lämnas till varaktigt anställda i samband med att den anställda uppnår viss ålder (till exempel den anställdes 50-årsdag), längre tids anställning (25 år eller mer) eller när en anställning upphör (under förutsättning att man har varit anställd i minst sex år). Minnesgåvor är skattefria om värdet inte överstiger 10 000 kronor inklusive moms inkomståret 2012 och 15 000 kronor inkomståret 2013 och inte ges vid mer än ett tillfälle utöver när anställningen upphör.

Med varaktigt anställda i samband med minnesgåvor anses anställda med en sammanlagd anställningstid om minst sex år. Mer kan läsas om kravet på varaktig anställning i Skatteverkets ställningstaganden under Rättsinformation på verkets hemsida.

Övriga gåvor, det vill säga annan gåva från arbetsgivaren än julgåva av mindre värde, sedvanlig jubileumsgåva och skattefri minnesgåva, jämställs med ersättning för utfört arbete. En sådan gåva är skattepliktig för den anställda.

3.2.1.3. Lilla Grand Hotell

Fakturan avser restaurangmat för 9 personer, totalt belopp är 675 kr. Fakturan är bokförd på konto 5871 Representation för anställda vilket vi bedömer som korrekt. Syfte för representationen finns också med, lunch under planeringsdag. Dock saknas en förteckning över deltagarna. Om det är tio eller färre deltagare ska det av förteckningen framgå deltagarnas namn.

3.2.1.4. Nya konditoriet Haparanda Kalix AB

Fakturan avser fikabröd för ett totalt belopp av 955 kr. Fakturan är bokförd på konto 6441 Livsmedel vilket vi bedömer som felaktigt. Fakturan borde ha bokförts på konto 5871 Representation för anställda. Vidare borde det finnas ett syfte och en deltagarlista.

3.2.1.5. Nya konditoriet Haparanda Kalix AB

Fakturan avser tårter och biskvier för ett totalt belopp av 1 800 kr. Fakturan är bokförd på konto 6441 Livsmedel vilket vi bedömer som felaktigt. Fakturan borde ha bokförts på konto 5871 Representation för anställda. Vidare borde det finnas ett syfte och en deltagarlista.

3.2.1.6. Brännvalls Café AB

Fakturan avser smörgåsar och kaffe för ett totalt belopp av 1 035 kr. Fakturan är bokförd på konto 25131 Leverantörsskulder vilket vi bedömer som felaktigt. Fakturan borde ha bokförts på konto 5871 Representation för anställda. Vidare borde det finnas ett syfte och en deltagarlista.

3.2.2. Förklaring konton

Konto 6441 Livsmedel

Här bokförs kostnader för livsmedel för beredning av måltider.

Inköp av färdiglagade måltider från extern producent redovisas på konto 464x, Entreprenader och köp av stödverksamhet.

Med stödverksamhet avses verksamhet som är ett stöd för att kunna utföra huvudverksamheter, till exempel barnomsorg, utbildning och omvårdnad.

1. Avtal eller liknande överenskommelse om att bedriva viss verksamhet finns med extern producent.
2. Verksamheten skulle annars ha utförts i egen regi.

Exempel på stödverksamhet:

- städning, fönsterputsning och hygien för fastigheter och lokaler
- måltidsproduktion samt inköp av färdiglagade måltider från extern producent
- fastighetskötsel
- administrativt stöd
- kostnader för uppdragstagare som kan betraktas som köp av verksamhet från enskilda

4. Uppföljning av 2009/2010 års upphandlingsgranskning

Revisorerna granskade under 2009/2010 kommunens upphandlingsverksamhet. Utifrån de iakttagelser som gjordes och de rekommendationer revisorerna lämnade har revisorerna uppdragit åt PwC att följa upp vilka åtgärder som vidtagits. I föreliggande uppföljning har särskilt två ramavtal granskats. Detta gäller tillämpningen och kontrollen av avtalet om glasmästeritjänster respektive tillämpningen av kommunens ramavtal för mindre byggentreprenader.

Följande noteringar har gjorts i den uppföljande granskningen:

- Inköspolicyn resp. inköpshandboken är ännu inte uppdaterade utifrån förändringar i LOU, t ex införandet i lagen av fasta belopp för direktupphandling
- Det pågår en generell ”uppstädning” av kommunens intranät och de styrdokument som ligger där – även upphandlingsdokumenten ska ses över och vid behov kompletteras, men redan idag är det förhållandevis väl försörjt med information om inköp och upphandling på intranätet
- Avropar vissa tjänster via SKL/Kommentus inköpscentral, t ex banktjänster och kontorsmaterial. Detta frigör tid till de upphandlingar kommunen gör själv – bättre förstudier t ex vilket anses ge bättre förutsättningar för korrekta och affärsmässiga upphandlingar
- Dokumentationen som hör till en genomförd upphandling samlas i databas/ärendesystemet och inte i upphandlingsverktyget. Klickbara länkar emellan systemen finns
- Blivit vanligare med direktupphandlingar de senaste åren, vilka enligt kommunens regler ska dokumenteras fr o m ett prisbasbelopp. Förekommer dock att dokumentation sker även på lägre belopp. Blivit betydligt vanligare att de som genomför direktupphandlingar dokumenterar dessa i kommunens ärendesystem
- Vid direktupphandling frågas minst två för att säkerställa konkurrens. Det finns, enligt upphandlingsansvariga, ändå en viss risk att någon potentiell leverantör missas och funderar därför på att lägga ut på hemsidan även denna typ av direktupphandlingar
- Informationen om vilka avtal kommunen har tränger enligt genomförda intervjuer inte igenom på alla nivåer. Många är okunniga om befintliga avtal och var de går att hitta

- När avtal är på väg att löpa ut skickas larmsignaler ut från ärendesystemet och/eller avtalssystemet. Larmdatum sätts manuellt utifrån en bedömning av hur omfattande en ny upphandling är – ofta ett halvår innan avtalet löper ut. Avtalsansvarig ska då bedöma om området fortfarande är aktuellt och ifall ny upphandling ska inledas
- Utgångna avtal ligger kvar i upphandlingssystemet, trots påpekanden till systemleverantören om att detta måste åtgärdas. Nyligen har kommunen blivit lovad att det ska vara åtgärdat till nästa uppdatering av systemet
- I ärendesystemet finns vidare möjlighet att lägga in uppgifter till ansvariga handläggare, t ex ett stickprov av s. genomförda avrop. Möjligheten nyttjas, enligt intervjuerna, i viss utsträckning
- Inget specifikt område f n som inte är avtalsupphandlat – dyker upp ibland i samband med att förvaltningarna presenterar nya behov. Senast gällde det tolk- och översättningstjänster som SFI-verksamheten behövde
- Köptroheten uppges bli allt bättre – hålen täpps till allteftersom. Fortfarande förekommer dock sidoinköp men oklart i vilken omfattning då ingen mer omfattande uppföljning är genomförd. Viss uppföljning genomförd avseende kontorsmaterial som uppges visa på relativt stora brister i köptroheten
- Vi nästa upphandling av bygg- och entreprenadtjänster kommer ramavtal tecknas med flera i rangordning. Nu har kommunen avtal med en och det förekommer att denne tackar nej och då görs direktupphandling från en leverantör
- Angående mindre byggentreprenader finns i nuvarande avtal inget belopp satt för vad som är att betrakta som mindre. Att vad som kan uppfattas som en större entreprenad tagits via avtalet beror på detta samt på tidspress från extern hyresgäst (Domstolsverket). I sammanhanget noterar de intervjuade att en bättre och tidigare årsplanering behöver göras med start direkt efter budgetbeslut. En planering som betydligt tidigare under året än f n ger underlag för avgörande om vilka upphandlingar som ska göras
- I den nya upphandlingen som ska ske då nuvarande avtal om byggentreprenader snart löper ut kommer inte beteckningen mindre finnas kvar. En diskussion pågår f n om vilka beloppsgränser som kan vara rimliga och ska tillämpas och vilka undantag som kan göras p g a av akuta behov
- Tillämpningen av avtalet om glasmästeritjänster ledde till återkrav på drygt 10 tkr från den tidigare leverantören för mätning som inte fick debiteras m m. Därutöver fanns ett antal ”tveksamma fall” där arbeten/material skilde från vad som fanns upphandlat/specificerat i avtalet och där det kanske hade gått att använda avtalet men där detta inte i efterhand gick att fastställa

- Den efterföljande upphandlingen gjordes med stöd av extern expert och nu anses avtalet vara heltäckande. Kommunen har inte sett några negativa konsekvenser av det nya avtalet eller fått någon kritik över hur det tillämpas
- Fortsatt utveckling/förbättringspotential enligt de intervjuade:
 - Viktigt att vidmakthålla den goda dokumentationsprocessen som också inkluderar många direktupphandlingar
 - Hitta förenklingar i upphandlingsprocessen som underlättar även för leverantörer, t ex mallar av olika slag att följa vid anbudslämnande
 - Tidigare årsplanering på investeringssidan
 - Operativt ansvariga för ramavtal måste bli bättre på köptrohetskontroller och stickprovskontroller att avtalen tillämpas t ex att överenskomna priser tillämpas
 - Rangordning av flera leverantörer på vissa ramavtal

14 januari 2013

Conny Erkheikki, projektledare

Hans Forsström, uppdragsledare