

Revisionsrapport

Representation och gåvor

Region Norrbotten

*Per Stålberg,
certifierad kommunal
revisor*

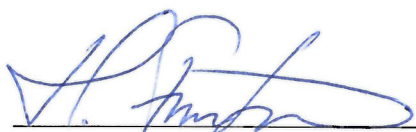
*Erik Jansen
Anna Nordqvist,
revisionskonsulter*

Februari 2019

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och Revisionsfråga.....	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollmål	2
1.5.	Avgränsning.....	3
1.6.	Metod.....	3
2.	Iakttagelser och bedömningar	4
2.1.	Regler och riktlinjer för representation och gåvor	4
2.2.	Efterlevnad av regler och riktlinjer för representation	6
2.3.	Efterlevnad av regler och riktlinjer för gåvor	7
2.4.	Räkenskapsmaterial för redovisning av representation	7
2.5.	Räkenskapsmaterialet för redovisning av gåvor	8
2.6.	Rutiner och kontroller för representation och gåvor	9
3.	Bedömningar	11
3.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	11
3.2.	Sammanfattande revisionell bedömning	12

Februari 2019



Hans Forsström
Certifierad kommunal revisor
Uppdragsledare

Per Stålborg
Certifierad kommunal revisor
Projektledare

1. Inledning

1.1. Bakgrund

År 2007 lät revisorerna i dåvarande Norrbottens läns landstings granska den interna kontrollen i samband med representation och gåvor (externt och internt). Granskningen visade på stora brister i sammanhanget, främst gällande intern representation samt interna gåvor. Brister fanns såväl i förhållande till skattelagstiftningen som dåvarande landstingets interna regler. Bland annat framkom att;

- Vid extern och intern representation framgick inte i tillräcklig utsträckning vilka som deltagit och syftet med aktiviteten. Merparten av verifikationerna brast.
- Endast i hälften av granskade stickprov framgick av verifikaten vem som fått en gåva och ändamålet med inköpet.
- Begränsningsreglerna för avdragsrätt av moms vid representation efterlevdes inte.
- Minnesgåvor, som enligt regelverket skulle vara av minneskaraktär och bestående karaktär, var i många fall förbrukningsartiklar och enklare husgeråd.
- Mer än en fjärdedel av minnesgåvorna kostnadsfördes med bristfälliga underlag.
- Stora budgetöverskridanden förekom avseende såväl intern som extern representation (drygt 2 mnkr).

Revisorerna i Region Norrbotten har efter bedömning av risk och väsentlighet valt att granska området representation och gåvor för revisionsåret 2018.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- Är regionstyrelsens interna kontroll avseende representation och gåvor tillräcklig?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallag (2017:725)
- Regionfullmäktiges strategiska plan 2018-2020
- Regionens interna regelverk för representation och gåvor
- Skatteverkets regelverk för representation och gåvor

1.4. Kontrollmål

- Finns tydliga och aktuella regler och riktlinjer för representation och gåvor?
- Efterlevs regler och riktlinjer för representation på ett tillfredsställande sätt?
- Efterlevs regler och riktlinjer för gåvor på ett tillfredsställande sätt?
- Uppfyller räkenskapsmaterialet kraven för redovisning av representation?

- Uppfyller räkenskapsmaterialet kraven för redovisning av gåvor?
- Finns rutiner och kontroller som säkerställer korrekt hantering av kostnader för representation och gåvor?

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2018. I övrigt, se syfte och kontrollfrågor.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts utifrån nedan metod:

- Genomgång av regionens regelverk inom området i form av protokoll, uppföljningsrapporter etc.
- Registeranalys av samtliga transaktioner på konton avseende representation och gåvor. Utdrag från huvudboken efterfrågades och har granskats för följande konton:
 - Representation: 5871, 5874, 7170, 7171
 - Gåvor: 5872, 5873
- Stickprovskontroll av räkenskapsunderlag utifrån resultat i registeranalysen. Totalt har 110 räkenskapsunderlag granskats (69 stycken från ovan nämnda representationskonton, 41 stycken från ovan nämnda gåvokonton)
- Intervju med företrädare för administrativ service.
- Kvalitetssäkring och faktakontroll. Vid kvalitetssäkringen har även regiondirektör och regionstyrelsens ordförande erhållit ett utkast av rapporten för genomläsning och möjlighet till kommentar inför fastställande.

2. *Iakttagelser och bedömningar*

2.1. *Regler och riktlinjer för representation och gåvor*

2.1.1. *Iakttagelser*

Representation

I Region Norrbottens *regler för representation* framgår bestämmelser för större representation, övrig extern representation, intern representation samt kraven för attestunderlagen. Med *större representation* avses, enligt reglerna, konferenser, kongresser och dylikt. Reglerna anger vidare att endast alkoholfria drycker får förekomma i representationssammanhang. Beslut om avsteg från denna regel får dock tas men endast av personer som regionstyrelsen fastställt.

Enligt regeln avseende *övrig extern representation* "förtäring, representationsgåva etcetera", riktad till affärsförbindelser och liknande, ska representationen vara av skälig omfattning och ha ett klart samband med den verksamhet som bedrivs. Detta både i fråga om ändamålet med representationen som tidpunkten för denna. Här gäller, liksom ovan, att regionstyrelsen fastställer vilka personer som får besluta om avsteg från regeln om att endast alkoholfria drycker får intas.

Med *intern representation* avses, enligt regeln, representation i form av förtäring riktad till personal vid till exempel informationsmöte och arbetslunch. Denna typ av representation ska enligt regeln tillämpas restriktivt. Samma ordningsregel återfinns även här gällande beslut om avsteg från alkoholfri dryck.

Regionens regler för representation anger avslutningsvis att representationen ska styrkas genom anteckning på nota eller liknade verifikat. Underlaget ska visa syfte, datum, namn på deltagare samt vilka de företräder. Uppgifterna enligt ovan ska enligt regeln antecknas på ett varaktigt sätt.

Regionen har även styrdokumentet *Representation*. Dokumentet är enligt sidhuvudet en regel, men i löptext hänvisas till att dokumentet är en anvisning för konteringsregler och begränsningar av momsavdrag.

Gåvor

I Region Norrbottens regler för uppvaktning och gåvor framgår att uppvaktning av medarbetare endast får ske vid följande tillfällen:

- Minnesgåva för 25 års anställning
- Disputation
- Pension

Av underlag ska syfte och mottagare framgå. Regeln tydliggör även att det inte ska delas ut gåvor vid andra tillfällen utöver vid ovan nämnda.

Vidare framgår att arbetsgivaren kondolerar vid dödsfall. Avslutningsvis beskrivs att det under hösten 2016 fattats beslut om att julgåva inte delas ut till medarbetare. Istället framgår att arbetsgivaren fortsatt kommer att bjuda medarbetarna på lunch i samband med högtiden. Regler för denna lunch utgår från regelverket för intern representationen.

Tagande av gåva

Inom Region Norrbotten finns även en policy mot mutor och korruption där följande framgår gällande tagande av gåva:

”Denna policy riktar sig till alla som är verksamma inom Region Norrbotten, anställda och förtroendevalda”

”Det bästa sättet att undvika svåra gränsdragningsproblem är att helt avstå från att ta emot gåvor eller andra förmåner.”

Attest och fakturahantering

Enligt *regel för attest och utbetalning av landstingsstyrelsen* framgår att ”Varje affärshändelse ska attesteras av två personer; sak- och beslutsattestant, med undantag av vad som definieras i tillämpningsanvisningarna.” Regeln tydliggör att personknutna kostnader för befattningshavare måste beslutas av dennes chef genom texten ”Rese- och traktamentskostnader, utbildningskostnader och andra personanknutna kostnader för befattningshavare som är beslutsattestant, beslutsattesteras av dennes chef.” Med andra ord får inte representationskostnader attesteras av person som själv deltar vid representationstillfället.

Som stöd för kontering och attest av leverantörsfakturor finns även dokumentet ”Att arbeta med leverantörsfakturor”. Dokumentet är ett en lathund/guide för kontering i fakturahanteringssystemet av exempelvis kostnader för representation och gåvor.

Vid våra intervjuer så framkommer att regler för representation och gåvor är kända men att företrädare för främst redovisningsenheten uppmärksammat att vissa regler och riktlinjer till viss del uppfattas som otydliga för de verksamheter som ska tillämpa dem.

2.1.2. Bedömning

Vår bedömning är att det *till övervägande del* finns tydliga och aktuella regler och riktlinjer för representation och gåvor.

Vår bedömning baseras på att det inom Regionen finns aktuella regler och riktlinjer för representation och gåvor antagna. Samtidigt noterar vi att det vid våra intervjuer framkommer att de styrande dokumenten till viss del kan uppfattas som otydliga för de verksamheter som ska tillämpa dem.

Vi rekommenderar att regionstyrelsen säkerställer att reglerna och riktlinjernas tydlighet stärks i syfte att ytterligare underlätta efterlevnaden av dessa.

2.2. Efterlevnad av regler och riktlinjer för representation

2.2.1. Iakttagelser

Vi har genomfört registeranalys av fakturor avseende representation under perioden 1 januari till 30 september 2018. Granskningen i detta avsnitt har fokuserat på efterlevnaden av regler i form av:

- typ av representation
- skälighet och restriktivitet i omfattning
- koppling till verksamheten
- eventuell förekomst av alkoholhaltiga drycker.

I vår granskning av kostnader på regionens representationskonton har ett urval av fakturor detaljgranskats. Vid denna granskning så har det endast i några få fall förekommit poster som kan sägas gå utanför regelverket gör vi följande iakttagelser:

- Vid ett antal tillfällen har felkonteringar skett utifrån vilken typ av representation som avses.
- Ett par exempel på middagsrepresentation har saknat specificerad nota och enbart redovisats med ett totalbelopp. Därmed omöjliggörs efterkontroll om kostnad för exempelvis alkoholhaltiga drycker förekommit och har belastat Regionen.
- Vi ser att det förekommit representationskostnader som har beslutsattesterats av person som själv deltagit vid representationen.

Även om exempel finns så kan det generellt inte konstateras att det är vanligt förekommande med representation som kan bedömas som oskälig i omfattning eller där kravet på restriktivitet tydligt åsidosatts. Inga exempel på inköp av alkoholhaltiga drycker har påträffats i granskningen. Däremot förekommer ett par exempel på att uppföljning av detta inte gjorts möjlig då någon specificerad nota inte bifogats fakturan.

2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att regler och riktlinjer för representation efterlevs på ett *till övervägande del* tillfredsställande sätt.

Vår bedömning baseras på att vi genom stickprovsgranskning av representationsfakturer förvisso finner exempel på avvikelser men att dessa inte är frekvent förekommande.

De regler och riktlinjer som finns upprättade kopplat till vilken typ av representation som får förekomma, skälighet i omfattning och förekomst av alkoholhaltiga drycker efterlevs till övervägande del.

Vi noterar dock att regionstyrelsen bör stärka uppföljning och kontroll kring förekomsten av att individer som beslutattesterat representationskostnader själva deltar i själva arrangemanget.

2.3. Efterlevnad av regler och riktlinjer för gåvor

2.3.1. Iakttagelser

Vi har genomfört registeranalys av fakturor avseende gåvor under perioden 1 januari till 30 september 2018. Granskningen i detta avsnitt har fokuserat på efterlevnaden av regler i form att endast gåvor som är i enlighet med Regionens regler utlämnats. Det är endast vid följande tillfällen som Regionen godkänner att gåvor lämnas ut:

- Minnesgåva för 25 års anställning
- Disputation
- Pension
- Kondoleans vid dödsfall (gåva till anhörig)

I vår granskning av kostnader på regionens konton för gåvor och uppvaktning har ett urval av fakturor detaljgranskats. Vid denna granskning så gör vi följande iakttagelser:

- Felkonteringar är vanligt förekommande. På konto 5872 (minnesgåva för 25 års anställning) upptas 11 gåvor som istället bedöms anknyta till annan gåvosort, eller sådan gåva som ej får utges utifrån regionens egna gåvoregler.
- Blommor köps vid ett flertal tillfällen till personer trots att det inte gäller disputation, avtackning vid pension eller kondoleans.
- Kostnad för julgåvor och i något exempel ”tack för årets arbete” till anställda förekommer.
- Det finns exempel där presentkort lämnats ut till anställda att användas för restaurangbesök.
- Disputationsgåva som överstiger godkänt maxbeloppet finns det också exempel på.

2.3.2. Bedömning

Vår bedömning är att regler och riktlinjer för gåvor efterlevs i begränsad utsträckning.

Vår bedömning baseras på att vi genom stickprovsgranskning av fakturor avseende gåvor finner ett antal fel i kontering och typ av gåva utifrån de regler som finns inom området.

2.4. Räkenskapsmaterial för redovisning av representation

2.4.1. Iakttagelser

Utifrån regionens regler för representation ska följande framgå av underlaget som bifogas representationsfakturorna:

- Syfte
- Datum
- Namnen på de personer som deltagit
- Vilka de företräder.

I vår granskning av regionens representationskonton har totalt 69 fakturor detaljgranskats. Vid denna granskning så gör vi följande iakttagelser:

- Syfte med representationen framgår ofta inte på ett tydligt sätt.
- De antal deltagare som upptas på fakturorna misstämmer ofta med de antal deltagande som framgår av bilagorna/underlagen till fakturorna.
- Felkonteringar har skett vid ett antal tillfällen utifrån vilka representation som avses vilket innebär att syftet med representationen inte alltid motsvarar kontots krav.
- Vid ett antal tillfällen har felkonteringar skett utifrån vilken typ av representation som avses.
- Det framgår inte alltid i text vilken enhet som deltagarna vid representationen företräder. Utifrån vilket kostnadsställe (alla enheter har unika kostnadsställen) som kostnaden bokförts och atterats på går det däremot att härleda vilken enhet som avses.

Granskningen av verifikationerna visar att regler och krav på underlag och dokumentation inte alltid åtföljs.

2.4.2. *Bedömning*

Vår bedömning är att räkenskapsmaterialet *i begränsad utsträckning* följer kraven för redovisning av representation

Vi bedömer att avvikelserna bör följas upp och åtgärdas så att regionens underlag följer de krav som finns för redovisning av representation.

För att förbättra efterlevnaden av gällande lagstiftning och Skatteverkets krav kan det, enligt vår bedömning, finnas behov av riktade informations- samt utbildningsinsatser.

2.5. *Räkenskapsmaterialet för redovisning av gåvor*

2.5.1. *Iakttagelser*

Utifrån regionens regler för gåvor ska följande framgå av underlaget som bifogas fakturorna:

- Syfte
- Mottagare

Granskningen av verifikationer visar att regler och krav på underlag och dokumentation inte alltid åtföljs. De brister som noterats är i huvudsak följande:

- Det är ovanligt att både syfte och mottagare anges.
- Anges ett syfte med gåvan är detta ofta otydligt.
- Blommor köps till personer trots att det inte gäller disputation, avtackning vid pension eller kondoleans.
- Felkonteringar är vanligt förekommande vilket innebär att gåvans egentliga syfte inte alltid motsvarar kontots krav.

2.5.2. *Bedömning*

Vår bedömning är att räkenskapsmaterialet i *begränsad utsträckning* uppfyller kraven för redovisning av gåvor.

Bedömningen grundar sig på de avvikelser som framkom i de granskade underlagen. Vi bedömer att avvikelserna bör följas upp och åtgärdas. För att förbättra efterlevnaden av interna krav kan det, enligt vår bedömning, finnas behov av riktade informations- och utbildningsinsatser.

2.6. *Rutiner och kontroller för representation och gåvor*

2.6.1. *Iakttagelser*

Attest

En väsentlig del i den interna kontrollen avseende representation och gåvor är attesteringen av de kostnader som följer av dessa. I avsnitt 2.1 i denna rapport framgår Regionens attestrutiner.

Vår granskning visar att det förekommit fall där representationskostnader beslutsattesterats av person som själv deltagit vid representationen. Vid våra intervjuer med redovisningsenheten framkommer att det finns kännedom om denna brist i tillämpningen av gällande attestregler.

Vi noterar även att det i regionstyrelsen internkontrollplan för år 2018 framgår att "Attest av personliga kostnader" är ett bedömt riskområde. Däremot bedömer regionstyrelsen att risken är mycket liten för att fel ska uppstå inom området. Med anledning därav klassar regionstyrelsen själv området som risktal 4, vilket innebär att området ska hållas under uppsikt, där uppmärksamhet krävs. Dock föreslås inga åtgärder inom området.

Kontroller

I styrdokumentet "Rutin – redovisning av representation" anges att syftet med rutinen är att klarlägga och kvalitetssäkra rutinen kring redovisning av representation. I rutinen beskrivs att arbetsgången för intern kontroll sker genom att leverantörsenheten granskar kostnadsfakturor i IP bokförda på konton för representation och gåvor. Leverantörsenheten kontrollerar att mottagare angetts i de fall det krävs. Kontroll sker även om syfte finns angivet och att avdraget för moms inte överstiger beloppsgränsen enligt skattelagstiftningen. De fakturor som har felaktigheter sänds vidare till redovisningsenheten för kontroll och rättelse samt återkoppling till beslutsattestant.

I de fall gåvokostnader förekommer noteras felaktiga sådana ned på dokument på ett samlat dokument för genomgång av berörda chefer. Detta dokument går även under namnet "svarta listan". Enligt uppgift till oss delges denna svarta lista till redovisningschefen årligen. Vid fråga till redovisningschef så har hon mottagit denna lista i januari 2019 och den ska efter genomgång skickas ut till verksamheternas ekonomichefer för vidare uppföljning.

I dialog med administrativ service framgår att redovisningsenheten brukar rätta kontering om det upptäcks fel i samband med granskning av representation och gåvor. Samtidigt anges att denna ordning inte regleras i någon fastställd, dokumenterad rutin.

Vid våra intervjuer framhålls att uppmärksammade avvikelser från gällande regler inom området framgent kommer att noteras som en avvikelse i Regionens avvikelse-rapporteringssystem Synergi. Genom denna ordning kommer berörd chef som själv stått för/har underställd som stått för avvikelsen från reglerna att behöva lämna en beskrivning kring varför felet uppkommit samt besluta om åtgärder för att avhjälpa felet innan avvikelsen kan markeras som åtgärdad. Målsättningen med detta är att på ett bättre sätt komma till rätta med en del återkommande fel i kontering och hantering av fakturor som historiskt påtalats från redovisningsenheten utan att någon tydlig förbättring kunnat konstateras.

2.6.2. Bedömning

Vår bedömning är att det *till övervägande del* finns rutiner och kontroller som säkerställer korrekt hantering av kostnader för representation och gåvor.

Vår bedömning är att nuvarande internkontrollsystem, tillsammans med de regler och riktlinjer som finns, till övervägande del säkerställer en tillräcklig intern kontroll inom området. Samtidigt noterar vi att regionstyrelsen i sin egen internkontrollplan och riskbedömning rörande ”attest av personliga kostnader” inte föreslagit några åtgärder på området.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att analysera summan av de upptagna bristerna som uppmärksammats i denna granskning i syfte att framgent stärka den interna kontrollen inom området.

3. Bedömningar

Revisionell bedömning sker utifrån följande skala/gradering:

0	10	20	30	40	50	60	70	80	90
Inte (0-20)		I begränsad utsträckning/ Bristande (20-49)			Till övervägande del (51-79)		Ja (80-)		

3.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollfrågor	Kommentar
Finns tydliga och aktuella regler och riktlinjer för representation och gåvor?	Till övervägande del Aktuella regler och riktlinjer för representation och gåvor finns antagna. Samtidigt noterar vi att det vid våra intervjuer framkommer att de styrande dokumenten till viss del kan uppfattas som otydliga för de verksamheter som ska tillämpa dem.
Efterlevs regler och riktlinjer för representation på ett tillfredsställande sätt?	Till övervägande del De regler och riktlinjer som finns upprättade kopplat till vilken typ av representation som får förekomma, skälighet i omfattning och förekomst av alkoholhaltiga drycker efterlevs till övervägande del. Granskningen visar däremot att det förekommer att individer beslutsattesterar representationskostnader för arrangemang de själva deltar i.
Efterlevs regler och riktlinjer för gåvor på ett tillfredsställande sätt?	I begränsad utsträckning Stickprovsgranskning av fakturor avseende gåvor visar ett antal fel i kontering och typ av gåva utifrån de regler som finns inom området.
Uppfyller räkenskapsmaterialet kraven för redovisning av representation?	I begränsad utsträckning Bedömningen grundar sig på de avvikelser som framkom i de granskade underlagen.
Uppfyller räkenskapsmaterialet kraven för redovisning av gåvor?	I begränsad utsträckning Bedömningen grundar sig på de avvikelser som framkom i de granskade underlagen.
Finns rutiner och kontroller som säkerställer korrekt hantering av kostnader för representation och gåvor?	Till övervägande del Vår bedömning är att nuvarande internkontrollsystem, tillsammans med de regler och riktlinjer som finns, till övervägande del säkerställer en tillräcklig intern kontroll inom området. Samtidigt noterar vi att regionstyrelsen i sin egen internkontrollplan och riskbedömning rörande ”attest av personliga kostnader” inte föreslagit några åtgärder på området.

3.2. *Sammanfattande revisionell bedömning*

Vår revisionella bedömning är att:

Regionstyrelsens interna kontroll avseende representation och gåvor är *delvis* tillräcklig.

Vår bedömning baseras på de iakttagelser och bedömningar vi gjort under respektive kontrollfråga i granskningen. Samtidigt noterar vi vissa brister inom området. Därför lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Att säkerställa att reglerna och riktlinjernas tydlighet stärks i syfte att underlätta efterlevnaden av dessa ytterligare.
- Att förbättra efterlevnaden av interna krav genom riktade informations- och utbildningsinsatser.
- Att stärka uppföljning och kontroll kring förekomsten av att individer som beslutat betala representationskostnader själva deltar i själva arrangemanget.
- Att regionstyrelsen analysera behovet av att införa ytterligare kontrollmoment inom området, bland annat baserat på de avvikelser och brister som noterats i denna granskning.