
Revisionsrapport
***Intern kontroll i
bolagen***

Östersunds kommun

Kjell Pettersson
Cert. kommunal revisor
6 december 2011



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionsfråga och kontrollmål	2
2.3	Avgränsning och metod	2
3	Definition av intern kontroll	4
4	Resultat	4
4.1	Styrdokument	4
4.2	Dokumenterade rutiner samt regler för intern kontroll	4
4.3	Dokumenterad uppföljning och kontroll	5
4.4	Regler för attest och delegation	5
5	Revisionell bedömning	5
5.1	Styrdokument	5
5.2	Dokumenterade rutiner samt regler för intern kontroll	5
5.3	Dokumenterad uppföljning och kontroll	6
5.4	Regler för attest och delegation	6
5.5	Förslag till framtida granskningsinsatser	6
5.6	Prövning av rutiner kring representation och resor samt utlägg	7
5.6.1	Östersunds turist och kongress AB	7
5.6.2	Jämtkraft AB	8
5.6.3	Östersunds bostäder AB	9
5.7	Revisionell bedömning efter utförd stickprovskontroll	9

1 Sammanfattning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Östersunds kommun granskat om bolagens rutiner för intern kontroll är tillfredsställande.

Efter genomförd granskning kan följande konstateras:

Beträffande **styrdokument** bedömer vi att ägardirektiven kan förtydligas och preciseras beträffande målet och syftet med verksamheten. I dagsläget kan det vara svårt att mäta och bedöma ändamålsenligheten beträffande verksamheten.

Vår bedömning är att **dokumenterad uppföljning och kontroll** av bolagens ekonomi är tillräcklig. Däremot saknar vi prövning av respektive bolags rutiner för intern kontroll enligt upprättad plan för intern kontroll inom respektive företag.

En renodling av attestbegreppen inom koncernen vore att föredra men vår bedömning är att samtliga dokument avseende **attest och ansvarsfördelning** uppfyller grundnivån och att Jämtkrafts är ett föredöme.

Efter **prövning av bolagens rutiner för representation, resor och utlägg** kan vi konstatera generellt att det krävs en förbättring av att ange syftet med representationen och resan samt vilka som har deltagit. Vi bedömer även att det är önskvärt med generella regler om vad ska gälla beträffande representation i bolagen, exempelvis alkohol. Företagskort, som finns i varierande omfattning, bedömer vi bör vara utställda på innehavaren och inte på företaget.

Vår sammanfattande bedömning är att förutsättningar för en väl **fungerande intern kontroll** i form av dokumenterade rutiner och regler för intern kontroll finns för samtliga bolag.

Vi lämnar följande förslag till **förbättringsåtgärder**:

- Ägardirektiven kan förtydligas och preciseras gällande målet och syftet med verksamheten.
- En prövning bör göras inom respektive bolag av rutinerna avseende intern kontroll enligt upprättad plan för intern kontroll.
- Syftet med representationen och resan samt vilka som deltagit bör framgå.
- Företagskort bör vara utställda på innehavaren och inte på företaget.
- Generella regler gällande representation i bolagen, exempelvis alkohol-policy, är önskvärt.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

De kommunala bolagens verksamhet och ekonomi påverkar kommunens ekonomi både kort och långsiktigt. Genom kommunallagen (3 kap § 17) tillförsäkras kommunen insyn genom att fullmäktige skall utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen innehar samtliga aktier. Lekmannarevisorn har att granska ändamålsenligheten, det vill säga, att verksamheten bedrivs effektivt ekonomiskt och administrativt samt att den interna kontrollen är tillräcklig. Utifrån detta har kommunens lekmannarevisorer uppdragit till PwC att övergripande granska bolagens rutiner för intern kontroll.

2.2 Revisionsfråga och kontrollmål

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen är:

- Är bolagens rutiner för intern kontroll tillfredsställande?

Kontrollmål i granskningen är:

- Vilka styrdokument finns, exempelvis ägardirektiv, bolagsordning VD-instruktion mm
- Finns det dokumenterade regler och rutiner för intern kontroll?
- Sker det dokumenterad uppföljning och kontroll?
- Hur ser ansvarsfördelningen ut i bolagen? (delegation)
- Vilka regler finns för attest?

2.3 Avgränsning och metod

Granskningen omfattar Östersunds Turist & Kongress AB, Jämtkraft AB och Östersunds bostäder AB.

Granskning görs av att exempelvis riskanalyser finns, att en plan för intern kontroll finns upprättad samt andra upprättade styrdokument finns upprättade. Exempel på styrdokument är: attestrutiner/instruktioner, befattningsbeskrivningar, rutiner för inköp och upphandling, rutiner för uppföljning av ekonomi och faktureringsrutiner. Rutiner för underhåll är även en viktig punkt. Intervjuer med VD:ar och ekonomi-ansvariga i bolagen samt med påskrivande revisor i bolagen har gjorts. Under arbetets utförande har avstämning gjorts med påskrivande revisor.

Avslutningsvis har en prövning av bolagens rutiner för intern kontroll gjorts för representation, resor och utlägg.

3 Definition av intern kontroll

Med intern kontroll avses (sammanfattat och förenklat) alla samverkande ekonomiska och verksamhetsmässiga mål, rutiner och riktlinjer i form av beslut och avkastningskrav som styr verksamheten i önskvärd riktning utifrån ägarens önskemål och krav samt gällande lagstiftning. Sammanställning över ett axplock av rutiner, se bilaga 1. En väl fungerande intern kontroll skyddar såväl styrelse och anställda från att oavsiktliga och avsiktliga fel begås.

4 Resultat

4.1 Styrdokument

Policyn för styrning av kommunägda bolag, fastställd av fullmäktige i november 2005, reglerar helhetssynen på kommunkoncernen och vilka olika typer av övergripande styrdokument som finns, får anses vara **fullmäktiges** främsta styrdokument över kommunägda bolag.

Även ägardirektiv, bolagsordning och arbetsordning är viktiga styrdokument och ingår som en övergripande del i kommunkoncernens och bolagens interna kontroll.

Delar av kommunens policydokument, exempelvis finanspolicy, är ett aktivt styrdokument. Till viss del tillämpas även andra delar av kommunens policydokument i "tillämpliga delar" i bolagen. För att styrdokumentet ska vara bindande ska det fastställas vid bolagsstämman eller av kommunfullmäktige.

4.2 Dokumenterade rutiner samt regler för intern kontroll

Exempel på dokumenterade rutiner samt regler för intern kontroll är följande dokument som återfinns i granskade bolag: inköpsrutiner, attestrutiner, lönerutiner, faktureringsrutiner, ekonomistyrprinciper(ekonomihandbok), arbetsmiljö/miljöpolicy, IT-strategi, personalpolitiskt program, underhållsplanering, diari rutiner, intern kontrollplaner samt väsentlighets och riskanalys, se även bilaga 1.

Samtliga bolag har eget ekonomi – och lönesystem.

Östersundbostäder AB har även en "Affärsplan" där företagets samtliga styrdokument, policys, organisationsbeskrivning, verksamhetsområden med mera finns samlade.

På Jämtkrafts och Östersunds turist och kongress intranät finns en förteckning över förekommande policys och rutiner.

Samtliga bolag har arbetsordning och Vd-instruktion, som fastställts av respektive styrelse.

4.3 Dokumenterad uppföljning och kontroll

Dokumenterad uppföljning och kontroll sker tre gånger per år främst av bolagens ekonomi genom tertialrapport, delårsrapport och årsredovisning både i bolagen internt samt även koncernmässigt. Genom **policyn för kommunägda bolag** styr fullmäktige via kommunstyrelsen och finansutskottet övergripande upp bolagens verksamhet och ekonomi. Respektive bolag har olika rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet, men obligatoriskt utifrån koncernpolicyn är uppföljning per tertial, sista augusti och kalenderår.

Jämtkraft planerar för att införa månadsuppföljning och gå från "siffersammansättning" till analys och åtgärder.

4.4 Regler för attest och delegation

I arbetsordning och VD-instruktion framgår hur arbetsfördelningen mellan styrelse och VD ska hanteras samt i särskilda styrelsebeslut hur attestmomenten ska fördelas. Exempel på detta är Östersunds bostäders beslut § 53 2011 där det fastslås att Vd:s kostnader och utlägg attesteras av ordföranden.

I Jämtkraft finns en attest och befogenhetsinstruktion, som reviderades 2011-10-03.

I instruktion för VD avseende Turistbyrån framgår befogenheter, inskränkningar i inköp och investeringar för Vd samt attesträtt.

5 Revisionell bedömning

5.1 Styrdokument

Policyn för styrning av kommunägda bolag är ett genomarbetat och bra dokument. Ägardirektiv och bolagsordningar är mer generella och allmängiltiga.

Vi bedömer att ägardirektiven kan förtydligas och preciseras beträffande målet och syftet med verksamheten. I dagsläget kan det vara svårt att mäta och bedöma ändamålsenligheten beträffande verksamheten. De ekonomiska och finansiella mål som finns är lättare att mäta.

Styrelsens arbetsordning varierar utseendemässigt mellan bolagen och är olika uppställda och formulerade. Vi bedömer att arbetsordningarna är fullt tillräckliga för samtliga bolag.

5.2 Dokumenterade rutiner samt regler för intern kontroll

På Jämtkrafts och Östersunds Turist och kongress intranät finns en förteckning över gällande organisation, policys och riktlinjer, vilket är bra. Jämtkraft har även

en bra beskrivning i sin attest och befogenhetsinstruktion över syftet med en väl fungerande intern kontroll.

Östersunds bostäder utvecklar en "affärsplan" där allt från organisation, ägardirektiv, policys och verksamhetsmål ingår. Enligt VD:n och ekonomichefen pågår ett arbete med att även lägga in rutinbeskrivningar i "affärsplanen".

Vår bedömning är att förutsättningar för en väl fungerande intern kontroll i form av dokumenterade rutiner och regler för intern kontroll finns för samtliga bolag.

Vi saknar kommunens policy om "Farliga förmåner" vilken inte återfinns i något bolag. Vi rekommenderar att en översyn sker av vilka policys som ovillkorligen ska gälla för samtliga bolag och att beslut fattas av fullmäktige. De policys som ska gälla för samtliga bolag bör skrivas in i ägardirektiven.

Vi saknar även genomförda väsentlighet och riskanalyser inom samtliga bolag och planer för intern kontroll där olika system och rutiner på ett systematiskt sätt prövas varje år.

5.3 Dokumenterad uppföljning och kontroll

Vår bedömning är att dokumenterad uppföljning och kontroll av bolagens ekonomi är tillräcklig. Däremot saknar vi, enligt avsnitt 4.2, prövning av respektive bolags rutiner för intern kontroll enligt upprättad plan. Vi bedömer även att målen för verksamheten på ett tydligare sätt kan följas upp. Detta möjliggörs genom tydligare mätbara mål för verksamheten.

5.4 Regler för attest och delegation

Jämtkrafts attest och befogenhetsinstruktion är ett skolexempel på en bra sammanfattning av bakgrund och syftet med intern kontroll samt exempel på hur attest ska ske enligt regelboken och definitioner på olika begrepp.

Intressant är att olika begrepp förekommer mellan bolagen på den slutgiltiga attesten och kontrollen innan utbetalning. Jämtkrafts och Östersunds turist och kongress AB:s benämning är beslutsattest medan Östersunds bostäder benämning är behörighetsattest. En renodling av begreppen inom koncernen vore att föredra men vår bedömning är att samtliga dokument uppfyller grundnivån och att Jämtkrafts är ett föredöme.

5.5 Förslag till framtida granskningsinsatser

Efter genomgång av administrativa och ekonomiska rutiner vid bolagen har vi tecknat ned några exempel på generella och specifika förslag att **granska** och **pröva** beträffande bolagens interna kontroll:

Generella granskningsobjekt för samtliga bolag:

Väsentlighet och riskanalys (detaljerad), ägardirektiv, rutiner för offentlighet och sekretess, Etik, Korruption, Oegentligheter – EKO - frågor (exempelvis farliga förmåner), attestrutiner avseende exempelvis representation och resor, uppföljning

av given delegation till VD, upphandlingar genomförs enligt gällande bestämmelser, kundnöjdhet (rutiner för uppföljning), säkerhet i lönesystem,

Östersunds turist och kongress AB

Avslut av konferens och kongressverksamhet (inga bindningar till tidigare anställda), genomgång av avtal med turistföretag, kontanthantering av försäljning av souvenirer,

Jämtkraft AB

Beställningar och inköp (koll mot ramavtal, gynnande av leverantörer), säkerhet i debiteringssystemet mot kund, beslutsunderlag investeringar (hög investeringsnivå, 800 mnkr/år), avtalssäkring mot kund (korta o långa avtal) riskbedömning av dessa

Östersunds bostäder AB

Hantering av låneportföljen (800 mnkr), kontroll av investeringar och underhåll (vem kontroller och hur kontrolleras att varor och material hamnar på rätt adress), inköp via ramavtal och affärsmässighet (gynnas speciell entreprenör), faktureringsrutiner, avskrivning av fordringar,

Samtliga förslag, enligt ovan, ska ses som en utgångspunkt för lekmanrevisionen. För en mer komplett och systematisk bild fordras en väsentlighets och riskanalys för respektive bolag.

5.6 Prövning av rutiner kring representation och resor samt utlägg

Som tidigare nämnts finns förutsättningar för en väl fungerande intern kontroll i samtliga bolag. För att pröva hur rutinerna i praktiken fungerar har, efter samråd med valda lekmanrevisorer, regler för representation och resor samt utlägg valts ut för att mer ingående granskas och prövas utifrån respektive bolags regler och riktlinjer.

Formella dokument/riktlinjer kring representation med mera finns i begränsad omfattning i respektive bolags attestinstruktion/policy.

5.6.1 Östersunds turist och kongress AB

I attestreglementet framgår att den som beslutsattesterar ”ska se till att utgiften faller inom avdelningens verksamhetsfält eller det område för vilken attesträtten gäller”. Verifikatet ska även genomgått kontroll av pris, siffer- och mottagningskontroll samt att rätt konto belastats.

VD har även generell beslutsattest inom hela bolaget förutom sina egna utgifter, där ordförande eller vice ordförande i styrelsen attesterar.

I resepolicyen framgår att företagets biogasdrivna tjänstebil i första hand ska användas. Längre resor ska godkännas av VD eller närmsta chef.

Det finns ingen policy kring representation.

5.6.1.1 Resultat av stickprovskontrollen

Granskad total volym i kronor på utvalda utgiftsslag ca 100 kkr. Stickprovskontroll av ca 50 poster där följande noteringar gjorts.

- Generellt krävs en förbättring av att ange syftet med representationen och resan. Kursinbjudan och program kan med fördel ingå som ett underlag till verifikatet.
- Företagskort (Eurocard) utställt på företaget och inte personligt vilket innebär att företaget har betalningsansvaret. Den som innehar kortet får inte använda kortet till privata inköp.
- Utbetalning av utlägg (ca 1600:-) till närstående utan attest från överordnad.

5.6.2 Jämtkraft AB

I attest och befogenhetsinstruktionen för Jämtkraft AB finns en detaljerad beskrivning av olika attestbegrepp och vem som ansvarar för vad. För exempelvis VD gäller att dennes "egna kostnader" skall beslutsattesteras av chef för ekonomi/finans. VD beslutsattesterar styrelsens "egna kostnader". Det finns även en resepolicy och en policy för representation. I representationspolicyn framgår att alkohol ska användas med återhållsamhet och att det normalt inte bjuds på sprit.

5.6.2.1 Resultat av stickprovskontrollen

Representation avdragsgill och inte avdragsgill uppgår till ca 400 kkr under årets första 11 månader. Resor, kost och logi under första kvartalet 2011 uppgår till ca 976 kkr samt intern personalvård under januari till november uppgår till ca 146 kkr. Privata utlägg under januari till november uppgår till ca 50 kkr. Totalt har ca 100 stickprov gjorts där följande noteringar gjorts.

- Det förekommer brister generellt i att ange deltagare och syftet med representation och resor.
- Moms har i några fall lyfts för hela representationskostnaden och inte högst för 90:-/person + moms, det vill säga 22:50.
- Det förekommer variationer i hantering och tolkning av alkoholpolicyn.
- I något fall saknas kvitto.
- Det finns mellan 35 – 40 stycken företagskort som är utställda på företaget.

5.6.3 Östersunds bostäder AB

I styrelseprotokoll från 2011 § 53 framgår attestansvaret och där framgår att kostnader avseende administration behörighetsattesteras av VD:n. Där framgår även att kommunens attestreglemente och rekommendation om farliga förmåner ska följas i "tillämpliga delar". Det finns ingen policy eller riktlinjer kring representation. Enligt ekonomichefen finns ett förslag till styrelsen om att "restriktivitet skall råda med alkohol". Beslut har ännu inte fattats.

5.6.3.1 Resultat av stickprovskontrollen

Totalt granskad volym ca 450 kkr för utvalda utgiftsslag. Stickprovskontroll av ca 100 poster där följande noteringar gjorts:

- Stor del av granskade verifikat saknar upplysning om deltagare och syftet med resan eller representationen. Kursinbjudan och program kan med fördel ingå som ett underlag till verifikatet.
- Ingen uppdelning av intern och extern representation görs i redovisningen.
- Olika "rutiner" för alkoholförtäring vid representation har observerats avseende styrelsen och anställda i företaget.
- Rutiner omkring beskattning av olika förmåner exempelvis parkering, luncher och telefon behöver ses över.
- Företagskortet är utställt på företaget och inte personligt vilket innebär att företaget bär kostnadsansvaret.

5.7 Revisionell bedömning efter utförd stickprovskontroll

Som framgår av noteringar under respektive bolag finns följande generella förbättringsområden:

- Ange syftet med representationen samt vilka som deltagit
- Vår bedömning är att företagskort (betalkort) bör vara personliga och inte utställda på företaget.
- Se över alkoholpolicyn för respektive bolag.

Östersund 2011-12-13

Kjell Pettersson, projektledare

Anneth Nyqvist, uppdragsledare