

Revisionsrapport

Kommunens beredskap avseende risker för korruption och oegentligheter

Skellefteå kommun

Per Ståhlberg
Cert. kommunal revisor
Maj 2014

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	2
2.3.	Revisionskriterier	2
2.4.	Metod och avgränsning	2
3.	Granskningsresultat	3
3.1.	Intern kontroll	3
3.2.	Regler och riktlinjer.....	3
3.3.	Har styrelse och nämnder genomfört riskbedömningar på området?	4
3.4.	Har styrelse och nämnder utarbetat rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet?	5
3.5.	Har rutiner och riktlinjer gjorts kända i organisationen?	6
3.6.	Sker uppföljning och återrapportering till styrelse och nämnder avseende risker, förebyggande arbete och faktiska händelser?	6

1. *Sammanfattning*

På uppdrag av revisorerna i Skellefteå kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens beredskap avseende risker för korruption och andra oegentligheter. Granskningen syftar bland annat till att utgöra underlag för revisorernas uttalande i revisionsberättelsen.

Utifrån granskningen görs bedömningen att kommunens beredskap för korruption och andra oegentligheter inte är fullt ut tillräcklig.

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Styrelsen och nämnderna har gjort riskbedömningar och antagit internkontrollplaner. Arbetet med styrelsens och nämndernas riskanalyser bör dock utvecklas för att på ett mer heltäckande sätt fånga upp riskerna kring korruption och oegentligheter.
- Utöver reglemente för intern kontroll finns begränsat med rutiner och riktlinjer antagna på politisk nivå, däremot finns ett antal riktlinjer avseende exempelvis representation, gåvor och mutor, hantering av privata medel mm utarbetade av kommunledningskontoret. Ett samlat reglemente är under tjänstemannaberedning och skall upp för beslut under 2014.
- I utbildning av den personal som ska använda beställarportalen ingår avsnitt som rör granskningsområdet likaså i utbildningsprogram för nya chefer. Vidare har etiska regler utifrån kommunens värdegrund diskuterats på arbetsplatsträffar och avdelningsmöten. Bedömningen är dock att utbildning i frågor som rör risker för och beredskap mot korruption och oegentligheter kan och bör göras på ett än mer systematiskt sätt.
- Kontroller av tillämpning av rutiner och riktlinjer i syfte att förebygga och upptäcka eventuella oegentligheter görs i samband med de årliga uppföljningarna av interkontrollplanerna.
- I samband med förvaltningarnas åiterrapportering av internkontrollplanerna får styrelse och nämnder kännedom om eventuella avvikelser och händelser som inträffat under året. Uppföljning och åiterrapportering om risker utöver de som redan är identifierade i interkontrollplanerna förekommer däremot i mycket begränsad omfattning

För att utveckla beredskapen för korruption och oegentligheter bör kommunstyrelsen överväga nedanstående rekommendationer:

- Arbeta mer aktivt med riskanalyser kring korruption och oegentligheter och tillse att förvaltningsgemensamma riskområden obligatoriskt ingår i samtliga nämnders internkontrollplaner.
- Anta tydliga regler och riktlinjer och göra dessa kända för alla inom organisationen.
- Tillse att samtliga anställda får kontinuerlig utbildning på området.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Bedrägerier och oegentligheter inträffar då och då i offentliga verksamheter. Förutom ekonomisk skada kan det även orsaka förtroendeskada för verksamheten. De händelser som figurerat i media senaste åren har bland annat medfört att fokus i allt högre grad riktas mot kommunernas förebyggande insatser inom området.

Revisionsobjekten i denna granskning är kommunstyrelsen och nämnderna.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att pröva om den interna kontrollen avseende korruption och oegentligheter är tillräcklig. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Har styrelser och nämnder genomfört riskbedömningar på området?
- Har styrelser och nämnder utarbetat rutiner och riktlinjer för ett förebyggande arbete?
- Har rutiner och riktlinjer gjorts kända i organisationen och genomförs kontroller av tillämpningen i syfte att förebygga och upptäcka eventuella oegentligheter?
- Sker uppföljning och återrapportering till styrelser och nämnder avseende risker, förebyggande arbete och faktiska händelser?

2.3. Revisionskriterier

Reglemente för intern kontroll samt övriga kommuninterna regler och riktlinjer som rör granskningsområdet

2.4. Metod och avgränsning

Analys av adekvat dokumentation. Översiktlig granskning av alla verkställande politiska organ. Fokus på styrelse och nämnders planer för intern kontroll.

Fördjupad granskning av tre nämnder. Urval sker utifrån en bedömning av risk och väsentlighet. I fördjupad del av granskningen har intervjuer genomförts med nyckelpersoner för kommunledningskontoret, tekniska kontoret samt support och lokaler. I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2013. I övrigt se revisionsfråga och revisionskriterier.

3. Granskningsresultat

3.1. Intern kontroll

Intern kontroll kan sägas vara ett system som utformats för att ge en rimlig försäkran om att en organisations mål uppnås inom följande områden:

- Ändamålsenlig och effektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering samt
- Efterlevnad av tillämpliga lagar och regler

Intern kontroll påverkar alla delar av organisationen och är inte begränsad till uppföljning av ekonomi utan kan ses som en del av systemet för styrning och ledning. Intern kontroll kan till exempel omfatta riskbedömningar för organisationens verksamhet, uppföljning av mål, utarbetandet av lämpliga arbetsrutiner och hjälpmedel samt kontroll i efterhand av att rutiner följs.

3.2. Regler och riktlinjer

1997 antogs kommunfullmäktige ett reglemente för intern kontroll (KF 1997-10-21, § 254). Av reglementet framgår bland annat följande:

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns en god intern kontroll inom kommunen. De är ansvariga för att utforma en övergripande organisation för den interna kontrollen och har även uppgiften att formulera förvaltningsövergripande anvisningar på området.

Det framgår vidare att *nämndernas* ansvar är att skapa en lokal organisation för den interna kontrollen som är anpassad till den egna nämndens utformning och verksamhet. Nämnds specifika regler och anvisningar ska dokumenteras och antas av nämnden.

Förvaltningscheferna har ansvaret att arbeta fram regler och anvisningar och att löpande rapportera till nämnden hur den interna kontrollen fungerar.

I reglementet presenteras ett förslag på utformningen av en internkontrollplan, se utdrag nedan:

Rutin/system	Kontrollmoment	Ansvarig	Frekvens	Metod	Rapport till
Delegationer	Att delegationen efterlevs	Förv.ekonom	2 ggr/år	Komplett	Förvaltn.chef
Lönerapportering	Rimlighetsbedömning	Avd.chef	1 ggr/år	Stickprov	Förvaltn.chef

Nämndernas internkontrollplaner ska tas fram utifrån deras egna risk- och väsentlighetsbedömningar. Uppföljning av planerna ska rapporteras till kommunstyrelsen så att de kan göra en övergripande bedömning av kommunens interna kontroll. Denna rapportering och utvärdering ska ske årligen, vanligtvis någon gång under perioden september-november.

3.3. *Har styrelse och nämnder genomfört riskbedömningar på området?*

Riskanalyser är en väsentlig del i det förebyggande arbetet mot korruption och oegentligheter. Granskningen visar att kommunens nämnder och styrelsen har antagit internkontrollplaner för 2013. Riskbedömningar har gjorts och respektive internkontrollplan är i till stora delar anpassad till den verksamhet den syftar till att kontrollera. De riskområden som identifierats och som ingår i internkontrollplanerna och berör granskningsområdet är exempelvis:

- Efterlevnad av regler kring representation
- Hantering av betalkort
- Kontanthantering
- Upphandling/inköp

Enligt fullmäktiges internkontrollreglemente så ska kommunstyrelsen ta fram förvaltningsövergripande anvisningar kring intern kontroll exempelvis i fråga om attest, uppföljning, lönerapportering mm.

Enligt de intervjuade kan arbetet med att identifiera riskområden avseende korruption och oegentligheter i kommunens verksamheter utvecklas. Arbetet kan utvecklas genom att ett mer systematiska och återkommande riskanalyser införs.

Styrelsen genomför riskanalys för den egna verksamheten däremot görs ingen på förvaltningsövergripande nivå. I styrelsens och nämndernas löpande internkontrollarbete genomförs administrativa, redovisnings- och verksamhetskontroller och stickprov inom utvalda områden, men inte specifikt utifrån risker för korruption och oegentligheter.

Vid intervjuerna har riskområden där oegentligheter kan inträffa lyfts. Dessa områden är bland annat kontanthantering, representation, entreprenader, nyttjande av kommunens rabatter i privata sammanhang samt upphandling och inköp.

På förvaltningsnivå uppges att diskussioner kring korruption och oegentligheter ibland förs i ledningsgrupper, på arbetsplatsträffar och på chefsmöten etc.

Revisionell bedömning

Riskanalyser görs på olika nivåer inom kommunens förvaltningar men bör utvecklas och göras mer systematiskt inte minst inom området korruption och oegentligheter. Bedömningen grundar sig på att internkontrollplaner årligen fastställs av styrelse och nämnder. Fler risker gällande granskningsområdet borde dock ingå i internkontrollplanerna. Exempelvis finns inga risker identifierade kring lönehanteringen. Kommunstyrelsen har inte heller genomfört en kommunövergripande riskanalys för kommunens samlade verksamhet. Vi noterar vidare att teknisk nämnd fastställer sin internkontrollplan att gälla för fyra år.

3.4. *Har styrelse och nämnder utarbetat rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet?*

Kommunen har en värdegrund som bygger på ledorden professionalitet, engagemang och framsynthet. Värdegrunden ska bland annat vägleda kommunens medarbetare till ”bra förhållningsätt i alla externa och interna kontakter och möten”.

Det finns idag inget samlat dokument med riktlinjer för förebyggande arbete mot korruption och oegentligheter. På kommunens intranät finns däremot vissa riktlinjer att finna i nedanstående dokument:

- *Reglementet (och tillämpningsanvisningar) över kommunens bokföringsposter och attester.* Här framgår att kontroller och organisation ska vara utformade så att de förhindrar att kommunen drabbas av förluster till följd av fel eller brott och andra oegentligheter. Vidare framgår att jävssituationer inte får uppstå i samband med attester.
- *Representation.* Avser främst den representation som kommunen står värd för, både intern och extern.
- *Hantering av privata medel.* Reglerar bland annat ansvarsfrågan, bokföring och avstämning av de medel som en anställd har hand om eller tillgång till privata personers pengar.
- *Gåvor och mutor.* Huvudregeln är att alltid tacka nej till gåvor, möjligen undantaget tårter, choklad och blommor. Vad gäller mutor så hänvisas till brottsbalkens 20:e kapitel samt att den anställde alltid skall fråga överordnad chef som ska göra bedömningen om exempelvis inbjudningar till middagar eller nöjesevenemang eller liknande skall accepteras och i så fall under vilka former.
- *Inköps- och upphandlingspolicy (KF 2009-09-29, § 243).* Av denna policy framgår t ex att kommunen i alla inköps- och upphandlingssituationer ska agera affärsmässigt, objektivt och affärsetiskt. Vidare att inte ovidkommande faktorer styr val av leverantör, att tacka nej till alla former av mutor och att avtalstrohet ska gälla.

Några fåtal förvaltningsinterna riktlinjer finns i övrigt upprättade exempelvis inom socialkontoret finns en tjänsteskrivelse upprättad som lämnar information kring hur den anställde skall förhålla sig till brukarna och deras anhöriga i olika situationer som kan uppstå såsom ärendehandläggning, gåvor, testamente och försök till bestickning mm.

Vi konstateras i granskningen att kommunens inköpsenhet inte har någon etablerad rutin för systematisk uppföljning av avtalstrohet. Vissa stickprov görs men enligt intervju så ser de själva detta som ett utvecklingsområde för att stärka den interna kontrollen och förebygga/upptäcka oegentligheter i samband med inköp.

Det pågår en allmän översyn av kommunens policydokument. Bland annat så har representanter för kommunen deltagit i samarbete med SKL i syfte att öka

medvetenheten kring risker för korruption och oegentligheter. I sammanhanget håller ett samlat dokument för riktlinjer för representation, gåvor och andra förmåner på att tas fram på kommunledningskontoret.

Vi har i granskningen inte funnit några dokumenterade riktlinjer för hantering/ärendegång om eventuella incidenter skulle inträffa på området.

Revisionell bedömning

Bedömningen är att kommunens riktlinjer på området inte är ändamålsenliga. Denna bedömning grundar sig på att det inte finns något samlat heltäckande dokument som på ett tydligt sätt vägleder de anställda och skapar en beredskap mot eventuell korruption eller andra oegentligheter. Vi noterar dock att ett arbete är inlett för att se över riktlinjerna och att ett ledningssystem är under uppbyggnad på kommunens intranät.

3.5. *Har rutiner och riktlinjer gjorts kända i organisationen?*

Upprättade rutiner och riktlinjer finns tillgängliga på kommunens intranät. Vad gäller informationsspridning/utbildning på området så får exempelvis de som ska få tillgång till beställarportalen gå en obligatorisk utbildning i vilken det ingår avsnitt rörande korruption och oegentligheter. Introduktionsprogrammet för nya chefer innehåller likaså utbildning på området.

Vidare framgår av intervjuer att etiska regler utifrån kommunens värdegrund diskuterats avdelningsvis och att det på vissa arbetsplatsträffar ibland diskuteras risker och goda exempel på området.

Revisionell bedömning

Bedömningen är att informationsspridning och utbildning i frågor som rör korruption och oegentligheter till viss del sker men kan och bör göras på ett än mer systematiskt sätt. Detta så att samtliga anställda får kontinuerlig information om risker och hur olika situationer skall hanteras vilket skapar en större beredskap mot korruption och oegentligheter.

3.6. *Sker uppföljning och återrapportering till styrelse och nämnder avseende risker, förebyggande arbete och faktiska händelser?*

Kommunens styrelse och nämnder följer upp sina internkontrollplaner årligen. Rapporteringen sker genom tjänsteskrivelser från förvaltningarna där kommentarer lämnas om genomförda kontroller, upptäckta avvikelser och till viss del förebyggande insatser som genomförts utifrån de iakttagelser som kommit fram. Utifrån denna rapportering sammaställer kommunledningskontoret en samlad uppföljning vilken behandlas av kommunstyrelsen.

Utifrån sammanställning av 2013 års internkontrollplaner kan konstateras att brister påträffats inom ett antal områden. Det rör bland annat:

- Processen kring EU-projekt
- Bokföring av interna och externa representationskostnader
- Inköphantering
- Kontantkassor (ett fall av misstänkt stöld har polisanmälts)
- Momshantering

Kommunledningskontoret konstaterar vidare att internkontrollreglementet från 1997 är behov av revidering samt att nämndernas internkontrollplaner ska vara föremål för årlig revidering och beslut, vilket inte alltid är fallet.

Uppföljning och återrapportering av risker utöver de som redan är identifierade i interkontrollplanerna förekommer i mycket begränsad omfattning.

Det har förts diskussioner om möjlighet för de anställda att signalera vid eventuella brister eller misstankar om oegentligheter etc. och att det skulle vara en extern part som skulle fungera som mottagare av sådan information. Kommunen har dock beslutat att någon extern så kallad "wistleblower"-funktion inte skall upprättas utan att eventuella misstankar skall förmedlas internt inom kommunen och i första hand till närmaste chef.

Revisionell bedömning

Uppföljning av händelser och till viss del förebyggande arbete följs upp och återrapporteras till styrelse och nämnder i samband med uppföljningen av respektive nämnds internkontrollplan.

Uppföljning och återrapportering av risker upplevs mer händelsestyrd än att det sker utifrån ett kontinuerligt riskarbete i preventivt syfte.

2014-05-05

Per Ståhlberg

Projektledare

Bo Rehnberg

Uppdragsledare