

Granskning av Sidas hantering och kvalitetskontroll av konsultfakturer

William Stannervik

Granskning av Sidas hantering och kvalitetskontroll av konsultfakturor

William Stannervik

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Slutsatser och rekommendationer är utvärderarnas och sammanfaller inte nödvändigtvis med Sidas egna.

Utgiven av Sida 2005

Sekretariatet för utvärdering och intern revision

Författare: William Stannervik

Copyright: Sida och författare

Diarienummer: 2005-3648

Slutlig rapport från december 2005

Artikelnummer: Sida23408sv

ISBN 91-586-8353-4

Tryckt av Edita Communication AB, 2006

Denna publikation kan laddas hem/beställas från www.sida.se/publikationer

Innehåll

Sammanfattning	3
Granskningens genomförande	3
Granskningens resultat.....	4
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Granskningens syfte	5
1.3 Granskningens mål	5
1.4 Granskningens omfång och avgränsningar	5
1.5 Granskningsmetod	6
2 Granskningsresultat	7
2.1 EVU mottar fakturan	7
2.2 Avdelningens hantering	7
2.3 EVU attestbokar	8
2.4 Verifikationskvalitet.....	9
3 Slutsatser och rekommendationer	10
Granskningens resultat.....	10
Annex 1	11
Bokföring på Sida-S – en definition	11

Sammanfattning

Granskningens genomförande

Internrevisionen har i sin årliga riskanalys och planering identifierat Sidas administrativa system som ett granskningsområde. Vi har under 2005 särskilt granskat bokföringsrutiner på både Sida-S och UM.

I denna granskning har internrevisionen syfte varit att granska Sidas rutiner för hantering och kontroll av konsultfakturer före utbetalning och bokföring.

Enligt FAR¹ är redovisning, eller bokföring med bokföringslagens ord, de system som gör att organisationen enligt god redovisningssed² kan överblicka sina ekonomiska förlopp, ställning och resultat.

Urvalet innehåller cirka 35% av de bokförda konsultutbetalningarna (cirka 713 MSEK) för perioden 1/1 2005 till 11/8, 2005.

Granskningen omfattar följande områden:

- EVUs mottagande av faktura.
- Avdelningens hantering.
- EVU attestbokning.
- Verifikationskvalitet, inklusive lagkrav och signatur.

Granskningsmetoden har varit att, inom verifikationsflödesprocessen, med hjälp av stickprov från bokföringen granska bakomliggande avtal, beslut eller uppdragsbeskrivningar. Därefter har väsentliga risker identifierats i processen vilka har kopplats till Sidas befintliga kontrollrutiner och dess efterlevnad. Bedömning har därefter gjorts av om internkontrollen är tillräcklig.

¹ Intresseförening för auktoriserade och godkända revisorer samt kvalificerade specialister inom revisionsbranschen.

² Begreppet god redovisningssed definieras i förarbetena till 1976 års bokföringslag som ”en faktiskt förekommande praxis hos en kvalitativt representativ krets av bokföringsskyldiga”. Det innebär praktiskt att samtliga affärshändelser ska bokföras i kronologisk och systematisk ordning och räkenskapsmaterialet ska sparas på ett ordnat och betryggande sätt. Det ska finnas underlag (verifikationer) till samtliga affärshändelser.

Granskningens resultat

Internrevisionens slutsats är att Sida har ändamålsenliga rutiner att hantera och säkra kvaliteten av konsultfakturor **före** utbetalning och bokföring.

Granskning och analys har skett av samtliga cirka 450 stickprov och tillhörande underlag för att säkra att det finns underlag på Sida som styrker konsultens kostnadskrav. Huvudsakligen finns det goda korsreferenser gjorda på konsultfakturan/verifikationen. I de fall vi har haft tillgång till bakomliggande avtal och/eller beslut har vi kontrollerat fakturan mot avtalet. Vår bedömning är att det utifrån det granskade materialet går att följa och verifiera hur Sidas pengar har använts.

De skriftliga anvisningar som beskriver arbetet med Sidas internkontroller det vill säga Ekonomihandboken och Kontoplanen, är väl kända och efterlevs av Sidas personal.

De internkontroller som finns hanterar de identifierade riskerna tillfredsställande.

Emellertid har vi identifierat en eventuellt ny risk som gällande riktlinjer inte hanterar tillfredsställande. Mot denna bakgrund lämnar internrevisionen följande rekommendation:

Nr	Rekommendationer
----	------------------

- | | |
|---|---|
| 1 | Sida bör förtydliga de skriftliga rutinerna samt säkerställa att stickprovskontroller av konsulternas och deras samarbetspartners samtliga utlägg mot originalkvitton genomförs regelbundet.

En sådan rutin ökar den interna kontrollen och minskar risken för medvetna och omedvetna felaktigheter. |
|---|---|

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Internrevisionen vid Sida är en oberoende, informationssäkrande och rådgivande verksamhet, som är utformad för att tillföra mervärde och förbättra Sidas verksamhet. Internrevisionen skall på uppdrag av styrelsen, bistå Sida i att uppnå sina mål genom att tillföra ett systematiskt, strukturerat tillvägagångssätt för att granska, värdera och förbättra effektiviteten i den interna styrningen och riskhanteringen. Internrevisionen har i sin årliga riskanalys och planering identifierat Sidas administrativa system som ett granskningsområde. Vi har under 2005 särskilt granskat bokföringsrutiner på både Sida-S och UM.

1.2 Granskningens syfte

- Att bedöma om Sidas har ändamålsenliga rutiner för att hantera och kontrollera konsultfakturors kvalitet före utbetalning och bokföring.

1.3 Granskningens mål

Internrevisionen har:

- Granskat efterlevnaden av Sidas rutiner för att hantera och kontrollera konsultfakturors kvalitet.
- Granskat de operativt ansvarigas kännedom om och tillgång till dessa rutiner.
- Granskat ändamålsenligheten av Sidas intern kontroll vad gäller hanteringen och kvalitetskontrollen av konsultfakturor³.

1.4 Granskningens omfång och avgränsningar

Granskningen avgränsas till den bokföring som skett vid Sida –S för perioden 1/1 2005 till 11/8 2005 och är baserat på följande konton 564X, 565X, 755X, 756X, 7571 och 758X. Urvalet innehåller cirka 35% av de bokförda konsultutbetalningarna (cirka 713 MSEK).

Granskningen omfattar följande områden:

- EVUs (Sidas avdelning Ekonomi och verksamhetsutveckling) mottagande av faktura.
- Avdelningens hantering.
- EVU attestbokning.
- Verifikationskvalitet, inklusive lagkrav och signatur.

Sidas Ekonomihandbok och Sidas Kontoplan har varit våra huvudsakliga revisionskriterier.

³ Med intern kontroll säkerställs att man inom myndigheten har full kontroll över den ekonomiska hanteringen. Den interna kontrollen skall säkerställa att redovisningen är riktig och fullständig, att tillgångar skyddas, att avsiktliga eller oavsiktliga fel inte begås och att resurser disponeras i enlighet med ledningens intentioner. Den interna kontrollen kan verifieras genom iakttagelser, intervjuer med organisationens personal, granskning av dokumentation eller upprepning av kontrollmoment.

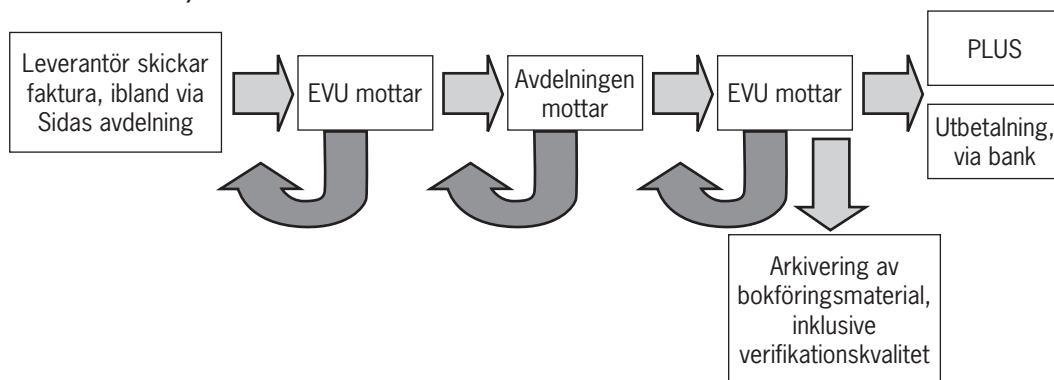
1.5 Granskningsmetod

Planering och urval

Den första delen av arbetet har varit att planera och kartlägga, det vill säga;

- Att fastställa faktura/verifikationsflödesprocessen
- Dokumentera och sortera stickprovet från bokföringen.
- Med stickprovsdokumentationen som underlag har vi samlat in relevant underlag såsom kopior på beslut eller uppdragsbeskrivningar/kontrakt från Sidas avdelningar. Därefter har vi sammanställt materialet.

Skiss av faktura/verifikationsflödet



Genomgång och analys

Granskning och analys har skett av samtliga cirka 450 stickprov och tillhörande underlag för att säkra att det finns underlag på Sida som styrker konsultens kostnadskrav. I allmänhet finns det goda kors-referenser gjorda på konsultfakturan/verifikationen. I de fall vi har haft tillgång till bakomliggande avtal och/eller beslut har vi kontrollerat fakturan mot avtalet.

Kompletterande frågor kring processen för det granskade området har riktats till ett tiotal personer i organisationen.

Slutligen har väsentliga risker identifierats i verifikationsflödesprocessen. Riskerna har kopplats till Sidas befintliga kontrollrutiner och dess efterlevnad. En bedömning har därefter gjorts om internkontrollen är tillräcklig.

I de fall granskningen har funnit avvikelser eller förbättringsmöjligheter redovisas dessa i kapitel 2 *Granskningsresultat*, nedan. I de fall mindre frågor och fel har påträffats har dessa korrigerats direkt med vederbörande avdelning.

2 Granskningsresultat

2.1 EVU mottar fakturan

Risk, Processbeskrivning och Sidas internkontroll

Väsentlig potentiell risk

- Undermåligt material mottas/överlämnas, det vill säga fakturan/underlaget är vid mottagande felaktigt, ofullständigt eller otydligt.

Iakttagelse

EVU gör redan vid mottagande en grov kvalitetskontroll av fakturan. De fakturor som inte innehåller uppgifter om bland annat F-skatt, organisationsnummer, momsnummer, adress ställd till Sida med mera skickas tillbaka till leverantören/konsulten.

När korrekt faktura kommer in till EVU, stämplas den samt interimsbokas i 28-serien. Därefter skickas den vidare till respektive avdelning för vidare hantering.

Sidas internkontroll

Ekonomihandboken beskriver hur utbetalningsunderlaget skall se ut för att anses vara korrekt.

En viktig kvalitets- och kontrollfaktor är personalens erfarenhet och kompetens.

Efterlevnad av internkontroll

Tillfredsställande.

2.2 Avdelningens hantering

Risk, Processbeskrivning och Sidas internkontroll

Väsentliga potentiella risker

- Undermåligt material mottas, det vill säga fakturan/underlaget är vid mottagandet felaktigt, ofullständigt eller otydligt.
- Att det inte finns en fungerande ansvarsfördelning, det vill säga att en och samma person kan sköta en transaktion i flera led, det vill säga beställa tjänst, attestera, kontera, ha dispositionsrätten samt göra den finansiella insatsuppföljningen.

Iakttagelse

Avdelningens huvudsakliga ansvar är att godkänna fakturan, kontera samt utanordna den. Vanligtvis hamnar fakturorna hos en ekonomiadministratör på avdelningen som, på de avdelningar där det finns, bilägger en checklista, samt delar ut den till ansvarig handläggare. Handläggaren stämmer av mot rapport, giltighet och status i Plus, budget och kontrollerar fakturans rimlighet och innehåll mot avtalet, samt konterar densamma. Därefter skickas den åter till avdelningens ekonomiadministratör som gör en ytterligare kontroll och helhetsbedömning av materialet innan den lämnas till dispositionsrättsinnehavare för utanordning. Därefter sänds den till EVU.

Konsultkostnader delas upp i två kategorier, arvoden och utlägg. Det är inom den senare kategorin som vi har gjort några observationer.

Internrevisionen har noterat att det på vissa fakturor förekommer fasta utlägg vid varje faktureringsfälle avseende kostnader i form av så kallade *fixed fees*, *backpacking*, *repatriation grant* och *lump sum* med mera. Underlag på att kostnaden har skett i form av kvitton eller dylikt finns ej, och skall enligt avtal ej heller bifogas.

EVU gör årligen en granskning av konsultföretag finansierade med Sidamedel. För 2005 granskas mellan sex konsultföretag utvalda med kriterierna väsentlighet och risk. I årets granskning pekar Ernst & Young bland annat på denna gråzon där de menar att ansvaret för granskningen av lokala utlägg bör tydliggöras.

Internrevisionen anser att det är en brist att Sida saknar en rutin som innebär att Sida med viss regelbundenhet kräver in, eller på annat sätt granskar, de bakomliggande kostnaderna inom kategorin utlägg, se rekommendation nedan.

Sidas internkontroll

Sidas ansvars- och delegeringsmodell reglerar vem som ska göra vad.

En viktig kvalitets- och kontrollfaktor är personalens erfarenhet och kompetens.

Månadsvis finansiell insatsuppföljning ska bland annat

- Kontrollera att alla komponenter för vilka avdelningen inte beordrat någon betalning eller omföring verkligen uppvisar ett nollsaldo.
- Kontrollera alla genomförda utbetalningar eller omföringar för månaden.
- Alla avdelningschefer skall bekräfta att den finansiella insatsuppföljningen har gjorts för samtliga insatser avdelningen har dispositionsrätt för.

Ekonomihandboken beskriver hur den finansiella insatsuppföljningen skall ske.

Efterlevnad av internkontroll

Tillfredsställande, men med förbättringsförslag gällande de skriftliga instruktionerna, se kapitel 3.

2.3 EVU attestbokar

Risk, Processbeskrivning och Sidas internkontroll

Väsentliga potentiella risker

- Undermåligt material överlämnas till EVU, det vill säga fakturan/underlaget är vid överlämnandet felaktigt, ofullständigt eller otydligt.
- Att ändringar görs i verifikationen efter det att dispositionsrättsinnehavaren signerat verifikationen.

Iakttagelse

EVU gör redan vid mottagande en kvalitetskontroll av utbetalningsordern. De utbetalningsorder som inte uppfyller Sidas krav skickas tillbaka till avdelningen. Det vanligaste felet, enligt EVU, är att komponenten inte är giltig i PLUS.

EVU granskar att ”rätt gubbe är på rätt plats”, det vill säga att rätt dispositionsrättsinnehavare har skrivit på för rätt avdelning/enhet och på rätt ställe på verifikationen. EVU ansvarar för att bokföringsmaterialet följer bokföringslagen, medan dispositionsrättsinnehavaren ansvarar för att kostnaden hör till den avtalade insatsen.

Slutligen attestboken EVU i PLUS, det vill säga aktuella kostnadskonton bokförs och fakturan är efter uppdatering redo för utbetalning. Därefter arkiverar EVU bokföringsmaterialet.

Den faktiska utbetalningen sker genom att en betalningsfil sänds till Nordea respektive SEB som bevakar och utför betalningarna i takt med att de förfaller till betalning.

Sidas internkontroll

Ekonomihandboken beskriver:

- Hur utbetalningsunderlaget skall se ut för att anses vara korrekt.
- Hur Sidas ansvars- och delegeringsmodell reglerar vem som kan göra vad.
- Att personalens erfarenhet och kompetens är en viktig kvalitets- och kontrollfaktor.

PLUS ekonomidel innehåller ett antal sambandskontroller som inte möjliggör input i PLUS om någon försöker registrera logiska fel, bland annat görs kontroll mot PLUS planeringsdel.

EVU har namnteckningsprov på dispositionsrätts-/utanordnings-innehavaren.

Efterlevnad av internkontroll

Tillfredsställande.

2.4 Verifikationskvalitet

Risk, Processbeskrivning och Sidas internkontroll

Väsentlig potentiell risk

- Undermålig verifikationskvalitet, det vill säga verifikationen i bokföringen är felaktig, ofullständig eller otidlig.

Iakttagelse

Kvalitet och underlag i stickproven är tillfredsställande.

Sidas internkontroll

I Ekonomihandboken framgår att EVU har ett speciellt ansvar för att tillse att strukturen i redovisningen är tillfyllest för att motsvara de krav som ställs på Sida som myndighet. Bokföringsskyldigheten innefattar att kronologiskt och systematiskt löpande bokföra inträffade ekonomiska händelser och i samband härmed se till att numrerade verifikationer finns till alla bokföringsposter. Vidare skall en verifikation, enligt Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring, 14 §, innehålla uppgift om:

- När verifikationen har sammanställts
- När den ekonomiska händelsen inträffat
- Vad affärshändelsen avser
- Belopp
- Motpart
- Upplysning om vilken handling som legat till grund för händelsen och var denna handling finns
- Verifikationsnummer eller annat identifikationstecken

- Övriga uppgifter som är nödvändiga för att utan svårighet kunna fastställa sambandet mellan verifikationen och den bokförda affärshändelsen.

En viktig kvalitets- och kontrollfaktor är personalens erfarenhet och kompetens.

Efterlevnad av internkontroll

Tillfredsställande.

3 Slutsatser och rekommendationer

Granskningens resultat

Internrevisionens slutsats är att Sida har ändamålsenliga rutiner att hantera och säkra kvaliteten av konsultfakturer **före** utbetalning och bokföring.

Granskning och analys har skett av samtliga cirka 450 stickprov och tillhörande underlag för att säkra att det finns underlag på Sida som styrker konsultens kostnadskrav. Huvudsakligen finns det goda korsreferenser gjorda på konsultfakturan/verifikationen. I de fall vi har haft tillgång till bakomliggande avtal och/eller beslut har vi kontrollerat fakturan mot avtalet. Vår bedömning är att det utifrån det granskade materialet går att följa och verifiera hur Sidas pengar har använts.

De skriftliga anvisningar som beskriver arbetet med Sidas internkontroller det vill säga Ekonomihandboken och Kontoplanen, är väl kända och efterlevs av Sidas personal.

De internkontroller som finns hanterar de identifierade riskerna tillfredsställande.

Emellertid har vi identifierat en eventuellt ny risk som gällande riktlinjer inte hanterar tillfredsställande. Mot denna bakgrund lämnar internrevisionen följande rekommendation:

Nr	Rekommendationer
1	Sida bör förtydliga de skriftliga rutinerna samt säkerställa att stickprovskontroller av konsulternas och deras samarbetspartners samtliga utlägg mot originalkvitton genomförs regelbundet. En sådan rutin ökar den interna kontrollen och minskar risken för medvetna och omedvetna felaktigheter.

Annex 1

Bokföring på Sida-S – en definition

Enligt FAR⁴ är redovisning, eller bokföring med bokföringslagens ord, de system som gör att organisationen enligt god redovisningssed⁵ kan överblicka sina ekonomiska förlopp, ställning och resultat. Även statliga myndigheter ska följa god redovisningssed.

Det sker genom att:

- Alla affärshändelser bokförs
- Resultat och ställning beskrivs genom årsbokslut eller årsredovisning
- Räkenskapsmaterialet arkiveras.

Sidas definition av bokföring överensstämmer med den ovan nämnda med tillägget att det dessutom innebär en skyldighet att följa av regeringen utfärdade förordningar och däri meddelande redovisningsprinciper samt av regeringen fattade beslut i övrigt som berör myndighetens redovisning.

Redovisningens innehåll och struktur styrs till stora delar av de lagar och förordningar⁶ som finns inom det ekonomiadministrativa området inom staten.

EVU har utarbetat skriftliga rutiner som styr⁷ Sidas arbete med bokföring och ger anvisningar om hur internkontrollen ska hanteras. Sidas tolkning av dessa återfinns i Ekonomihandboken och i Kontoplanen.

Redovisningens ändamål är att lämna ekonomisk information till Sidas intressenter, främst;

- Regeringen och allmänheten för att förmedla information som visar Sidas utveckling, resultat och finansiella ställning samt redovisa hur anslag och bemyndigande använts under perioden.
- Sidas ledning och övriga medarbetare för att möjliggöra planering, styrning och kontroll av verksamheten.

⁴ Intresseförening för auktoriserade och godkända revisorer samt kvalificerade specialister inom revisionsbranschen.

⁵ Begreppet god redovisningssed definieras i förarbetena till 1976 års bokföringslag som ”en faktiskt förekommande praxis hos en kvalitativt representativ krets av bokföringsskyldiga”. Det innebär praktiskt att samtliga affärshändelser ska bokföras i kronologisk och systematisk ordning och räkenskapsmaterialet ska sparas på ett ordnat och betryggande sätt. Det ska finnas underlag (verifikationer) till samtliga affärshändelser.

⁶ Se vidare 6 § i Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring.

⁷ Sidas bokföring styrs huvudsakligen av Förordningen om myndigheters bokföring (2000:606).

Rapporter från Sida Internrevision

- 96/1 Försäljning av ANCs bostadsrättslägenhet i Stockholm
Tord Olsson
- 96/2 Dubbelutbetalningar till Lärarhögskolan
och Folkens Museum i samarbetet med Botswana
Tord Olsson, Mats Sundström
- 96/3 Mottagarrapportering som instrument för Sidas uppföljning och kontroll
Mats Sundström
- 96/4 Sidas användning av oberoende revision som instrument för styrning och kontroll
Tord Olsson
- 97/1 Tillförlitligheten i Sidas IT-verksamhet
Arthur Anderssen AB
- 98/1 Sidas bedömningsarbete under beredningsprocessen
Mats Sundström
- 98/2 Sidas utbetalningsrutiner
Tord Olsson
- 99/1 Sidas arbete med samarbetspartners upphandlingar
under beredning och genomförande
Mats Sundström
- 00/1 Sidas uppföljning av projekt som kanaliseras via FN
Ann-Charlotte Birging, Mats Sundström
- 00/2 Sida uppföljning av bilaterala projekt
Mats Sundström
- 00/3 Sidas hantering av stöd till Paraguay via
Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen
Mats Sundström
- 00/4 Konkurrensutsättning av Sidas upphandlingar
Ernst & Young
- 00/5 Sidas arbete med humanitärt bistånd
Wiveca Holmgren
- 01/01 Sidas forskningssamarbete – en granskning av SAREC
Wiveca Holmgren
- 02/01 Sidas stöd till Västra Balkan
Mats Alentun
- 02/02 Granskning av Utlandsmyndigheten i Windhoek
Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman
- 02/03 Granskning av Utlandsmyndigheten i Vientiane
Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman

- 03/01 Sidas kontraktsfinansierade tekniska samarbete
en granskning av INEC/KTS och Sida-Öst
Wiveca Holmgren**
- 03/02 Granskning av Sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz
Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman**
- 03/03 Förutsättningarna för styrning inom Sida – en förstudie
Arne Svensson, Wiveca Holmgren**
- 03/04 Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer
Mats Alentun**
- 04/01 Sida's Control Environment – a Feasibility Study
Arne Svensson, Wiveca Holmgren**
- 04/02 Sida's management of Contributions in Corruption-Prone Environments
Mats Alentun**
- 04/03 Rapporter från Sidas internrevision 1995–2003 – en sammanställning
Folke Hansson**
- 04/04 Organisationskulturer på Sida
Carin Eriksson, Barbro Forsberg, Wiveca Holmgren**
- 04/05 Organisation Cultures at Sida
Carin Eriksson, Barbro Forsberg, Wiveca Holmgren**
- 04/06 Resultatstyrningen inom Sida
Wiveca Holmgren, Arne Svensson**
- 04/07 Fältvisionens konsekvenser för styrningen inom Sida
Wiveca Holmgren, Arne Svensson**
- 05/01 Sidas rutiner för direktbokföring vid utlandsmyndigheterna
William Stannervik**
- 05/02 Sidas rutiner för bokföring vid sektionskontoren
William Stannervik**
- 05/03 Rekrytering av Sida-personal
Carin Eriksson, Erik Bjurström**
- 05/04 Consequences of the Field Vision for Internal Management Processes at Sida
Wiveca Holmgren, Arne Svensson**
- 05/05 Performance Management at Sida
Wiveca Holmgren, Arne Svensson**
- 05/06 Granskning av Sidas hantering och kvalitetskontroll av konsultfakturor
William Stannervik**



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>