

Kommunrevisionen
Täby kommun

Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium
Samtliga nämnder

2012-06-13

Granskningsrapport om representation inom Kommunstyrelse, nämnder och kommunledning

På uppdrag av Täby kommuns revisorer har KPMG genomfört en granskning av representation i kommunen. Det övergripande syftet har varit att granska om det finns tydliga riktlinjer för representation, om fastställda regler tillämpas och vilka kontroller som sker inför utbetalning.

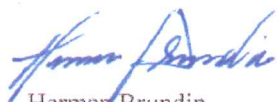
Granskningen har omfattat de förtroendevaldas representation i kommunstyrelse och nämnder samt kommunledningen.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens hantering av representation kan förbättras.

Representationskostnaderna har ökat och kostnader för personalkonferenser har felaktigt bokförts som representationskostnader. Representationskostnaden motsvarar knappt 1 procent av kommunens totala lönekostnad. Vid genomgång av fakturor noterades en stor andel fel vid momsavdrag. Ibland saknades eller var uppgifterna knapphändiga när det gäller deltagare och syfte. Kommunen har anvisningar men dessa bör förtydligas och en representationspolicy bör tas fram och beslutas av fullmäktige. Efterlevnaden av gällande regelverk behöver förbättras och mer utbildning bör ske i dessa frågor.

Revisionen önskar att Kommunstyrelsen lämnar ett yttrande över bifogad rapport senast den 10 oktober 2012.

För Täby kommuns revisorer



Herman Brundin
ordförande



Bo Klasmark
vice ordförande



Täby kommun

Granskning av representation

Revisionsrapport

KPMG AB
2012-06-07
Antal sidor: 8

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvariga nämnder/styrelser	3
7.	Metod	3
8.	Oberoende och integritet	3
9.	Projektorganisation	4
10.	Resultat	4
10.1	Lagstiftning och skatteverkets rekommendationer	4
10.2	Kommunens styrdokument och anvisningar	6
10.3	Iakttagelser	6

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Täby kommun har KPMG granskat den representation som förekommer i kommunen.

Uppdraget syftar till att granska om det finns tydliga riktlinjer för representation, om fastställda regler tillämpas och vilka kontroller som sker inför utbetalning.

Granskningen har omfattat de förtroendevaldas representation i kommunstyrelse och nämnder samt kommunledningen.

Vår bedömning är att kommunens hantering av representation kan förbättras.

Enligt räkenskaperna har den totala representationskostnaden inom kommunen ökat från 7,3 mkr år 2010 till nästan 9 mkr år 2011. I denna summa ingår kostnader för personalkonferenser. Dessa kostnader har felaktigt bokförts som intern representation. De bör bokföras under kurser och konferenser och därmed inte ingå i kommunens representationskostnad. Om hänsyn tas till felkonteringen av konferenser *minskar kommunens totala representationskostnader till 6,7 mkr år 2011 och till ca 5,2 mkr år 2010*. Denna *mer korrekta summa* för kommunens totala representation utgör knappt 1 procent av de totala lönekostnaderna.

Representationskostnaden inom kommunledning och politik som denna granskning avser har ökat från 0,7 mkr år 2010 mkr till drygt 1 mkr år 2011.

En del troliga förklaringar till ökningen av representationskostnaderna kan enligt förvaltningen vara att man i samband med omorganisationer haft personalsammankomster, viss felperiodisering av fakturor, fler politiska utskott tillkom efter valet samt ny mandatperiod med avslutande middag för avgående politiker. De senare sker vart 4:e år.

Vid genomgång av fakturor som avser representation noteras stor andel fel vid momsavdrag. Från 2012 har restaurangmomsen sänkts från 25 till 12 % vilket gör att felet beloppsmässigt blir mindre i år. Ibland saknas eller är uppgifterna knapphändiga när det gäller deltagare och syfte.

Kommunen saknar policy för representation för kommunens räkning. Det finns dock anvisningar om representation och ytterligare information om dessa frågor i fakturahanteringsystemet. Anvisningarna behöver beslutas på politisk nivå, förtydligas och kompletteras så att risken för fel minskas. I dokumentet bör det klart framgå hur momsavdrag ska göras, vad som räknas som intern respektive extern representation och tydligare redovisning av vilka som deltagit och syftet med representationen. Skillnaden mellan intern representation och konferenser bör också beskrivas tydligare.

Granskningen har visat att tillämpningen gällande anvisningar också behöver förbättras. Förutom komplettering och förtydligande bör också utbildning ske av det regelverk som gäller representation och andra närliggande områden.

Innan utbetalning sker attesteras kostnaden av en person. Vid högre belopp sker detta av två personer. En godkänner och en annan attesterar fakturan. Även vilka som har rätt att attestera och vilka beloppsgränser som ska gälla behöver ses över. Revisionen har noterat att ett sådant arbete pågår. För att kontrollera att efterlevnaden av gällande regelverk förbättras bör också internkontrollgranskningen av representation utökas.

De förtroendevaldas interna och externa representation, reseräkningar och andra kostnadsersättningar *attesteras av tjänstemän*. En anställd bör inte granska sina uppdragsgivare (de förtroendevalda). Det kan kännas obekvämt för båda parter. Kommunen bör därför överväga att de förtroendevaldas räkningar attesteras av respektive nämnd-/styrelseordförande och att ordförandes reseräkningar attesteras av vice ordföranden.

Slutligen bör kommunen tänka på risken för förmånsbeskattning om den interna representationen sker alltför frekvent eller till höga belopp.

Rekommendationer

- Anvisningarna för representation behöver uppdateras, förtydligas och kompletteras bl.a. med frågor som avdrag för moms, skillnad mellan intern och extern representation och konferenser.
- En policy för representation bör beslutas av kommunfullmäktige.
- Efterlevnaden av gällande regelverk behöver förbättras bl. a genom att utöka den interna kontrollgranskningen av representation samt utbilda de som attesterar och godkänner fakturorna.
- Kommunens tjänstemän bör inte attestera de förtroendevaldas räkningar. I stället bör övervägas att låta de förtroendevaldas räkningar attesteras av respektive nämnd-/styrelseordförande och att ordförandes räkningar attesteras av vice ordföranden.

2. Bakgrund

Revisorerna i Täby kommun har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att en granskning genomförs av den representation som förekommer i kommunen.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att få en överblick över hur Kommunstyrelsen och nämnderna hanterar både den förtroendevalda ledningens och tjänstemannaledningens representation. Finns det tydliga riktlinjer om representation, tillämpas fastställda regler och vilka kontroller görs inför utbetalning.

4. Avgränsning

Granskningen avser ett urval av utbetalningar som avser representation hos förtroendevalda i Kommunstyrelsen och nämnderna samt tjänstemannaledningen inom Kommunledningskontoret.

5. Revisionskriterier

Instruktioner och riktlinjer från kommunstyrelseförvaltningen samt skattemässiga regler som avser representation.

6. Ansvariga nämnder/styrelser

Kommunstyrelsen och nämnderna i kommunen.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier i form av interna regelverk och rutiner på området samt intervjuer med ekonomifunktionen om den praktiska hanteringen och vilka kontroller som görs.

Vi har genomfört stickprovsvis granskning av ett antal utbetalningar avseende exempelvis angivande av syfte med representationen och andra dokumentationskrav som framgår av regelverk och policies.

8. Oberoende och integritet

Vi har i enlighet med Skyrevs rekommendation prövat vårt oberoende. Vi har inte funnit några sådana omständigheter som tyder på att vårt oberoende och integritet kan ifrågasättas.

9. Projektorganisation

Olle Nystedt, certifierad kommunal revisor, har varit projektansvarig. Catarina Wester har deltagit i egenskap av sin roll som kundansvarig för kommunens revisorer i Täby kommun.

10. Resultat

Nedan följer en översiktlig sammanfattning om vad som framkommit i våra iakttagelser inom ämnesområdet representation. Föreliggande granskning är inriktad på kommunens förmåga att hantera den representation som förekommer bland förtroendevalda inom Kommunstyrelse, nämnder och kommunledning.

10.1 Lagstiftning och skatteverkets rekommendationer

Av den *kommunala redovisningslagen* framgår att en verifikation ska innefatta uppgift om när den sammanställs, när den ekonomiska händelsen inträffat, vad den avser, vilket belopp den gäller och vilken motpart den berör. I förekommande fall skall verifikationen även innehålla upplysningar eller andra uppgifter som har legat till grund för den ekonomiska händelsen samt var dessa finns tillgängliga.

Enligt *inkomstskattelagen* kan utgifter för representation dras av om de har ett omedelbart samband med näringsverksamhet samtidigt som de inte får överstiga vad som är skäligt. Skäligt belopp för måltidsrepresentation har i lagtext fastställt till 90 kronor. Beloppet avser kuvert/per person.

Rätten att dra av moms vid representation är enligt *mervärdeskattelagen* begränsad. För vanlig måltid gäller följande om förtäringen ingår i ett konferensarrangemang.

Typ av representation	Högsta belopp för momsavdrag	Högsta avdrag vid 25 % moms	Högsta avdrag vid 12 % moms
Måltid (lunch, middag, supé)	90 kr per person	22:50 per person	10:80 per person

Av *skatteverkets meddelande 2004:4* framgår att utgifter för representation kan avse utgifter för mat, dryck, betjäning, hotellrum, teaterbiljetter och liknande. Representationen kan rikta sig utåt mot den skattskyldiges affärsförbindelser och liknande (extern representation) eller inåt mot företagets personal i form av personalfester (intern representation). I intern representation ingår i detta sammanhang inte kurser, konferenser och liknande arrangemang.

Representation kan förutom kostnader för måltider, som är den absolut vanligaste formen, även bestå av annat, exempelvis gåvor, besök på evenemang, resor, s.k. upplevelsearrangemang (forsrättning, SPA-besök, vinprovning, äventyrsbanor). Vid måltidsrepresentation finns ett

uttryckligt tak för avdragsrätten. Vid andra typer av representation gäller att skäligt belopp är avdragsgillt.

Den skattskyldige bör genom anteckning på restaurangnota eller liknande verifikat som utvisar utgiftens storlek, kunna visa sambandet mellan de personer som deltar i representationen och den skattskyldiges förvärvsverksamhet.

Gåvor kan bestå av representations- och reklamgåvor eller gåvor till anställda. Representations- och reklamgåvor är normalt avdragsgilla såväl inkomstmässigt som momsmässigt. Gåvor till anställda räknas normalt inte som representation utan utgör i stället personalkostnad om det inte är jubileums- minnes- eller julgåva.

Måltider vid överdriven intern representation kan komma i konflikt med reglerna för förmånsbeskattning. Detta kan även gälla interna kurser när gränsdragningen mot nöje och rekreation är diffusa vilket även kan gälla personalfester som är påkostade eller som förekommer för ofta. I sådana fall gäller heller inte den momsmässiga avdragsrätten.

Interna kurser och konferenser med lunch eller middag av normal karaktär utgör inte representation (intern). I stället betraktas de som allmänna omkostnader och som ett led i arbetet och någon begränsning i den momsmässiga avdragsrätten finns inte. En förutsättning för skattefrihet är att det är ett internt arrangemang, sammankomsten varar i minst den huvudsakliga delen av en arbetsdag (enligt skattmyndigheten är det 6 timmar), högst en vecka, inte regelbundet och att det omgärdas av ett gemensamt måltidsarrangemang.

Interna kurser och konferenser ska *inte förväxlas* med vad som i vanligt språkbruk kallas *interna möten*. Planerings- och avdelningsmöten är exempel på interna möten och omfattas av reglerna för intern representation.

Den praktiska skillnaden består i att interna möten kan förekomma frekvent (inte så ofta som varje eller varannan vecka dock) och avser oftast en mindre del av en dag (mindre än 6 timmar). Kaffe och förfriskningar vid interna möten är en avdragsgill personalvårdsförmån. Om det däremot är fråga om en måltid i anslutning till mötet gäller representationsreglerna. Ur ett kommunalekonomiskt perspektiv avses enbart avdragsrätten för moms. Denna avdragsrätt varierar således beroende på om det är fråga om kurser/konferenser, representation och interna möten.

En viktig *skillnad mellan näringsliv och kommunal verksamhet* är att inkomstskatteregelverket inte gäller kommuner. Däremot gäller det momsmässiga regelverket fullt ut.

För att kostnaden i en kommun ska vara avdragsgill kan inte ställas kravet att representation ska ha ett omedelbart samband med verksamheten då inkomstskattereglerna inte är tillämpliga. I ett kommunalt sammanhang måste betonas att kostnaden i stället skall vara befogad mot bakgrund av ett kommunalt behov inom ramen för den kommunala kompetensen och att detta bestäms av företrädare, politiker och tjänstemän inom kommunen.

Praktiskt innebär detta att en vidare möjlighet att betrakta vissa kostnader som representation utan att komma i konflikt med skatteregler. Kraven som kan ställas utgår inte från det inkomstmässiga

regelverket utan i stället, och i första hand, från begreppen god redovisningssed och god ekonomisk hushållning.

Då kommunens representationsregler beloppsmässigt följer det inkomstskattemässiga regelverket medges motsvarande momsmässiga avdrag, antingen i den deklaration som avser skattepliktig verksamhet eller om den som avser det sk kommunkontosystemet. Förfaringssättet är detsamma oavsett i vilket system som avdrag görs.

10.2 Kommunens styrdokument och anvisningar

Riktlinjer för mutor och bestickning för anställda och förtroendevalda i Täby kommun är fastställt av kommunstyrelsen 2011-09-19. Riktlinjerna tar upp vad som menas med muta respektive bestickning och lämnar bl. a vägledning om vad som gäller när någon vill bjuda på mat, resor, gåvor, rabatter och lån.

Attestreglemente för Täby kommun är antaget av kommunfullmäktige 2006-02-06. I reglementet definieras olika typer av attester och kontroller. Bl. a framgår att för pappersbaserade rutiner krävs attest av två personer och för elektroniska rutiner krävs attest av en person och stickprovskontroll enligt antagen kontrollplan. Översyn av kommunens attestregler pågår.

Användar- och behörighetsförteckningar har tagits fram och godkänts av kommunledningen. Av dessa förteckningar framgår beloppsgränser och kostnadsställen och där anges vilka som har rätt att attestera och inom vilka områden denna rätt gäller. Dessa förteckningar infördes i samband med att kommunen övergick till elektronisk fakturahantering 2005. Fakturor som inkommer till kommunen scannas in och hanteras sedan elektroniskt i fakturahanteringssystemet Proccedo där kontering, godkännande och attest sker. I Proccedo finns också information om momsavdrag och avdragsrätt för moms vid representation.

Attestantförsäkran från 2001 redogör närmare för vilka moment som ingår när godkännande respektive attest sker av faktura.

Det finns också *anvisning från 2012-04-10 med information som rör representation*. Därutöver finns i Täby kommuns kontoplan information om vad som ska redovisas som intern respektive extern representation.

Enligt gällande internkontrollplan ska 10-20 fakturor granskas per månad och nämnd. Även verifikationer som avser representationskostnader ska ingå.

Vid kontering av resor, kurser och konferenser i fakturahanteringssystemet kan uppgifter som rör fakturan skrivas in i särskilt fält för kommentarer i systemet. När det gäller t e x gäller representation ska uppgifterna om syfte och deltagare redovisas där om det inte framgår av annat inscannat underlag.

10.3 Iakttagelser

Enligt räkenskaperna har den totala representationskostnaden inom kommunen ökat från 7,3 mkr år 2010 till nästan 9 mkr år 2011. I denna summa ingår kostnader för personalkonferenser. Dessa

kostnader har felaktigt bokförts som intern representation. De bör bokföras under kurser och konferenser och därmed inte ingå i kommunens representationskostnad. Om hänsyn tas till felkonteringen av konferenser *minskar kommunens totala* representationskostnader till 6,7 mkr 2011 och till ca 5,2 mkr 2010. Denna *mer korrekta summa* för kommunens totala representation utgör knappt 1 procent av de totala lönekostnaderna.

Repräsentationskostnaden inom kommunledning och politik har ökat från 0,7 mkr år 2010 till drygt 1 mkr år 2011.

En del troliga förklaringar till ökningen av kommunens totala representationskostnader kan enligt förvaltningen vara att man i samband med omorganisationer haft personalsammankomster, viss felperiodisering av fakturor, fler politiska utskott tillkom efter valet samt ny mandatperiod med avslutande middag för avgående politiker. De senare sker vart 4:e år.

Vid översiktlig genomgång av alla fakturor som avser representation över 10 000 kr och som rör KL och politik noteras en stor andel fel vid momsavdrag. Från 2012 har restaurangmomsen sänkts från 25 till 12 % vilket gör att felet beloppsmässigt blir mindre i år. Ibland saknas eller är uppgifterna knapphändiga när det gäller deltagare och syfte.

Vid en noggrannare stickprovsvis granskning av 30 verifikationer framkom förutom det som ovan nämnts om felaktiga momsavdrag och saknade uppgifter om syfte och deltagare även felkonteringar av verifikationer som avser personalkonferens.

Finns det tydliga riktlinjer om representation?

Kommunen saknar policy för representation för kommunens räkning, både externt och internt. Som framgår ovan finns dock anvisningar om representation och ytterligare information om dessa frågor i fakturahanteringssystemet samt andra dokument som t ex kontoplan och ekonomisk lathund. Dessa anvisningar behöver beslutas på en högre nivå KS/KF, förtydligas och kompletteras så att risken för fel minskas. I dokumentet bör det klart framgå hur momsavdrag ska göras, vad som räknas som intern respektive extern representation och tydligare information om kraven på redovisning av vilka som deltagit och syftet med representationen. Skillnaden mellan internrepresentation och konferenser bör också beskrivas tydligare.

Tillämpas fastställda regler?

Granskningen har visat att tillämpningen av gällande anvisningar också behöver förbättras. Förutom komplettering och förtydligande bör också utbildning ske inom det regelverk som gäller representation och andra närliggande områden.


Vilka kontroller görs inför utbetalning?

Innan utbetalning sker attesteras kostnaden av en person. Vid högre belopp sker detta av två personer. En godkänner och en annan attesterar fakturan. Även vilka som har rätt att attestera och vilka beloppsgränser som ska gälla behöver ses över. Revisionen har noterat att ett sådant arbete pågår. För att kontrollera att efterlevnaden av gällande regelverk förbättras bör också internkontrollgranskningen av representation utökas.

De förtroendevaldas interna och externa representation reseräkningar och andra kostnadsersättningar *attesteras av tjänstemän*. En anställd bör inte granska sina uppdragsgivare (de förtroendevalda). Det kan kännas obekvämt för båda parter. Kommunen bör därför överväga att de förtroendevaldas räkningar ska attesteras av respektive nämnd-/styrelseordförande och att ordförandes reseräkningar attesteras av vice ordföranden.

Slutligen bör kommunen tänka på risken för förmånsbeskattning om den interna representationen sker alltför frekvent eller till höga belopp.

KPMG, dag som ovan



Olle Nystedt
certifierad kommunal revisor