

Fördjupad granskning nr 2/2023

Granskning av projektredovisning

Maj 2023
Sofia Nylund, PwC
Diarienummer: REV 46-2022

Granskning av
projektredovisning -
externa projekt

Region Västerbotten

Maj 2023



1

Sammanfattande
bedömning och
rekommendationer

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

PwC har på uppdrag av Region Västerbottens revisorer genomfört en granskning av hantering och redovisning av externa projekt. Granskningens syfte har varit att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden, genom sina rutiner, har en tillräcklig styrning och kontroll avseende hantering och redovisning av externa projekt.

Enligt Region Västerbottens projektguide är ett projekt en aktivitet som avser externa eller interna medel med krav på särredovisning, är avgränsad i tid och har specifika händelser som inkluderar personalkostnader. Granskningen har avgränsats till externa projekt och stöckproven har omfattat projekt inom hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområde.

I bokslut 2022 fanns cirka 312 mnkr i projektmedel balanserat i Region Västerbottens balansräkning. De balanserade projektmedlen var fördelade på nästan 60 olika kostnadsställen. Av de balanserade medlen avsåg cirka 187 mnkr projekt inom hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområde.

Den samlade bedömningen, utifrån genomförd granskning, är att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden, genom sina rutiner, inte har en tillräcklig styrning och kontroll avseende hantering och redovisning av externa projekt. Den samlade bedömningen grundar sig bland annat på iakttagelserna nedan:

- Det uppges finnas en organisationsstruktur där projektledaren löpande tar fullt ansvar över sitt projekt, dvs att projektet löper enligt beskrivning samt uppfyller bidragsgivarens krav. Utöver detta ansvarar controller, för respektive kostnadsställe, för att ta fram ekonomiska uppföljningar samt att sköta bokföringen för projektet. Verksamhetschefen är ytterst ansvarig. Den struktur som beskrivs finns dock inte tydligt och enhetligt dokumenterad utan återfinns på flera olika ställen i regionens rutiner.

- Det finns till viss del centrala riktlinjer och rutiner men dessa ger inte fullt ut förutsättningar för en tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen har vi erhållit en projektguide från 2010 och bokslutsanvisningar för 2022. Några andra dokumenterade riktlinjer/rutiner uppges inte finnas, varken regionövergripande eller lokalt i de granskade verksamheterna. Projektguiden, som snarare kan beskrivas som en checklista vid projektarbete än en riktlinje, är förvisso omfattande och detaljerad men även i många delar inaktuell. Dessutom saknar projektguiden anvisningar om hur redovisning ska ske för att följa lag och god sed och den innehåller heller inget om intern kontroll i projekt. Av regionens bokslutsanvisningar framgår hur redovisning av projekt ska hanteras i bokslut. Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att även anvisningarna behöver förtydligas.
- Det sker ingen systematisk och regelbunden uppföljning och kontroll av pågående projekt i syfte att säkerställa en rättvisande redovisning och tillräcklig intern kontroll. Det uppges vara respektive verksamhets ansvar att säkerställa följsamhet till projektguiden och till bokslutsanvisningarna. Det görs ingen uppföljning eller kontroll av de externa projekten på central nivå, varken löpande eller i samband med bokslut.
- I den granskning som gjorts av balanserade projekt i bokslut 2022 noteras ett antal väsentliga avvikelser. Bland annat saknades erforderliga underlag för flertalet granskade projekt. För att projektmedel ska kunna balanseras måste det styrkas med ett externt underlag där en tydlig extern förpliktelse framgår (t ex ett återbetalningskrav). Detta innebär att det finns en överhängande risk att det finns väsentliga, icke-balansgilla projekt i regionens balansräkning, vilket är i strid med lag och god sed. Hanteringen är även i strid med regionens anvisningar där det framgår vilka underlag som krävs för att styrka en balanspost. I granskningen noterades även att det görs omföring av överskott mellan olika projekt och att kostnader och intäkter inte redovisas på samma projekt. Detta kan även vara en indikation på att det saknas en extern förpliktelse för projekt. Utifrån att det även saknas uppgift om totalt bidragsbelopp för flera projekt och att betydligt högre belopp balanserats än de underlag som bifogats går det inte heller att utesluta att det finns interna projektmedel i regionens balansräkning.

Sammanfattande bedömning och rekommendationer forts.

Utifrån att det saknas underlag för flertalet projekt har det inte varit möjligt att bedöma hur stort ett eventuellt fel uppgår till. I förhållande till regionens balansomslutning bedöms det dock som osannolikt att det rör sig om ett väsentligt belopp. Det synes i huvudsak avse äldre intäkter som byggt upp skulden under många år. Hanteringen strider dock mot lag och god sed och måste åtgärdas under 2023.

Vi har inom ramen för granskningen fått uppgift om att många av avvikelserna i denna granskningen även har uppmärksammats av regionen och det har tillsatts en arbetsgrupp för att se över hanteringen och redovisningen av projekt.

Utifrån de i granskningen gjorda iakttagelserna lämnas följande rekommendationer:

- Att övergripande riktlinjer för hantering och redovisning av projekt tas fram där organisationsstruktur med ansvar och roller är tydliga samt där redovisning och intern kontroll ingår. Även bokslutsanvisningen behöver tydliggöras inför kommande bokslut.
- Säkerställa att det i delårsbokslut 2023 inte finns projektmedel i regionens balansräkning som saknar extern förpliktelse (d v s definitionen av skuld måste vara uppfylld). För följsamhet till RKR R17 måste anpassning göras redan i delårsbokslutet. Felaktiga balanserade medel ska i redovisningen hanteras som rättelse av fel enligt RKR R12 och de upplysningskrav som finns där ska följas.
- Säkerställa att det vid varje bokslut, i enlighet med bokslutsanvisningarna, finns underlag för att styrka varje balanserat projekt och att alla projektledare och controllers är införstådda i innebörden av detta.
- Överväga om det finns behov av att införas ytterligare obligatoriska/periodiska kontroller för redovisning och hantering av projekt.

2

Syfte, metod och
avgränsning

Syfte, metod och avgränsning

Syfte	Granskningens syfte har varit att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden, genom sina rutiner, har en tillräcklig styrning och kontroll avseende hantering och redovisning av externa projekt.
Avgränsning	Granskningen har omfattat regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Stickproven har omfattat projekt som var aktiva allt har avslutats under 2022 inom hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområde.
Metod	Granskningen har genomförts via genomgång av styrdokument, intervjuer samt en inledande kartläggning av alla projekt baserat på redovisningen för räkenskapsår 2021. Kartläggningen syftade till att ge en kortfattad deskriptiv statistik över pågående projekt samt utgöra ett underlag för urval av stickprov. Utifrån kartläggningen har tre kostnadsställen valts ut där stickprov genomförts på ett antal projekt för att kontrollera följsamheten till regionens rutiner.
Revisionskriterier	<ul style="list-style-type: none">• Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning• Rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning• Interna styrande och stödjande dokument

Bedömningsskala som används i granskningen

Bedömningsskala



= Uppfyllt/Godkänt



= Delvis uppfyllt/Inte helt godkänt



= Ej uppfyllt/ Ej godkänt



3

Granskningsresultat

1. Det finns en tydlig organisation för redovisning och hantering av projekt där ansvar och roller är tydliga?

Iakttagelser

Av regionens projektrutin (se mer om denna på nästa sida) framgår ingen tydlig organisation för redovisning och hantering av projekt där ansvar och roller är tydliga utan dessa hittas i flera olika avsnitt i regionens projektguide. Enligt projektguiden ska projektledaren ha kontroll över sitt projekt och verka för att medlen används i enlighet med villkor i avtal eller liknande. Det är också projektledarens ansvar att samtliga kostnader och intäkter som hör till projektet redovisas på projektet. Verksamhetschefen är ytterst ansvarig, enligt projektguiden.

Av projektguiden framgår att det i samband med planering inför ansökan kan göras en beskrivning av projektorganisationen, dvs vem som ska vara projektledare, administratör m m. Det framgår även att det kan finnas ett behov av att sätta ihop en styrgrupp/referensgrupp för projektet. Vidare framkommer att befogenheter och ansvar bör klargöras och dokumenteras, även samarbetspartners och ansvarsfördelningar dessa emellan bör framgå. Att göra denna typ av beskrivning är dock inget krav och heller inget som beskrivs i intervjuer.

Vid intervju med granskade verksamheter framkommer att det är projektledaren som har fullt ansvar över sitt projekt, dvs att projektet löper enligt beskrivning samt uppfyller bidragsgivarens krav. Detta innebar ansvar över avtal, återrapportering, kontroller, kostnadsfördelning, fakturering, attest och eventuell personal. Utöver det ansvarar respektive controller för att ta fram ekonomiska uppföljningar samt att sköta bokföringen.


Vid intervju med regionens centrala ekonomifunktion framkommer att ansvaret för hantering och redovisning av projekt helt och hållet ligger hos de verksamheten som bedriver projektet.

Bedömning

Utifrån ovan gjorda iakttagelser bedöms det endast delvis finnas en tydlig organisation för redovisning och hantering av projekt där ansvar och roller är tydliggjorda. Den struktur som beskrivs finns inte tydligt och enhetligt dokumenterad utan hittas på flera olika ställen i projektguiden.



2. Det finns centrala riktlinjer/rutiner i regionen samt lokalt fastställda riktlinjer/rutinbeskrivningar som ger förutsättningar för en tillräcklig intern kontroll?

Iakttagelser	
<p>Inom ramen för granskningen har vi tagit del av följande styrande och stödjande dokument:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projektguide 2010 (regionövergripande) • Bokslutsanvisningar 2022 <p>Projektguiden är regionövergripande och utifrån de förfrågningar som ställts till granskade verksamheter finns inga lokala riktlinjer eller rutinbeskrivningar.</p> <p>Region Västerbottens definition av projekt är en aktivitet som avser externa eller interna medel med krav på särredovisning, är avgränsad i tid och har specifika händelser som inkluderar personalkostnader. Det framkommer dock att alla kriterierna inte behöver vara uppfyllda för att händelsen ska definieras som projekt. Även större arrangemang såsom kurser, konferensen m m definieras som projekt i ekonomisystemet.</p> <p>Av projektguiden framgår att den är ett komplement till regionens övriga gällande regelverk, ett stöd för projektledare, verksamhetschef m fl, en checklista vid projektarbete och en sammanställning över råd och tips avseende projektarbete. Vidare framkommer att guiden är generell för alla typer av projekt. I de fall det finns avvikelser för olika typer av projekt anges det i ett särskilt avsnitt i guiden.</p> <p>Regionens bokslutsanvisningar innehåller information om hur externa projekt ska hanteras i bokslut. Av anvisningarna framkommer bland annat att det som balanseras i bokslutet ska kunna verifieras med externa underlag som visar på att fordran alternativt skuld är korrekt.</p>	
<p>Bedömning</p> <p>Det finns till viss del centrala riktlinjer och rutiner men de ger inte fullt ut förutsättningar för en tillräcklig intern och kontroll. Det finns en projektguide från 2010. Projektguiden, som snarare kan beskrivas som en checklista vid projektarbete än en riktlinje, är förvisso omfattande och detaljerad men även i många delar inaktuell. Dessutom saknar projektguiden anvisningar om hur redovisning ska ske för att följa lag och god sed och den innehåller heller inget om intern kontroll i externa projekt.</p> <p>Regionens bokslutsanvisningar för bokslut 2022 innehåller information om hur externa projekt ska hanteras i bokslut. Av anvisningarna framkommer bland annat att det som balanseras i bokslutet ska kunna verifieras med externa underlag som visar på att fordran alternativt skuld är korrekt. Det framgår dock inte vad som behöver framgå av ett externt underlag för att det ska anses kunna styrka att bidraget är balansgillt.</p>	

3. Sker en regelbunden uppföljning och kontroll av pågående projekt i syfte att säkerställa en rättvisande redovisning och tillfredsställande intern kontroll?

Iakttagelser

Det uppges vara respektive verksamhets ansvar att säkerställa följsamhet till projektguiden och till bokslutsanvisningarna. Det finns ingen central uppföljning eller kontroll av externa projekt. Enligt projektguiden ska projektledaren ha kontroll över sitt projekt och verka för att medlen används i enlighet med villkor i avtal eller liknande. Det är också projektledarens ansvar att samtliga kostnader och intäkter som hör till projektet redovisas på projektet. Verksamhetschefen är ytterst ansvarig.

Enligt regionens bokslutsanvisning ska kostnader och intäkter redovisas i den period de uppstår. Det som balanseras i bokslut ska kunna verifieras med externa underlag som visar på att fordran alternativt skuld är korrekt och att projektet är aktivt under 2022. Vidare framgår att särskild avstämningsblankett för projekt användas där ett antal uppgifter ska framgå för samtliga balanserade projekt, bl a motpart (vem/vilka man har skuld till), projektnummer, tid för vilken projektet är aktivt, totalt bidragsbelopp, totalt utfall för projektet per år (om det är flerårigt), utgående balans per avstämningsdag och uppgift om återbetalningsskyldighet och när kvarvarande medel i projektet ska förbrukas.


Vi har inom ramen för granskningen kontrollerat att det, i enlighet med regionens bokslutsanvisning, finns underlag som styrker balanserade projektmedel i bokslut 2022. Urvalet har omfattat tre olika kostnadsställen med totalt 41 balanserade projekt till ett belopp om 141 mnkr på balanskonto 2992. Bokslutsunderlag har granskats för samtliga 41 projekt. Verifieringen av bokslutsdokumentationen genomfördes med ett stort antal avvikelser, vilka har sammanfattats i punkterna nedan:

1. Flertalet av granskade projekt saknade start- och/eller slutdatum
2. Flertalet av granskade projekt saknade uppgift om motpart/er och det fanns inga externa underlag bifogat. I några fall där det fanns externt underlag bifogat var det svårt att utläsa att regionen var mottagare av bidraget. För några projekt fanns endast interna underlag/överenskommelser bifogade.
3. Flertalet av granskade projekt saknade uppgift om totalt bidragsbelopp och för flera projekt hade betydligt högre belopp balanserats än de underlag som bifogats.
4. Flertalet av granskade projekt saknade uppgift om återbetalningsskyldighet och när kvarvarande medel ska förbrukas.
5. Utifrån iakttagelserna i punkt 1-4 har det varit omöjligt att bedöma om bidragen är balansgilla eller inte.

Av både projektrutin och bokslutsanvisningar framgår hur projekt ska avslutas. Bl a framgår att eventuella över-/underskott ska redovisas resultaträkningen. Vi har inom ramen för granskningen valt ut fyra projekt som avslutats under 2022 för att kontrollera att under-/överskott har hanterats i enlighet med regionens rutin. Vi har även valt ut sex projekt som inte har avslutats men där det finns indikationer på att de borde ha avslutats (fyra av projekten har inte haft något utfall, för två hade slutdatum som passerat). Totalt har stickprovet omfattat tio projekt där uppföljande frågor har ställts till controller och/eller projektledare.

Fortsätter på nästa sida

3. Sker en regelbunden uppföljning och kontroll av pågående projekt i syfte att säkerställa en rättvisande redovisning och tillfredsställande intern kontroll? forts.

Iakttagelser	
<p>Verifiering av projekten genomfördes med ett antal avvikelser, varav några har sammanfattats i punkterna nedan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Överskott för två av de avslutade projekten har överförs till andra projekt, dvs inget överskott har resultatförts. 2. För tre av projekten utan aktivitet uppges att det är tidigare medel som av olika anledningar inte hunnit användas. Inga externa underlag har erhållits för dessa. 3. För ett av projekten utan aktivitet uppges att det funnits kostnader men att dessa redovisats på ett annat kostnadsställe. <p>Enligt projektguiden ska kostnader redovisas i den period de uppstått och på det projektnummer och ägarkostnadsställe som tilldelats projektet. Externfinansierade projekt ska belastas med såväl direkta som indirekta kostnader enligt projektguiden. Vidare framkommer att projekt inte får bedrivas på bekostnad av ordinarie verksamhet, dvs kostnaderna ska inte belastas driften.</p> <p>Inom ramen för granskningen har vi inhämtat transaktionslistor för elva projekt som haft utfall under 2022 och översiktligt granskat vilka typer av kostnader som förekommer i projekten. För några transaktioner har fakturaunderlag och attestflöde inhämtats. Utifrån den översiktliga granskningen har inget avvikande noterats, däremot är det svårt att bedöma om kostnaderna verkligen tillhör projektet. Majoriteten av kostnaderna i de granskade projekten avser personalkostnader (egna eller köpta). Det förekommer även ett stort antal transaktioner avseende olika typer av resekostnader. Ingen av de granskade projekten har transaktioner som avser investeringskostnader. Ingen av de granskade projekten synes heller ha belastats med indirekta kostnader.</p> <p>Av regionens bokslutsanvisning framgår att regionsinterna projektmedel, d v s beviljade av regionen, inte ska interimbokföras (=inte balanseras). Huvudprincipen för interna projektmedel är att de ska användas under innevarande år. I undantagsfall och efter särskild prövning kan kvarvarande medel nyttjas under nästa år men då ska dessa ombudgeteras, inte balanseras. Vi har inom ramen för granskningen inte sett att interna projektmedel balanseras, dock kan vi inte utesluta att det görs eftersom flertalet av de 41 granskade projekten (se fg sida) saknade uppgift om totalt bidragsbelopp och för flera projekt hade betydligt högre belopp balanserats än de underlag som bifogats. För ett projekt hade t ex närmare 30 miljoner balanserats men det fanns underlag som styrkte ca 1 miljon.</p>	
<p>Bedömning</p> <p>Utifrån iakttagelserna ovan gör vi bedömningen att det inte finns en regelbunden uppföljning och kontroll av pågående projekt i syfte att säkerställa en rättvisande redovisning och en tillräcklig intern kontroll.</p> <p>Utifrån resultatet av granskningen ser vi att det inte finns en följsamhet till regionens anvisningar gällande krav på bokslutsunderlag för balanserade projektmedel. Granskningen visar även att det finns en stor risk för att icke-balansgilla projektmedel ligger i regionens balansräkning, vilket är i strid med lag och god sed. De flesta av bidragen synes dock avse intäkter från tidigare år och en eventuell rättning behöver hanteras som rättelse av fel enligt RKR:s rekommendation R12. Vi ser även en risk i att överskott omförs mellan olika projekt och att kostnader och intäkter inte redovisas på samma projekt. Även det är en indikation på att det saknas en extern förpliktelse för projekten.</p>	

pwc.com

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Region Västerbotten enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.