



Malmö stad
Revisionskontoret

GRANSKNINGSRAPPORT

Driftprojekt inom Miljönämnden

Projektledare: Lotta Onsö

Beslutad av revisorskollegiet 2009-09-01

1	SAMMANFATTNING	3
2	BAKGRUND	4
3	GRANSKNINGSUPPDRAG	4
3.1	Syfte och metod	4
3.1.1	Syfte	4
3.1.2	Avgränsning	4
3.1.3	Metod	4
3.1.4	Resurser	4
4	GENOMFÖRANDE	5
4.1	Styrande dokument	5
4.2	Projektadministration	5
4.3	Dokumentation	6
4.3.1	Dokumentation på central förvaltning	6
4.3.2	Dokumentation hos projektledarna	7
4.4	Revisionskontorets kommentarer	7
4.5	Projektredovisning	8
4.6	Revisionskontorets kommentarer	9
5	KÄLLOR	10

1 Sammanfattning

En granskning har gjorts gällande driftprojekt vid miljöförvaltningen i Malmö stad.

Centrala riktlinjer anger att ansvaret för ett projekt ligger hos den förvaltning som äger projektet och att projektledaren har det fulla ansvaret för projektets administration, dokumentation och ekonomi. Granskning har gjorts av om grundläggande dokumentationskrav följs samt om projektredovisningen följer projektbesluten och är rättvisande.

Granskningen har visat på brister i den samlade *dokumentation* som enligt riktlinjerna ska finnas tillgänglig centralt på förvaltningen. Bristerna består dels i att strukturen inte är tydlig vilket gör det svårt att hitta rätt projekt och dels i att de dokument som enligt riktlinjerna ska finnas inte finns. Granskningen visar även, både i dokumentationen centralt på förvaltningen och hos projektledarna, att det inte är känt inom organisationen vad Malmö stads riktlinjer kräver av en projektbeskrivning. Trots att en mall för projektbeskrivning finns används den bara i några fall och fylls då oftast i ofullständigt. Förvaltningen uppger att man följer antagna riktlinjer vilket inte framgår av tagna stickprov. Resultatet av granskningen är att dokumentationen inte kan anses acceptabel.

Ansvaret för ekonomiadministrationen i projekten är, enligt chefen för miljöstrategiska avdelningen (MSA), delat mellan projektledare, projektekonom på MSA, ansvarig chef och administrativa avdelningen. Denna ansvarsfördelning gäller även för att säkerställa att den redovisade utgående skulden eller fordran gentemot projektfinansiären är korrekt. Granskningen visar att ingen tar ansvar för den sistnämnda uppgiften. Sedan avdelningens projektekonom började har hon en ledande och samordnande roll för ekonomiadministrationen i alltfler projekt. Ingen tydlig ansvarsfördelning finns för vem som ansvarar för att skapa förutsättningar för en korrekt redovisningsstruktur och uppföljning inom den egna förvaltningen och gentemot medverkande förvaltningar då fler förvaltningar deltar. Det enda ansvar som är klargjort gällande upplägg av ett projekt i redovisningen är att projektnummer i ekonomisystemet läggs upp av administrativa avdelningen efter att projektbeskrivning lämnats dit.

Granskningen visar på stora brister i *projektredovisningen*. Ansvaret är inte tydligt fördelat för samtliga delar av ekonomihanteringen. Samtliga kostnader bokförs inte i projektet och ingen hänsyn tas till graden av egenfinansiering vid balansering löpande under projekttiden. Plusresultat i projekten redovisas inte alltid efter avslutat projekt utan flyttas till andra projekt där de balanseras som skuld mot det nya projektets finansiär. Det leder till att den utgående skulden mot externfinansiären blir för hög och resultatet för lågt. Det försvårar också möjligheterna att korrekt följa upp utfallet av, och stadens bidrag till, respektive projekt. Resultatet av granskningen är att projektredovisningen inte kan anses acceptabel.

För att revisionskontoret ska kunna bedöma korrektheten i nämndens resultat- och balansräkning i 2009 års bokslut måste samtliga projekt vara genomgångna och rättade före bokslutet. En uppställning som tydligt specificerar den utgående balansen ska från och med bokslutet 2009 finnas för samtliga projekt.

2 Bakgrund

Miljönämnden ansvarar för ett stort antal projekt och dessa utgör en inte obetydlig del av nämndens verksamhet. Under flera år har brister påvisats i miljönämndens redovisning av projekt. Bristerna har dels visats vid granskning av redovisningar till finansiär och dels i samband med bokslut då fordringar respektive skulder gentemot finansiärer av projekten ska verifieras. Skulder till finansiärer av projekt för utbetalda förskott har de senaste åren stått för över 70% av nämndens totala skulder.

3 Granskningsuppdrag

3.1 Syfte och metod

3.1.1 Syfte

Granskningen syftar till att ge svar på om centrala anvisningar följs, om en samlad bild finns över nämndens projekt, hur rutinen för uppläggning av ett projekt i redovisningen ser ut samt om redovisningen följer projektbesluten.

3.1.2 Avgränsning

Granskning mot centrala anvisningar avser det ansvar som enligt ”Plan för Malmö stads internationella arbete” samt ”Riktlinjer för administrativ hantering av projekt inom Malmö Stad” vilar på den förvaltning som äger projektet.

3.1.3 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentgranskning. Om riktlinjer följs har granskats genom stickprov på ett flertal projekt centralt på förvaltningen (elva stycken) och hos projektledare (fem stycken). För granskning av om redovisningen följer projektbeslut har stickprov tagits i två projekt.

3.1.4 Resurser

Styrgruppen ur Revisorskollegiet: Tomas Nordin, Robabeh Taeri, Per-Olof Olofsson och Anneli Bojesson.

Projektledare från Revisionskontoret: Lotta Onsö

Kvalitetsgranskare: Lennart Håkansson och Gun Jägerhök

Sakkunnig revisor har prövat sitt oberoende med mera enlighet med SKYREV:s rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

4 Genomförande

4.1 Styrande dokument

För det internationella arbetet har KF 2006 antagit Plan för Malmö stads internationella arbete. Styrdokumentet gäller EU- och andra internationella projekt. Planen gäller 2006-2010 och reglerar ansvarsfördelningen i det internationella arbetet. Bland annat står att:

Respektive nämnd och förvaltning ansvarar för handläggningen av internationella frågor inom sitt verksamhetsområde. Internationellt arbete ska integreras med respektive förvaltnings budget- och verksamhetsplan. Ansvaret för hantering av EU- och internationella projekt ligger hos den *förvaltning* som äger projektet. Ansvaret avser den totala projekthanteringen inklusive förankring, bedömning av ändamålsenligheten, budget, projektorganisation, genomförande, redovisning och uppföljning.

Gällande för all projekthantering inom staden finns framtaget Riktlinjer för administrativ hantering av projekt. Här slås fast att:

Projektledaren har det fulla ansvaret för projektets administration (inkl dokumentation), för kostnader och intäkter samt för genomförande, planering och uppföljning. I ovanstående ingår ansvar för att söka finansiering, att efterhand avropa beviljad finansiering, liksom att lämna de del- och slutredovisningar som efterfrågas.

Riktlinjerna fastställer dokumentationskrav i projekt. För varje projekt ska dels hos projektledaren och dels centralt på förvaltningen finnas ansökan om projektfinansiering, beslut om projektfinansiering samt en projektbeskrivning. Vilka uppgifter projektbeskrivningen ska innehålla är också angivet i riktlinjerna. Uppgifter som ska ingå är exempelvis syfte och mål med projektet, projektledare, budget med viss specificering av intäkter och kostnader, uppgift om projektet ska belastas med overhead kostnader i redovisningen samt start- och sluttidpunkter för projektet.

Miljöförvaltningen har även tagit fram kompletterande riktlinjer för projektadministration med högre detaljeringsgrad. En mall för projektbeskrivning finns framtagen.

4.2 Projektadministration

I stort sett alla projekt inom miljöförvaltningen bedrivs inom miljöstrategiska avdelningen (MSA). Enligt avdelningschefen ges projektledarna information och utbildning avseende projektadministration beroende på projektets omfattning och projektledarens behov och kompetens. Vidare uppger avdelningschefen att de stadsinterna riktlinjerna tillämpas likväl som de olika anslagsgivarnas riktlinjer.

Enligt förvaltningens riktlinjer ska en projektbeskrivning lämnas till administrativa avdelningen som då lägger upp ett projektnummer i Raindance. Alla kostnader och intäkter för projektet ska redovisas med angiven projektkod. Enligt administrativa chefen och förvaltningens riktlinjer har den del av personalens kostnader som redovisats på projekt

hittills fördelats av enhets- och avdelningschef i samråd med controller på administrativa avdelningen som lagt en procentsats i lönesystemet Prima på personal i projektet.

Nu införs även tidredovisning med exakt nedlagd tid. På MSA har en projektadministratör/ekonom anställts i slutet av 2008. Hon ska bland annat ge stöd och hjälp med ekonomihantering i projekten samt utveckla ekonomiska rutiner.

Ansvar för ekonomiadministrationen i projekten är, enligt chefen för MSA, delat mellan projektledare, projektekonom på MSA, ansvarig chef och administrativa avdelningen. Denna ansvarsfördelning gäller även för att säkerställa att den redovisade utgående skulden eller fordran gentemot projektfinansiären är korrekt. Sedan avdelningens projektekonom började har hon en ledande och samordnande roll för ekonomiadministrationen i alltfler projekt.

4.3 Dokumentation

För granskning av om dokumentationskraven i riktlinjerna följs gjordes en översiktlig genomgång av befintlig dokumentation på plats hos ett antal projektledare på MSA. Därutöver togs stickprov för att konstatera om den dokumentation (ansökan, beslut samt projektbeskrivning med definierade uppgifter) som enligt riktlinjerna ska finnas dels centralt och dels hos projektledarna fanns tillgängliga. Centralt på förvaltningen fanns dokumentationen delvis i pärmar och delvis i nätverket där stickprov på elva projekt gjordes. För granskning av dokumentationen hos projektledarna begärdes dokumentation in från projektledarna i fem projekt.

En sammanställning av förvaltningens projekt med bland annat projektledare, attestant, budget, budget medfinansiering och projektperiod fanns tillgänglig vid förfrågan.

Från den översiktliga granskningen hos projektledarna kan konstateras att en gemensam rutin för dokumentation saknades dels gällande hur dokumentationen systematiseras och dels var den lagras. I vissa fall fanns den i pärmar och i vissa fall i nätverket. I nätverket sparade några på gemensam katalog och andra på eget utrymme.

4.3.1 Dokumentation på central förvaltning

Centralt på förvaltningen ska, för samtliga projekt, finnas ansökan om projektfinansiering, beslut om projektfinansiering samt en projektbeskrivning. Materialet fanns i pärmar och i nätverket på administrativa avdelningen. Materialet i pärmarna var svårt att följa då det inte följer gällande projektkodstruktur. Vissa större program som KLIMP är delvis samlade med ett gemensamt beslut för respektive år samtidigt som man kan hitta någon enskild åtgärd bakom en egen flik. På de elva projekt som ingick i stickprovet saknades dokumentation helt på två medan någon dokumentation fanns på de andra. Beslut finns i två fall. Ansökan fanns i ett fall. För fem av projekten fanns ett dokument med delar av de uppgifter som enligt riktlinjerna ska ingå i projektbeskrivningen. För ett fanns en projektbeskrivning enligt riktlinjerna.

4.3.2 Dokumentation hos projektledarna

Projektledarna i fem projekt har ombetts skicka eller lämna in ansökan om projektfinansiering, beslut om projektfinansiering samt en projektbeskrivning. Beslut har inkommit i samtliga fall, ansökan i fyra och projektbeskrivning med uppgifter enligt riktlinjerna i ett. Tre projektledare har skickat in skrivelser benämnda projektbeskrivning men som inte innehåller de sammanställda uppgifter som stadens riktlinjer anger.

4.4 Revisionskontorets kommentarer

Granskningen har visat på brister i den samlade dokumentation som enligt riktlinjerna ska finnas tillgänglig centralt på förvaltningen. Bristerna består dels i att strukturen inte är tydlig vilket gör det svårt att hitta rätt projekt och dels i att de dokument som enligt riktlinjerna ska finnas inte finns. Granskningen visar även, både i dokumentationen centralt på förvaltningen och hos projektledarna, att det inte är känt inom organisationen vad Malmö stads riktlinjer kräver av en projektbeskrivning. Trots att en mall för projektbeskrivning finns används den bara i några fall och fylls då oftast i ofullständigt. Förvaltningen uppger att man följer antagna riktlinjer vilket inte framgår av tagna stickprov. Resultatet av granskningen är att dokumentationen inte kan anses acceptabel.

4.5 Projektredovisning

Uppgifter om ansvarsfördelningen i projekten har erhållits från MSA och administrativa avdelningen. Redovisningen i två projekt med utgående balanser 2008-12-31 har granskats, Lindängen och Klimp2007 Klimatkontor. Dessa projekt har tillförts intäkter från andra, avslutade projekt. Viss granskning har därför även gjorts av de projekt som lämnat ifrån sig intäkter.

Ansvarsfördelningen för ekonomiadministration i projekten och för avstämning av skuld och fordran gentemot extern finansiär delas mellan projektledare, projektkonom på MSA, ansvarig chef och administrativa avdelningen.

I de flesta av miljöförvaltningens projekt erhålls en förskottsbetalning från finansiären, vilken bokförs som en skuld till finansiären. När kostnader upparbetas räknas dessa av mot skulden som då minskar. Ofta ska förvaltningen stå för en del av projektets kostnader till exempel en viss procent av dem. I de projekt där så är fallet ska förvaltningens del av kostnaderna falla ut som ett resultat (egenfinansiering) medan den del finansiären ska stå för ska avräknas mot skulden. Denna avräkning och balansering görs vid varje månadsslut. Idag använder förvaltningen en automatisk balanseringsfunktion som avräknar 100% av kostnaderna. Allt avräknas alltså skulden mot finansiären oberoende av vad avtalet säger. Det innebär att förvaltningens hela egenfinansiering skjuts till slutet av projektet då den externa finansieringen är slut istället för att resultatföras löpande under projektet. Det innebär också att den utgående skulden till finansiären inte blir korrekt.

Om andra förvaltningar lägger arbetstid eller andra kostnader i projekt och dessa sedan faktureras miljöförvaltningen innebär det att miljöförvaltningen ensam får bära stadens kostnad (egenfinansieringen) i sitt resultat. Andra förvaltningars nedlagda kostnader ska därför redovisas hos respektive förvaltning och överlämnas till samordnande förvaltning.

Projektets gång

Enligt beslutet från finansiären av Klimp2007 Klimatkontor ska: "Bidrag för åtgärden ges med högst 1 506 000 kronor. Bidraget får dock inte överstiga 50 procent av de bidragsgrundande kostnaderna." Kostnader i projektet balanseras trots de med den automatiska balanseringsfunktionen som avräknar 100% mot skulden till finansiären.

Samtliga kostnader bokförs inte i projekten. En stor del av kostnaderna är personalkostnader. I projektet Lindängen saknas bokförda personalkostnader trots att man till finansiären redovisar att stadens personalkostnader i projektet "överstiger 300 000 kr". Enligt miljöförvaltningen har andra förvaltningar bidragit med personaltid i projektet. Utöver att alla kostnader för projekten inte bokförs, har i ett fall kunnat konstateras att en faktura som tillhör ett annat, avslutat projekt, bokförts på projekt Lindängen.

I båda de granskade projekten finns intäkter som förts över från andra, avslutade projekt, som i redovisningen har gett överskott. I båda fallen uppger förvaltningen att fi-

nansiärerna i de avslutade projekten saknar vidare fordringar på staden för projekten. Det finns alltså ingen kvarstående skuld till dessa finansiärer. Intäkter har, i det nya projektet, balanserats som en skuld mot finansiären i detta projekt. Det innebär dels att den utgående skulden inte blir korrekt och dels att resultat rullas mellan åren. De verifierationer som använts för att föra om resultat från ett projekt till intäkt i ett annat uppfyller inte kraven på en verifikation. Det finns inget underlag som visar vad transaktionerna avser.

Rapportering till extern finansiär

Den rapportering som har lämnats till finansiär överensstämmer inte med förvaltningens redovisning över nedlagda kostnader (Lindängen). Det andra projektet är inte avslutat. De projekt som lämnat intäkter till de granskade projekten kunde göra det därför att redovisningen visade ett överskott medan finansiären inte har någon fordran kvar. Det kan visa på att detsamma gäller i de intäktslämnande projekten. Redovisningen till dessa finansiärer är dock inte granskade mot redovisningen.

Avslut

Ett projekt, Lindängen, slutrapporterades till finansiären i april 2008 och i oktober 2008 kom beslut om att projektet är avslutat hos denne. Trots det finns i bokslutet för 2008 en redovisad utgående skuld till finansiären på 116 tkr.

4.6 Revisionskontorets kommentarer

En korrekt redovisning är en förutsättning för att staden ska kunna följa upp utfallet av, och stadens bidrag till, respektive projekt. Det är också en förutsättning för utvärdering och utveckling av budgetering och kalkylering inför ansökan om nya projekt. Förvaltningen och stadens bokslut påverkas av projektredovisningen. I de två granskade projekten är den utgående skulden övervärderad med drygt 500 tkr beroende på att intäkter flyttats och egenfinansiering avräknats felaktigt. Intäkterna skulle ha bokförts det år projekten med överskott avslutats.

Enligt befintliga styrdokument har projektledaren det fulla ansvaret för all administration. I detta ansvar ligger att skapa en projektorganisation där ansvaret för vem som ansvarar för vad blir tydligt. Det gäller även olika moment inom ekonomiadministrationen. Granskningen visar att ingen tagit ansvar för att förvaltningens egenfinansiering enligt avtal belastat förvaltningen löpande och ingen har heller tagit ansvar för att redovisad fordran respektive skuld gentemot finansiär är korrekt. I den mån andra förvaltningar inom staden ska bidra med kostnader, men där miljöförvaltningen har samordningsansvaret, är det viktigt att projektledaren, eller den som tilldelas det ansvaret, inledningsvis även lämnar uppgifter till övriga förvaltningar angående projektets redovisning. Projektets kostnader, och eventuella intäkter, ska även där redovisas på särskild projektkod för att kunna sammanställas till en total redovisning för projektet. Även ansvaret för att skapa en redovisningsstruktur som möjliggör den uppföljning och rapportering som krävs i respektive projekt ligger på projektledaren om ansvaret inte fördelas ut.

Redovisningen till externfinansiären ska i normalfallet alltid överensstämma med redovisningen i ekonomisystemet. Om avvikelser finns ska dessa specificeras. Det ska klart anges vad skillnaden består av. Samtliga personalkostnader som gäller projekten, för såväl projektledare som administratörer och ekonomer, bör bokföras i projekten. En tidredovisning där varje persons totala arbetstid, fördelad på respektive projekt och ”icke-projekt” skulle ge en mer rättvisande bild av projektens resultat. Till samtliga bokföringsposter ska tillräckliga underlag finnas där det framgår vad transaktionen avser och hur man gjort eventuella beräkningar.

Balansering av utestående skuld och fordran ska ske enligt avtal och beslut. Det innebär att förvaltningens del av kostnaderna redovisas i resultaträkningen som egenfinansiering. För att revisionskontoret ska kunna bedöma korrektheten i nämndens resultat- och balansräkning i 2009 års bokslut måste samtliga projekt vara genomgångna och rättade före bokslutet. En uppställning som tydligt specificerar den utgående balansen ska från och med bokslutet 2009 finnas för samtliga projekt.

När projekttiden är slut ska projektet avslutas i redovisningen, varvid projektets resultat framkommer. Kostnader och intäkter som inträffat under projekttiden men ännu inte bokförts ska bokas upp. Eventuella ej kända tillkommande kostnader efter projektets avslut kommer att belasta förvaltningens driftbudget.

Utifrån att de granskade projekten tagit emot intäkter från avslutade projekt kan vi dra slutsatsen att, åtminstone inte alla projekt, avslutas rätt år och därmed påverkar förvaltningens resultat detta år som egenfinansiering.

Trots att antalet stickprov är begränsat finns det inget i granskningen, eller revisionskontorets samlade kunskap om förvaltningens projektredovisning, som tyder på att andra projekt redovisas på annat sätt. Resultatet av granskningen är att projektredovisningen inte kan anses acceptabel.

5 Källor

Skriftliga

Författare/utgivare	Titel
Stadskontoret	- Riktlinjer för administrativ hantering av projekt inom Malmö
Kommunfullmäktige	- Plan för Malmö stads internationella arbete.
Ekonomisystemen	- Transaktionslistor och rapporter
Raindance/ QlicView	- Fakturakopior

Personer

Namn	Organisation/enhet
Håkan Nilsson	Miljöförvaltningen, chef administrativa avd
Per-Arne Nilsson	Miljöförvaltningen, chef miljöstrategiska avd
Anita Tapper	Miljöförvaltningen, projektkonom miljöstrategiska avd