



Statens jordbruksverk

Revisionsrapport – Brister i intern styrning och kontroll inom Distriktsveterinärerna 2017

Som ett led i granskningen av årsredovisningen har Riksrevisionen granskat de finansiella flödena inom Distriktsveterinärerna på Statens jordbruksverk. Vår granskning har bland annat omfattat rutinerna kring intäkter av avgifter. Iakttagelserna har fokus på försäljning av djurfoder, hantering av beställningar, leveransmottagning och varulager samt affärsrelationer med leverantörer av djurfoder.

De punkter som framgår i revisionsrapporten är sådana iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa myndighetsledningens uppmärksamhet på.

Riksrevisionen önskar information senast 2018-02-02 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Statens jordbruksverk säljer via divisionen Distriktsveterinärerna djurfoder till i huvudsak privatpersoner. Omfattningen på djurfodersförsäljningen uppgår årligen till belopp om 25-28 miljoner kronor.

Riksrevisionen bedömer att det inte finns någon uttrycklig befogenhet för Statens jordbruksverk att sälja djurfoder. Myndigheter får enligt avgiftsförordningen (1992:191) endast ta ut avgifter om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

Riksrevisionen har tidigare rapporterat¹ om att Distriktsveterinärerna inte har upphandlat stora delar av de inköp som divisionen gör årligen. Djurfodersleverantörerna är två av de leverantörer som myndigheten köpt från utan att följa lag (2016:1145) om offentlig upphandling². Inköpen från dessa leverantörer uppgår till 16-18 miljoner årligen.

¹ Revisionsrapport 2016-12-08, dnr 3.1.2-2016-0555

² Lag (2007:1091) om offentlig upphandling gällde till och med 2016-12-31.

Med bakgrund av ovanstående bedömer Riksrevisionen att det i denna verksamhet finns brister i intern styrning och kontroll, vilket skulle kunna leda till ökad risk för oegentligheter.

Myndigheten rekommenderas att stärka rutiner för beställning av djurfoder, leveransmottagning och lagerhantering inom Distriktsveterinärerna samt hur utbildningar som myndighetens anställda går hos djurfoderleverantörerna dokumenteras.

1. Otydlig befogenhet för att sälja djurfoder

Statens jordbruksverk ansvarar enligt förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk för att det vid myndigheten finns en organisatorisk enhet som fullgör veterinära uppgifter. Distriktsveterinärerna är organiserad i en division som en särskild verksamhetsgren inom myndigheten. Distriktsveterinärernas närmare uppdrag framgår av förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. I enlighet med den förordningen har Distriktsveterinärerna fått i uppdrag att bedriva djurhälso- och djursjukvård. Verksamheten att tillhandahålla djurhälso- och djursjukvård innebär enligt Statens Jordbruksverk försäljning av tjänster och produkter såväl avseende behandling som förebyggande åtgärder. En produkt som säljs efter internt beslut på myndigheten är djurfoder. För Distriktsveterinärernas uppdrag får avgifter tas ut i enlighet med 31 § instruktionen för Jordbruksverket.

3 § avgiftsförordningen (1992:191) anger att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Statens jordbruksverk har enligt Riksrevisionens bedömning inte kunnat påvisa ett tydligt mandat för att bedriva försäljning av djurfoder på privat marknad i vare sig förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk eller annan lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen. De senaste tre åren har försäljningen av djurfoder uppgått till mellan 25-28 miljoner kronor per år. De totala avgiftsintäkterna för Distriktsveterinärerna har varit runt 450 miljoner kronor per år.

Myndigheter ska årligen samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191). Statens jordbruksverk och Ekonomistyrningsverket har en överenskommelse om att endast samråda om Distriktsveterinärernas avgifter vart tredje år. Därför ägde ett sådant samråd rum inför 2017 vilket var första gången på tre år. I samrådet omnämner inte Statens jordbruksverk att avgifter tas ut för djurfoder.

I förordning (1994:313) om avgifter vid veterinär yrkesutövning anges att Statens jordbruksverk har rätt att meddela föreskrifter om avgifter vid sådan veterinär yrkesutövning som står under verkets tillsyn och som avser arbetsuppgifter som utförs av en distriktsveterinär eller annan veterinär som förordnats av en myndighet. Myndighetens föreskrifter till denna förordning, SJVFS 2007:66, anger i sin tur inte något om hur avgifter för djurfoder ska tas ut.

Riksrevisionen rekommenderar Statens jordbruksverk att hemställa till regeringen om ett förtydligande kring att få sälja djurfoder om det bedöms vara lämpligt.

Om regeringen beslutar om ett mandat för försäljning av djurfoder på privat marknad rekommenderas Statens jordbruksverk att tydliggöra hur avgiftsättningen för varorna sker i det samråd som ska hållas med Ekonomistyrningsverket.

2. Djurfoderleverantörer har inte upphandlats

I december 2016 rapporterade Riksrevisionen om att inköp inom divisionen för Distriktsveterinärerna på Statens jordbruksverk inte följt lag³ (2007:1091) om offentlig upphandling vid inköp till omfattande belopp. Inköpen från myndighetens djurfoderleverantörer är två av de avtal som inte upphandlats enligt gällande lagstiftning. Statens jordbruksverk har inte hunnit åtgärda detta under 2017. Distriktsveterinärerna har en handlingsplan för närvarande som inbegriper att genomföra en upphandling av djurfoder 2018. Inköpen de tre senaste åren har legat på sammantagna värden om 16-18 miljoner kronor per år. Till och med 2017-11-30 hade myndigheten köpt djurfoder för 15,6 miljoner kronor under 2017.

Statens jordbruksverk har därför avseende djurfodersinköp inte heller 2017 följt lag (2016:1145) om offentlig upphandling gällande inköp inom Distriktsveterinärerna.

Riksrevisionen rekommenderar Statens jordbruksverk alltjämt att snarast genomföra upphandlingar och sluta avtal inom de område där större inköp görs på divisionen för Distriktsveterinärerna.

³ Lag (2007:1091) om offentlig upphandling gällde till och med 2016-12-31. Sedan 2017-01-01 gäller lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

3. Den interna kontrollen bör stärkas

Riksrevisionen bedömer att det är av största vikt att en myndighet har väldokumenterade rutiner och spårbarhet i affärsrelationer med leverantörer. Riksrevisionen bedömer även att efterlevnaden av rutinerna bör följas upp regelbundet. Detta motverkar att ogrundade misstankar uppkommer avseende otillbörligt agerande hos de anställda.

3.1 Djurfoderkurser för myndighetsanställda

I myndighetens affärsrelation med djurfoderleverantörerna ingår att leverantörerna kan utbilda Statens jordbruksverks personal i leverantörernas produkter som myndigheten säljer. Riksrevisionen har ställt frågor till Statens jordbruksverk om vad som ingår i dessa utbildningar och huruvida myndighetspersonalen tar emot några förmåner i samband med dessa utbildningar. I samband med faktagranskning av denna rapport har myndigheten uppvisat ett program som exemplifierar vad som kan ingå i en utbildning. Det framgår av kursdeltagarnas reseräkningar att måltidsavdrag görs vilket innebär att djurfoderleverantörerna bjuder kursdeltagarna på måltider. Av det uppvisade exemplet på program framgår även att lunch ingår i kursen samt att det kan ingå middag. Statens jordbruksverk har även kunnat presentera fakturor från djurfoderleverantörer å cirka 650-800 kr/styck avseende kursdeltagande för vissa anställda. Det framgår dock inte av fakturorna vad som ingår i beloppet. Fakturorna avser inte heller de anställda som Riksrevisionen granskat reseräkningar för. Avseende räkenskapsåret 2017 (till och med 2017-09-15) har fler anställda skrivit reseräkningar för deltagande i kurs än vad det inkommit motsvarande fakturor för. Detta beror enligt Statens jordbruksverk på att det även förekommer kostnadsfria kurser, de ska då vara kostnadsfria för både myndigheten och andra aktörer.

Enligt Statens jordbruksverks interna juridiska hjälptext om att undvika mutor kan enstaka arbetsmåltider av vardaglig karaktär vara tillåtna som förmån om arbetsuppgiften inte innefattar myndighetsutövning och om de inte heller på annan grund är känsliga. Divisionen för Distriktsveterinärerna har utöver det en egen policy för representation och sponsring där följande anges:

- ”Deltagande i sponsrade nationella kongresser eller flerdagarsmöten där delar av programmet kan vara finansierat av sponsorer. Arbetsgivaren eller distriktsveterinären betalar resa och logi. Godkännande ska alltid ske av huvudkontoret före resa.”

- ”Deltagande i internationella kongresser, studiebesök eller informationsmöten. Grundläggande för denna typ av aktivitet är att huvudsyftet med resan ska vara av informations- eller utbildningskaraktär samt att resa och uppehålle finansieras av den enskilde eller arbetsgivaren. Godkännande ska alltid ske av Dv Jönköping före resa.”

Statens jordbruksverk har inte kunnat presentera några sådana förhandsgodkännanden av deltagande i kurser då de enligt uppgift antingen skett muntligen av ansvariga chefer eller genom mejlansökningar till regionchef eller kvalitetschef där underlagen dock inte har sparats.

Riksrevisionen rekommenderar Statens jordbruksverk att utveckla rutiner för att säkerställa efterlevnaden av interna regelverk kring kurser som tillhandahålls av leverantörer samt att spara dokumentation som gör det möjligt att följa vad som ingått i kurserna som skulle kunna utgöra skattepliktiga förmåner för myndighetsanställda.

Riksrevisionen rekommenderar Statens jordbruksverk att upprätta tydliga riktlinjer för hur bedömningar avseende deltagande i kurser ska göras och vilka kriterier som ska föreligga för att godkännande ska lämnas.

3.2 Beställningar av djurfoder och leveransmottagning

Statens jordbruksverks division Distriktsveterinärerna har inte reglerat i något internt styrdokument hur beställning från leverantörer ska ske och inte heller hur leveransmottagning av beställda varor ska ske.

Riksrevisionen har begärt ut ett antal gjorda beställningar av djurfoder och mottagit svaret att beställningarna inte har sparats och därför inte kan identifieras på annat sätt än genom vad som sedan har fakturerats.

Riksrevisionen noterar även att beställningar i flertalet fall inte sker av anställda med en beslutad ekonomisk delegation. Samma befattningstyper som beställt djurfoder är ofta de som också gör leveransmottagning av djurfodret. Det kan också förekomma att dessa befattningstyper deltar i leverantörernas foderkurser som omnämns ovan.

Riksrevisionen rekommenderar Statens jordbruksverk att omgående tillse att anställda som ombeds göra beställningar har en tydlig ekonomisk delegation att göra det.

Riksrevisionen rekommenderar Statens jordbruksverk att införa en rutin som medför att den som beställer varor också sparar gjord beställning inklusive uppgift om vem som beställt.

Riksrevisionen rekommenderar Statens jordbruksverk att särskilja på ansvaret att göra beställning och att ta emot leveransen av den.

3.3 Varulagershantering inom Distriktsveterinärerna

Enligt 22 § i förordning (2000:606) om myndigheters bokföring ansvarar myndigheten för att organisation och rutiner utformas så att en tillförlitlig redovisning främjas och förvaltade tillgångar skyddas.

Statens jordbruksverks division för Distriktsveterinärerna inventerar varulager med djurfoder, medicin med mera halvårsvis. Lagervärdet vid delårsbokslutet 2017 uppgick till ca 27,5 miljoner kronor varav medicin utgjorde knappt halva värdet.

Inventeringsfrekvensen är tillåten utifrån Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 22 § förordning (2000:605) om myndigheters bokföring som anger att inventering ska ske så ofta som bedöms erforderligt. Föreskrifterna anger även att inventeringsförrättaren ska vara förordnad av myndigheten och inte direkt ansvara för tillgångarna i fråga och att inventeringsprotokoll ska upprättas som undertecknas av inventeringsförrättaren.

Distriktsveterinärernas inventeringsinstruktioner anger att det är klinikcheferna som ansvarar för att inventering sker och dessa ska också intyga lagervärderna efter genomförd inventering. Enligt uppgift medverkar klinikcheferna normalt inte i inventeringen. Möjligheterna att intyga att lagervärdet är korrekt minskar betydligt om den som ska intyga värdena inte deltar i inventeringen.

Bokföringen av all lagerförändring som sker under ett halvår baseras på resultatet av den halvårsvisa inventeringen. Löpande inköp och uttag vid försäljning bokförs alltså inte i varulagret. Metoden som tillämpas anges av Ekonomistyrningsverket som möjlig att använda om lagervärderna inte är väsentliga eller krävs för att kunna följa upp verksamheten. Riksrevisionen bedömer att varulagren inom Distriktsveterinärerna kan utgöra stöldbegärlig egendom och att detta därmed skulle kunna motivera en löpande varulagersredovisning oaktat huruvida beloppen betraktas som väsentliga eller inte. För vissa kategorier av varulager som Statens jordbruksverk bedömer utgör stöldbegärligt material, omfattas dessa enligt myndigheten av särskilda hanteringsrutiner.

Riksrevisionen rekommenderar Statens jordbruksverk att överväga en övergång till löpande lagerredovisning för att öka spårbarheten och minska riskerna för oegentligheter. Om den nuvarande metoden för lagerredovisning behålls rekommenderar Riksrevisionen att Statens jordbruksverk inför en regelbunden, dokumenterad rimlighetsbedömning av hur lagernivåerna förhåller sig till sålda varor under perioden för att kunna identifiera nivåerna på onormalt svinn.

Riksrevisionen rekommenderar Statens jordbruksverk att tydliggöra hur myndigheten ser på vem som är ansvarig inventeringsförrättare för att säkerställa att den inte direkt ansvarar för tillgångarna i fråga.

Riksrevisionen rekommenderar även Statens jordbruksverk att införa rutiner som säkerställer att den som ska intyga lagervärderna efter inventering också deltar i inventeringen.

Ansvarig revisor Christopher Grahl har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Elina Gustafsson har varit föredragande

Christopher Grahl

Elina Gustafsson

Kopia för kännedom:

Regeringen

Näringsdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen