



Karlstads universitet
651 88 KARLSTAD

Datum 2005-11-25
Dnr 32-2005-0629

Brister avseende externfinansierade projekt

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Karlstads universitet (KAU) granskat styrning, uppföljning och redovisning av externfinansierade projekt.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som vi vill fästa universitetets lednings uppmärksamhet på.

Granskningen har utförts i samarbete mellan revisorerna Charlotte Dahl, Rolf Karlsson, Marie Lönnorp och Marie Örtengren.

Vi önskar information om universitetets åtgärder med anledning av iakttagelserna senast 2006-01-27.

1. Sammanfattning

KAU:s externt finansierade verksamhet uppgick 2004 till 158 mnkr, vilket motsvarade ca 20 % av universitetets omsättning. Externa medel bestod huvudsakligen av bidragsintäkter, och de största bidragsgivarna är EU, Vetenskapsrådet, Länsstyrelsen i Värmlands län och Region Värmland. Den externt finansierade verksamheten bedrivs ofta i projektform och/eller redovisas som projekt. I redovisningen återfinns för närvarande ca 500 stycken projekt.

Universitetets ledning ansvarar för att organisationen är utformad så att redovisningen och medelsförvaltningen kontrolleras på ett betryggande sätt och att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Vår granskning visar att det finns möjlighet att förbättra de regler och rutiner som för närvarande gäller för styrning och uppföljning av externfinansierade projekt inom universitetet. Vi bedömer även att universitetets administration skulle kunna effektiviseras om hela organisationen arbetade på ett mer ensartat sätt. De brister som finns i den interna styrningen och kontrollen har lett till fel i förvaltning och/eller redovisning av enskilda projekt, vilket framgår av de stickprov vi gjort.

Effekterna av dessa brister kan kortfattat beskrivas som att det finns risk att universitetet förpliktigas bedriva verksamhet som inte är prioriterad enligt universitetets övergripande beslut, att det finns risk att universitetet bedriver verksamhet utan beslutad extern finansiering samt att det finns risk att redovisningen inte är korrekt.



2. Metod och avgränsning för granskningen

Vi har granskat universitetets styrdokument för hantering av externt finansierade projekt och intervjuat tre institutionsekonomer, en prefekt samt personal vid ekonomiavdelningen. Härutöver har ett mindre urval av projekt (22 st.) vid tre institutioner granskats. Urvalet har riktats mot sådana där vi bedömt att en högre risk för felaktigheter föreligger. Urvalskriterier har bl.a. varit höga belopp, höga belopp som ligger kvar oförbrukade i projekt och projekt som har belastats med kostnader men inte gottgjorts intäkter.

Granskningen omfattar verksamhet som har bedrivits under år 2005. Vi är medvetna om universitetets pågående arbete med organisationsförändringar inför år 2006. Vi har informerats om att förbättringar inom området planeras i detta sammanhang. Förbättringarna påverkar dock inte underlaget för vår granskning under innevarande år.

Ett pågående utvecklingsarbete är ekonomienhetens översyn av vissa aspekter av redovisningsprinciperna för projektredovisning. Främst omfattas rutinerna för hur gemensamma kostnader (s.k. overheadkostnader) ska belasta projekt. Vi har därför valt att inte närmare granska de principer som just nu tillämpas, i avvaktan på resultatet av översynen. Därför lämnas enbart ett par övergripande synpunkter inom området i den här rapporten.

3. Regler och administrativa rutiner kan förbättras

3.1 Styrande dokument på området kan förbättras

För närvarande saknas i flera avseenden universitetsgemensamma regler och rutinbeskrivningar inom området. Två anvisningar återfinns på intranätet: ”Rutiner, regler vid extern finansiering” och ”Kalkylering av externfinansierad verksamhet”.

Rutinbeskrivningen är kortfattad och kan t.ex. beskrivas som en problem-inventering med frågor att beakta samt hänvisningar till regelverk, andra dokument eller andra funktioner. Bilagt finns även uppgift om vilka procentsatser som ska tillämpas då projekt ska belastas med gemensamma kostnader, samt en checklista som kan användas vid ansökan om och avtalsteckning angående extern finansiering. Kalkyleringsdokumentet är däremot mer omfattande.

Efter genomförda intervjuer bedömer vi att de anvisningar som finns inte är tillräckligt kända i organisationen och/eller tillräckligt omfattande för att tillgodose organisationens behov. Som exempel kan nämnas att checklistan för ansökan om bidrag och avtalsteckning inte regelbundet används vid någon av de tre institutionerna. Det har också visat sig att institutionerna arbetar på olika sätt.

Vi bedömer att universitetets totala administration av projekt skulle kunna effektiviseras om organisationen i högre grad arbetade på en mer ensartat sätt, och om externt regelverk och goda exempel från den egna organisationen utgjorde grunden för ett gemensamt regelverk för styrning, uppföljning och redovisning av externfinansierad verksamhet.



Vidare bedömer vi att anvisningarna med fördel kan kompletteras och utvecklas i flera avseenden. Det gäller t.ex. hantering av blandfinansierade projekt och samverkansprojekt, hantering av EU-projekt, hur avvikelser i förhållande till avtal och projektplaner ska hanteras, hur över-/ resp. underskott ska hanteras samt hur kvarvarande tillgångar ska hanteras efter projektets avslut.

Vi **rekommenderar** att utvecklade universitetsgemensamma regler för styrning, budgetering och uppföljning av projekt och projektmedel fastställs.

3.2 Gemensamt ändamålsenligt projektregister saknas

Det finns ett universitetsgemensamt register över samtliga avtal i redovisningssystemet. Registret anses inte vara ändamålsenligt för institutionernas behov av uppföljning av projekten, eftersom t.ex. sökfunktionaliteten är otillräcklig. En av de granskade institutionerna använder därför ett egenutvecklat register för att organisera och strukturera projekthanteringen.

Vi bedömer att en gemensam reskontra med god sökfunktionalitet skulle ge universitetet möjlighet till säkrare och mer enhetlig hantering av ingångna avtal. Det skulle även möjliggöra en bättre överblick över universitetets åtaganden för universitetet ledning.

Vi **rekommenderar** att universitetet inför och använder en gemensam avtalsreskontra och/eller projektregister med sådan sökfunktionalitet som motsvarar institutionernas behov.

3.3 Regler för overheadkostnader att beakta vid översynen

Som vi tidigare har framhållit, är vi medvetna om att det för närvarande pågår ett arbete med att se över tidigare rutiner och bestämmelser avseende s.k. overheadkostnader.

Vi vill i detta sammanhang ändå föra fram två synpunkter som ska beaktas i översynen, enligt det ekonomiadministrativa regelverk som regeringen beslutat och som gäller universitetet:

Det ekonomiska målet full kostnadstäckning ska tillämpas för såväl avgiftsfinansierad som bidragsfinansierad verksamhet. Vidare gäller att redovisningen på projektnivå ska vara rättvisande, även om det ekonomiska målet för enskilda projekt inte uppnås.

Vi emotser i övrigt resultatet av universitetets översyn och kommer att återkomma till dessa i senare granskningar.

4. Brister vi funnit i stickproven

4.1 Personer utan befogenhet har ingått avtal

Vi har konstaterat tre fall där prefekt har ingått avtal för projekt av högre ekonomisk omfattning än personen har befogenhet till. Två fall¹ överstiger beloppet 500 tkr, vilket innebär att avtal istället borde ha tecknats av

¹ Projekt 2102 (1 825 tkr) och projekt 2410 (1 080 tkr).



universitetsrådet. I det tredje fallet² överstiger värdet 2 mnkr, vilket innebär att endast rektor har befogenhet att fatta beslut om avtalet enligt universitetets arbets- och beslutsordning.

Effekten av sådant beteende är att det uppstår en ökad risk att universitetet förpliktigas att bedriva verksamhet som inte är prioriterad enligt universitetets övergripande strategi och interna mål. Därmed ökar även risken att medel (externa medel och/eller anslag) för längre eller kortare tid binds i åtaganden som inte är prioriterade.

Riksrevisionen *rekommenderar* att förbättrade rutiner för uppföljning av ingångna avtal införs på central nivå inom universitetet. Universitetet bör även överväga att öka eller förbättra information och utbildning till prefekterna om administrativa bestämmelser och rutiner såsom t.ex. arbets- och beslutsordningen.

4.2 Verksamhet har startats utan slutliga avtal

Enligt befintlig blankett för uppläggning av ny projektkod i redovisningssystemet, ska avtal bifogas beställningen till ekonomienheten. Därmed borde inte intäkter och kostnader kunna bokföras på projekt förrän avtal har upprättats. Rutinen kan dock kringgås.

Vårt stickprov innehåller två projekt, där avtal har färdigställs efter att verksamheten har påbörjats – även enligt redovisningen. Båda parter har undertecknat avtalen i efterhand.

Det första avtalet³ omfattar, enligt uppgifter från redovisningssystemet, perioden 2003-01-01 – 2005-04-05 men undertecknades först i juni detta år. Projektet har belastats med kostnader fr.o.m. mars 2003. Det andra avtalet⁴ avser en uppdragsutbildning som startade i mitten av januari 2004. Avtalet undertecknades först i mars samma år.

Om verksamhet bedrivs utan färdigställda avtal riskerar universitetet fel i redovisningen. Utgifter i sådan verksamhet ska belasta periodens resultat och får inte periodiseras, vilket annars kan vara normalt.

Om verksamhet påbörjas utan att giltiga avtal finns, riskerar universitetet vidare att bedriva verksamhet utan extern finansiering. Sådan verksamhet får inte finansieras med anslag⁵. Eventuella kostnader måste finansieras med eventuella överskott från andra projekt med samma finansieringskälla, eftersom det finns krav⁶ på full kostnadstäckning för såväl avgiftsfinansierad som bidragsfinansierad verksamhet.

Vi *rekommenderar* att universitet fortsättningsvis konsekvent tillämpar de interna reglerna för under vilka omständigheter universitetet får belastas med kostnader för externfinansierad verksamhet. Vidare bör universitet överväga ytterligare information till berörda befattningshavare om syftet med de

² Projekt 2084 (2 028 tkr),

³ Projekt 2113

⁴ Projekt 2271

⁵ Anslagsförordning (1996:1189) § 5

⁶ Regeringsbeslut nr 8, 2004-12-16, U/2004/5173/DK, Avsnitt 1.2.1, punkt 6



rutiner som finns och om möjliga konsekvenser och risker om reglerna inte följs. Alternativt bör det interna regelverket kompletteras med av ledningen fastställda kriterier för under vilka omständigheter de generella reglerna kan kringgås.

4.3 Avtal har inte förnyats i tid, för projekt som har förlängts

Stickprovet innehåller två projekt som har förlängts men som saknar skriftliga avtal om förlängningarna.

Det ena projektet⁷ avser ett uppdrag som senarelades i förhållande till avtalad tid utan att avtalet hittills har ändrats i konsekvens med detta. Det andra projektet⁸ avsåg en ren förlängning av ett tidigare avtal. Förlängningen undertecknades av båda parter först ca fyra månader efter avtalets början.

Vi **rekommenderar** att de interna reglerna för under vilka omständigheter universitetet får belastas med kostnader tillämpas konsekvent - även i sådana fall där projekt förlängs efter det första avtalets giltighetstid har löpt ut.

4.4 Fakturering har skett med lång eftersläpning

Ett projekt⁹ baseras på ett avtal mellan universitetet, en annan statlig myndighet och ett antal deltagande kommuner. Enligt avtalet ska KAU fakturera deltagarna en gång per år under viss månad vid läsårets slut.

Vi har uppmärksammat att fakturering tidigare år gjordes först under oktober, d.v.s. med fem månaders eftersläpning. I år gjordes faktureringen med bara marginell eftersläpning.

Universitetets hantering av fordringar, betalningsvillkor etc. regleras bl.a. av förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar. Oavsett vilken eventuell bedömning av kreditvärdighet som har gjorts av motparterna i detta enskilda fall, ska¹⁰ fakturering ske så snart som möjligt. Skälet är att statens likviditet i så liten utsträckning som möjligt ska användas som kredit till motparter. Även om ränteläget under de senaste åren har varit lågt, innebär den sena faktureringen även en viss ränteförlust för universitetet.

Universitetets cash management kan förbättras. Vi **rekommenderar** att även detta perspektiv beaktas i de avtal som tecknas. Universitetet bör i kommande avtal eftersträva affärsmässiga avtalsvillkor och så låg ränteförlust som

⁷ Projekt 2344

⁸ Projekt 2197

⁹ Projekt 2068

¹⁰ Förordning (1993:1138) om statliga fordringar § 4, § 9



möjligt. Fakturering bör fortsättningsvis ske så snart som möjligt enligt gällande avtal.

Revisionsdirektör Marie Örtengren har beslutat i detta ärende.
Revisionsledare Rolf Karlsson har varit föredragande.

Marie Örtengren

Rolf Karlsson

Kopia för kännedom:

Utbildnings- och kulturdepartementet