



Örebro universitet
Fakultetsgatan 1
701 82 Örebro

Datum 2009-03-30
Dnr 32-2008-0701

Örebro universitets årsredovisning 2008

Riksrevisionen har granskat Örebro universitets årsredovisning, daterad 2008-02-18. Syftet har varit att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Riksrevisionen vill efter granskningen av årsredovisningen och avlämnandet av revisionsberättelse fästa styrelsens uppmärksamhet på nedanstående.

Riksrevisionen önskar information senast 2009-05-08 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport. Rapporten har faktagranskats av representanter från Örebro universitet.

Sammanfattning

Förordning om intern styrning och kontroll

Riksrevisionen har granskat och följt arbetet med införandet av den nya processen för intern styrning och kontroll enligt förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll. Granskningen av universitetets efterlevnad av förordningen har visat att det finns vissa brister i arbetet och dokumentationen som behöver åtgärdas under 2009.

Riksrevisionen anser att det finns behov av att utveckla arbetssättet för processen och dokumentationen för att universitet ska leva upp till kraven enligt förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll. En förbättrad dokumentation ger även styrelsen möjlighet att få ett samlat underlag för sin bedömning av den interna styrningen och kontrollen.

Vi har också granskat styrelsens underlag för sin bedömning av den interna styrningen och kontrollen i enlighet med 2 kap 8 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Riksrevisionen gör bedömningen att den dokumentation som universitetet tagit fram med anledning av arbetet enligt förordningen om intern styrning och kontroll tillsammans med andra underlag som har behandlats på styrelsens möten utgör ett rimligt underlag för uttalandet i årsredovisningen för 2008.



Upphandling

Riksrevisionen har genomfört en granskning av universitetets upphandling av varor och tjänster. Granskningen har inriktats på ledningens interna styrning och kontroll avseende rutiner för upphandling och hur universitetet hanterar upphandling av varor och tjänster i praktiken. Vi bedömer att det finns brister i upphandlingsförfarande.

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning för att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande bestämmelser, med en tillförlitlig redovisning och med god hushållning. Upphandlingsrutinen är en viktig stödprocess i en myndighets verksamhet. Brister i upphandlingsförfarandet kan dessutom medföra risk för överklaganden och rättsprocesser.

Riksrevisionen *rekommenderar* Örebro universitet att snarast vidta åtgärder för att åtgärda bristerna i upphandlingsprocessen.

1. Bestämmelser om intern styrning och kontroll

Ett förändrat regelverk avseende intern styrning och kontroll för statliga myndigheter trädde i kraft den 1 januari 2008. Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, ska tillämpas av alla myndigheter med krav på internrevision. I 2 kap 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns krav på att styrelsen i årsredovisningen ska lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Av 2 kap 2 § högskoleförordningen (1993:100) framgår att styrelsen för en högskola ska ha det ansvar och de uppgifter som följer av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 2 kap 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Av högskoleförordningen¹ framgår vidare att styrelsen ska säkerställa att det vid högskolan finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

I 3 § myndighetsförordningen anges att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt, författningsenligt och att myndigheten har en tillförlitlig åiterrapportering. Enligt 2 § i förordning om intern styrning och kontroll ska myndigheten utforma och etablera en process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen.

Processen för intern styrning och kontroll

Intern styrning och kontroll är en process som skapas av myndighetens ledning och medarbetare och som syftar till att verksamheten ska bedrivs effektivt, författningsenligt med en tillförlitlig åiterrapportering. Följande moment finns beskrivna i förordningen om intern styrning och kontroll och

¹ 2 kap 2 § p. 2



ska ingå i processen: Riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

Processen för intern styrning och kontroll bör vara integrerad med myndighetens verksamhetsstyrning. Det bör vara naturligt att genomföra riskanalyser och etablera kontrollåtgärder, i samband med att myndigheten upprättar verksamhetsplan och utformar operativa rutiner.

Processen på Örebro universitet

Styrelsen har delegerat ansvaret för det fortlöpande arbetet med att säkra och effektivisera kärnverksamhet och administrativa processer. Underlag för styrelsens bedömning av intern styrning och kontroll tas fram av dels akademierna, dels processägare och systemägare inom administrationen. Underlaget lämnas till närmaste ledningsnivå som har att ta ställning till åtgärder och ev. kvarstående risk. Därefter rapporteras till respektive direktör som i sin tur rapporterar till universitetsledningen.

Mycket av arbetet med intern styrning och kontroll sker således i den löpande verksamheten vilket ger goda förutsättningar för effektiv styrning och kontroll.

Riksrevisionen kan dock konstatera att styrelsen inte på tydligt sätt tagit ställning till vilken återrapportering och dokumentation den behöver för att kunna göra sin bedömning av den interna styrningen och kontrollen. Befintlig intern styrning och kontroll beskrivs till viss del i återrapporteringen till styrelsen men en mer heltäckande beskrivning bör tas fram.

Riskanalys

I riskanalysen ingår att identifiera, värdera och aktivt ta ställning till hur riskerna ska hanteras.

Granskningen har visat att styrelsen under verksamhetsåret inte har tagit ställning till hur riskerna ska värderas och vilka risker som är viktiga nog att behandlas av styrelsen respektive kan hanteras av andra nivåer inom universitetet.

Riksrevisionen rekommenderar att styrelsen tar ställning till på vilket sätt risker ska värderas och på vilken nivå risker ska behandlas av styrelsen.

Kontrollåtgärder

Styrelsen ska utifrån resultatet av riskanalysen fatta beslut om hur riskerna ska hanteras. Kontrollåtgärderna ska motverka riskerna. De ska utformas i förhållande till den riskanalys som gjorts och vara inbyggda i såväl organisation som rutiner.

Av universitetets återrapportering till styrelsen framgår vilka övergripande åtgärder som finns för att motverka de mest väsentliga riskerna. Beträffande övriga risker som inte presenteras finns i begränsad utsträckning beskrivning av befintlig intern styrning och kontroll.

Universitet bör tydligare dokumentera vilka kontrollåtgärder som genomförts, saknas och planeras för de identifierade riskerna. Utifrån en sådan beskrivning torde styrelsen på ett bättre sätt kunna ta ställning till om vidtagna kontrollåtgärder är tillräckliga.



Uppföljning och utvärdering

Intern styrning och kontroll ska följas upp för att säkerställa att systemen och rutinerna fungerar som planerat. Utvärderingen ska resultera i förslag på förbättringar. Ledningen ska försäkra sig om att riskanalysen och kontrollåtgärderna är tillräckliga för att kunna ligga till grund för bedömningen avseende den interna styrningen och kontrollen.

Av universitetets framtagna dokumentation framgår inte på ett tydligt sätt om och till vilken omfattning, uppföljning och utvärdering har gjorts. Det framgår inte heller hur arbetet med uppföljning och utvärdering kommer att genomföras kommande år. Vi anser därför att modellen behöver utvecklas så att den även innefattar dessa moment för att till fullo uppfylla intentionerna med förordningen om intern styrning och kontroll.

Dokumentation

En samlad dokumentation ska ligga till grund för styrelsens bedömning av den interna styrningen och kontrollen, som ska göras i anslutning till underskriften i årsredovisningen, enligt ESV (2008:13) handledning Intern styrning och kontroll.

Dokumentationen ska upprättas så att det går att följa myndighetens process för intern styrning och kontroll, från riskanalys och beslut om kontrollåtgärder, till uppföljning och bedömning.

Vi *rekommenderar* att styrelsen anger vilket skriftligt underlag som behövs för sitt ställningstagande avseende intern styrning och kontroll i årsredovisningen. Underlaget bör utformas så att det utgör ett samlat underlag för bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

2. Upphandlingsprocessen

Offentlig upphandling styrs av reglerna i lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Regelverket är komplicerat och kräver ofta särskilda kunskaper, t ex i form av en central inköpsfunktion. Örebro universitet har en decentraliserad organisation, där ansvaret för upphandling av varor och tjänster till största delen ligger hos akademierna.

Syftet med offentlig upphandling

Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader.

Syftet med upphandlingsreglerna är att myndigheterna, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad, på bästa sätt ska använda offentliga medel. Samtidigt syftar regelverket till att ge leverantörerna möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

En offentlig upphandling inleds med identifiering av ett behov och analys av hur behovet kan tillgodoses. Upphandlingen planeras och bland annat beräknas kontraktets totala värde. Beräkningen av värdet syftar till att



fastställa om det ligger över det så kallade tröskelvärdet som avgör vilka regler som ska tillämpas i LOU.

En fungerande upphandlingsprocess omfattar en nulägesanalys, fastställa mål för framtiden, ta fram förslag på styrdokument i form av inköpsstrategi och interna riktlinjer samt kvalitetssäkring och uppföljning av processen.

Universitetets internrevision har tidigare (*Granskningsredogörelse internrevision 2006*) rapporterat brister inom upphandlingsområdet. Även Riksrevisionen har i revisionsrapport *dnr 32-2007-0745*, rapporterat iakttagelser och rekommendationer avseende brister inom området.

Riksrevisionens iakttagelser

Granskningen under 2008 har visat att bristerna kvarstår. Revisionen har resulterat i *följande iakttagelser*:

- Örebro universitets upphandlingsordning är inte aktuell. Den har inte uppdaterats med anledning av införandet av den nya LOU som trädde i kraft i januari 2008.
- Universitet saknar rutiner för att följa upp om upphandlingar inom universitetet genomförs affärsmässigt och enligt gällande lagar, förordningar och interna anvisningar. Det saknas också rutiner för att ha kontroll över att beloppsgränser totalt för universitet hålls inom olika upphandlingsförfaranden. Inköp från en leverantör kan göras på flera olika håll inom myndigheten utan att det uppmärksammas att beloppsgränser har överskridits.
- Det finns inga framtagna mallar eller annan framtagna dokumentation för att tillförsäkra kvalitet i upphandlingsprocessen.
- Granskningen av utvalda anskaffningar visar att reglerna i LOU inte följs. För vissa anskaffningar har ingen upphandling gjorts trots att det rör sig om större belopp. I en del fall finns avtal som är flera år gamla och i andra fall avtal som bygger på tradition. Det förekommer också att universitetet gjort upphandling trots att ramavtal finns utan att underrätta ESV om skälen till detta enligt Förordning (1998:796) om statlig inköpsordning.
- Dokumentationen i granskade upphandlingsärenden är bristfällig.

Riksrevisionen *rekommenderar* att Örebro universitet snarast vidtar åtgärder för att åtgärda bristerna i upphandlingsprocessen.

Riksrevisionen har låtit Affärskoncept Stockholm AB utreda om svenska universitets och högskolors köp av tjänster och byggtreprenader från närstående bolag respektive uppdra åt Akademiska hus AB att uppföra en byggnad som lärosätet avser att hyra är förenligt med lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Riksrevisionen *rekommenderar* att Örebro universitet gör en bedömning av hur slutsatserna i denna utredning, se brev



2009-03-30, påverkar den fortsatta upphandlingsverksamheten vid universitetet.

Ansvarig revisor Louise Münt har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Marie Lönnorp har varit föredragande.

Louise Münt

Marie Lönnorp

Kopia för kännedom:

Regeringen