



Sveriges Lantbruksuniversitet
Box 7070
750 07 Uppsala

Datum 2009-03-30
Dnr 32-2008-0760

Sveriges Lantbruksuniversitets årsredovisning 2008

Rikskrevisionen har granskat Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU:s) årsredovisning, daterad 2009-02-20. 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.

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

Rikskrevisionen önskar information senast 2009-05-08 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

1. Sammanfattning

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

Rikskrevisionen har granskat och följt arbetet med införandet av den nya processen för intern styrning och kontroll.

Rikskrevisionen anser att styrelsens bedömning av den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande. Emellertid har styrelsen inte visat underlag som styrker att de fullgjort kraven enligt förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Rikskrevisionen har noterat följande iakttagelser:

- Av underlagen framgår att SLU:s styrelse informerats om förordningens krav men inte fastställt och beslutat om hur de vill arbeta med den interna styrningen och kontrollen under år 2008.
- Av upprättade riskanalyser saknas det en bedömning av hur risker ska värderas och vilka risker som är viktiga nog att behandlas av styrelsen respektive kan hanteras av andra nivåer inom Universitetet.
- Identifierade kontrollåtgärder har inte på ett tydligt sätt motiverats utifrån de identifierade riskerna.
- Av SLU:s framtagna dokumentation framgår inte om och i vilken omfattning uppföljning och utvärdering har gjorts.



Köp av tjänster och byggtrepenader från fristående juridiska personer

Regeringsrätten har under 2008 lämnat två avgöranden i de s.k. SYSAV-domarna som kan ha betydelse för universitets och högskolors tillämpning av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Riksrevisionen har uppdragit åt AffärsConcept att utreda rättsläget. SLU rekommenderats att utreda hur slutsatserna i utredningen påverkar den fortsatta upphandlingsverksamheten vid Universitetet. Eftersom SLU under år 2009 avser att teckna avtal om byggnation om nya lokaler för Djursjukhuset och VH-fakulteten bör Universitetet snarast utreda rapportens slutsatser kring upphandling av byggtrepenader från Akademiska Hus AB.

2. Förordning om intern styrning och kontroll

Sedan den 1 januari 2008 har ett delvis helt nytt och delvis förändrat regelverk trätt i kraft avseende den interna styrningen och kontrollen för de statliga myndigheterna.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, ska tillämpas av alla myndigheter med krav på internrevision. SLU har enligt 2 kap. 3a § i sin instruktion skyldighet att följa förordning (2006:1228) om internrevision.

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag 2 kap. 8§, finns även krav på att styrelsen i årsredovisningen ska göra en bedömning av den interna styrningen och kontrollens kvalitet i samband med upprättande av årsredovisningen.

Enligt 3§ Myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning, dvs. i SLU:s fall styrelsen, för att verksamheten bedrivs effektivt, författningsenligt och att myndigheten har en tillförlitlig återrapportering. Enligt 2§ förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll ska myndigheten med rimlig säkerhet utforma och etablera en process som syftar till att myndigheten 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 i syfte att verksamheten ska bedrivas effektivt, författningsenligt och ha en tillförlitlig återrapportering. Följande moment finns beskrivna i förordningen och skall ingå i ovanstående process:

1. Riskanalys
2. Kontrollåtgärder
3. Uppföljning
4. 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.

Av erhållna underlag framgår att SLU:s styrelse har informerats om förordningens krav men inte formellt fastställt och beslutat hur de vill arbeta med den interna styrningen och kontrollen under 2008. Besluten brister även i det att man inte formellt beslutat om ansvar och budget för genomförande av processen. Det är angeläget att styrelsen markerar sitt ansvar för genomförandet genom formella styrelsebeslut.

Riskanalys

Riskanalys ska genomföras både för verksamheten som helhet och för alla delar i verksamheten. I riskanalysen ingår att identifiera, värdera och besluta om hantering av riskerna för att verksamhetens mål inte uppnås.

Under våren 2008 startade SLU ett arbete med att utvärdera en metod för genomförande av riskanalyser vid SLU. Som en del av detta arbete togs en riskanalys fram. SLU ansåg dock att metoden som användes inte var ändamålsenlig varför processen enligt förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll inte fullföljdes med utgångspunkt i den framtagna riskanalysen. Med hänsyn till den tidsbrist som då uppstod, har SLU i början av år 2009 tagit fram en verksamhetsberättelse där beskrivningar görs av kontrollsystemen för administrationen av studenter, personal och ekonomi. Dessa beskrivningar har utgjort underlag för styrelsens intygande om intern styrning och kontroll i årsredovisningen.

Riksrevisionens granskning visar därför att SLU:s upprättade riskanalyser i enlighet med förordningen har upprättats på en övergripande nivå i organisationen och med ett fåtal personer involverade i framtagandet. Av genomförda riskanalyser saknas det en bedömning av hur risker ska värderas och vilka risker som är viktiga nog att behandlas av styrelsen respektive kan hanteras av andra nivåer inom Universitetet. Styrelsens underlag för intygande av den interna styrningen och kontrollen har utgjorts av beskrivning av kontrollsystem inom administrativa processer. Strategiska och verksamhetsmässiga risker har inte beskrivits på motsvarande sätt.

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. Ansvar och tidsplan för kontrollåtgärderna ska dokumenteras.

Riksrevisionens bedömning är att SLU:s kontrollåtgärder i större utsträckning bör motiveras utifrån de identifierade riskerna. Ansvar och tidsplan för kontrollåtgärderna bör dokumenteras.



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.

Av SLU:s framtagna dokumentation framgår inte om och i vilken omfattning uppföljning och utvärdering har gjorts.

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:s föreskrifter till 6 § förordning (2007:607) om 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.

Styrelsen har som underlag inför intygandet om intern styrning och kontroll tagit del av verksamhetsberättelse för universitetsadministrationen, där risker inom olika administrativa områden analyserats och åtgärder kommenterats. Granskningen visar även att styrelsen under året har följt verksamhetens arbete och erhållit verksamhets- och ekonomiunderlag som komplement till dokumentationen enligt förordningen om intern styrning och kontroll.

Riksrevisionen anser dock att dokumentation enligt förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll brister på de punkter som redovisas i de föregående avsnitten.

Rekommendation:

Riksrevisionen rekommenderar SLU att ytterligare prioritera arbetet med intern styrning och kontroll samt förankra processen i hela organisationen. Styrelsen bör skriftligen klargöra och besluta om sin syn på risk och förmedla den till organisationen. Detta beslut bör vara vägledande och utgöra en grund för det fortsatta arbetet med intern styrning och kontroll. SLU bör även upprätta en beskrivning över processen för intern styrning och kontroll. Denna beskrivning kan förslagsvis innehålla tidsplan för olika delar av det fortsatta arbetet, ansvarsfördelning, åtgärder, uppföljning och kommunikation.

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



3. Köp av tjänster och byggentreprenader från fristående juridiska personer

SLU:s lokaler på campus Ulltuna hyrs av Akademiska Hus AB. Under kommande år kommer dessa lokaler genomgå omfattande ny- och ombyggnationer. Vad gäller lokalerna för Djursjukhuset och Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap (VH-fakulteten) har arbetet med planering och projektering av en nybyggnation redan påbörjats. Budgeterad byggkostnad för dessa lokaler är 1,2 mdkr. Enligt uppgift från SLU kommer lokalerna att byggas i Akademiska Hus regi samt att SLU tecknar ett 20-årigt hyreskontrakt med bolaget. SLU bedömer att tecknande av avtal om byggnationen kommer att göras i mitten av år 2009.

Riksrevisionen har under 2008 uppmärksammat att regeringsrätten under året har lämnat två avgöranden i de s.k. SYSAV-domarna som kan ha betydelse för universitets och högskolors tillämpning av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) i vissa fall. Genom domarna har regeringsrätten slagit fast att frågan om huruvida ett bolag är fristående eller inte från den upphandlande myndigheten saknar betydelse för LOU:s tillämplighet. LOU ska alltså tillämpas vid köp även från närstående bolag.

Mot bakgrund av två tänkbara scenarier som kan vara aktuella för flera universitet och högskolor har Riksrevisionen uppdragit åt AffärsConcept i Stockholm AB (AffärsConcept) att dels utreda rättsläget, dels belysa några exempel utifrån gällande rätt. Syftet är att skaffa ett underlag som visar vilken norm som ska tillämpas vid revision av högskolornas upphandlingsverksamhet i denna typ av upphandlingsärenden. Scenarierna som vi bedömt som mest aktuella är då ett universitet eller en högskola köper tjänster från ett holdingbolag respektive uppdrar åt Akademiska hus AB att uppföra en byggnad som lärosätet sedan avser att hyra.

Riksrevisionen har valt ut tre exempel på upphandling från tre olika lärosäten, varav ett handlar om SLU:s köp av tjänster och byggentreprenader från Akademiska Hus AB. Syftet har varit att belysa rättsläget.

Konsulterna har inte haft i uppdrag att värdera det samarbete som universiteten i exemplen har med sitt holdingbolag i ljuset av regeringens styrning avseende samverkansuppgiften. Uppdraget har strikt handlat om att belysa om LOU är tillämplig i de aktuella fallen. Slutsatsen som redovisas i rapporten är att LOU är tillämpligt i samtliga de fall som använts som exempel. I viss utsträckning belyses också i rapporten huruvida vissa undantag i LOU skulle kunna vara tillämpliga. AffärsConcept redovisar i rapporten sin syn på rättsläget. Till största delen baseras denna syn på aktuella rättsfall men vissa av frågorna är inte prövade i domstol utan är bedömningar från AffärsConcepts sida.

Riksrevisionen har i en separat skrivelse daterad 2009-03-30 översänt rapporten från AffärsConcept till SLU (Universitet och högskolors köp av tjänster och byggentreprenader från fristående juridiska personer).



Rekommendation:

Riksrevisionen rekommenderar SLU att göra en bedömning av hur slutsatserna i rapporten, Universitet och högskolors köp av tjänster och byggtreprenader från fristående juridiska personer, påverkar den fortsatta upphandlingsverksamheten vid Universitetet. Eftersom SLU under år 2009 avser att teckna avtal om byggnation om nya lokaler för Djursjukhuset och VH-fakulteten bör Universitetet snarast utreda rapportens slutsatser kring upphandling av byggtreprenader från Akademiska Hus AB.

Ansvarig revisor Arne Månberg har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Stefan Andersson har varit föredragande.

Arne Månberg

Stefan Andersson

Kopia för kännedom:

Regeringen