



Verket för innovationssystem

Revisionsrapport – Bristande rutiner och intern styrning och kontroll i uppföljning av lämnade bidrag 2016

Som ett led i granskningen av Verket för innovationssystem (Vinnova) årsredovisning med syfte att göra uttalandet om denna, har Riksrevisionen även granskat vissa delar av den interna styrningen och kontrollen som bedömts vara relevant för revisionen. Vår granskning av den interna styrningen och kontrollen syftar inte till att uttrycka en åsikt om effektiviteten i myndighetens interna styrning och kontroll utan har till syfte att kunna utforma ändamålsenliga revisionsåtgärder. Vår granskning i detta syfte har omfattat rutinerna för lämnade bidrag.

De punkter som framgår i revisionsrapporten är sådana iakttagelser som vi har identifierat och som Riksrevisionen vill fästa styrelsens uppmärksamhet på.

Riksrevisionen önskar information senast 2017-04-21 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Vinnova delade ut drygt 2 900 mnkr i bidrag till forsknings- och innovationsprojekt runt om i Sverige under 2016. Riksrevisionen har granskat huruvida stödmottagare använder medlen enligt Vinnovas allmänna villkor samt hur Vinnova följer upp att de ekonomiska villkoren efterlevs. Granskningen visar på brister i stödmottagares efterlevnad av de ekonomiska villkoren som gör att det inte går att säga att bidragen konsekvent använts till stödberättigade utgifter i de granskade projekten. Vinnovas uppföljning av att de ekonomiska villkoren till projekten har följts har sin tyngdpunkt vid avslutet av projekten. Med anledning av detta rekommenderas Vinnova att stärka den löpande uppföljningen av att de allmänna villkoren efterlevs avseende vilka kostnader som är stödberättigade. Riksrevisionen bedömer att en löpande uppföljning av detta kan medföra att Vinnovas bidrag i större grad går till önskat ändamål.

Bakgrund

Verket för innovationssystem (Vinnova) är en myndighet under regeringen med uppgift att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. Detta sker huvudsakligen med hjälp av lämnade bidrag från anslagsposten under UO 24, 1:2 ap 1 som 2016 uppgick till 2 628 mnkr i tilldelade medel.

Anslagsposten disponeras enligt regleringsbrevet för behovsmotiverad forsknings- och utvecklingsverksamhet, utveckling av innovationssystemen och programanknutna utgifter så som utvärderingar, beredningsarbete, revision, informationsinsatser, verksamhetsrelaterade it-system, konferenser, resor och seminarier.

Tillåtna stödformer och villkor som Vinnova har att förhålla sig till regleras närmare i förordning (2015:208) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation om det utgör statligt stöd. Enligt 17 § i samma förordning får ett beslut om stöd förenas med de villkor som krävs för att syftet med stödet ska tillgodoseas. Enligt 18 § framgår också att Vinnova ska följa den verksamhet eller det projekt som stöd har lämnats till och utöva tillsyn över att villkoren för stödet har följts. Vinnova beviljar även bidrag till universitet och högskolor samt till icke-ekonomisk verksamhet med stöd av instruktion (2009:1101) för Verket för innovationssystem.

Vinnova har valt att operationalisera regler för stöd genom årliga "Allmänna villkor" som publiceras på myndighetens hemsida samt bifogas de bidragsbeslut som mottagare får. De allmänna villkoren innehåller detaljerade regler om mottagarens åtaganden, rapporteringsskyldigheter och vilka kostnader som får finansieras av Vinnovas bidrag. Vinnova definierar även vissa gränser för hur höga personalkostnaderna och indirekta kostnader som finansieras av myndigheten får vara. Villkoren kan variera något för olika mottagare, exempelvis har universitet och högskolor vissa särbestämmelser jämfört med övriga mottagare.

Bristande rutiner för löpande uppföljning av pågående projekt

Riksrevisionen har i tidigare granskningar av Vinnova noterat att den löpande uppföljningen på handläggarnivå avseende kostnader i projekt i huvudsak avser en rimlighetsbedömning av stödmottagarens ekonomiska återrapportering. I regel innebär denna typ av rimlighetsbedömning ingen fördjupad analys mot faktiska underlag. Riksrevisionen har också tidigare, via minnesanteckningar¹, kommunicerat ett behov att i

¹ Dnr 32-2013-0650

respektive projekt dokumentera en bedömning av huruvida mottagarens ekonomiska redovisning följer Vinnovas kriterier.

Under 2014 uppdaterade Vinnova riktlinjerna för extern ekonomisk granskning av bidragsprojekt till nuvarande form. I dessa riktlinjer framgår att granskningarna är inriktade på ekonomisk uppföljning för att verifiera att Vinnovas bidrag använts för avsett ändamål, samt att Vinnovas villkor följs. Vinnova har under åren 2014-2016 låtit utföra mellan 11 st och 24 st ekonomiska granskningar per år², vilka sker via externa revisionsbyråer. Riktlinjerna innehåller inga uppgifter om hur många granskningar av det här slaget som ska göras per år.

Utifrån dessa förutsättningar anser Riksrevisionen att det är positivt att Vinnova nu initierat formella granskningsinsatser för att i pågående projekt följa upp och verifiera huruvida utbetalt bidrag används för avsett ändamål, samt om Vinnovas villkor följs. Samtidigt konstateras att de ekonomiska granskningsinsatser som genomförts under 2016 avser projekt som har påbörjats under 2011-2015. Totala kostnader i de projekt som granskats uppgår till ca 100 mnkr. Vinnova har valt att fokusera den här uppföljningsinsatsen på små och medelstora företag där Vinnovas bidrag uppgår till mindre än 3 mnkr då dessa inte fångas upp av kravet på revisionsintyg vid projektavslutet. Endast under 2016 har Vinnova betalat ut ca 2 900 mnkr. 100 mnkr av en årsbudget på ca 2 900 mnkr uppgår till knappt 3,5 %.

Utifrån dessa förutsättningar bedömer Riksrevisionen att den uppföljning Vinnova genomför av kostnader i pågående projekt samt om dessa följer gällande villkor är begränsad.

De årliga anslagen för finansiering av bidrag har stigit successivt under perioden 2011-2016 från en nivå på ca 2 000 mnkr till drygt 2 600 mnkr. Myndighetens personalkostnader som visar hur mycket personalresurser som ägnats åt administrationen av bidragen har inte förändrats nämnvärt under motsvarande period. I nuläget bekostas de revisioner som utförs med externa byråer av de stöd som betalas ut till mottagarna med max 30 tkr. Under åren 2011-2016 har 2,1 mnkr använts för att bekosta extern granskning. Riksrevisionen håller det som sannolikt att utökad verksamhet utan ytterligare medelstilldelning för administration riskerar att få en negativ inverkan på kvaliteten i den interna uppföljningen av att förmedlade medel i bidragsprojekt används till korrekt syfte och i enlighet med Vinnovas allmänna villkor.

² 2014 - 24 st, 2015 - 11 st, 2016 - 24 st.

Uppföljning av avslutade projekt

Utöver den mindre omfattande löpande granskningen som beskrivs ovan följer Vinnova även upp avslutade projekt ekonomiskt. I Vinnovas allmänna villkor för bidrag (8.2 §) framgår bland annat, ”om bidragsmottagare får tre (3) miljoner kronor eller mer i bidrag från Vinnova ska revisorsintyg från auktoriserad/godkänd revisor bifogas slutrapporten”, i vissa fall kan även intyg från internrevisor accepteras. Det finns undantag från detta, bland annat avseende högskolor och universitet (före 2013). I de projekt Vinnova lämnar bidrag till pågår de med störst beviljade stödbelopp i regel under tre – fyra år. Detta innebär att myndigheten först vet om bidragen i allt väsentligt gått till stödberättigade kostnader efter tre-fyra år när revisionsintyg kommer in. Eftersläpningen av granskningen medför att projekt riskerar att göra fel under större delen av projekttiden utan att detta uppmärksammas och/eller korrigeras. Om Vinnova underlåter att ha en löpande intern kontroll av att nedlagda kostnader i projekten är stödberättigade medför detta sannolikt också försvårande omständigheter när ett eventuellt återkrav ska lyftas.

Riksrevisionen har som en del av den löpande granskningen av Vinnova också testat att revisionsintyg krävs in i projekt där tilldelning skett om tre (3) miljoner kronor eller mer i bidrag i enlighet med 8.2 § Vinnovas allmänna villkor för bidrag. Urvalet omfattade 29 avslutade projekt. I 12 av projekten fanns inte kravet på revisionsintyg på grund av att mottagaren vid projektstarten omfattades av undantag i villkoren, såsom för universitet/högskolor. Detta undantag finns inte kvar för projekt som startat sedan 1/1 2013. I fem av de 17 kvarstående projekten hade Vinnova inte mottagit något intyg vid granskningens utförande. Riksrevisionen har fortsättningsvis även genomfört fördjupad granskning av tre projekt inom urvalet, i ett av dem identifierades icke-stödberättigade kostnader enligt Vinnovas villkor på 19,5 mnkr. Detta hade inte uppmärksamats av Vinnova eller via det revisionsintyg som lämnats för projektet. I ett annat projekt har Vinnova justerat ner mottagarens stödberättigade kostnader med 1,5 mnkr utifrån den externa revisorns iakttagelser. I ett tredje projekt som Vinnova mottagit ett revisionsintyg för har revisorn uttalat sig med reservation avseende 3,2 mnkr av totalt 4,4 mnkr som upparbetats i projektet. Orsaken anges att personalkostnaderna i projektet inte kunnat styrkas med tidredovisning eller genom annat underlag. Detta innebär att revisorn inte bedömer att denne kan intyga att drygt 70 % av projektbudgeten använts till projektet.

Bedömning

Den statliga budgeten beslutas årsvis och Vinnova lämnar årsredovisningar varje år. Därmed ser Riksrevisionen ingen grund för att Vinnovas tillsyn av att stödberättigade

kostnader är berättigade enligt allmänna villkor endast ska omfatta en starkt begränsad del av det årliga anslaget löpande under projekttidens gång. Vinnovas ekonomiska uppföljning av att lämnade bidrag används enligt de villkor som utfärdats för stödet bör utvecklas för att styrelsen ska kunna säkerställa att det finns en betryggande intern styrning och kontroll i enlighet med 4 § Myndighetsförordningen (2007:515). Ett alternativ till att utveckla den ekonomiska uppföljningen utifrån nuvarande modell skulle vara att ändra utbetalningsplanerna till att betala ut bidragsmedel till stödmottagarna mot redovisade och granskade kostnader inom projekten, dvs. i efterskott. Efterskottsbetalningar förekommer bland andra myndigheter som lämnar projektbidrag.

Rekommendation

Vinnova rekommenderas att utveckla myndighetens efterlevnad av 18 § förordning (2015:208) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation genom att förbättra uppföljningen av att kostnader i projekten följer Vinnovas allmänna villkor.

I den mån det är möjligt rekommenderas även Vinnova att samordna villkor för stöd samt rapporteringskrav med övriga forskningsbidragsgivande myndigheter samt i dialog med berörda departement.

Ansvarig revisor Christopher Grahl har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Carl-Gustav Gullstrand har varit föredragande.

Christopher Grahl

Carl-Gustav Gullstrand

Kopia för kännedom:

Regeringen

Näringsdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen