



Transportstyrelsen

Revisionsrapport – Rutiner och intern styrning och kontroll 2016

Som ett led i granskningen av årsredovisningen med syfte att göra uttalandet om denna, har Riksrevisionen bland annat granskat rutiner utifrån förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, hantering av avgifter samt fordons- och trängselskatter.

De punkter som framgår i revisionsrapporten är sådana iakttagelser som vi har identifierat och som Riksrevisionen vill fästa ledningens uppmärksamhet på. Dessa iakttagelser har inte har påverkat revisionsberättelsen.

Riksrevisionen önskar information senast 2017-05-26 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Transportstyrelsens process enligt förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, FISK, och bedömer att den centrala styrningen och uppföljningen behöver stärkas. Verksamheten är i behov av tydligare vägledning, bland annat vad gäller riskanalyser och hur risker ska värderas och hanteras. Även stödet till avdelningarna behöver stärkas och FISK-samordnarna involveras i hela processen.

Transportstyrelsen tar ut en stor mängd avgifter och faktureringsprocessen är komplex. Riksrevisionens granskning visar att den centrala styrning och uppföljningen behöver stärkas. Det bör ställas övergripande krav på vilka kontroller som ska utföras, exempelvis avseende dualitet vid framtagande av faktureringsunderlag och kontroll av fullständigheten i faktureringen. Transportstyrelsen behöver även tydliggöra vilken organisatorisk avdelning som är kravställare och som har ett helhetsansvar för faktureringsprocessen.

Transportstyrelsen tar in fordons- och trängselskatter till betydande belopp. Riksrevisionens granskning visar att finns förbättringsområden och rekommenderar Transportstyrelsen att göra en samlad genomlysning av uppbördsflöden och säkerställa att det finns ändamålsenliga och dokumenterade kontroller på plats. Riksrevisionen

rekommenderar även Transportstyrelsen att prioritera arbetet med att ta fram en reskontra för att stärka hanteringen av uppbördsfordringar.

Vid granskning av IT-generella kontroller har ett antal brister identifierats i Transportstyrelsens behörighetshandling. Bristande rutiner inom området medför både ökad risk för obehörig åtkomst till information och risker kopplat till finansiella flöden. Riksrevisionen har tidigare avrapporterat brister inom området och rekommenderar Transportstyrelsen ånyo att införa ändamålsenliga rutiner för tilldelning och uppföljning av behörigheter.

1. Processen för intern styrning och kontroll behöver utvecklas

I myndighetsförordningen (2007:515) anges att ledningen ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Transportstyrelsen omfattas även av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, FISK, vilken ställer krav på att myndigheten på ett systematiskt sätt ska hantera risker och dokumentera den interna styrningen och kontrollen. I förordningen anges ett antal obligatoriska moment som ska ingå i processen, nämligen riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

Riksrevisionen har granskat Transportstyrelsens process för intern styrning och kontroll utifrån kraven som ställs i FISK. Slutsatsen är att Transportstyrelsen uppfyller kraven men att det finns behov av att ytterligare stärka upp processen.

Transportstyrelsen är en decentraliserad organisation med relativt självständiga avdelningar. För att ledningen ska kunna säkerställa att hela organisationen arbetar med intern styrning och kontroll på ett likartat sätt och att väsentliga risker kommer till ledningens kännedom är det enligt Riksrevisionen viktigt att det finns tydliga riktlinjer för hur arbetet ska bedrivas. Riksrevisionens granskning visar att Transportstyrelsens styrande dokument främst inriktas mot vad som ska göras, utan att ge enheterna någon närmare vägledning för hur det ska göras. Det saknas exempelvis tydlig vägledning och tydliga kriterier för hur riskanalyser ska tas fram samt hur risker ska värderas och hanteras. Det saknas även kriterier för när risker ska eskaleras till nästa ledningsnivå samt vad som utgör en accepterad risk och hur dessa ska hanteras. Avsaknad av sådana kriterier innebär enligt Riksrevisionen risk för att bedömningen av risker i organisationen blir olikartad och att ledningen/styrelsen inte får kännedom om samtliga väsentliga risker.

Som en del i granskningen besökte Riksrevisionen två avdelningar för att diskutera Transportstyrelsens process för intern styrning och kontroll. Avdelningarna uttryckte i samband med detta att det finns behov av stärkt vägledning och tydligare kriterier/principer för hur de ska arbeta med olika moment i FISK-processen. Avdelningarna framförde också behov av att få träffa andra avdelningar och gemensamt diskutera hur Transportstyrelsen bör se på risker och vilka överväganden som bör göras på avdelningsnivå.

Riksrevisionen har tagit del av samtliga riskanalyser på avdelningsnivå för 2016. Genomgång av dessa visar att:

- Vissa avdelningar har endast tagit upp ett fåtal risker. Det saknas även spårbarhet kring vilka risker som är hanterade och vilka risker som har accepterats.
- Risker och kontrollåtgärder är ofta vagt och oprecist formulerade.
- GD-juridik lyfter fram en risk för oegentligheter, vilken är lågt värderad. Övriga avdelningar lyfter inte fram någon risk kopplat till oegentligheter.
- Risker kopplat till informationssäkerhet och ekonomiadministrativa rutiner, till exempel avgiftshanteringen, är svaga.

Enligt Riksrevisionen är det viktigt att myndigheten har en funktion som involveras i hela FISK-processen och som därigenom får en helhetsbild. Denna kan då både föra ut myndighetsövergripande perspektiv på avdelnings-/enhetsnivå och föra fram risker från avdelnings-/enhetsnivå till ledningen. Transportstyrelsen har två FISK-samordnare men dessa har inte involverats i hela processen och har varken medverkat vid avdelningarnas arbete med att ta fram riskanalyser eller vid ledningens genomgångar och uppföljningar. Samordnarnas roll har främst varit av administrativ karaktär där de tar in och sammanställer underlag från avdelningarna.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att stärka den centrala styrningen och uppföljningen av FISK-processen. De styrande dokumenten bör innehålla tydliga kriterier och i högre utsträckning ge verksamheten vägledning för vad som gäller vid framtagande av olika moment i FISK-processen, exempelvis vad gäller värdering, hantering och eskalering av risker. Transportstyrelsen rekommenderas också att öka stödet till avdelningarna och involvera de centrala FISK-samordnarna i hela processen.

2. Rutiner för hantering av avgifter behöver förbättras

Transportstyrelsen hanterar en stor mängd avgifter (100-tals) främst avseende tillstånd, tillsyn och registerhållning. Faktureringsprocessen är komplex och avgifterna hanteras i flera olika IT-system. Det finns även avgifter där faktureringsunderlagen är manuella. Riksrevisionen bedömer därför att det är viktigt med en god intern styrning och kontroll för att säkerställa en fullständig och riktig fakturering. Riksrevisionen ser framförallt risker i faktureringsprocessen fram tills dessa att avdelningar/enheter ute i verksamheten lämnar faktureringsunderlag till den centrala skatte- och avgiftsavdelningen samt att verksamheten inte får tillräcklig återkoppling från utförd fakturering. Det är skatte- och avgiftsavdelningen som sköter den fortsatta hanteringen såsom fakturering och fordringsbevakning.

Riksrevisionens bedömning är att det finns brister i intern styrning och kontroll och att Transportstyrelsen behöver vidta åtgärder för att stärka hanteringen. Det saknas en tydlig och sammanhållen central styrning av faktureringsprocessen och det finns otydligheter i ansvarsfördelningen mellan ekonomiavdelningen och skatte- och avgiftsavdelningen. Ingen av dessa centrala avdelningar har i praktiken tagit ansvar för helheten i processen och ställt krav på hur den interna styrningen och kontrollen bör vara utformad.¹ Transportstyrelsens styrande dokument för faktureringsprocessen bedöms inte heller på ett tillräckligt tydligt sätt innehålla krav på hur rutinerna bör vara utformade. Bristerna gäller framförallt hanteringen fram till dess att faktureringsunderlag har lämnats in till skatte- och avgiftsavdelningen. Det saknas också ett helhetsperspektiv där hela hanteringen inkluderas oavsett vilka organisatoriska enheter som involveras. Exempelvis finns inget krav på att väsentliga delmoment i faktureringsprocesserna, såsom framtagande av faktureringsunderlag, ska hanteras i dualitet.

I samband med granskningen utförde Riksrevisionen en fördjupad granskning på två avdelningar. Granskningen visade på komplexiteten i faktureringsprocessen och att risker och rutiner är olika beroende på vilken specifik avgift som hanteras. Granskningen visade också att flertalet av de rutiner som tillämpades inte var dokumenterade. Det är därför svårt att få överblick över rutinerna och de kontroller som utförs. Den bristande centrala styrningen innebär också att det saknas ett helhetsperspektiv på faktureringsprocessen. Avdelningarna som sköter hanteringen fram till överlämnande av

¹ Transportstyrelsen har en riktlinje för fakturering och kravhantering avseende avgifter (TSG 2015-1525). Av riktlinjen framgår att ekonomiavdelningen ansvarar för att ta fram förslag på riktlinjer och principer för fakturering och kravhantering, för beslut av generaldirektören. Skatte- och avgiftsavdelningen ansvarar för processen och hanteringen av faktureringen och kravhanteringen i myndigheten. Vid intervjuer med ekonomiavdelningen och skatte- och avgiftsavdelningen var det tydligt att ingen tog på sig helhetsansvaret för faktureringsprocessen. Det gällde både att ställa krav på de rutiner som verksamheten ska tillämpa och uppföljning av att rutinerna efterlevs.

faktureringsunderlagen är inte insatta i de kontroller som skatte- och avgiftsavdelningen utför vilket innebär risk både för dubbelarbete och för att väsentliga risker inte omhändertas. Avdelningarna får inte heller någon strukturerad rapportering från skatte- och avgiftsavdelningen från utförd fakturering och om avgifterna har betalats.

Även Transportstyrelsens internrevision har under 2016 granskat faktureringsprocessen. Internrevisionens granskning visar på liknande brister som Riksrevisionen gjort. Internrevisionen drar slutsatsen att bristerna innebär risk för uteblivna eller felaktiga avgifter, bristande enhetlighet och rättsenlighet, vilket skulle kunna leda till förtroendeskada och/eller viss ekonomisk förlust.² Riksrevisionen delar internrevisionens bedömning.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att på myndighetsnivå utföra riskanalys av faktureringsprocesserna och utifrån denna utveckla de interna riktlinjerna gällande intern styrning och kontroll inom avgiftshantering. De styrande dokumenten bör innehålla övergripande krav på de kontroller som ska utföras, exempelvis avseende dualitet vid framtagandet av faktureringsunderlag och att det utförs kontroller av fullständigheten i faktureringen. Riksrevisionen hänvisar även till internrevisionens detaljerade rekommendationer, vilka bedöms vara relevanta och viktiga att beakta vid översynen av faktureringsprocessen.

Vidare rekommenderar Riksrevisionen Transportstyrelsen att i interna riktlinjer eller i delegationsordningen tydliggöra vilken organisatorisk enhet som är kravställare och som har ett helhetsansvar för faktureringsprocessen. Detta gäller även processen fram till att faktureringsunderlag skickas till skatte- och avgiftsavdelningen.

3. Fordonsskatter och trängselskatt

I Transportstyrelsens uppdrag ingår ansvar för att ta ut fordonskatt och trängselskatt. Fordonskatteintäkterna uppgick år 2016 till 14,2 mdkr och trängselskatterna till 2,4 mdkr. Skatteverket är beskattningsmyndighet men det är Transportstyrelsen som ansvarar för att sända ut inbetalningskort och följa upp och redovisa inbetalningar.

Fordonsskatten tas ut genom en automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret. Trängselskatt tas ut i Stockholm och Göteborg och är baserad på registrerade passager genom betalstationer. Transportstyrelsen hanterar

² Granskning av faktureringsprocesser för avgifter som hanteras utanför stordatorn (Rapport TSG 2016-2149)

passageinformationen samt beslutar om trängselskatt. Trafikverket ansvarar för drift och underhåll av betalstationerna.

Riksrevisionen har under 2016 granskat kontroller i processerna för att hantera och redovisa fordonsskatter och trängselskatter. Riksrevisionen har även utfört en granskning och testning av generella IT-kontroller i det system som stödjer nämnda processer. Syftet med granskningen har varit att samla in underlag för att kunna bedöma huruvida Transportstyrelsen finansiella redovisning i allt väsentligt varit rättvisande.

Vid granskningen har Riksrevisionen utgått från de poster som processerna genererar i Transportstyrelsens resultat och balansräkning. Den sammantagna granskningen av posterna har inte resulterat i att Riksrevisionen funnit några väsentliga felaktigheter i årsredovisningen. Riksrevisionen har dock identifierat ett antal områden med brister där Transportstyrelsen behöver stärka den interna kontrollen och uppföljningen.

3.1.1 Brister i intern styrning och kontroll

Transportstyrelsen saknar en samlad processdokumentation där det framgår vilka kontroller som beslutats och implementerats för att hantera olika former av risker i uppbördsprocesserna. Eftersom detta saknas har Transportstyrelsen en begränsad möjlighet att systematiskt följa upp och göra en samlad bedömning av den interna styrningen och kontrollen i processerna.

Internrevisionen gjorde 2014 en granskning av processen för att hantera trängselskatter och konstaterade då liknade brister. I slutet av 2015 inträffade en incident som medförde att Transportstyrelsen inte debiterade trängselskatter för en tidsperiod, de uteblivna skatteintäkterna uppgick till ca 10 mnkr. Transportstyrelsens egna kontroller fångade inte upp felet och passagera gick inte att debitera i efterhand.

Riksrevisionen har även noterat brister i underlag och analyser av utfall på poster i årsredovisningen som är relaterade till fordons- och trängselskatter. Riksrevisionen bedömer att Transportstyrelsen inte i tillräcklig omfattning har kvalitetssäkrat underlagen som tas fram av skatte- och avgiftsavdelningen.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att göra en samlad genomlysning av uppbördsflöden och säkerställa att det finns ändamålsenliga och dokumenterade kontroller på plats. Transportstyrelsen bör även införa rutiner och riktlinjer som säkerställer att det görs en uppföljning av att beslutade kontroller utförs och att identifierade risker har hanterats.

Transportstyrelsen rekommenderas även att stärka underlag till och analyser av poster i årsredovisningen som relaterar till fordons- och trängselskatter.

4. Reskontra för uppbördsfordringar saknas

Systemet som stödjer processerna för att debitera skatter är inte byggt för att hantera redovisning av fordringar enligt de krav som gäller idag. Transportstyrelsen har sedan flera år tillbaka arbetat med att införa en ny reskontra som kan säkerställa att systemet kan ta fram de underlag som krävs för att kunna redovisa uppbördsfordringar enligt gällande redovisningsregler. Utvecklingsprojektet har försenats ett flertal gånger och det är i dagsläget oklart när den upphandlade systemlösningen kan vara fullt implementerad.

Som en övergångslösning har Transportstyrelsen haft en rutin där underlagen tagits ut manuellt genom olika frågor mot de transaktionsmängder som hanteras i de befintliga systemen. Under 2016 har Transportstyrelsen upptäckt brister i uttagen vilket medfört att redovisningen blivit felaktig. På det sätt uttagen har gjorts har det inte varit möjligt att fullt ut testa att den uttagna informationen varit fullständig och riktig. Det har heller inte varit möjligt att återskapa tidigare gjorda uttag.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att prioritera att den nya reskontran implementeras. Till dess att en reskontra är på plats behöver Transportstyrelsen förbättra kvaliteten i de underlag som tas fram. För att möjliggöra ytterligare kontroller och kunna återskapa underlag bör Transportstyrelsen utvärdera om det är möjligt att spara de underliggande datamängderna som uttagen baseras på.

5. Bristande rutiner för behörighetstilldelning och uppföljning

Vid granskningen av IT-generella kontroller har ett antal brister identifierats i Transportstyrelsens behörighetshantering. Bristerna avser endast det system som hanterar fordons- och trängselskatter, men eftersom granskningen gäller generella IT-kontroller kan de vara aktuella att beakta även för andra system inom myndigheten.

Följande iakttagelser har gjorts vid granskningen:

- Tilldelade behörigheter är inte fullt ut behovsanpassade.
- Det görs ingen regelbunden uppföljning och validering av tilldelade behörigheter.
- Det görs ingen systematiskt uppföljning av loggar.

Bristande rutiner inom området behörighetshantering medför en ökad risk för obehörig åtkomst till applikationer eller information. Eftersom systemet innehåller

verksamhetskritisk information som påverkar stora finansiella flöden är det viktigt med en ändamålsenlig behörighetshantering och logghantering. Riksrevisionen har även tidigare år rapporterat om dessa brister och anser att det är viktigt att Transportstyrelsen vidtar åtgärder. Transportstyrelsen har ett pågående arbete där dessa frågor ses över men det arbetet är inte slutfört.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att säkerställa att ändamålsenliga rutiner för tilldelning och uppföljning av behörigheter införs.

Ansvarig revisor Stefan Andersson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Ellen Hansen har varit föredragande.

Stefan Andersson

Ellen Hansen

Kopia för kännedom:

Regeringen

Näringsdepartementet