



POST- OCH TELESTYRELSEN
BOX 5398
102 49 STOCKHOLM

DNR: 3.1.2-2016-0566
BESLUT: 2017-04-20

Post- och telestyrelsen

Revisionsrapport – Årsredovisningen 2016 samt intern styrning och kontroll

Riksrevisionen har granskat Post- och telestyrelsens (PTS) årsredovisning, daterad 2017-02-20. Syftet har varit att bedöma om:

- årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad i enlighet med gällande regelverk,
- den ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet, finansiering och finansiella ställning,
- resultatredovisningen är förenlig med övriga delar, samt om
- ledningen efterlevt de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster.

Riksrevisionen har noterat ett väsentligt fel och har i revisionsberättelsen lämnat ett uttalande med reservation avseende ledningens efterlevnad av de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster. Riksrevisionen har även noterat brister i den interna styrningen och kontrollen inom andra områden och vill fästa ledningens uppmärksamhet på nedanstående. Dessa iakttagelser har inte har påverkat revisionsberättelsen.

Riksrevisionen önskar information senast 2017-06-15 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

PTS har överskridit den av regeringen tilldelade bemyndiganderamen för anslagspost Grundläggande betaltjänster (UO 22 2:3:3), vilket resulterat i en reservation i revisionsberättelsen. Riksrevisionen har rekommenderat PTS att se över och stärka rutinerna för att undvika motsvarande situation kommande år.

Det råder osäkerhet kring hur det ekonomiska målet för det avgiftsfinansierade området Totalförsvaret bör tolkas. PTS har därför rekommenderats att kontakta regeringen och be om förtydligande. PTS har även rekommenderats att stärka rutinerna för hantering av

avgifter för anmälningspliktiga företag enligt lag (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK.

PTS har en verksamhet som handlar om att ta emot och utreda obeställbara brev i enlighet med kraven i Postlagen (2010:1045). Eftersom en stor mängd brev innehåller värdeföremål ställs det höga krav på en god intern styrning och kontroll. Riksrevisionen har rekommenderat PTS att se över och utveckla rutinerna samt se till att minst två personer involveras i kritiska moment av hanteringen. PTS har särskilt rekommenderats att stärka rutinerna för avveckling av brev som innehåller värdeföremål.

1. Överskriden bemyndiganderam och brister i rutiner

Regeringen har i regleringsbrev för 2016 tilldelat PTS bemyndiganden för att ingå framtida åtaganden inom fyra anslagsposter. Totalt uppgick den tilldelade bemyndiganderamen till 346 000 tkr. Som framgår av årsredovisningen har PTS överskridit den tilldelade bemyndiganderamen för anslagsposten Grundläggande betaltjänster (UO 22 2:3:3). Ramen enligt regleringsbrevet uppgår till 36 000 tkr och utestående åtaganden enligt årsredovisningen uppgår till 42 079 tkr. Överskridandet har resulterat i en reservation i revisionsberättelsen vad gäller ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter för användning av anslag och inkomster¹.

Riksrevisionen har under 2016 granskat PTS rutiner för hantering av bemyndiganden. Granskningen visar att det finns brister inom delar av processen.

- PTS har inte tagit fram centrala anvisningar och rutiner för hur bemyndiganden ska hanteras och beräknas.
- Det görs ingen strukturerad uppföljning av utestående åtaganden löpande under året.
- PTS utför ingen central kvalitetssäkring av bemyndiganderedovisningen vid upprättande av årsredovisningen.

Bristerna bedöms innebära ökad risk för att bemyndiganden inte redovisas fullständigt, beräknas rättvisande och att bemyndiganderamar överskrids.

Rekommendation

PTS rekommenderas att ta fram tydliga anvisningar och rutiner för hur bemyndiganden bör hanteras och beräknas, löpande under året följa upp utestående åtaganden samt kvalitetssäkra enheternas beräkningar vid upprättande av årsredovisningen.

¹ Revisionsberättelser för Post och telestyrelsen 2016, daterad 2017-03-21 (dnr 3.1.2-2016-0567).

2. Oklart ekonomiskt mål för avgiftsområde Totalförsvaret

Av 5 § avgiftsförordningen (1992:191) framgår att om regeringen inte har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).

Inom området elektronisk kommunikation och avgiftsområdet Totalförsvaret tar PTS ut avgifter som inte disponeras av myndigheten. Av regleringsbrevets villkor till avgiftsverksamheten framgår att:

Avgiftsuttaget för att finansiera åtgärder för att skydda elektroniska kommunikationer mot allvarliga hot och påfrestningar i fredstid som sker med stöd av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation har fastställts till sammanlagt högst 100 mnkr under 2016.

Av regleringsbrevets beräknade budget för avgiftsverksamheten framgår att resultatet för verksamheten beräknas bli noll under 2016. PTS får inte disponera intäkterna utan verksamhetens finansieras med anslag Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation (UO 22 2:5 ap. 1). Tilldelningen på anslaget uppgår till 100 mnkr, vilket är samma belopp som budgeterade avgiftsintäkter enligt regleringsbrevet. Utifrån nuvarande styrning via instruktion och regleringsbrev gör Riksrevisionen bedömningen att full kostnadstäckning gäller, även om begränsningen, att PTS inte får ta ut högre avgifter än 100 mnkr, i praktiken gör det svårt att uppnå ett nollresultat över tid om hela anslaget behöver utnyttjas.

I samband med granskningen har uppgift framförts om att definitionen av vad anslag UO 22 2:5 ap. 1 får användas till kan vara bredare än definitionen av avgiftspliktig omsättning enligt lag (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK. Vid beräkning av ekonomiskt utfall för avgiftsområdet ska i så fall inte alla kostnader som belastar anslaget tas med. PTS har dock inte följt upp avgiftsområdet utifrån en sådan indelning.

Av årsredovisningen framgår att verksamheten uppvisar ett ackumulerat underskott på 28,9 mnkr.

Rekommendation

PTS rekommenderas att kontakta regeringen och be om förtydligande kring ekonomiskt mål för avgiftsområde Totalförsvaret.

3. Rutiner för hantering av avgifter för anmälningspliktiga företag behöver stärkas

PTS tar ut avgifter för anmälningspliktiga företag enligt LEK. Avgifter tas ut utifrån berörda företags omsättning inom verksamheter som omfattas av lagen. Riksrevisionen har tidigare år granskat hanteringen och då avrapporterat brister² vad gäller avsaknad av dokumenterade rutiner för avgiftshanteringen och ottydligt definierade kontroller i processen. Vi har även tagit upp att det bedöms vara ottydligt hur avgiftspliktig omsättning enligt LEK ska definieras, vilket bland annat kan innebära ottydigheter för berörda företag. En annan konsekvens är att PTS möjlighet att granska att företagen lämnar korrekta uppgifter om avgiftsgrundande omsättning är begränsad.

PTS har utifrån våra rekommendationer gjort flera åtgärder för att stärka den interna kontrollen. Ytterligare en handläggare har involverats i processen (tvåpersonshantering), PTS har tagit fram dokumenterade rutiner, bedömt risker och beslutat om kontrollåtgärder. PTS har även infört rutin och tar in skriftliga intyganden om avgiftspliktig omsättning från alla företag med en avgiftspliktig omsättning över 30 mnkr. Vidare har PTS tagit fram en vägledning för vad som utgör avgiftsgrundande omsättning.

Riksrevisionens granskning 2016 visar dock att PTS inte på ett tydligt sätt har dokumenterat de kontroller som ska ha utförts enligt framtagna rutiner. Det bedöms därför vara oklart om kontrollerna faktiskt har utförts under 2016. I samband med Riksrevisionens detaljgranskning av 20 fakturerade avgifter noterades dessutom att det i tre fall fanns differenser mellan de av företagen inrapporterade omsättningsuppgifterna och de uppgifter som PTS faktureringen hade grundats på. Tre nollor hade fallit bort, varför det såg ut som att fakturering gjorts med gånger 1000 för lågt belopp. I ett av fallen hade företaget avregistrerats, vilket innebär att felet inte fick någon ekonomisk konsekvens. I de två övriga fallen tog PTS in nya omsättningsuppgifter, vilket visade att den felaktiga faktureringen inte var så stor som först befarades. De kompletterande uppgifterna visar dock enligt Riksrevisionen att det fortfarande kan finnas oklarheter kring hur avgiftspliktig omsättning enligt LEK definieras.

Efter Riksrevisionens granskning har PTS anlitat en privat revisionsbyrå för att dels utföra kompletterande granskningar av att fakturerade belopp är korrekta, dels för att göra en översyn av rutiner för avgiftshanteringen. Slutsatsen från granskningen är att det finns ytterligare några felaktigt debiterade avgifter, men att dessa inte uppgår till några

² Minnesanteckningar daterade 2016-04-29 samt minnesanteckningar daterade 2015-06-15.

väsentliga belopp³. Revisorn har även lämnat rekommendationer för hur den interna kontrollen kan stärkas, vilka PTS avser att implementera under 2017. Riksrevisionen ser positivt på dessa åtgärder.

Rekommendation

PTS rekommenderas att vidta åtgärder för att stärka rutinerna för hanteringen av avgifter. Riksrevisionen vill särskilt trycka på vikten av att utförda kontroller dokumenteras och att uppföljning görs av att fastställda rutiner verkligen efterlevs. PTS rekommenderas också utreda om ytterligare förtydliganden behövs kring vad som utgör avgiftspliktig omsättning enligt LEK.

4. Rutiner för hantering av obeställbara brev

PTS tar emot och utreder obeställbara brev i enlighet med kraven i postlagen (2010:1045). Varje år inkommer cirka 370 000 obeställbara brev vilka skickas in till PTS av olika postoperatörer. Cirka 30 000 brev innehåller någon form av föremål. Föremålen är av vitt skild karaktär och innehållet är i flera fall stöldbegärligt såsom kontanta medel, smycken, presentkort, surfplattor, telefoner, kameror, alkohol/tobak. Inkomna brev öppnas av PTS och avsändaren/mottagaren försöker identifieras. I de fall PTS inte lyckas identifiera avsändaren/mottagaren arkiveras breven under fyra månader⁴. Om avsändaren eller mottagaren av breven inte identifieras inom arkiveringstiden avvecklas breven. I cirka 30 % av fallen identifieras avsändaren/mottagaren och brevet kan återsändas. De resterande breven avvecklas av PTS.

4.1 Rutiner för hantering av obeställbara brev behöver stärkas

Myndighetsförordningen (2007:515) ställer krav på att ledningen ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll på myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Av 22 § förordning (2000:606) om myndigheters bokföring framgår att den bokföringsskyldige ansvarar för att organisation och rutiner utformas så att en tillförlitlig redovisning främjas och förvaltade tillgångar skyddas. Det innebär enligt ESV:s föreskrifter att fördelning av uppgifter och ansvar på organisatoriska enheter och tjänstemän bör organiseras så att ingen person ensam kan handlägga ett ärende med ekonomiska konsekvenser.

³ Revisionsbyrån noterade felaktiga faktureringar till ett värde om totalt 571 tkr, varav 414 tkr avsåg 2016.

⁴ Vanliga brev förvarades under 2016 i fyra månader på PTS, rekommenderade brev under sex månader. Från och med den 1 januari 2017 har rutinerna gjorts om och breven, både vanliga brev och rekommenderade brev, sparas endast under tre månader. Avsändaren/mottagaren av breven har då möjlighet att höra av sig till PTS för att återfå de förkomna breven

Riksrevisionen granskning visar att PTS centralt inte har gått igenom enhetens rutiner och ställt krav på hur den interna styrningen och kontrollen ska vara utformad. Det finns vissa skriftliga rutinbeskrivningar men de är främst utformade som arbetsbeskrivningar och inte inriktade på intern styrning och kontroll. Det har inte heller utförts någon dokumenterad riskanalys ur ett internkontroll-perspektiv och de rutiner som tillämpas och de kontrollåtgärder som utförs har inte satts i relation till risker.

På enheten som hanterar obeställbara brev arbetar åtta personer. Det sker idag ingen central uppföljning av att kontanter och andra värdeföremål avvecklas med en god intern styrning och kontroll och att beslutade rutiner efterlevs, exempelvis genom stickprovskontroller.

Riksrevisionen ser särskilt höga risker kring mottagande/öppning av brev, arkivering samt vid avveckling av brev med värdeföremål.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar PTS att se över och utveckla rutinerna för hantering av obeställbara brev. Det bör vara ledningen på PTS som ställer krav på hur den interna styrningen och kontrollen bör utformas och vilka kontroller som ska utföras. Rutinerna som tas fram bör bygga på en analys av risker i verksamheten. PTS bör även beakta att kritiska moment i hanteringen involverar minst två personer samt att det utförs någon form av central kvalitetssäkring av att beslutade rutiner efterlevs.

4.2 Rutiner för avveckling av värdeföremål behöver särskilt stärkas

Riksrevisionens granskning visar att den interna kontrollen vid avveckling av brev särskilt behöver stärkas. Det är endast vid avvecklingen av brev som innehåller kontanta medel där det dokumenteras att två personer varit involverade. PTS uppger att minst två personer är involverade i all avveckling, men Riksrevisionens granskning visar att det helt saknas underlag som styrker det. Nedan följer konkreta exempel på brister vid avvecklingen:

- Guldföremål säljs. När ett brev som innehåller guldföremål avvecklas läggs innehållet i en låda i PTS arkiv. Det saknas spårbarhet från vilka kuvert som guld det kommer. Det har även förekommit att guld det sålts till den lokala guldhandlaren på orten och att endast en person varit involverad i försäljningen.
- Lotter och presentkort går enhetschefen och en handläggare igenom och klipper sönder. Det saknas dokumentation, t.ex. i form av undertecknade utrangeringsprotokoll, av att samtliga lotter/presentkort verkligen har avvecklats/klippts sönder och att minst två personer varit involverade.

- Föremål som kan innehålla personuppgifter såsom mobiltelefoner, datorer, läsplattor och kameror slås enligt uppgift sönder och alkohol hålls ut. Det saknas dokumenterade utrangeringsprotokoll som visar att föremålen är destruerade och att minst två personer har varit involverade.
- Vissa föremål lämnas till Tekniska verken i Kiruna AB för destruktion. Även här saknas det utrangeringsprotokoll som visar vilka föremål som avvecklats på detta sätt. Av avtal med Tekniska verken framgår att hanteringen ska skötas med sekretess och att föremålen ska brännas.⁵ Trots avtalet har PTS aldrig fått in några intyg från Tekniska Verken om att föremålen är destruerade.
- Övriga föremål skänks till Röda korset. Det upprättas inga förteckningar över vilka föremål som överlämnas till Röda korset.

PTS har enligt uppgift stärkt vissa rutiner efter Riksrevisionens granskning i december 2016.

Rekommendation

PTS rekommenderas att se över rutinerna för avveckling av brev som innehåller värdeföremål. Riksrevisionen anser att minst två personer bör involveras och att det bör upprättas utrangeringsprotokoll.

Ansvarig revisor Stefan Andersson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Cecilia Söderberg har varit föredragande.

Stefan Andersson

Cecilia Söderberg

Kopia för kännedom:

*Regeringen
Näringsdepartementet*

⁵ Avtal med Tekniska verken i Kiruna daterat 2007-04-04.