



Revisionsrapport – Granskning av Sjöfartsverket 2018

Som en del av arbetet med att granska Sjöfartsverkets årsredovisning 2018 har vi granskat vissa delar av den interna styrningen och kontrollen som bedömts vara relevant för revisionen.

Vi vill med denna revisionsrapport uppmärksamma er på iakttagelser från vår granskning av farledsavgifter, bisysslor och användningen av myndighetens tjänstebilar.

Vi vill att ni svarar på denna revisionsrapport senast 2019-06-30. Beskriv om och i så fall vilka åtgärder ni planerar för att rätta till iakttagelserna.

Sammanfattning

Huvuddelen av Sjöfartsverkets verksamhet finansieras med farledsavgifter.

Rikskontrollens granskning visar på oklarheter kring hur restriktion i regleringsbrevet för höjning av farledsavgifter har tolkats och att avgifterna kan ha höjts mer än vad som är tillåtet. Granskningen visar också på brister i hanteringen av farledsavgifter och att tillräckliga kontroller inte har utförts under 2018. Bristerna innebär risk för att avgifter inte tas ut på ett fullständigt och rättvisande sätt.

Sjöfartsverket har tagit fram tydliga riktlinjer för hantering av bisysslor och har informerat personalen om regelverket. Trots detta visar Rikskontrollens granskning att det finns en stor mängd bisysslor som personalen inte har anmält för prövning.

Rikskontrollen har även granskat användningen av myndighetens tjänstebilar. Granskningen visar att körjournaler inte upprättas i enlighet med myndighetens riktlinjer och att tillräcklig uppföljning inte görs av bränslekostnader och hantering av drivmedelskort. Den bristande hanteringen innebär att kraven på en verifikation enligt förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring inte uppfylls eftersom det blir svårt att bedöma i vilket syfte som drivmedel har använts. De bristfälligt förda körjournalerna innebär även att skattepliktiga förmåner kan ha utgått.

1. Restriktion för höjning av farledsavgifter

Huvuddelen av Sjöfartsverkets verksamhet finansieras med offentligrättsliga farleds- och lotsavgifter som belastar handelssjöfarten. Verksamheten finansieras även med försäljning av frivilligt efterfrågade varor och tjänster samt med anslag. Sjöfartsverkets finansieringsmodell är komplex och konstruerad på ett sådant sätt att de verksamheter som bedrivs och som inte är finansierade på annat sätt, finansieras med farledsavgifter¹.

I regleringsbrevet 2018 finns en restriktion för höjning av farledsavgifter:

Som restriktion för höjningar av farledsavgifterna gäller att avgifterna får öka med högst nettoprisindex räknat från och med 2004. Fr.o.m. den 1 januari 2019 gäller i stället att höjningar av avgifterna får öka med högst konsumentprisindex med konstant skatt (KPI-KS).

Farledsavgifterna är alltså en form av basfinansiering av Sjöfartsverket som ska täcka förvaltningskostnader och ekonomiska underskott inom andra verksamhetsområden. Eftersom det saknas koppling mellan nivån på farledsavgifterna och Sjöfartsverkets kostnader, blir restriktionen ett sätt för regeringen att styra Sjöfartsverkets förvaltningskostnader.

Sjöfartsverket har tolkat villkoret i regleringsbrevet som att det är taxorna för farledsavgifterna som får höjas med högst nettoprisindex och att villkoret inte avser den totala ökningen av intäkterna för farledsavgifter.

Riksrevisionens granskning visar intäkterna från farledsavgifterna har ökat med 25 procent sedan 2004 samtidigt som nettoprisindex endast ökat med 15 procent. Enligt Sjöfartsverkets beräkningar beror 15 procent av ökningen på höjda taxor och resterande del på andra faktorer såsom antal anlöp av fartyg och hårdare villkor för att erhålla miljörabatter.

Samtidigt som intäkterna av farledsavgifter har ökat med 25 procent har Sjöfartsverket kraftigt höjt lotsavgifterna vars intäkter sedan 2004 ökat med 89 procent. Lotsverksamheten går med ekonomiska underskott, vilket finansieras med farledsavgifter. Därför kan det vara rimligt att nivån på avgiftshöjningar analyseras sammantaget för de båda verksamheterna. Sammantaget har intäkterna för lots- och farledsavgifterna ökat med 515 miljoner kronor eller 41 procent jämfört med 2004, vilket är 325 miljoner kronor mer än vad en ökning enligt nettoprisindex skulle få uppgå till.

Riksrevisionen bedömer att Sjöfartsverkets tolkning av regleringsbrevets villkor om höjning av farledsavgifterna kan ifrågasättas. Sjöfartsverket har ju tolkat villkoret som att

¹ Eftersom Sjöfartsverket är ett affärsverk omfattas myndigheten inte av 2:a stycket 5 § avgiftsförordningen (1992:191) och kravet på att respektive avgiftsbelagd verksamhet ska uppnå full kostnadstäckning. De ekonomiska mål som ställs på Sjöfartsverket gäller därför endast myndigheten som helhet och inte respektive avgiftsfinansierat område.

taxorna inte får höjas mer än nettoprisindex, trots att villkoret i regleringsbrevet är formulerat som att det är avgifterna som inte får öka mer än indexet.

Rekommendation

Sjöfartsverket rekommenderas att kontakta regeringen och be om förtydliganden kring hur restriktionen för höjningar av farledsavgifter ska tolkas och om ökningen av farledsavgifterna utöver nettoprisindex sedan 2004 har varit i enlighet med regeringens intentioner.

2. Brister i Sjöfartsverkets hantering av farledsavgifter

Ungefär hälften av Sjöfartsverkets avgiftsintäkter består av farledsavgifter. För att kunna säkerställa en rättvisande redovisning och ett korrekt uttag av avgifter är det därför viktigt att Sjöfartsverket har goda rutiner för hanteringen av farledsavgifterna.

Sjöfartsverket tar ut farledsavgifter av fartyg som anlöper svensk hamn. Avgiften baseras bland annat på fartygens storlek och lastat/lossat gods. Grunden för beräkning av farledsavgifter är uppgifter som fartygen lämnar i farledsdeklarationer.

Samtliga fartyg med en bruttodräktighet uppgående till minst 300 ton, är skyldiga att göra fartygsanmälan innan de anlöper svensk hamn. Syftet med sådan anmälan är i första hand sjösäkerhetsskäl. Enligt förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket är en av myndighetens huvuduppgifter att:

Alla nödvändiga och lämpliga åtgärder vidtas för att se till att fartyg anmäler sig och lämnar de uppgifter i det nationella systemet för maritim information som följer av Transportstyrelsens föreskrifter.

Med utgångspunkt från inkomna fartygsanmälningar genomför Sjöfartsverket avstämningar för att säkerställa att de som är skyldiga att lämna farledsdeklaration också faktiskt gjort det. Sjöfartsverket utför även avstämningar mellan deklarationer och fakturaunderlag för att säkerställa att debitering sker i enlighet med uppgifter i inlämnade deklarationer. Detta är viktiga kontroller, men dessa bygger på att fartygsanmälningar inkommer. För att säkerställa fullständigheten i faktureringen krävs det också att Sjöfartsverket har rutiner för uppföljning av att fartygsanmälningar faktiskt inkommer.

2.1 Brister i Sjöfartsverkets kontroller av fartygsanmälningar

För att bland annat upptäcka fartyg som inte gjort fartygsanmälan har Sjöfartsverket tillgång till ett elektroniskt övervakningssystem (SMMS). Detta system används i viss utsträckning av Sjöfartsverket för att identifiera fartyg som inte gjort fartygsanmälan. Enligt den person som utför kontrollerna är dessa inte effektiva bland annat eftersom SMMS är ett föråldrat system. Sjöfartsverket gör stickprovsvisa kontroller vilket innebär att när Sjöfartsverket identifierar fartyg som inte gjort en fartygsanmälan, försöker Sjöfartsverket ta kontakt med representant för fartyget och i förebyggande syfte förklara betydelsen för sjösäkerheten av att anmälan görs. Att underlåta att göra fartygsanmälan utgör dessutom ett straffrättsligt brott.

Under 2018 har Sjöfartsverket endast gjort kontroller mot SMMS i sjösäkerhetssyfte och inte i syfte att kontrollera att alla fartyg gör en fartygsanmälan och lämnar en farledsdeklaration vilken ligger till grund för beräkning av farledsavgifterna.

Tidigare år har Sjöfartsverket även utfört kontroller mot SMMS för att fånga upp att alla fartyg som anlöper svensk hamn har inkommit med fartygsanmälan och därmed även lämnat farledsdeklaration och debiterats med farledsavgift.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sjöfartsverket att återinföra och utveckla kontrollerna av att fartygsanmälningar inkommer. Detta för att efterleva kraven i myndighetens instruktion och för att säkerställa att samtliga avgiftspliktiga fartyg debiteras farledsavgift.

2.2 Kontroller av uppgifter i lämnade fartygsdeklarationer behöver stärkas

Till grund för de farledsavgifter som Sjöfartsverket debiterar fartygsägare, ligger farledsdeklarationer som fartygsägaren upprättar i ett internetbaserat system. Uppgifterna som registreras kommer alltså från fartygsägarna själva. Inga verifierande kontroller utförs av Sjöfartsverket för att säkerställa att uppgifterna i deklarationerna är korrekta vilket innebär att myndigheten förlitar helt sig fartygsägarnas egna uppgifter. En konsekvens av detta är att risken för avsiktliga fel ökar.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sjöfartsverket att utveckla kontrollerna av uppgifter i lämnade farledsdeklarationer för att säkerställa att rätt farledsavgifter debiteras.

3. Brister i rapportering av bisysslor

Vissa bisysslor är att betrakta som otillåtna enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Dessa utgörs av förtroendeskadliga bisysslor, arbetshindrande bisysslor samt konkurrensbisysslor enligt Affärsverksavtalet (AVA). Det är Sjöfartsverkets uppgift att på lämpligt sätt informera sina anställda om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 a § LOA. Sjöfartsverket har även rätt att begära uppgifter av medarbetare för att kunna bedöma arbetstagarens bisysslor enligt 7 b § LOA.

Sjöfartsverket har en riktlinje som reglerar hanteringen av bisysslor². Av riktlinjen framgår bland annat olika exempel och kriterier på vad som kan anses vara en tillåten respektive otillåten bisyssla och vad som bör beaktas vid bedömningen. Det framgår särskilt att anställda tillhörande chefskretsen har en utökad anmälningsskyldighet och att de ska anmäla och hålla Sjöfartsverket underrättade om samtliga bisysslor.

Sjöfartsverket skickar även ut information till verksamheten och håller dilemmaövningar och arbetsplatsträffar där bisysslor diskuteras.

Baserat på Riksrevisionens riskanalys har anställda inom helikopter- och lotsverksamheten samt anställda i chefsbefattning valts för närmare granskning. Vi har för dessa personalkategorier undersökt vilka bolagsengagemang som finns. Granskningen visar att det finns totalt 133 bisysslor³. Endast 20 av de totalt 133 bisysslorna har anmälts till Sjöfartsverket för prövning. Riksrevisionen bedömer att 45 bisysslor inte kan uteslutas vara inom den anställdes verksamhetsområde⁴. Endast 3 av dessa bisysslor är anmälda. Trots chefers utökade anmälningsskyldighet visar vår granskning att 14 av Sjöfartsverkets chefer inte har anmält sina bisysslor.

Vi har tidigare rekommenderat Sjöfartsverket att se över och stärka rutinerna för hantering av bisysslor samt kontinuerligt informera alla anställda om gällande regelverk⁵. Sjöfartsverket har stärkt både styrdokument och informationen till verksamheten, men resultatet av granskningen visar att rutinerna för hantering av bisysslor inte fått genomslag. Brister i rapporteringen av bisysslor innebär att Sjöfartsverket inte kan ta ställning till om bisysslor är tillåtna eller inte. Det kan även skada allmänhetens förtroende för Sjöfartsverket.

² Riktlinjer avseende bisysslor med dokumentnummer STYRUTV-6-295.

³ Observera att en anställd kan ha flera bisysslor.

⁴ Bedömningen har gjorts efter en genomgång av vilka verksamhetsområden som bolagen verkar.

⁵ Se revisionsrapport 2016, dnr 3.1.2-2016-0567.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sjöfartsverket att vidta ytterligare åtgärder och informera personalen om myndighetens riktlinjer för hantering av bisysslor och då särskilt kravet på att bisysslor ska anmälas för prövning.

4. Brister i hantering av körjournaler och bränsle till tjänstebilar

Sjöfartsverket innehar cirka 135 tjänstebilar. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att tjänstebilarna hanteras enligt goda rutiner, bland annat utifrån krav i skattelagstiftning och utifrån risker kopplat till otillbörlig användning av tjänstebilar och bränsle.

Vidare ställer förordning (2000:606) om myndigheters bokföring krav på att varje ekonomisk händelse ska verifieras med underlag som visar vad kostnaden avser. Anskaffningar av drivmedel som betalas utifrån sammanställningar i kontokortsfakturor styrker att myndigheten betalat för drivmedel. Eftersom drivmedel kan användas för olika syften och därmed kan ha olika innebörd för verksamheten, behövs kompletterande underlag för att fastställa vilken typ av kostnad som avses. Detta innebär att om en bil har använts för tjänstekörning bör det finnas ytterligare underlag som styrker detta och som verifierar den ekonomiska händelsen. Underlag för att styrka detta utgörs lämpligen av en löpande förd körjournal. Körjournalen utgör därmed en del av de verifikationer som avser anskaffning av drivmedel.

Sjöfartsverket har interna riktlinjer för inköp och användning av tjänstebilar och hantering av körjournaler⁶. Riksrevisionen bedömer att riktlinjerna i allt väsentligt är ändamålsenligt utformade och att de tydliggör hur körjournaler ska föras och att myndighetens tjänstebilar endast får användas för tjänstebruk. Alla körjournaler ska efter årets slut skickas till Sjöfartsverkets servicecenter GSF Ekonomi för arkivering.

4.1 Brister i dokumentation och uppföljning av körjournaler

Riksrevisionens har granskat att körjournaler hanteras i enlighet med Sjöfartsverkets interna riktlinjer. Granskningen visar att körjournaler endast har skickats in till GSF Ekonomi för 10 av myndighetens totalt 135 tjänstebilar vid årsskiftet 2018/19.

Vår genomgång av de tio inskickade körjournalerna visar att de är bristfälligt dokumenterade och uppgifter som ska framgå enligt Sjöfartsverkets interna riktlinjer⁷ saknas. Exempelvis saknas i flera fall uppgifter om syftet med resan och om tjänstebilen

⁶ Riktlinjer avseende inköp och användning av tjänstebilar och förmånsbilar med dokumentnummer STYRUTV-6-159 samt instruktioner körjournal.

⁷ Se instruktioner körjournal p.2: "Utöver datum och förare ska anges måtarställning vid resans början och slut. Dessutom noteras resans startpunkt, mål och syfte samt vem/vad besöket avser.

använts i tjänsten eller privat. I flera fall saknas även attest av avdelningschef. Efter Riksrevisionens begäran togs körjournaler in för ytterligare 19 tjänstebilar. Vår granskning visar att dessa innehåller liknande brister.

Den bristande hanteringen innebär att kraven på en verifikation enligt förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring inte uppfylls eftersom det blir svårt att bedöma i vilket syfte som drivmedel har använts. De bristfälligt förda körjournalerna innebär även att skattepliktiga förmåner kan ha utgått.

Riksrevisionen noterar även att Sjöfartsverket redan 2016 i myndighetens riskanalys tog upp risker för otillbörligt nyttjande av myndighetens tillgångar, till exempel tankning av privat bil. Riksrevisionen uppmärksammade också 2016 brister i hantering av körjournaler, vilket avrapporterades muntligen samt i minnesanteckningar⁸. Av Sjöfartsverkets åtgärdsplan framgick att åtgärder hade vidtagits och kontrollaktiviteter införts.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sjöfartsverket att se över rutinerna för hantering och uppföljning av körjournaler. Sjöfartsverket rekommenderas även att följa upp att åtgärder faktiskt vidtas med anledning av uppmärksammade brister vid tidigare revisioner.

4.2 Brister i uppföljning av bränsleförbrukning

Riksrevisionen har med anledning av de brister som noterades vid granskningen av körjournaler även granskat bränsleförbrukningen för 22 tjänstebilar genom att stämma av körda mil enligt körjournaler mot anskaffat bränsle enligt kontoutdrag för bränslekorten.

Granskningen har inte visat på några konstaterade fall av bränsleanvändning för otillåtna ändamål eller för privat bruk. Brister har dock uppmärksammat som kan indikera att tjänstebilar har använts för annat än körning i tjänsten eller att bränslekorten kan ha använts felaktigt:

- I nio fall bedöms bränsleförbrukningen, det vill säga körda mil enligt körjournal jämfört med anskaffat bränsle enligt kontoutdrag för bränslekort, något hög i relation till fordonets normala snittförbrukning.
- I fem fall bedöms bränsleförbrukningen något låg i relation till fordonets normala snittförbrukning.

⁸ Minnesanteckningar daterade 2017-05-04 (dnr 32-2016-0567).

- I tio fall har dieslbilar tankat bensin i varierande omfattning enligt kontoutdragen.
- I samtliga fall skiljer sig anskaffat bränsle enligt kontoutdrag för bränslekortet mot anteckningar i körjournalen. I elva fall anger kontoutdraget högre volym än anteckningarna i körjournalen.

För att förenkla uppföljningen av bränsleförbrukning är det lämpligt att endast ett bränslekort används per tjänstebil. På Sjöfartsverket framgår det inte för flera bränslekort vilken tjänstebil som kortet hänför sig till. Vissa bränslekort är dessutom kopplade till flera fordon. Riksrevisionen bedömer att användning av samma bränslekort för flera fordon minskar spårbarhet och möjligheten för uppföljning av bränsleförbrukningen. Att rutiner finns för uppföljning av bränsleförbrukning är viktigt eftersom Sjöfartsverket är betalningsansvarig för de inköp som görs.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sjöfartsverket att införa rutiner för uppföljning av bränsleförbrukning och ändamålsenliga kontrollåtgärder.

Ansvarig revisor Stefan Andersson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Sara Brändström har varit föredragande.

Stefan Andersson

Sara Brändström

Kopia för kännedom:

Regeringen

Infrastrukturdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen