



Sjöfartsverket

Rikskrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Sjöfartsverket (SjöV) bland annat granskat process för intern styrning och kontroll, skydd mot oegentligheter, inköp och upphandling, tjänste- och lönehantering inom helikopterverksamheten, redovisning av förenade områden, behörighetshantering, leverantörsfaktura- och lönehantering, samt hantering av anläggningstillgångar och representation.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Rikskrevisionen vill fästa SjöV:s uppmärksamhet på i denna rapport.

Rikskrevisionen önskar information senast 2016-02-26 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Rikskrevisionen har granskat SjöV:s process för intern styrning och kontroll utifrån kravet i myndighetsförordningen (2007:515) om att ledningen ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll på myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Granskningen visar att det finns brister och förbättringsområden inom vissa viktiga delar av processen. Rutinen för identifiering, värdering och hantering av risker behöver stärkas. Det finns även behov av att stärka rutinerna för hur SjöV fastställer kontrollåtgärder utifrån identifierade risker och hur upprättade riskanalyser följs upp löpande under året. Som framgår av revisionsrapporten har Rikskrevisionen även noterat brister inom flera andra områden som granskats. Bristerna bedöms i hög grad vara en konsekvens av identifierade svagheter i den generella processen för intern styrning och kontroll. SjöV styrelse har därför rekommenderats att besluta om en policy för intern styrning och kontroll med tydliga principer för riskhantering och hur dessa bör relateras till övriga styr- och uppföljningsrutiner på myndigheten.

Vad gäller övriga granskade områden har brister noterats i hur SjöV byggt upp skyddet mot oegentligheter och korrupktion. Inom inköp och upphandling har brister noterats både vad gäller planering och uppföljning av verksamheten och hur enskilda inköp faktiskt har upphandlats. De bristande rutinerna bedöms både innebära risk för bristande efterlevnad av upphandlingslagstiftningen och att inköpen blir dyrare än nödvändigt. Rikskrevisionen har även uppmärksammat oklarheter vid tecknandet av

kollektivavtal inom helikopterverksamheten. Brister har vidare noterats i behörighetshanteringen i ekonomisystemet, inom leverantörsfaktura- och lönehanteringen, rutinerna för hantering av anläggningstillgångar, redovisning av kostnader för sanering av förorenade områden samt inom redovisning av representationskostnader.

1. Brister i SjöV:s process för intern styrning och kontroll

Riksrevisionen har under 2015 granskat SjöV:s process för intern styrning och kontroll utifrån kravet i myndighetsförordningen (2007:515) om att ledningen ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Granskningen har utgått från COSO-modellen¹, vilken är en globalt accepterad standard för utvärdering av intern styrning och kontroll. Enligt modellen delas intern styrning och kontroll upp i aspekterna kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning. Alla dessa delar bör vara uppfyllda för att den interna styrningen och kontrollen ska fungera. I det följande rapporteras iakttagelser som vi gjort i samband med granskning utifrån COSO-modellens kontrollkomponenter. SjöV har själva under 2015 identifierat brister inom myndighetens process för intern styrning och kontroll och har beslutat om åtgärder. SjöV rekommenderas att se över och vid behov komplettera dessa åtgärder så att Riksrevisionens iakttagelser fullt ut beaktas.

1.1 Kontrollmiljö

Kontrollmiljö är en del av myndighetskulturen och skapas av myndighetens ledning och chefer. En god kontrollmiljö kännetecknas bland annat av ett tydligt visat engagemang från ledningen och en från ledningen kommunicerad syn på betydelsen av intern styrning och kontroll.

En viktig del i kontrollmiljön är att styrelse och ledning tydligt tar ställning till hur den interna styrningen och kontrollen ska vara uppbyggd, exempelvis genom att besluta om en policy för intern styrning och kontroll. I en sådan policy kan ledningen tydliggöra sin syn på verksamhetens risker, kopplingar mellan riskhantering och övriga styr- och uppföljningsprocesser, ansvar och befogenheter, vilka risknivåer som verksamheten kan acceptera och hur processen och tillämpningen ska följas upp och rapporteras.

På SjöV finns en uppgiftsfördelning mellan styrelsen och generaldirektören. Styrelsen har dock varken i denna eller i något annat styrdokument beslutat om en policy för intern styrning och kontroll med tydliga principer för riskhantering. Riksrevisionen bedömer därför att det är oklart hur ledningen ser på risker i verksamheten och hur

¹ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) har beskrivit den interna styrningens och kontrollens olika beståndsdelar och deras samband i den s.k. COSO-modellen.

riskanalysprocessen hänger ihop med övriga styr- och uppföljningsrutiner samt vilken rapportering av risker som styrelsen önskar ta del av löpande under året.

Rekommendation

SjöV:s styrelse rekommenderas att besluta om en policy för intern styrning och kontroll med tydliga principer för riskhantering och hur dessa relaterar till övriga styr- och uppföljningsrutiner på myndigheten.

1.2 Riskanalyser

Riskanalys är en aktivitet på ledningsnivå som omfattar analys och bedömning av väsentliga risker och bedömning av konsekvenser som utförs med hjälp av systematiska och dokumenterade metoder. För att ledningen ska få en fullständig bild av de risker som myndigheten står inför är det viktigt med en fungerande riskhanteringsprocess, att risker analyseras utifrån beslutad riskacceptans och att ledningen kontinuerligt får information om väsentliga risker och hur dessa hanteras.

SjöV har beslutat om instruktion för riskanalyser². Riksrevisionens bedömning är att både instruktioner och det centrala stödet för verksamhetens arbete med riskanalyser inte är tillräckligt. De risker som verksamheten har identifierat inför 2015³ avser främst fysiskt skalskydd, informationssystem och kompetensförsörjning. Inom andra centrala områden har endast ett fåtal risker identifierats. Riksrevisionen har tagit del av verksamhetsplaner och styrkort för vissa utvalda enheter och avdelningar. Granskningen visar att kopplingen mellan verksamhetens riskanalyser och upprättade verksamhetsplaner och styrkort är mycket svag. Flera verksamheter och processer har inte följt kraven som ställs i instruktionen eftersom de inte har upprättat systembeskrivningar och utfört en fördjupad åtgärdsplanering.

En viktig del i riskanalysarbete är att ta ställning till hur risker ska hanteras. Riskhantering innebär beslut om huruvida en risk ska accepteras, begränsas, delas eller elimineras. Kriterier för hur detta ska göras bör finnas i syfte att nå en enhetlig hantering av vilka konsekvenser som kan accepteras och vilka åtgärder som är rimliga. I SjöV:s instruktion för riskanalys saknas acceptanskriterier som reglerar under vilka villkor en risk får accepteras. Vår genomgång av identifierade risker inför 2015 visar att SjöV inte har accepterat några av de risker som identifierats.

² Instruktion riskanalys dnr 14-03469.

³ Riskanalysrapport 2014, daterad 2014-10-17.

Rekommendation

SjöV rekommenderas att stärka rutinen för identifiering och värdering av risker. Rutiner och instruktioner bör förtydligas och verksamheten bör stöttas i det praktiska arbetet med framtagande av riskanalyser. Sjöv bör centralt även följa upp att processer och verksamheter efterlever de instruktioner och rutiner som har beslutats.

1.3 Kontrollåtgärder

Med kontrollåtgärder avses åtgärder som myndighetens ledning beslutar om i syfte att hantera riskerna. Åtgärderna bör utformas med hänsyn till den löpande verksamheten, och lämpligen integreras med verksamhetens övriga planerings- och uppföljningsrutiner.

SjöV har tagit fram en instruktion för åtgärdsplanering⁴. Riksrevisionens genomgång av kontrollåtgärder som framgår av riskanalysrapporten 2014, visar att verksamheten inte alltid har identifierat kontrollåtgärder, att inga kontrollåtgärder är tidsatta och att flera identifierade kontrollåtgärder är otydligt formulerade. Sjöv:s instruktion ställer krav på att fördjupade åtgärder ska tas fram för vissa risker. Vilka risker detta gäller regleras inte tydligt i instruktionen. Riksrevisionens granskning visar att fördjupade åtgärder endast har tagits fram för ett fåtal risker.

Rekommendation

SjöV rekommenderas att förtydliga hur kontrollåtgärder ska definieras utifrån identifierade risker.

1.4 Uppföljning

En förutsättning för att ledningen ska kunna säkerställa att verksamheten fungerar på avsett sätt är en fungerande uppföljning. För att ledningen ska kunna följa upp risker bedöms det vara viktigt att kriterier används för att lyfta risker till rätt ansvarsnivå. Eskalering av risker och faktiskt inträffade händelser bör följas upp löpande under året, lämpligtvis i samband med den ordinarie styr- och uppföljningsprocessen.

SjöV har inte fastställt kriterier för att lyfta risker till rätt ansvarsnivå.

I riskanalysrapporten har istället alla identifierade risker sammanställts, utan någon värdering av på vilken organisatorisk nivå som riskerna ska hanteras. Sjöv har inte heller tagit ställning till när och hur riskanalysen ska följas upp. Vår granskning visar också att Sjöv:s ledning inte har följt upp riskanalysen under 2015.

⁴ Dokumentnummer Skaframsjö-6-46.

Rekommendation

SjöV rekommenderas att stärka uppföljningen av upprättade riskanalyser. Kriterier bör tas fram för att lyfta risker till rätt ansvarsnivå i organisationen. Sjöv rekommenderas också att utföra dokumenterade uppföljningar av identifierade risker löpande under året, lämpligtvis i samband med övrig uppföljning av verksamhet och ekonomi.

2. Skydd mot oegentligheter och korruption**2.1 Bristfällig riskanalys**

Risikanalysen utgör en viktig grund för att uppnå en god intern styrning och kontroll i verksamheten, även vad gäller uppbyggnad av ett effektivt skydd mot oegentligheter.

Som framgår av avsnitt 1.1 ovan har vi identifierat brister i Sjöv generella riskanalysarbete. Vad gäller skydd mot oegentligheter har Sjöv i sin riskanalys endast inkluderat två risker som kan hänföras till oegentligheter, vilket är omfattande mutbrott och förskingring. Endast ett åtgärdsförslag har kopplats till dessa risker och det är att ta bort handkassor.

Sjöv är en decentraliserad organisation och bedriver verksamhet inom områden som kan vara förknippat med risk för oegentligheter, såsom uthyrning av lokaler och mark, hantering av stor mängd inventarier/stöldbegärlig egendom, försäljning av varor och tjänster, omfattande inköp och upphandlingar och långsiktiga internationella leverantörsförhållanden inom bland annat helikopterverksamheten.

Riksrevisionens bedömning är att Sjöv:s riskanalys med avseende på oegentligheter och korruption är bristfällig, vilket minskar möjligheten att kunna bygga upp ett effektivt skydd. Även om riskanalysen är bristfällig finns det rutiner och kontrollfunktioner på Sjöv som reducerar risken för oegentligheter, såsom en centraliserad controllerfunktion. Den bristande riskanalysen medför dock att ledningen inte har tydliggjort sin bild av risker för oegentligheter i verksamheten samt att det är otydligt om och hur olika risker faktiskt hanteras.

Rekommendation

Sjöv rekommenderas att utveckla analysen av risk för oegentligheter och korruption. Utifrån riskanalysen bör kontrollfunktioner utformas som överensstämmer med riskanalysen och de förhållanden som råder i verksamheten.

2.2 Avsaknad av styrdokument

Ett bra skydd mot oegentligheter förutsätter att det finns väl genomtänkta riktlinjer samt en god ansvars- och arbetsfördelning i riskutsatta verksamheter. På samma sätt bör det enligt Riksrevisionen finnas kanaler för personalen att återrapportera inträffade incidenter.

SjöV har policyer och riktlinjer för bland annat representation och gåvor. I dessa riktlinjer finns beloppsgränser för måltider och gåvor och det ges viss vägledning kring förhållningssätt. Riksrevisionen bedömer dock att det saknas rutiner för att utreda och hantera situationer när misstanke om muta eller annan otillbörlig påverkan uppkommer. Genom att ha riktlinjer för hur misstanke om oegentligheter ska hanteras kan Sjöv säkerställa en enhetlig och korrekt bedömning i det enskilda fallet. Det finns idag inte heller någon funktion inom Sjöv som har ett uttalat ansvar för att ta hand om frågor avseende oegentligheter och incidenthantering.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sjöv att tydliggöra och fastställa riktlinjer för hur misstankar om oegentligheter ska hanteras och bedömas.

3. Inköp och upphandling

Sjöv köper årligen in varor och tjänster för stora belopp. Goda rutiner för inköp och upphandling är därmed viktigt, dels för att säkerställa efterlevnad av lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) dels för att säkerställa kostnadseffektiva inköp.

3.1 Brister i planering och uppföljning av gjorda upphandlingar

Sjöv har lagt ut en stor del av inköp- och upphandlingsuppgifterna på den med Luftfartsverket gemensamma servicefunktionen GSF, där även inköpschefen är organisatoriskt placerad. GSF kan som servicefunktion genomföra enskilda upphandlingar utifrån beställningar från Sjöv. Eftersom GSF är en servicefunktion saknar den mandat att planera, genomföra och följa upp att inköp görs på ett effektivt och regelrätt sätt för Sjöv:s samlade verksamhet.

Vid granskningen har Riksrevisionen gått igenom Sjöv:s rutiner för inköpsplanering. Genomgången visar att Sjöv inte på ett tillräckligt strukturerat sätt planerar och genomför inköp samlat för olika varu- och tjänstegrupper. Att i god tid analysera inköpsbehov och planera hur inköpen ska upphandlas bedöms vara viktigt både för efterlevnad av gällande regelverk och för att få till effektiva inköp.

SjöV bedöms inte heller följa upp gjorda inköp och upphandlingar tillräckligt strukturerat och ingående. Saker som är viktiga att följa upp är om det finns otillåtna direktupphandlingar, att ramavtal efterlevs och att villkor i tecknade avtal faktiskt efterlevs.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sjöv att förtydliga inköpsorganisationen och stärka planering och uppföljning av gjorda inköp och upphandlingar.

Enligt uppgift har Sjöv redan påbörjat åtgärder för att stärka rutinerna.

3.2 Brister har noterats vid granskning av enskilda inköp/ upphandlingar

Direktupphandling får tillämpas om värdet av de upphandlade varorna eller tjänsterna är lågt eller om det finns synnerliga skäl enligt 15 kap. 3 § LOU. Enligt LOU får direktupphandling endast tillämpas om upphandlingens kontraktsvärde understiger 505 800 kr eller om det finns synnerliga skäl. Bedömningen av vad som är synnerliga skäl är mycket restriktiv och det är exempelvis inte tillåtet att använda direktupphandlingar på grund av tidsbrist om brådskan beror på den upphandlande enheten.

Riksrevisionen har granskat hur upphandlingen av juridiktjänster, varvstjänster samt 18 slumpvis utvalda leverantörer som under perioden januari–oktober 2015 har anlitats över beloppsgränsen för direktupphandling. Inriktningen har varit att granska indikationer på otillåtna direktupphandlingar och att avtal har upprättats för alla inköp. Granskningen är därmed översiktlig och har inte omfattat någon genomgång av hur själva upphandlingen såsom granskning av hur förfrågningsunderlag har utformats eller anbud har utvärderats

Riksrevisionen har granskat inköp av juridiska tjänster från sju leverantörer som under januari–oktober 2015 har anlitats för sammanlagt 4 570 tusen kronor. Trots att Sjöv löpande köper in juridiska tjänster har myndigheten under 2015 inte haft något ramavtal för dessa inköp, vilket innebär att varje inköp har behövt föregås av en upphandling. Riksrevisionens granskning visar att ett av de granskade inköpen överstiger beloppsgränsen för direktupphandling. Underlaget som Sjöv har upprättat inför denna upphandling är bristfälligt och det saknas tydlig motivering till varför en annonserad upphandling enligt LOU inte har gjorts. Det saknas även kvalitets- och prisjämförelse mellan olika leverantörer. Inköpen från de övriga sex leverantörerna har var för sig under 2015 anlitats under beloppsgränsen för direktupphandling. Inköp får dock inte delas upp på olika leverantörer för att understiga beloppsgränsen för direktupphandling. Riksrevisionen har inte bedömt om inköpen har delats upp på sådant sätt, men kan dock

notera att SjöV inför 2015 inte har tagit fram någon dokumentation på hur SjöV ser på juridiktjänster och enligt vilken indelning som upphandlingarna ska göras.

Riksrevisionen noterar vidare att det saknas avtal med tre av de anlitade leverantörerna av juridiska tjänster.

Riksrevisionens granskning av inköp från de 18 slumpmässigt utvalda leverantörerna visar att det finns brister inom fem:

- I ett inköp uppger SjöV att det endast fanns en leverantör och att de därför har anlitat dem utan föregående annonserad upphandling. Att inte upphandla på grund av att det endast finns en leverantör på marknaden ska enligt praxis tolkas restriktivt och om så är fallet bör detta motiveras i ett dokumenterat ställningstagande. SjöV har inför inköpet inte gjort något sådant dokumenterat ställningstagande.
- I ett inköp har direktupphandling gjorts trots att beloppet överstiger beloppsgränsen. SjöV uppger att direktupphandlingen föranleddes av brådska, men det saknas dokumenterat ställningstagande där detta motiveras på ett tillräckligt sätt. De skäl som muntligen har framförts bedöms inte motivera en direktupphandling.
- Tre inköp har direktupphandlats över beloppsgränsen för direktupphandling. I dessa fall saknas det helt underlag och uppgifter som motiverar varför annonserade upphandlingar enligt LOU inte har utförts.
- I fem av de 18 gjorda inköpen saknas skriftliga avtal med leverantörerna. Avsaknad av avtal medför risker för oklarheter, bland annat vad gäller leveransvillkor och vad som gäller vid eventuella tvister.

Riksrevisionen har inte några synpunkter på inköpen av varvstjänster.

Rekommendation

SjöV rekommenderas att vidta åtgärder för att komma tillrätta med bristerna inom inköps- och upphandlingsverksamheten.

4. Oklarheter vid tecknande av kollektivavtal inom helikopterverksamheten

Under 2014 överfördes helikopterverksamheten från det helägda dotterföretaget SMA Helicopter Rescue AB in i myndigheten SjöV. Överföringen var en del i arbetet med att säkerställa den långsiktiga kapaciteten inom sjö- och flygräddningen, som var hotad

eftersom den upphandlade leverantören av helikoptertjänster kommit på obestånd⁵. I samband med överföringen av verksamheten från SMA Helicopter Rescue AB in i myndigheten SjöV omförhandlades kollektivavtalet för den operativa flygpersonalen.

De nya villkoren regleras av det så kallade SAR-avtalet⁶. Efter att SAR-avtalet trädde i kraft har lönekostnaderna för helikopterverksamheten ökat kraftigt. Riksrevisionen har inga synpunkter på utformningen av avtalet. Riksrevisionen kan dock konstatera att avtalet inte blev kostnadsneutralt i förhållande till tidigare avtal, trots att det var SjöV:s ambition. Några parametrar som innebär fördyrade kostnader är:

- Konstruktionen för uttag av semester enligt SAR-avtalet. Avtalet reglerar att personalen arbetar 91 tjänstgöringsdygn på en helikopterbas. Personalen har dock rätt till 28–35 semesterdagar till semesterkoefficienten 2,0, vilket innebär att 14–17 av de ordinarie 91 tjänstgöringsdygna utgörs av semester. Trots att 14 – 17 dygn avser semester ska personalen tjänstgöra 91 dygn. Detta innebär att personalen måste jobba extra, så kallade fridygn, för att få ut sin semester. För att få ut ett dygns semester krävs alltså att personen arbetar ett extra dygn/fridygn. Arbete fridygn är kostsamt för SjöV och innebär att personalen ersätts med enkel och kvalificerad övertid.
- Ändrad arbetstid för SAR-jour kl. 22:00–08:00 från arbetstid 20 procent till arbetstid 50 procent. Konsekvensen är att arbetstid per dygn vid SAR-tjänstgöring ökade från 16 timmar till 20 timmar.
- Semesterkoefficienten ändrades från 2,5 till 2,0. Konsekvensen av detta är att en person med 34 semesterdagar får 17 semesterdygn istället för som tidigare 13,6.

Riksrevisionen har bett om att få ta del ekonomiska kalkyler inför tecknandet av avtalet. Granskningen visar att SjöV inte tog fram sådana kalkyler inför tecknande av SAR-

⁵ SjöV förvärvade 2011 aktierna i Scandinavian Helicopter Invest AB och dess dotterbolag i enlighet med riksdagsbeslut (prop 2011/12 och prop 2012/13:1 utgiftsområde 22) samt regeringsbeslut (N2013/4967/TE). SjöV bedrev verksamheten under perioden november 2011–januari 2014 i det helägda dotterbolaget SMA Helicopter Rescue AB. Under 2014 överfördes verksamheten från dotterbolaget in i myndigheten SjöV.

⁶ I ett lokalt tilläggsavtal (0204-13-01326, daterat 2013-11-29) till AVA Sjö angående arbetstidsvillkor, övertid, semesterreglering m.m. för flygpersonalen inom SAR-verksamheten (piloter, vinschoperatörer/tekniker och ytbärgare inom SAR, search and rescue), har lokala avvikelser från AVA-sjö tecknats. Avtalet innebär ett rullande 7/21-schema där sju dygn i tjänst efterföljs av 21 dygn fria från SAR-tjänstgöring. Ordinarie arbetstid omfattar 91 tjänstgöringsdygn på bas. Personalen har rätt till 28–35 semesterdagar till semesterkoefficienten är 2,0, vilket innebär att varje pilot har semester 14–17 av de ordinarie 91 tjänstgöringsdygna. Avtalet är dock utformat som att piloterna ska jobba 91 dygn, vilket innebär att om de ska ta ut ett dygns semester krävs att de jobbar ett dygn extraarbete, ett så kallat fridygn, vid annat tillfälle. Enligt avtalet regleras att fridygn inte genererar arbetstid och inträffar på ledig tid. Arbete på fridygn är mycket kostsamt för SjöV och innebär att personalen ersätts med enkel och kvalificerad övertid. Utöver fridygn för semester regleras att personalen kan erbjudas att jobba ytterligare 10 fridygn per kalenderår.

avtalet. Riksrevisionen bedömer därför att SjöV:s underlag för bedömning av ekonomiska konsekvenser av det nya avtalet var bristfälligt.

Under 2014 blev arbetsbelastningen hög till följd av utbyte av helikoptersystem, vilket föranledde SjöV att förhandla fram möjligheten att avropa ytterligare fridygn. I ett förhandlingsprotokoll/tilläggsavtal⁷ slöts en överenskommelse om möjlighet för arbetsgivaren att avropa ytterligare 10 fridygn under 2014 samtidigt som personalen gavs rätt att ta ut 15 sparade semesterdagar. Uttag av semesterdagar innebär alltså att personalen behöver jobba motsvarande tid på fridygn. Förhandlingsprotokollet undertecknades av en person på HR-avdelningen. SjöV:s ledning fick först den 5:e september 2014 kännedom om tilläggsavtalet efter att controllerenheten hade upptäckt att löneutfallet under juni och juli 2014 kraftigt översteg budget och att orsakerna bland annat kunde härledas till stora uttag av sparad semester med täckning via fridygn. Uttagen av sparad semester innebar omfattande arbete på fridygn, vilket möjliggjordes av det tecknade tilläggsavtalet. Att ledningen inte var informerad och insatta i det tillfälliga tilläggsavtalet när det tecknades bedöms vara en brist i den interna styrningen och kontrollen.

Riksrevisionen har under 2015 tagit del av förteckningar över hur mycket den operativa flygpersonalen har arbetat på fridygn respektive vanlig övertid. Granskningen visar mycket höga utfall under perioden januari–oktober 2015, där exempelvis 19 av totalt 86 personer av den operativa flygpersonalen har arbetat över 600 timmar enkel och kvalificerad övertid, tio personer över 700 timmar samt en person 1 088 timmar. Detta arbete har genererat mycket höga ersättningar, i vissa fall över 800 000 kronor per person under årets första tio månader. Huvuddelen av timmarna avser arbete i form av fridygn för uttag av semester, vilket bedöms vara en väsentlig orsak till de ökade kostnaderna för helikopterverksamheten.

Riksrevisionen har även tagit del av underlag som visar att det har funnits resursbrist inom helikopterverksamheten under flera år, vilket har lösts med stora övertidsuttag och arbete på fridygn. Trots resursbristerna har SjöV inte upprättat någon ekonomisk kalkyl eller gjort någon dokumenterad analys av personaldimensioneringen/behov att anställa fler personer inom helikopterverksamheten.

Rekommendation

SjöV har startat ett projekt där organisationen inom sjö- och flygräddningen utreds. SjöV rekommenderas där att särskilt vidta åtgärder vad gäller styrning, planering och organisering av verksamheten, bland annat för att uppnå en ökad kostnadseffektivitet.

⁷ Förhandlingsprotokoll daterat 2014-04-07.

Bristerna som har noterats i denna granskning visar även på behovet av att SjöV ser över myndighetens generella process för intern styrning och kontroll i enlighet med rekommendationerna i avsnitt I ovan, för att undvika motsvarande situationer i framtiden.

5. Brister i behörighetshandlingen

Riksrevisionen har granskat SjöV:s behörighetshandling i ekonomi- och fakturahanteringssystemet Raindance. Ett antal brister har identifierats. Granskningen avser Raindance, men eftersom bristerna gäller generella rutiner kan de vara aktuella att beakta även för andra system inom myndigheten. Följande iakttagelser har gjorts vid granskningen:

- Det finns bristande dokumentation över tilldelade behörigheter, där det bland annat saknas formellt godkännande av behörig chef.
- Anställda har tilldelats högre behörigheter än nödvändigt. Bland annat hade 26 personer vid granskningstillfället högsta systembehörighet. Anställda bör endast ha den behörighet som krävs för att utföra sin arbetsuppgift. Systembehörighet bör begränsas till så få personer som möjligt.
- Det saknas regelbunden uppföljning och validering av tilldelade behörigheter.
- Det finns ingen kontroll för att säkerställa att tidigare anställda inte ligger kvar med behörighet i systemet.

Eftersom stora finansiella flöden hanteras i Raindance bedöms det vara mycket viktigt med en god intern kontroll i behörighetstilldelningen. Riksrevisionen rapporterade liknande brister under 2014 utan att åtgärder har vidtagits.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar SjöV att se över samt fastställa rutin för tilldelning och uppföljning av behörigheter till verksamhetskritiska system. Tilldelning av behörigheter bör alltid föregås av beslut från chef. Uppföljning och genomgång av att behörigheter i systemen är aktuella bör göras minst årligen.

6. Leverantörsfakturahanteringen

6.1 Brist i attestrutinen

Riksrevisionen lämnade 2014 rekommendationer på åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen i leverantörsfakturahanteringen. SjöV har under 2015 vidtagit

en rad åtgärder, bland annat har tvingande dualitet i attestflödet införts. Idag måste därför en leverantörsfaktura alltid atteras av två olika personer, en mottagningsattestant (beställare) och en slutattestant (kostnadsställeansvarig chef).

Om mottagningsattestant och slutattestant är samma person har systemet en spärr som kräver dualitet, vilket gör att fakturan måste styras om till en annan person för mottagningsattest. Riksrevisionen har noterat en svaghet i rutinen i de fall en kostnadsansvarig chef även är beställare. I detta läge kan chefen vidareförmedla mottagningsattesten till underordnad personal och samtidigt behålla slutattesten. I denna typ av situation anser Riksrevisionen att slutattesten istället bör vidareförmedlas till överordnad chef.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar SjöV att se över attestrutinen när en kostnadsansvarig chef även är beställare. Slutattesten bör i dessa fall vidareförmedlas till överordnad chef istället för att mottagningsattesten delegeras till underordnad personal.

6.2 Brister i hanteringen av leverantörsregistret

En viktig del i den interna styrningen och kontrollen är rutiner för upplägg av nya leverantörer och parkering av leverantörer som inte längre är aktuella. Riksrevisionens granskning visar att ett stort antal personer idag har möjlighet att lägga upp nya leverantörer. Riksrevisionens granskning visar också att SjöV saknar rutin för att parkera leverantörer som inte längre anlitas. En genomgång av leverantörsreskontran visar att det totalt finns cirka 25 000 leverantörer upplagda. Av dessa har cirka 20 000 varken anlits under 2014 eller 2015. Bristande rutiner för uppläggning och parkering av leverantörer i leverantörsreskontran ökar risken för både medvetna och omedvetna felaktiga utbetalningar.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar SjöV att se över och besluta om rutinerna för upplägg av leverantörer samt kontinuerligt utföra översyn av leverantörsregistret och parkera leverantörer som är inte används.

7. Interna kontrollen i lönehanteringen kan ytterligare stärkas

Riksrevisionen lämnade 2014 vissa rekommendationer för att stärka den interna kontrollen i lönehanteringsprocessen. SjöV har under 2015 vidtagit vissa åtgärder, dock bedömer vi att den interna kontrollen ytterligare kan förbättras inom ett par områden.

SjöV har sedan tidigare en rutin där uppgifter om utbetalda löner och ersättningar månadsvis skickas till respektive chef för kontroll. Rutinen har under 2015 stärkts genom införande av obligatorisk signering och dokumentation av kontrollerade uppgifter. Utöver denna månadsvisa kontroll bedömer Riksrevisionen att det också bör finnas en samlad dokumentation som visar att fasta data har registrerats med dualitet. Fasta data avser registrering av grunduppgifter som genererar löpande utbetalningar, såsom beslutad månadslön eller andra fasta ersättningar och procentsatser. Registrering och ändringar av fasta data, såsom efter en lönerrevision, bör ske i dualitet, det vill säga ändringar bör följas upp och kontrolleras av annan person än den som utför registreringen. Kontroll av ändringar i fasta data kan också göras genom att logglistor över ändrade fasta data tas fram med viss regelbundenhet och gås igenom.

En befintlig kontroll i lönehanteringen är att en varningslista genereras inför löneutbetalning, utifrån satta gränsvärden. SjöV har i dagsläget lagt in ett gränsvärde i varningslistan, vilket avser hög bruttolön. I granskningen har Riksrevisionen noterat en felaktig utbetalning som borde kunnat fångas upp i en varningslista. Utbetalningen avser ersättning för arbetad övertid till en person med 135 timmar under ett dygn. Korrekt uppgift är 13,5 timmar.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar SjöV att införa rutiner som säkerhetsställer dualitet vid ändringar av fasta data samt överväga att systematiskt följa upp loggar. SjöV rekommenderas också att se över och ta ställning till att inlagda gränsvärden i varningslistan är tillräckliga utifrån identifierade risker i lönehanteringen.

8. Oklarheter kring redovisning och värdering av förorenade områden

Riksrevisionen har under 2015 noterat att SjöV innehar mark som är förorenad och där myndigheten ansvarar för eventuella saneringsåtgärder. Sanering av förorenade områden är förknippat med stora kostnader. Trots detta har SjöV inte utrett om kostnader för sanering av förorenade områden bör redovisas i årsredovisningen.

Redovisning av framtida kostnader för sanering av förorenad mark regleras av 4:e kap 2 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Beroende på sannolikheten för att en sanering behöver genomföras och möjligheten att uppskatta kostnaden, ska värdering antingen göras såsom en skuld, avsättning eller ansvarsförbindelse.

Eftersom SjöV inte har identifierat omfattningen av förorenade områden är underlaget för uppbokning av en skuld eller avsättning sannolikt alltför osäkert. Det kan dock finnas behov av att redovisa framtida kostnader för sanering som en ansvarsförbindelse i årsredovisningen.

Riksrevisionen vill även poängtera vikten av att den förorenade marken inventeras för att SjöV ska leva upp till Miljöbalkens kunskapskrav enligt 2 kap. 2 § Miljöbalken (1998:808) och att avhjälpande åtgärder beslutas/prioriteras i enlighet med kraven i 2 kap. 3 §.

Rekommendation

SjöV rekommenderas att utreda och ta ställning till redovisningsmässiga konsekvenser av framtida kostnader för sanering av förorenade områden.

9. Brister i rutiner kring hantering av anläggningstillgångar

SjöV har en stor mängd anläggningstillgångar och inventarier, vilka utgör cirka 70 procent av SjöV:s tillgångar. Att ha en god intern styrning och kontroll i hanteringen av anläggningstillgångar bedöms därmed vara viktigt, bland annat vad gäller rutiner för löpande uppdatering av inventarieregister, inventering och utrangeringar.

SjöV har anläggningsregister för anläggningstillgångar samt förteckningar på IT-utrustning. SjöV har dock inte upprättat något inventarieregister över stoldbegärliga tillgångar i enlighet med ESV:s föreskrifter till 22 § förordning (2000:606) om myndigheters bokföring (FBF).

Av ESV:s föreskrifter till 22 § FBF framgår också att inventarier och anläggningstillgångar ska avregistreras när de inte längre innehas av myndigheten samt att de ska inventeras. Riksrevisionens granskning visar att utrangerade inventarier inte avregistreras i anläggningsregistret löpande under året, utan att detta görs i samband med inventeringen. För att ha kontroll över att utrangering görs på tillbörligt sätt bör avregistrering i inventarieregistret göras i anslutning till fysisk utrangering. Som underlag till utrangering bör beslut tas i form av protokoll el dyl. God arbetsfördelning bör råda både vad gäller utrangering och inventering, det vill säga den som beslutar om utrangering eller ansvarar för inventering bör inte också vara direkt ansvarig för tillgången ifråga.

Rekommendation

SjöV rekommenderas att utveckla och förstärka rutinen kring inventering och utrangering av anläggningstillgångar och inventarier. Inventarieregister bör upprättas för stoldbegärlig utrustning i enlighet med kraven i FBF.

10. Brister i hantering av representation

SjöV:s kostnader för extern representation uppgick 2015 till cirka 200 tusen kronor och för intern representation till 625 tusen kronor. Riksrevisionen har gjort en mindre granskning av representation och har tagit del av underlagen för tolv representationstillfällen. Granskning har gjorts mot gällande föreskrifter samt beslutade interna riktlinjer. Granskningen visar att det finns brister i hanteringen enligt följande:

- I ett stickprov översteg beloppsgränsen för representation de interna riktlinjerna (180 kr) utan att avdelningschefen hade godkänt detta.
- I fem stickprov saknades underlag i form av deltagarförteckning och syfte i fakturaportalen.
- Två av stickproven har bokförts som extern representation istället för intern, trots att majoriteten av deltagarna var interna.
- Tre av stickproven översteg beloppsgränsen för skattemässigt avdragsgill kostnad (90 kr).

Rekommendation

SjöV bör förtydliga och förankra de interna riktlinjerna för representation i organisationen samt löpande följa upp att dessa efterlevs.

Ansvarig revisor Stefan Andersson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Camilla Lorefors har varit föredragande.

Stefan Andersson

Camilla Lorefors

Kopia för kännedom:

Regeringen

Näringsdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen