

Granskning av avgiftsfinansierad verksamhet och processen för hantering av fordonsskatter

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Transportstyrelsen granskat myndighetens avgiftsfinansierade verksamhet och processerna för hantering av fordonsskatter och fordonsavgifter.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Transportstyrelsens uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2015-05-20 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Transportstyrelsen finansierar en stor del av verksamheten, antingen direkt eller indirekt, med avgifter. Trots att det ekonomiska målet för verksamheten är full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) redovisar Transportstyrelsen stora ackumulerade överskott inom trafikslagen vägtrafik och luftfart och ackumulerade underskott inom trafikslagen sjöfart och järnväg. Transportstyrelsen har påbörjat åtgärder och har uttryckt ett mål om avgiftsuttag i balans 2016. Riksrevisionen vill betona vikten av att Transportstyrelsen fullföljer de beslutade åtgärderna och att målet om full kostnadstäckning uppnås inom myndighetens olika trafikslag.

Transportstyrelsens uttryckta mål hanterar dock inte hur ackumulerade över- och underskott ska regleras, varför det är viktigt att påbörjat arbetet med att ta fram förslag på detta slutförs.

Riksrevisionen har även noterat oklarheter vad gäller förutsättningarna för att uppnå full kostnadstäckning inom undervägsverksamheten (flygtrafik en route) samt administration av felparkeringsavgifter. Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att hantera dessa oklarheter.

Riksrevisionen har även granskat generella IT-kontroller i systemet som hanterar fordonsskatter och uppdaterar fordonsavgifter. Vid granskningen har brister i rutinen för behörighetshantering noterats, vilket bedöms vara angeläget att Transportstyrelsen snarast åtgärdar.

DNR: 32-2014-0744

TRANSPORTSTYRELSEN
601 73 NORRKÖPING

BESLUT: 2015-04-14

Transportstyrelsens avgiftsfinansierade verksamhet och kravet på full kostnadstäckning

Transportstyrelsen tar ut en stor mängd avgifter (100-tals), där huvuddelen utgörs av offentligrättsliga avgifter som myndigheten inte disponerar. Avgifterna levereras in till statskassan och Transportstyrelsen erhåller anslag för att finansiera verksamheternas kostnader.

Transportstyrelsen har även uppdragsverksamhet där intäkterna disponeras. Det ekonomiska målet för all avgiftsfinansierad verksamhet är full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191). Transportstyrelsen har tolkat att målet om full kostnadstäckning ska ses på trafikslagsnivå¹ enligt den indelning som redovisas i årsredovisningen².

Full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen innebär att intäkterna, inom respektive avgiftsfinansierat område, på ett eller några års sikt ska täcka samtliga kostnader som direkt eller indirekt hör till den avgiftsbelagda verksamheten. Vad gäller nivån på tillfälliga balanserade över- och underskott kan vägledning hämtas i 25 a § avgiftsförordningen. Där anges att myndigheten ska lämna förslag till regeringen på hur balanserade överskott på mer än 10 % av omsättningen samt balanserade underskott ska hanteras. Utgångspunkten bör därför vara att balanserade ekonomiska resultat inom olika avgiftsfinansierade områden ska hålla sig inom detta intervall.

Som framgår av årsredovisningen² har Transportstyrelsen stora ackumulerade över- och underskott inom olika avgiftsfinansierade områden. De ackumulerade över- och underskotten har i de flesta fall upparbetats under lång tid. Inom trafikslaget vägtrafik är de ackumulerade överskotten höga. Exempelvis uppgår det ackumulerade överskottet inom offentligrättsliga avgifter vägtrafik till 744 mnkr, vilket är 64 % av omsättningen och inom administration av felparkeringsavgifter till 47 mnkr, vilket är 260 % av omsättningen. När det gäller offentligrättsliga avgifter inom trafikslagen sjöfart och järnväg finns stora ackumulerade underskott.

Under 2014 har Transportstyrelsen påbörjat flera åtgärder för att uppnå full kostnadstäckning inom myndighetens olika avgiftsfinansierade områden. Vissa avgiftsjusteringar och andra åtgärder infördes redan under 2014 och andra kommer att genomföras under 2015. Transportstyrelsen har uttryckt ett mål om avgiftsuttag i balans 2016. Med balans menas ett årligt ekonomiskt resultat på +/- 3 % på trafikslagsnivå och +/- 7 % på produktnivå. Målet innebär dock inte att tidigare års ackumulerade över- och underskott regleras. Transportstyrelsen har även i regleringsbrevet för 2015 fått ett regeringsuppdrag om avgiftsuttag i balans.

¹ Vägtrafik, sjöfart, luftfart och järnväg.

² Årsredovisningen 2014, avsnitt 7.3.1 Redovisning av 2014 (sidan 65)

DNR: 32-2014-0744

TRANSPORTSTYRELSEN
601 73 NORRKÖPING

BESLUT: 2015-04-14

Riksrevisionen vill betona vikten av att Transportstyrelsen fullföljer beslutade åtgärder för att uppfylla kravet på full kostnadstäckning. Utöver de beslutade åtgärderna finns det omständigheter som ännu inte är hanterade. Riksrevisionen anser att det är angeläget att även dessa omständigheter utreds och behandlas:

- Det mål som Transportstyrelsen uttryckt för att uppnå ett avgiftsuttag i balans 2016 hanterar inte hur de balanserade över- och underskotten ska regleras. Transportstyrelsen har dock påbörjat ett arbete som syftar till att ge regeringen förslag på hur de ackumulerade över- och underskotten inom olika avgiftsfinansierade verksamheter bör hanteras.
- En del av avgifterna inom luftfartsområdet utgörs av den så kallade undervägsverksamheten (flygtjänst en route). Dessa avgifter hanteras av den europeiska organisationen Eurocontrol och avgiftsuttaget bygger på faktiska kostnader för verksamheten. Transportstyrelsen erhåller utöver kompensation för havda kostnader, även intäkter för internal taxes. Internal taxes är en kompensation för förlorade skatteintäkter för staten Sverige, vilka Transportstyrelsen med nuvarande styrning från regeringen disponerar. Kompensationen innebär att det årligen uppstår ett ekonomiskt överskott på Transportstyrelsen, vilket inte är i enlighet med målet om full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen.
- Avgifter för administration av felparkeringsavgifter beslutas av regeringen. Avgiftsområdet uppvisar ett stort ekonomiskt överskott i förhållande till omsättningen, vilket inte är i enlighet med målet om full kostnadstäckning.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att fullfölja de åtgärder som beslutats för att uppnå full kostnadstäckning inom respektive avgiftsfinansierat område. Riksrevisionen rekommenderar även Transportstyrelsen att fortsätta utreda och ta ställning till hur ackumulerade över- och underskott inom olika avgiftsfinansierade verksamheter bör regleras.

Vad gäller internal taxes inom trafikslaget luftfart och motsättningen mot kravet på full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen rekommenderas Transportstyrelsen att ta upp frågan för diskussion med regeringen. Om full kostnadstäckning inte uppnås vad gäller administration av felparkeringsavgifter rekommenderas Transportstyrelsen att diskutera prissättningen med regeringen.

Brister i behörighetshanteringen

I Transportstyrelsens uppdrag ingår ansvar för att ta ut fordonskatt för skattepliktiga fordon. Inbetalda fordonskatter uppgick 2014 till totalt ca 11,5 mdkr. Fordonsskatten tas ut genom en

DNR: 32-2014-0744

TRANSPORTSTYRELSEN
601 73 NORRKÖPING

BESLUT: 2015-04-14

automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret (VTR). Skatteverket är beskattningsmyndighet men det är Transportstyrelsen som ansvarar för att sända ut inbetalningskort och följa upp och redovisa inbetalningar.

Riksrevisionen har under 2014 testat kontroller i processerna för att hantering av fordonsskatter och fordonsuppgifter. Granskningen har genomförts utan väsentliga iakttagelser.

Riksrevisionen har även utfört en standardmässig granskning och testning av generella IT-kontroller i det system som stödjer nämnda processer. Denna granskning har omfattat rutin för programförändringar och behörighetshantering.

Vid granskningen har ett antal brister identifierats i Transportstyrelsens behörighetshantering. Bristerna avser endast det system som granskats, 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:

- Bristande dokumentation över godkända behörigheter.
- Anställda har tilldelats högre behörigheter än nödvändigt.
- Det saknas regelbunden uppföljning och validering av tilldelade behörigheter.
- Det finns ingen kontroll för att säkerställa att tidigare anställda inte ligger kvar med behörighet till systemet.

Bristande rutiner inom området behörighetshantering kan medföra ökad risk för obehörig åtkomst till applikationer eller information. Eftersom systemet innehåller information av känslig karaktär och påverkar stora finansiella flöden, är det ytterst viktigt med en god intern kontroll i generella IT-kontroller och behörighetstilldelningen. Riksrevisionen har vid tidigare granskningar konstaterat liknande brister och det är viktigt att Transportstyrelsen omgående vidtar åtgärder.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att se över rutinen för tilldelning och uppföljning av behörigheter till verksamhetskritiska system.

Stefan Andersson

Anita Nilsson

Kopia för kännedom:

Regeringen

Näringsdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen