



Lantmäteriet
801 82 Gävle

Datum 2011-01-20
Dnr 32-2010-0663

Löpande granskning 2010

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Lantmäteriet bland annat granskat I-divisionens kostnadsfördelning och avgiftssättning, löneprocessen och leverantörsfakturarutinen. Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Lantmäteriets uppmärksamhet på i denna revisionsrapport. Innehållet i denna rapport har faktagranskats av Lantmäteriet.

Riksrevisionen önskar information senast 2011-03-07 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Lantmäteriets kostnadsfördelningsmodell möjliggör inte jämförelse av kostnader på lägre nivå än resultatområde, vilket medför att det inte går att se kostnaden per produktområde eller produkttyp. Detta minskar transparensen vid avgiftssättning och försvårar för Lantmäteriet att uppfylla de nya kraven på att redovisa kostnader per prestation. Lantmäteriet bör utveckla sina beslutsunderlag till prissättning för att öka transparensen samt även för att säkerställa en prissättning och redovisning i linje med regeringens krav.

Lantmäteriet bör också utveckla redovisning och analys av avgiftsfinansierad verksamhet i årsredovisningen och i samband med detta se över hur överskådligheten kan förbättras.

I vår granskning av löneprocessen har vi uppmärksammat att Lantmäteriet inte alltid tillämpar tvåpersonershantering vid registrering av fasta data.

Både i löneprocessen och i leverantörsfakturarutinen har vi sett brister avseende registrering av behörigheter i systemen. Lantmäteriet bör se över nuvarande kontroll- och dokumentationsrutiner i såväl löneprocessen som i leverantörsfakturarutinen.



1. I-divisionens kostnadsfördelningsmodell behöver utvecklas

Riksrevisionen har granskat Lantmäteriets modell för kostnadsfördelning och hur den tillämpas inom I-divisionen. Denna granskning har genomförts främst av två skäl. Dels finns det sedan 2009 nya redovisningskrav för resultatredovisningen som innebär att myndigheter ska redovisa kostnader per prestation. Detta ställer nya krav på att definiera viktiga prestationer i verksamheten och att fördela kostnader på dessa. Dels har Lantmäteriet en omfattande avgiftsfinansierad verksamhet, vilket ställer stora krav på kostnadsfördelningen mellan bland annat anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad verksamhet.

1.1 Kostnadsfördelningen görs enligt olika principer

Lantmäteriet har sedan flera år en ekonomimodell där så kallade samkostnader fördelas till resultatområden utifrån arbetad tid enligt tidredovisning.

Riksrevisionen bedömer att det är rimligt att samkostnader fördelas utifrån arbetad tid. Det finns dock flera undantag från denna princip, exempelvis fördelas koncernavgift utifrån budgeterade externa intäkter. Vid in- och utlåning av personal mellan divisioner och enheter görs olika typer av påslag vilket innebär att viss del av samkostnaderna ibland fördelas på en lägre nivå. Detta innebär att Lantmäteriet blandar principer och att kostnader fördelas på olika sätt vilket ger en haltande kostnadsbild.

1.2 Kostnadsfördelningsmodellen är inte anpassad till redovisningskrav

Den tillämpade kostnadsfördelningsmodellen möjliggör inte jämförelse av kostnader på lägre nivå än resultatområde. Det går inte att se kostnaden per produktområde eller produkttyp, vilket minskar transparensen vid avgiftssättning. Modellen är inte heller anpassad till de nya kraven på att redovisa kostnader per prestation. Lantmäteriet finansierar kostnader för ”tillhandahållande” enbart med avgifter medan ”förvaltning” respektive ”uppbyggnad” delvis finansieras med anslag. Dessa begrepp är emellertid inte tydligt definierade, vilket medför risk att kostnadsfördelningen inte blir konsekvent. Det är särskilt viktigt med tydliga definitioner då det rör sig om olika finansieringskällor.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Lantmäteriet utvecklar sin ekonomimodell och inför mer enhetliga principer för fördelning av samkostnader. Lantmäteriet bör även fördela samtliga kostnader på lägre nivå än resultatområde, vilket krävs för att kunna fördela kostnaderna per prestation. En utvecklad kostnadsfördelningsmodell skulle även möjliggöra bättre underlag för avgiftssättning.



2. Avgiftsfinansierad verksamhet och avgiftssättning

Riksrevisionen har granskat avgiftssättningen vid I-divisionen och redovisningen av den avgiftsfinansierade verksamheten i årsredovisningen.

För Lantmäteriets avgiftsfinansierade verksamhet ställs ett antal krav i regleringsbrev mm:

- Full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen.
- Att enligt regleringsbrevet ”*med hög prioritet verka för att uppnå ekonomisk balans inom respektive verksamhet och avgiftssystem*”.
- Därutöver får den s.k. användarfinansieringen, dvs. hur stor andel av Lantmäteriets förvaltnings- och utvecklingskostnader som täcks med avgifter, högst uppgå till 250 mnkr.
- Verksamheten vid I-divisionen ska även ta hänsyn till att ”*användningen av den grundläggande informationen ska öka och komma till nytta hos fler användare och inom fler användningsområden*”.

2.1 Bristande transparens i underlag till avgiftssättningen

Som konstaterats ovan möjliggör Lantmäteriets modell för kostnadsfördelning redovisning av kostnader på resultatområdesnivå, men inte på produktområde eller liknande. Detta beror bland annat på att en stor del av kostnaden för systemutveckling och ajourhållning inte kan relateras till separata produkter. Av redovisningen går det således inte att se den totala kostnaden inklusive indirekta kostnader per produkt eller produktområde.

Vid avgiftssättning ska Lantmäteriet ta hänsyn till de krav och övergripande mål som nämns ovan. Myndigheten följer marknadsutvecklingen och har som utgångspunkt att ändra avgifterna så lite som möjligt. I samrådsunderlag med ESV redogör Lantmäteriet främst för de förändringar som görs av olika avgifter. Dokumenterade underlag saknas för hur Lantmäteriet har kommit fram till nuvarande avgifter och hur hänsyn har tagits till mål och krav.

Riksrevisionen bedömer att Lantmäteriet bör utveckla sina underlag till prissättning. Exempelvis genom att redovisa avgifter och intäkter, utfall och prognos tillsammans med statistik över användning per produktområde eller liknande. Syftet är att öka transparensen i hur målen prioriteras för respektive produktgrupp samt säkerställa en prissättning i linje med regeringens krav.

Rekommendation

Lantmäteriet *rekommenderas* att förtydliga beslutsunderlagen för prissättning.



2.2 Redovisning av avgiftsfinansierad verksamhet i årsredovisningen bör utvecklas

Som framkommit ovan gäller flera krav och mål för den avgiftsfinansierade verksamheten. Riksrevisionen bedömer att Lantmäteriet, utifrån de krav som ställs i Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), bör utveckla redovisningen och analysen av den avgiftsfinansierade verksamheten i årsredovisningen. Lantmäteriet bör tydligare redovisa hur de övergripande målen har tolkats, vilka åtgärder som har vidtagits samt analysera utfallet. Detta gäller särskilt för målet om att uppnå en ekonomi i balans per verksamhet samt vilka åtgärder som vidtagits på respektive område för att komma tillrätta med underskott eller överskott. Redovisningen inklusive motiv och analys av användarfinansieringen bör också förtydligas i resultatredovisningen.

För tjänsteexport gäller en särskild förordning, vilken ställer krav på att såväl årets resultat som verksamhetens balanserade resultat redovisas.

Metrias verksamhet bör särredovisas då denna verksamhet sannolikt kommer att bolagiseras.

Rekommendation

Lantmäteriet *rekommenderas* utveckla redovisningen och analysen av den avgiftsfinansierade verksamheten i årsredovisningen samt att se över hur överskådligheten kan förbättras.

3. Löneprocessen

Den 1 juni 2008 övertog Skatteverket Lantmäteriets lönehantering. Från och med maj 2010 sköter Skatteverket även en del av personaladministrationen åt Lantmäteriet. Detta innebär att Skatteverket skriver anställningsprotokoll och anställningsbevis åt Lantmäteriet för all personal förutom delar av division F som skriver sina egna.

Riksrevisionen har granskat ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriet och Skatteverket, löneprocessen med fokus på hantering av fasta data, behörigheter, kontroll och uppföljning. Granskningen har utförts både på Lantmäteriet och på Skatteverket.

3.1 Bristande hantering och registrering av fasta data

För att minska risken för medvetna och omedvetna fel är det viktigt med tvåpersonershantering vid registrering av fasta data i systemet. Riksrevisionens granskning visar att tvåpersonershantering inte tillämpas vid registrering av alla fasta data. Vid exempelvis registrering av fasta lönetillägg är det samma person som registrerar uppgifter och kontrollerar att inlagda uppgifter är korrekta.

Skatteverket registrerar fasta data såsom lön, lönetillägg och semester utifrån uppgifter på blanketten ”arbetsprotokoll” för delar av personalen på division F. Blanketten saknar underskrift av beslutande chef.

För all personal utom vissa delar av division F sköter Skatteverket beslutsskrivningen åt Lantmäteriet. Detta innebär att Skatteverket upprättar



och skriver anställningsprotokoll, anställningsbevis och samråd. Skatteverket kontrollerar att behörig chef har fattat beslut om anställningen mot den delegationsordning som är registrerad i systemet, men kontrollen dokumenteras inte.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att tvåpersonershantering införs för all registrering av fasta data. Registrering av fasta data bör grundas på dokumenterade beslut av behöriga chefer. Kontroller av att behörig chef beslutat bör dokumenteras.

3.2 Brister i kontroller och dokumentation

Skatteverket registrerar behörigheter i Palasso utifrån skriftliga blanketter från Lantmäteriet. Blanketterna ska vara undertecknade av ansvarig chef på Lantmäteriet. Skatteverket utför inga kontroller av att det är ansvarig chef som undertecknat blanketten. Vid Riksrevisionens stickprovsgranskning noterades att personer på Lantmäteriet tilldelat sig själva utökade behörigheter i systemet.

Lantmäteriet har ett stort antal timanställda. Anställningsbevis ska alltid finnas även för timanställda. Det gäller oavsett tidsperiod för arbetet. Vid Riksrevisionens stickprovsgranskning noterades att i vissa fall saknades underskrift av beslutande chef på anställningsbeviset och för ett antal fall saknades även anställningsbevis.

Vissa timanställda kommer endast in och arbetar under sommarmånaderna. Flera av dessa är barn till chefer på Lantmäteriet. Vid stickprovsgranskningen noterades att det ibland var föräldrarna som beslutat om anställning och i vissa fall även attesterat deras timredovisning som är underlag för löneutbetalningen. Skatteverket utför inga kontroller av vem som undertecknat anställningsbeviset eller timredovisningen.

Rekommendation

Skatteverket bör endast göra förändringar av behörigheter i systemet grundat på blankett undertecknad av överordnad chef. Lantmäteriet bör se över nuvarande kontroll- och dokumentationsrutiner för att säkerställa god intern kontroll.

Lantmäteriet bör ha som obligatorisk rutin att chefer inte godkänner anställning av närstående eller attesterar närståendes arbetade timmar.



3.3 Långtgående muntlig delegering och bristande underlag

Vid Riksrevisionens stickprovsgranskning uppmärksammades två överenskommelser som tecknats mellan Lantmäteriet och två arbetstagare. Överenskommelserna avser uppsägning av anställning på egen begäran mot ersättning. I båda fallen har besluten fattats av en affärsområdeschef och grundar sig på en muntlig delegering. Beslutsgång och motiv till vald lösning har inte dokumenterats av Lantmäteriet.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Lantmäteriet tydligt dokumenterar beslut om delegering av beslut till underordnad chef.

4. Leverantörsfakturarutinen

Riksrevisionen har granskat Lantmäteriets rutiner avseende elektronisk fakturahantering. Sedan 1 februari 2010 hanteras Lantmäteriets leverantörsfakturer av Skatteverket, som enligt avtal ansvarar för att hantera arbetsuppgifter i enlighet med Lantmäteriets regler och riktlinjer. Granskningen har gjorts både hos Skatteverket och hos Lantmäteriet.

4.1 Brister i behörighetsrutiner

Det elektroniska fakturahanteringssystemet innebär att fakturer fördelas för attest elektroniskt i organisationen. Lantmäteriet har delegerat rätten att attestera kostnader för myndighetens räkning till chefer på divisions- och enhetsnivå genom s.k. delegeringsparagrafer. Chefer på lägre nivå tilldelas begränsad attestbehörighet av överordnad chef. Behörigheterna registreras i fakturahanteringssystemet av Skatteverket utifrån ifyllda blanketter från Lantmäteriet. Blanketterna ska vara undertecknade av närmaste överordnad chef. Vid Riksrevisionens stickprovsgranskning noterades att personer på Lantmäteriet tilldelat sig själva utökade behörigheter i systemet. Skatteverket utför inga kontroller av att det är ansvarig chef som undertecknat blanketten.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Lantmäteriet inför rutiner som säkerställer att Skatteverket endast gör förändringar av behörigheter i systemet grundat på blankett undertecknad av överordnad chef eller alternativt avstämt mot delegeringsparagraf. Lantmäteriet bör se över nuvarande kontroll- och dokumentationsrutiner för att säkerställa god intern kontroll.



4.2 Kontrollsystemet behöver förstärkas

I dagsläget görs inga regelbundna kontroller av förfallna, ej betalda poster i systemet. Lantmäteriet riskerar därmed förseningsavgifter och räntor och saknar en överblick över svaga länkar i attestkedjan. Myndigheten kontrollerar inte heller att bokföringens verifikationsnummerserier är obrutna. Brott i verifikationsnummerserierna kan tyda på oegentligheter.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Lantmäteriet arbetar fram fungerande kontroll- och uppföljningsrutiner i fakturahanteringssystemet.

Ansvarig revisor Anne Bryne har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Anna Märta Krabb har varit föredragande.

Anne Bryne

Anna Märta Krabb

Kopia för kännedom:

Regeringen

Miljödepartementet