

Sveriges riksbank

Fullmäktiges revisionsfunktion Rapport Sedelutbytet

KPMG AB
2016-02-26

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Mål och ansats	1
1.3 Omfattning och avgränsning	1
1.4 Genomförande och rapportdisposition	2
1.5 KPMGs referensram	2
1.6 Definition intern styrning och kontroll	2
2. Iakttagelser och kommentarer från genomförd granskning	3
2.1 Kapacitet	3
2.2 Inlösen	5
2.3 Internrevisions granskningar på området	5
Bilaga	
A. Intervjuer och dokumentation som ingått i granskningen	7
B. Kontantflödet, bild	8

Sammanfattning

Utleveranser av nya sedlar från och med 1 oktober 2015 har fungerat väl och gått snabbare än prognostiserat. Detaljplaneringen av sedelutbytets etapp 2 2016 är inledd. Denna etapp kommer att kräva mer resurser på grund av att större volymer är föremål för utbyte. Erfarenheter från etapp 1 kommer att beaktas och verksamheten och projektet bör därmed ha goda förutsättningar att klara etapp 2 på ett bra sätt.

Revisionsfunktionens bedömning är att det finns risker kopplat till sedelutbytet. Riksbanken är väl medvetna om dessa risker och för många av dem finns handlingsplaner framtagna. Vår bedömning är att den största risken är kopplad till kapacitet och då främst personalresurser.

Internrevisionen har behövt göra omprioriteringar i 2015 års plan som påverkar omfattningen på det arbetet som utförs inom kontanthanteringsområdet. Vår bedömning är att det arbete som internrevisionens gör på området håller en god kvalitet. Vår utvärdering visar också att verksamheten vidtar åtgärder utifrån internrevisionens rapportering.

Våra detaljerade iakttagelser och bedömningar redovisas i rapporten nedan tillsammans med rekommendationer.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Nya sedlar har utformats och en ny valör har kompletterat sedelserien. De nya sedlarna introduceras med start 2015. I samband med detta kommer utbyte och destruktion av utgående sedelserier att genomföras. Viktiga delar i utbytet utförs av leverantörer till Riksbanken. Utbyte av sedlar kan öka riskerna för t.ex. penningtvätt och andra oegentligheter. Sedelutbytet sker inom ramen för det normala flödet. Första fasen av utbytet startade 1 oktober 2015 medan den andra fasen inleds i oktober 2016.

1.2 Mål och ansats

På uppdrag av fullmäktige vid Riksbanken har KPMG granskat intern styrning och kontroll kring utbytet¹ av sedlar. I granskningen ingår även rutiner för styrning av leveranser² till och från extern part samt bedömning av den granskning som Riksbankens internrevisionsavdelning gör på området.

1.3 Omfattning och avgränsning

Vi har genomfört en översiktlig utvärdering där avsikten har varit att identifiera de mest väsentliga förbättringsmöjligheterna avseende intern styrning och kontroll avseende sedelutbytet. Det har då varit ofrånkomligt att inkludera delar av den normala kontanthanteringsverksamheten.

¹ Se bilaga 1 för precisering av revisionsområdet och berörda aktörer.

² Leveranser avser gamla sedlar som kommer tillbaka till Riksbanken och nya sedlar som går ut från Riksbanken.

Internrevisionens granskningar av kontanthantering under 2014 och 2015 har varit föremål för bedömning.

Vårt arbete baseras främst på information som funnits tillgänglig till och med oktober 2015 och har genomförts främst utifrån Riksbankens perspektiv.

I vår utvärdering har inte ingått:

- Transporter av sedlar till och från Riksbanken
- Bedömning av totalkostnaden för utbytet

1.4 Genomförande och rapportdisposition

Utvärderingen har omfattat faktainsamling och analys av relevant dokumentation. Intervjuer har genomförts med representanter från Riksbankens organisation för kontanthantering, projektet kopplat till sedelutbytet samt VD:n för BDB Bankernas Depå AB (BDB).

Utifrån insamlad information har sedan analys och utvärdering gjorts som leder fram till de iakttagelser, bedömningar och rekommendationer som lämnas i denna rapport.

Granskningen har utförts av Katarina Oebius och Marie Jernström under oktober – november 2015.

1.5 KPMGs referensram

- Vedertagna ramverk för intern styrning och kontroll, främst COSO³-ramverket
- Erfarenhet av hur andra organisationen arbetar med processer och logistik generellt.

1.6 Definition intern styrning och kontroll

Enligt 1§ Riksbankslagen ska direktionen säkerställa att det vid Riksbanken finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt vilket innebär att den bedrivs:

- Effektivt,
- Enligt gällande rätt,
- Med en tillförlitlig och rättvisande redovisning
- Med god hushållning med statens medel

³ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

2. Iakttagelser och kommentarer från genomförd granskning

I samband med vår granskning har fokus varit att identifiera brister eller risker i sedelutbytet etapp 1. Under vårt arbete har vi fångat upp exempel där höga risker hanterats, beslut tagits som underlättat arbetet för involverade aktörer samt proaktivt arbete. För att nämna några:

- Utbytet upplevs gå snabbare⁴ än prognostiserat och alla aktörer är medvetna om att det är marknaden som styr takten.
- Riksbankens kommunikation kring sedelutbytet har varit genomtänkt, omfattande och med framförhållning.
- Utleveranserna av nya sedlar har fungerat bra ur både Riksbankens och BDB:s perspektiv.
- Det finns en hög riskmedvetenhet i linjen och i projektets organisation. Höga risker har identifierats, kommunicerats internt och hanterats.
- För att klara av inflödet av gamla sedlar har Riksbanken förlängt öppettiderna samt ökat antalet tillfällen för inlämning av makulatur.

Sammantaget bedömer vi mot bakgrund av ovan, att det bör finnas goda förutsättningar inför etapp 2. Detaljplanering för etapp 2 är initierad.

Därutöver har vi ett par iakttagelser där vi bedömer att åtgärder bör beaktas inför etapp 2.

2.1 Kapacitet

In- och utleveranser

Iakttagelse

Till följd av lång hanteringstid vid inleveranser av nya sedlar för lagerhållning minskar mottagningskapaciteten för inleveranser från värdebolagen. Till följd av ändringar i sedeltillverkarens leveransplan anhopades leveranser av nya sedlar i etapp 1. Detta påverkar inleverans av gamla sedlar och makulatur vilket medförde att transporter blev nekade tillträde och fått vända tillbaka. Detta ger negativa effekter i flera led då övriga berörda aktörer har försäkringstekniska begränsningar kopplat till lagervärde.

Ovan nämnda iakttagelse skulle kunna ge en ökad risk i etapp 2, då en större mängd sedlar kommer hanteras. Denna risk är verksamheten väl medveten om och har redan gjort justeringar och planerar för ytterligare åtgärder vilka är under förankring med verksamhetsledningen. Enligt Riksbanken är även prognosen att de nya sedlarna i etapp 2 kommer att vara levererade till Riksbanken i god tid inför utbytet och inte ge upphov till ovan beskrivna effekter.

⁴ Vid granskningstillfället

Rekommendation

Inleveranserna från värdebolagen får av säkerhetsskäl inte styras, varför Riksbanken endast kan påverka inflödet av nya sedlar för lagerhållning. Inflödet av nya sedlar påverkar den normala verksamheten endast initialt. Vi rekommenderar att Riksbanken i god tid före etapp 2 beslutar om hur inflödet av nya sedlar ska hanteras för att minimera störningar för övriga aktörer samt följer prognosen för inleveranser från sedeltillverkaren.

Personalsituation

Iakttagelse

Bemanningen är ansträngd och problemet förväntas bli större inför etapp 2 om inga åtgärder vidtas. För att klara verksamheten och skapa flexibilitet har konsulter anlåtts. Tf. enhetschef kontantförsörjning arbetar brett och intensivt med denna fråga.

Vid granskningstillfället utgjorde konsulter drygt 35 % av bemanningen. Dessa används främst inom inlösen men även för makulering. För att minska risken med att använda konsulter, t.ex. risk för felaktigt beslut⁵, har dessa inte attesträtt eller rätt att verifiera utbetalningar kopplat till inlösen. Konsulterna avlastar men flödet får anpassas vilket kan medföra ökad arbetsbelastning för den egna personalen.

Det finns en ordinarie systemförvaltare för relevanta system. Den backup som finns täcker endast 60-70% av behovet för hålla verksamheten igång med önskad kapacitet. I samband med utbytet var beredskapen höjd genom att leverantören av systemet ökade sin tillgänglighet för Riksbanken. Tf. enhetschef kontantförsörjning är medveten om risken och dess konsekvenser.

Rekommendation

Genom konsultberoendet kan det finnas en risk att det institutionella minnet blir svagare, att kompetensöverföringen inte fungerar tillfredställande samt för ökade risker i en redan känslig verksamhet. Vår bedömning är att Riksbanken behöver fokusera på hanteringen av personalsituationen vid enheten för kontantförsörjning för att ha en lösning färdig till etapp 2.

I och med den komplexa tekniska lösningen rekommenderar vi att Riksbanken fokuserar på att hanterat systemförvaltarfrågan utan fördröjning. Detta för att även den normala driften ska säkerställas.

Långa handläggningstider makulatur

Iakttagelse

Det är viktigt att makulaturens liggetider inte är långa. Inkommen makulatur har haft liggetider som uppgått till 10 månader, bland annat till följd av hanteringen av ökande inlösenärenden. Tf. enhetschef kontantförsörjning har prioriterat att komma i fas med makuleringsarbetet varför liggetiderna per november arbetats ner till 6 veckor. Riksbanken har fyra maskiner och för att uppnå full makuleringskapacitet krävs sex personer. Idag bemannas makulaturen av en konsult

⁵ Myndighetsutövning

och resterande är egen personal. Det finns planer att på ta in ytterligare en konsult för att säkerställa makulaturens drift.

Långa liggetider avseende makulatur kan försvåra utredning av eventuella differenser som upptäcks vid makulering. För Riksbanken är det även en fråga om trovärdighet mot värdebolagen som erhållit betalning för inlämnade sedlar direkt när de lagts in på lagret. En ytterligare försvårande omständighet är om liggetiderna överstiger den kalendertid för vilken värdebolagen sparar kameraövervakningen som sker i deras verksamhet.

Rekommendation

Vi rekommenderar att Riksbanken tar fram en plan för hur de ska komma ikapp med makuleringen och klara ökad kapacitet inför etapp 2.

2.2 Inlösen

Iakttagelse

Bankerna och allmänheten har möjlighet att lösa in ogiltiga sedlar på Riksbanken utan tidsbegränsning. Vid granskningstillfället bedömde tf. enhetschef kontantförsörjning att status avseende inlösen var tillfredställande med befintlig bemanning. Huvudorsaken till att det finns ett behov av sex konsulter i denna fas av sedelutbytet är inströmningen av gamla sedlar som blev inaktuella innan det stora sedelutbytet påbörjades (50-lapp och 1000-lapp utan silverband). Allmänheten hann inte med att byta in dessa sedlar inom angivet tidsspänn. Hanteringen är tidskrävande för ärenden med belopp överstigande 10 tkr. Verksamheten förväntar sig en stor anstormning när de gamla sedlarna blir ogiltiga. Riksbanken har vidtagit vissa åtgärder som en förberedelse genom framtagning av en plan för att kunna utöka inlösenhanteringen.

Internrevisionens granskning av inlösenärenden som rapporterades i början av 2015 visade på flera brister. Internrevisionen har genomfört en utökad uppföljning, parallellt med verksamhetens förbättringsarbete. Uppföljningen är inte formellt avrapporterad men internrevisionens bedömning är att verksamheten har vidtagit viktiga åtgärder kring lokaler, organisation och rutiner för inlösenärenden.

Rekommendation

Vi rekommenderar att Riksbanken följer utvecklingen av inlösenärenden för att ha en beredskap och kunna anpassa rutinen och bemanningen, både avseende egna och externa resurser.

2.3 Internrevisions granskningar på området

Iakttagelse

I internrevisionsplanen för 2015 ingår fyra granskningar inom kontanthanteringsområdet. Internrevisionen har inte haft tillgång till den omfattning av resurser som planen för 2015 bygger på. Detta beror bland annat på uppsägningar och föräldradedighet samt tillkommande granskningar på andra områden som påverkar planerat granskningsarbete inom kontanthanteringsområdet. Internrevisionen har därför fått prioritera om inom planen så att två granskningar startas 2015 med avrapportering 2016 och en skjuts över helt till 2016. Det fjärde

delområdet blev föremål för en utökad uppföljning varför den planerade granskningen skjuts till 2016. Direktionen, internrevisionens uppdragsgivare, har fattat beslut om ändringar och fullmäktige har informerats.

Vårt stickprov om två granskningar, inklusive uppföljning som gjorts, visar att internrevisionens arbete följer en etablerade process och är dokumenterat på ett sådant sätt att det enkelt går att följa. Vidare är iakttagelser och slutsatser underbyggda.

Vår bedömning är att rimliga prioriteringar görs och hanteras enligt fastställda rutiner. Arbetet som genomförs håller en bra kvalitet.

Rekommendation

Vi lämnar inga rekommendationer.

Anders Thunholm
Partner

Katarina Oebius
Granskningsansvarig revisor

Bilaga A

Granskningen har omfattat genomläsning av relevant dokumentation, viss verifiering samt intervjuer med nyckelpersoner:

Intervjuer

Intervjuerna har genomförts med följande roller inom Riksbanken.

Befattning
Chef avdelningen för betalningssystem och kontanter
Tf. enhetschef kontantförsörjning
Projektledare sedelutbytet
Delprojektledare kommunikation
VD BDB
Säkerhetschef
Chef internrevisionen
Internrevisor vid Riksbanken

Källförteckning

Dokumentation som inhämtats och ingått i granskningen på olika sätt:

Projektdokumentation sedel- och myntutbytet

Granskningsdokumentation internrevisionen:

- *Revisionsplan 2015*
- *Granskning Ny sedelserie 2014 inkl. uppföljning*
- *Granskning Inlösenärenden 2014, utökad uppföljning 2015 (ej formellt avrapporterad)*

Kontantflödet vid utbytet

