



Polismyndigheten

Revisionsrapport – Årsredovisning 2015

Riksrevisionen har granskat Polismyndighetens årsredovisning, daterad 2016-02-19. Syftet har varit att bedöma om:

- årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad i enlighet med gällande regelverk,
- den ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet, finansiering och finansiella ställning,
- resultatredovisningen är förenlig med övriga delar,
- ledningen efterlevt de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster, samt
- huruvida det framkommit något som tyder på att ledningen inte följt förordningen om intern styrning och kontroll i sin bedömning av intern styrning och kontroll.

Riksrevisionen har lämnat en upplysning av särskild betydelse i anslutning till uttalandet om ledningens efterlevnad av de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster. Vi vill därför fästa ledningens uppmärksamhet på nedanstående samt andra iakttagelser från revisionen.

Vi har införskaffat en förståelse av den interna styrningen och kontrollen som bedömts vara relevant för revisionen för att kunna utforma ändamålsenliga revisionsåtgärder. Vår förståelse av den interna kontrollen är därmed begränsad och syftar inte till att uttrycka en åsikt om effektiviteten i myndighetens interna styrning och kontroll. De punkter som framgår i revisionsrapporten är sådana iakttagelser som vi har identifierat under revisionen och som bedömts vara tillräckligt viktiga att rapportera till ledningen.

Riksrevisionen önskar information senast 2016-06-20 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

I årsredovisningen redovisar Polismyndigheten utfallet för de avgiftsfinansierade verksamheterna. Vissa av Polismyndighetens avgiftsbelagda verksamheter redovisar betydande underskott. Då det råder osäkerhet kring vilka ekonomiska mål som gäller för verksamheterna har Polismyndigheten inte getts möjlighet att efterleva det övergripande målet om full kostnadstäckning.

Enligt regleringsbrevet ska Polismyndigheten analysera och redovisa resultatet av sin verksamhet. Särskild vikt ska i redovisningen läggas vid ingripandeverksamheten, brottsutredningsverksamheten och den brottsförebyggande verksamheten. I årsredovisningen saknas resultatbedömning för ingripande- och brottsförebyggande verksamhet. Bedömningen av brottsutredningsverksamheten är för onyanserad då den främst baseras på två mått. Motstridigheter i resultat har inte analyserats eller kommenterats tillräckligt.

Polismyndigheten anlitar ett bolag för service och underhåll av Polismyndighetens helikoptrar. Polismyndigheten erlägger betalningar i förskott avseende framtida underhåll. Riksrevisionen konstaterar att det föreligger brister i de kontroller som bör göras vid avräkning av förskott och att de underlag som ligger till grund för avräkningarna är bristfälliga. Anskaffningar av fem hydraulaggregat till helikopterverksamheten har inte gjorts i enlighet med LOU. Anskaffningarna har inte heller lånefinansierats, aktiverats samt registrerats i Polismyndighetens anläggningsregister.

Vid Riksrevisionens granskning kunde Polismyndigheten inte uppvisa delegationsbeslut för de personer som beslutar om löner och avregistreringar av omatchade böter. Detta kan innebära att personal inom Polismyndigheten har fattat ekonomiska beslut utöver sina befogenheter.

1 Avgiftsfinansierad verksamhet

Polismyndigheten har under 2015 påbörjat ett omfattande utvecklingsarbete avseende den avgiftsbelagda verksamheten. I tabellen för avgiftsfinansierad verksamhet på sidan 50 i årsredovisningen presenteras det ekonomiska utfallet för Polismyndighetens olika avgifter. Presentationen i tabellen följer den mall som finns i Polismyndighetens regleringsbrev.

Offentligrättslig verksamhet

De avgifter som Polismyndigheten tar ut inom offentligrättslig verksamhet disponeras antingen av Polismyndigheten eller redovisas mot inkomsttitel.

I årsredovisningen på sidan 50 redovisas att den offentligrättsliga verksamheten där Polismyndigheten inte disponerar intäkterna har bedrivits med ett betydande underskott. Kostnaderna för verksamheten finansieras dock med Polismyndighetens anslagsmedel vilket innebär att det inte uppstår något verkligt ekonomiskt över- eller underskott inom Polismyndigheten avseende denna verksamhet.

ESV tar upp problematiken med den här typen av presentation i sin rapport Styrning av offentligrättsliga avgifter (ESV 2013:53).

Rekommendation

Riksrevisionens rekommendation från föregående år, i rapport dnr 32-2014-0770, om att Polismyndigheten i dialog med Regeringskansliet bör förbättra förutsättningarna för Polismyndighetens redovisning av offentligrättsliga avgifter och därtill hänförliga kostnader kvarstår.

Stämningmannadelgivning

Polismyndigheten utför delgivningsverksamhet t.ex. åt domstolsväsendet. Verksamheten finansieras genom att Polismyndigheten får disponera de avgifter som tas ut för verksamheten. Avgiftens storlek om 1 000 kr har fastställts av regeringen i delgivningsförordningen (2011:154). I förordningen hänvisas även till att 11-14 §§ avgiftsförordningen (1992:191) ska gälla.

Delgivningsverksamheten har gått med betydande underskott under en längre tid och den avgiftshöjning som regeringen beslutade om 2011 har inte medfört någon förbättring av verksamhetens finansiella resultat. Detta innebär att verksamheten i princip finansieras genom att belasta myndighetens räntekonto. Att finansiera en verksamhets underskott genom att belasta räntekontot kan vara en temporär lösning men avseende

delgivningsverksamheten finns det för närvarande inte förutsättningar för att få verksamheten i ekonomisk balans.

Så vitt Riksrevisionen har kunnat finna har regeringen inte explicit angett att verksamheten ska genomföras med full kostnadstäckning men samtidigt finns det inget som reglerar hur verksamheten ska finansieras i de fall den av regeringen beslutade avgiften inte täcker kostnaderna.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Polismyndigheten att i dialog med Regeringskansliet undersöka hur verksamheten ska finansieras över tid.

Utbildning av ordningsvakter

För finansiering av Polismyndighetens uppdragsverksamhet att utbilda ordningsvakter gäller avgiftsförordningens (AF) regler. Av 5 § AF framgår att avgifterna ska beräknas så att intäkterna täcker verksamhetens kostnader.

Vid Riksrevisionens tidigare granskningar av uppdragsverksamheten har det framkommit att redovisningen av kostnader hänförliga till verksamheten inte redovisats enligt samma principer hos de tidigare polismyndigheterna. Under 2015 har detta åtgärdats och Polismyndigheten har nu en enhetlig metod för att beräkna dessa kostnader där utgångspunkten är nedlagd tid och ett uppskattat antal deltagare vid kurserna. Vid årets granskning har Polismyndigheten dock inte kunnat presentera underlag som verifierar nedlagd tid och antalet deltagare.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten säkerställer att uppskattningar och väsentliga uppgifter vid beräkning av det ekonomiska utfallet för de olika avgiftsbelagda verksamheterna går att styrka på ett transparent och lättillgängligt sätt.

2 Resultatredovisning

Avsaknad av viss resultatredovisning

Enligt regleringsbrevet ska Polismyndigheten analysera och redovisa resultatet av sin verksamhet. Särskild vikt ska i redovisningen läggas vid ingripandeverksamheten, brottsutredningsverksamheten och den brottsförebyggande verksamheten.

Polismyndigheten lämnar i årsredovisningen ingen resultatbedömning för den brottsförebyggande verksamheten.

För den brottsförebyggande verksamheten lämnas uppgifter om anmälda brott och utsatthet för brott redovisas, men det görs ingen resultatbedömning och inga andra mer närliggande resultatindikatorer eller prestationer redovisas.

För ingripandeverksamheten saknas en resultatbedömning. De uppgifter som redovisas är inte resultat utan snarare inflödesuppgifter i form av inkomna 112-samtal och upprättade händelserapporter. Polismyndigheten redovisar t.ex. inte hur många ingripanden som görs eller hur lång tid det tog från inkomna samtal/registrerad händelserapport till ingripande. Det borde dessutom vara möjligt att ta fram resultatindikatorer även för brottsförebyggande- och ingripandeverksamheten.

Polismyndigheten uppger att migrantsituationen och terrorhoten har påverkat verksamheten och då särskilt ingripandeverksamheten. I avsnittet om ingripandeverksamheten framgår dock inte hur verksamheten eller resultatet mer konkret har påverkats. Vidare framgår inte vilka delar av ingripandeverksamheten som prioriterats bort och inte heller hur mycket resurser som har undantagits. Det saknas även information om hur mycket ingripandebrotten minskat under 2015. Sådan information bedöms som relevant eftersom många ingripandebrott ökar vid ökad polisiär aktivitet. Det framgår vidare att transporter av asylsökanden har föranlett kostnader för Polismyndigheten. Det lämnas däremot ingen uppgift om hur mycket detta har kostat.

Bedömningen av resultat är i vissa delar för onyanserad

Polismyndigheten bedömer resultatutvecklingen för utredningsverksamheten som oförändrad. Detta baseras framför på allt två mått: utredningsandel¹ och lagföringskvot². Utredningsandelen är oförändrad och lagföringskvoten har ökat marginellt.

Polismyndigheten kommenterar dock inte, i samband med resultatbedömningen, att årets och förra årets antal utredningar är betydligt lägre än tidigare år. På sidan 27 samt vid en analys av tabellerna i bilagorna till årsredovisningen framgår att utredningsandelen under 2010–2015 har minskat från att inledningsvis ligga på knappt 37 procent till att under de två senaste åren ha minskat till drygt 29 procent.

Polismyndigheten har genomfört förändringar i sättet att göra beräkningar jämfört med tidigare år. Utredningsandel har ersatt redovisningsandel³ och lagföringskvot har utökats till att även omfatta förundersökningar som letts av Åklagarmyndigheten.

De nya måtten bedömer Riksrevisionen inte som tillräckliga för att kunna bilda bas för en resultatbedömning av utredningsverksamheten. Även om dessa två mått har varit

¹ Andel ärenden redovisade till åklagare av bearbetade ärenden.

² Andel positiva lagföringsbeslut av beslutade brottsmisstankar.

³ Andel ärenden redovisade till åklagare av avslutade ärenden.

oförändrade jämfört med förra året finns det andra redovisade uppgifter som visar en negativ utveckling och som därför skulle behöva kommenteras tydligare i samband med resultatbedömningen. Det gäller exempelvis att det är större andel ärenden som läggs ned och mindre andel ärenden som bearbetas samt redovisas till åklagare.

- Nedläggningsandelen⁴ har ökat med 3,3 % (från 84,4 % till 87,2%) dvs. en större andel ärenden läggs ned.
- Antalet ärenden redovisade till åklagaren har minskat med 5,4 % sedan föregående år.
- Bearbetade ärenden har minskat med 6,1 % sedan föregående år.

Om Polismyndigheten hade använt sig av tidigare års resultatmått hade resultatutvecklingen bedömts som negativ. Resultatindikatorn redovisningsandel⁵, så som den beräknats tidigare år, lyfts inte fram i årets årsredovisning. Utifrån Riksrevisionens beräkningar har redovisningsandelen minskat med 9,4 % under 2015 (från 13,9 % till 12,6 %). Även med det nya beräkningssättet har redovisningsandelen minskat med 6,7 % (från 13,4 % till 12,5%).

Polismyndigheten har i flertalet fall avstått från att utförligt kommentera flera indikatorers utveckling då dessa inte bedömts påverka bedömningen av utredningsresultatet. Riksrevisionens bedömning är att sådant som kan framstå som motstridigheter i resultaten bör kommenteras och analyseras utförligare. Resultatbedömningen skulle i större grad behöva baseras på fler än två indikatorer eller ha en analys av de risker som finns med att primärt basera resultatbedömningen på de nya resultatindikatorerna.

Lagföringskvoten används som en indikator på utredningarnas kvalitet. För att kunna använda lagföringskvoten som ett kvalitetsmått bör Polismyndigheten även kunna verifiera kvalitén på de ärenden som inte redovisas till åklagare, dvs. på de nedlagda ärendena. Något sådant kvalitetsarbete har dock inte gjorts.

Även om ingen resultatbedömning görs för brottsförebyggande- eller ingripandeverksamhet, framgår av årsredovisningen att ”det är Polismyndighetens uppfattning att det brottsförebyggande arbetet i kombination med en flexibel ingripandeverksamhet bidrar till att förhindra att brott begås.” Det är oklart vad denna uppfattning baseras på med tanke på att inga egentliga resultat eller resultatbedömningar redovisas för dessa verksamheter.

⁴ Andel nedlagda ärenden av avslutade ärenden.

⁵ Redovisningsandelen har i tidigare årsredovisningar utgjorts av andelen ärenden redovisade till åklagare av inkomna ärenden. Enligt det nya sättet beräknas det som andel ärenden redovisade till åklagaren av avslutade ärenden.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten utvecklar resultatredovisningen av brottsförebyggande verksamhet och ingripandeverksamheten samt nyanserar bedömningen av utredningsverksamheten genom att ta hänsyn till fler parametrar i bedömningen.

3 Polismyndighetens helikopterverksamhet

Polismyndigheten har upphandlat service och underhåll av helikoptrarna av ett företag inom branschen (nedan kallat Bolaget). Bolaget och Polisflyget, som är den avdelning inom Polismyndigheten som ansvarar för helikopterverksamheten, har haft ett långvarigt nära samarbete alltsedan Polisflyget bildades 1964. Det långvariga samarbetet kan medföra att Polismyndigheten känner så stor tillit till leverantören att de förlitar sig på leverantörens kontroller. Riksrevisionen bedömer att denna typ av långvarig nära samverkan kan skapa personbindningar som riskerar utvecklas till jävsliknande situationer.

Brister i den interna styrningen och kontrollen

Riksrevisionen har iakttagit att Polismyndigheten inte har fullständig kontroll över sina tillgångar och att underlagen som ligger till grund för helikopterverksamhetens kostnader är bristfälliga.

Polismyndigheten tillämpar sedan länge en modell som innebär att Polismyndigheten i förskott erlägger betalning avseende framtida underhåll. De månadsvisa inbetalade förskottens storlek baseras på föregående månads flygtid. I avtalet med Bolaget framgår vilket belopp Polismyndigheten ska betala till Bolaget per flygtimme. Avtalet reglerar även när olika komponenter ska underhållas/bytas och till vilket pris det ska ske. Förskotten ska således återspegla underhållskostnaderna per faktisk flygtid.

En del av förskottsbetalningarna är avsedda för andra utgifter än servicekostnader. I avtalet mellan Polismyndigheten och Bolaget benämns denna del *beställningsfondering*. Under 2015 har utbetalningar från beställningsfonden uppgått till ca 3 mnkr.

Utbetalningar initieras av Polismyndigheten genom en beställning som bland annat kan ske muntligt eller via e-post till Bolaget. Bolaget genomför sedan i sin tur anskaffningarna av varan/tjänsten och beskriver anskaffningarna i dokument utformade som fakturor. Dessa dokument samt underliggande fakturor m.m. som visar hur medel har använts skickas emellertid inte till Polismyndighetens ekonomiavdelning utan enbart till Polisflyget. Polismyndighetens ekonomiavdelning har därför inte tagit del av andra underlag än de som rör förskottsbetalningarna samt en årlig sammanställning av uttag

från beställningsfonden. Detta innebär att helikopterverksamhetens kostnader inte hanteras i enlighet med Polismyndighetens ordinarie system och rutiner för kontroller och attester. Sammantaget gör detta att Riksrevisionen bedömer den interna styrningen och kontrollen som svag inom Polisflyget.

Enligt 4§ i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring (FBF) ska en myndighet löpande bokföra alla ekonomiska händelser. Av 13 § FBF framgår att till varje ekonomisk händelse ska det finnas en verifikation, dvs. underlag som styrker den ekonomiska händelsen. Ianspråktagande av forskottsbetalningar utgör sådan ekonomisk händelse som ska bokföras löpande.

I samband med byte av helikoptrar begärde Polismyndigheten att den del av forskotten som inte hade förbrukats skulle återbetalas. För att kunna bedöma hur mycket som skulle återbetalas så har en bedömning/kontroll gjorts av personal från Polisflyget tillsammans med personal från Bolaget.

För att säkerställa att de kostnader och utgifter som avräknas forskotten är korrekta är det viktigt att Polismyndigheten självständigt kvalitetssäkrar vad som har belastat forskotten samt att det finns en insyn från personer utanför Polisflyget. Om kompetens saknas för att göra en sådan kvalitetskontroll bör Polismyndigheten anlita en oberoende part för att verifiera att det som har belastat forskotten är korrekt.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Polismyndigheten att säkerställa att avräkningarna mot inbetalda forskott har blivit korrekta och att kvalitetssäkring av detta görs av Polismyndighetens ekonomiavdelning. Härvid bör det även framkomma underlag som verifierar hur forskotten har använts och som säkerställer en transparent redovisning av faktiska kostnader.

Riksrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten säkerställer att samtliga kostnader för Polisflyget kontrolleras och attesteras i enlighet med Polismyndighetens ordinarie system och rutiner samt att löpande bokföring sker vid avräkning av inbetalda forskott.

Med tanke på det nära och långvariga samarbetet mellan Bolaget och Polisflyget samt de ovan redovisade bristerna bör Polismyndigheten genomföra en riskanalys och bedöma hur bristerna i den interna styrningen och kontrollen ska kunna åtgärdas.

Anläggningstillgångar inom Polisflyget

Under 2015 har Polismyndigheten anskaffat 5 stycken hydraulaggregat för ca 1,5 mnkr med medel ur beställningsfonden. Riksrevisionen har efterfrågat underlag till anskaffningen och då erhållit en offert från Bolaget där aggregaten beskrivs. Underliggande faktura från leverantören har inte inkommit.

Riksrevisionen bedömer att anskaffningen sannolikt utgör en så kallad otillåten direktupphandling eftersom anskaffningen överstiger gränsen för tillåten direktupphandling samt att det inte har framkommit något som tyder på att det finns ett tillåtet undantag i enlighet med vad som föreskrivs i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

Enligt 5 kap. 4 § FÅB ska anläggningstillgångar som används i verksamheten och har en begränsad nyttjandeperiod skrivas av systematiskt över denna period. Enligt Polismyndigheten används de fem aggregaten i Polismyndighetens verksamhet och har en beräknad livslängd på överstigande tre år. De inköpta hydraulaggregaten har finansierats från beställningsfonden och därigenom även direkt kostnadsförts. Riksrevisionens bedömning är att dessa borde ha aktiverats, registrerats i anläggningsregistret och lånefinansierats.

Av 22 § i FBF framgår det att inventering ska ske i den omfattning som bedöms erforderligt. Granskningen visade att det finns tillgångar som inte är förtecknade i anläggningsregistret eller i annan förteckning. Så vitt granskningen har kunnat visa så har ingen inventering skett av dessa tillgångar.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten tillser att upphandling görs i enlighet med LOU. Polismyndigheten bör redovisa samtliga anläggningstillgångar i anläggningsregistret samt genomföra inventeringar där så anses erforderligt. Lån bör också upptas för finansiering av Polisflygets anläggningstillgångar.

4 Avsaknad av dokumenterade delegationsbeslut

I samband med månatlig utbetalning av löner signeras och godkänns Polismyndighetens totala lönelista av sektionschefen för HR-avdelningen. Det saknas dock ett formellt beslut att sektionschefen faktiskt har denna befogenhet.

Riksrevisionen har tidigare i revisionsrapport, dnr 32-2014-0770, behandlat uppbörd och problematiken med att inbetalningar av böter inte kan härledas till någon registrerad bot. I de fall inbetalningen inte kan härledas till en utfärdad bot fattas beslut på berörd region om att ärendet ska avregistreras och att inbetalda medel ska redovisas mot inkomsttitel.

Vid Riksrevisionens granskning kunde Polismyndigheten inte uppvisa att de personer som beslutar om sådana avregistreringar faktiskt har delegerats befogenhet för uppgiften. Detta kan innebära att personal inom Polismyndigheten har fattat ekonomiska beslut utöver sina tilldelade befogenheter.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten tillser att samtliga delegationsbeslut finns dokumenterade.

Ansvarig revisor Kent Gustafsson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Nerina Dzafic har varit föredragande.

Kent Gustafsson

Nerina Dzafic

Kopia för kännedom:

Regeringen

Justitiedepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen