

DNR: 32-2014-0770

RIKSPOLISSTYRELSEN
BOX 12256
102 26 STOCKHOLM

BESLUT: 2015-03-25

Polisväsendets årsredovisning 2014 samt Intern styrning och kontroll

Riksrevisionen har granskat Polisväsendets årsredovisning daterad 2015-02-19. Riksrevisionen har även granskat intern styrning och kontroll i hantering av löner, inköp och upphandlingar samt uppbördshantering. Riksrevisionen vill efter granskningen av årsredovisningen och avlämnandet av revisionsberättelse fästa ledningens uppmärksamhet på nedanstående.

De punkter som framgår i revisionsrapporten är sådana iakttagelser som vi har identifierat under revisionen och som bedömts som så betydande att de bör rapporteras till ledningen. Vissa av nedanstående punkter har tidigare behandlats i Riksrevisionens PM daterade 2013-05-08 och 2014-03-10.

Normalt önskar Riksrevisionen information tillbaka med anledning av våra iakttagelser som rapporteras i en revisionsrapport. Denna revisionsrapport innehåller emellertid iakttagelser om brister i den interna styrningen och kontrollen inom den verksamhet som har övergått till den nya Polismyndigheten. Riksrevisionen avser därför att lämna en kopia på revisionsrapporten till nya Polismyndigheten och i dialog med denna följa upp vilka åtgärder som Polismyndigheten vidtar avseende de nedan beskrivna bristerna. Riksrevisionen emotser att, inom en månad, motta en bekräftelse på att styrelsen har behandlat rapporten. Styrelsen behöver dock inte inkomma med skriftligt svar kring eventuella åtgärder som kan komma att vidtas i den nya Polismyndigheten.

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55
114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE



RIKSREVISIONEN

DNR: 32-2014-0770

RIKSPOLISSTYRELSEN
BOX 12256
102 26 STOCKHOLM

BESLUT: 2015-03-25

Sammanfattning

I årsredovisningen redovisar Polisen utfallet för sin avgiftsfinansierade verksamhet. Redovisningen av den offentligrättsliga verksamheten medför att Polisen idag redovisar ett fiktivt underskott eftersom verksamheten är finansierad med anslagsintäkter. Konsekvensen blir att en läsare som saknar ingående kunskap kan få en felaktig uppfattning av det ekonomiska utfallet. Det finns brister i den ekonomiska styrningen av delgivningsverksamheten vars underskott idag finansieras genom att belasta räntekontot. Polisen rekommenderas att i dialog med Regeringskansliet finna former för hur redovisningen av offentligrättsliga verksamheten kan förbättras samt underställa regeringen frågan hur delgivningsverksamheten ska finansieras.

Polisen redovisar ett ackumulerat underskott för verksamheten att utbilda ordningsvakter. Riksrevisionen kan konstatera att det råder viss osäkerhet kring de kostnader som belastat denna verksamhet då polismyndigheterna inte redovisar kostnader enligt samma principer. Vidare har noterats att inget Avgiftssamråd enligt 7§ Avgiftsförordning (1992:191) har gjorts för verksamheten de senaste två åren.

Polisen anlitar Patria Helicopters AB för service och underhåll av Polisens helikoptrar. Polisen erlägger förskottsbetalning för framtida underhåll som sedan avräknas vid servicetillfällena. Riksrevisionen konstaterar att det föreligger brister i de kontroller som ska göras vid avräkning av förskottsbetalningarna. Polisen rekommenderas att upprätta och fastställa rutiner som säkerställer att avräkning från förskotten och anslagsavräkning sker på korrekt sätt och med rätt belopp.

Därutöver har Riksrevisionen identifierat brister vad gäller Polisens rutiner och i den interna styrningen och kontrollen. Riksrevisionen har under 2014 bland annat granskat ordningsböter och andra böter som redovisas i uppbördsredovisningen. Granskningen visar att Polismyndigheterna inte alltid registrerar utfärdade böter på ett tillfredsställande sätt i det centrala systemet för böter. Detta innebär t.ex. att det blir problem med att härleda ett stort antal inbetalda böter till rätt ärende.

Vidare har brister noterats avseende Polisens upphandlingsrutiner då ett konsultbolag anlits utan en upphandling i enlighet med LOU.

Riksrevisionen har även noterat två felaktiga löneutbetalningar vilka berodde på felaktigt inregistrerad data i Palasso. De kontroller som ingår i den nuvarande lönehanteringsrutinen har inte varit tillräckliga för att identifiera felen.

Som ett led i revisionen har Riksrevisionen begärt att få engagemangsbesked från två finansbolag för att på så sätt verifiera Polisens tillgodohavanden. Polisen har, trots påminnelse till finansbolagen, inte kunnat uppvisa några tillfredsställande engagemangsbesked från något av finansbolagen.

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55
114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE



RIKSREVISIONEN

Avgifter

I tabellen för avgiftsfinansierad verksamhet på sidan 54 presenteras det ekonomisk utfallet för Polisens olika avgifter. Presentationen i tabellen följer den mall som finns i Polisens regleringsbrev.

Offentligrättslig verksamhet där intäkterna inte disponeras

De avgifter som polisen tar ut inom den offentligrättsliga verksamhet som t.ex. tillståndsgivning redovisas och inbetalas mot inkomsttitel dvs. det är intäkter som inte får disponeras av polisen.

Kostnaderna för verksamheten finansieras med polisens anslagsmedel (vilket vid anslagsavräkning genererar motsvarande intäkt av anslag). Sammantaget innebär detta att det inte uppstår något verkligt ekonomiskt över- eller underskott inom den offentligrättsliga verksamheten.

I tabellen på sidan 54 redovisas att denna verksamhet bedrivs med ett betydande underskott. Exempelvis så visar verksamheten Tillståndsgivning ett ackumulerat underskott om ca 1,8 miljarder kronor. Detta underskott är dock ett fiktivt underskott eftersom tillståndsverksamheten är finansierad genom anslagsintäkter. En läsare som inte har ingående kunskap om hur verksamheten finansieras kan emellertid felaktigt få uppfattningen att detta är en verksamhet som näst intill är ofinansierad.

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

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Polisen i dialog med Regeringskansliet förbättrar förutsättningarna för Polisens redovisning av offentligrättsliga avgifter och till de hänförliga kostnaderna. Polisen skulle därigenom kunna få en bättre presentation av verksamhetens intäkter och kostnader.

Stämningmannadelgivning

Polisen utför delgivningsverksamhet åt t.ex. domstolsväsendet. Verksamheten finansieras genom att Polisen får disponera avgifter som tas ut för verksamheten. Avgiftens storlek om 1000 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 markant förbättring av verksamhetens finansiella resultat. I årsredovisningen för 2014 framgår att verksamheten under

DNR: 32-2014-0770

RIKSPOLISSTYRELSEN
BOX 12256
102 26 STOCKHOLM

BESLUT: 2015-03-25

2014 gick med ca 32 mnkr i underskott och att det ackumulerade underskottet för perioden 2007-2014 uppgår till ca 420 mnkr. Detta underskott innebär att verksamheten i princip finansieras genom att belasta myndighetens räntekonto.

Riksrevisionen har noterat att regeringens ekonomiska styrning av delgivningsverksamheten har vissa oklarheter. Så vitt Riksrevisionen har kunnat finna så 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

Att finansiera en verksamhets underskott genom att belasta räntekontot kan vara en temporär lösning men avseende delgivningsverksamheten så finns det för närvarande inte förutsättningar för att få verksamheten i ekonomisk balans. Polisen bör därför underställa regeringen frågan hur verksamheten ska finansieras över tid.

Utbildning av ordningsvakter

Polisens uppdragsverksamhet att utbilda ordningsvakter ska finansieras enligt Avgiftsförordningens regler. I förordningens 5§ framgår att avgifterna ska beräknas så att intäkterna täcker verksamhetens kostnader. I förordningens 7§ framgår även att myndigheten årligen ska samråda med ESV om avgifter som myndigheten tar ut.

I Polisens årsredovisning framgår att verksamheten under 2014 har gått med ett underskott om ca 15 mnkr och det ackumulerade underskottet uppgår till ca 55 mnkr. Polisen har inte samrått med ESV om avgiftens storlek under de senaste två åren.

Vid Riksrevisionens tidigare granskningar av uppdragsverksamheten har det framkommit att redovisningen av kostnader hänförliga till verksamheten inte redovisas enligt samma principer hos polismyndigheterna. Det finns således en viss osäkerhet om de kostnader som presenteras för verksamheten är helt korrekta.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Polisen fastställer centrala riktlinjer så att kostnader som ska belasta avgiftsfinansierad verksamhet är hänförliga till verksamheten och att kostnaderna påförs enligt samma principer oavsett vilken polismyndighet eller region som genomför utbildningen. Därefter bör Polisen samråda med ESV om avgiftens storlek.

Otillåten direktupphandling av konsult

Rikskriminalpolisen (RKP) har sedan 2011 anlitat företaget K-planering AB för att utveckla krisberedskapen inom polisen. K-Planering AB har dels ett grundavtal, dels ett tilläggsavtal med RKP. Enligt avtalen ska K-Planering AB bedriva utveckling av krisberedskap, utveckla krishantering, krisledningsförmåga och operativ förmåga, utbilda och öva krishantering, utveckla hjälpmedel för krishantering samt att leda organisationsutveckling.

Konsultföretaget har anlitats utan upphandling i enlighet med LOU. Uppdraget har i princip avsett en heltidstjänstgöring med ett timpris om 1500 kr exkl. moms under 2014. RKP har stått för samtliga arbetsredskap samt kontorsplats.

De fakturor som utställts från K-planering AB till Polisen har innehållit en kortfattad beskrivning samt antal arbetade timmar och tidpunkt för arbetet. Vid granskningen framkom att personen som kontrollattesterat fakturorna inte har haft kännedom om i vilken utsträckning tjänster har levererats.

Riksrevisionen bedömer det som olämpligt att låta en underordnad assistent utföra kontrollattest avseende förhållanden som attestanten inte har förutsättningar att kunna bedöma.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att:

- Det nuvarande uppdraget som i dag utförs av K-planering AB bör upphandlas i enlighet med LOU om det finns fortsatt behov av tjänsten.
- Polisen säkerställer att bara de personer som har förutsättningar att kunna intyga förhållanden som ligger till grund för fakturering, kan kontrollattestera fakturor.

Förskottsbetalningar av helikopterunderhåll

Patria Helicopters AB nedan kallad Patria sköter service och underhåll av polisens helikoptrar. Polisen tillämpar sedan länge en modell som innebär att Polisen i förskott erlägger betalning avseende framtida underhåll. De månadsvisa inbetalade förskottens storlek är baserade på föregående månads flygtid. I avtalet med Patria finns det angivet hur stort belopp polisen ska betala till Patria 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. Per den sista december 2014 uppgår de utbetalade förskotten till ca 36 mnkr.

Vid servicetillfällena ska avräkning från förskotten göras med belopp som beräknas med utgångspunkt från avtalet. Polisen saknar dokumentation som visar med vilka belopp förskotten

DNR: 32-2014-0770

RIKSPOLISSTYRELSEN
BOX 12256
102 26 STOCKHOLM

BESLUT: 2015-03-25

reduceras då löpande underhåll har genomförts. Polisen saknar därmed möjlighet att göra beloppsmässiga avstämningar för att säkerställa rätt anslagsavräkning samt att det som har avräknats från förskotten överensstämmer med det som avtalats med Patria. Riksrevisionen bedömer att Polisen ändå har kontroll över vilka underhållsåtgärder som faktiskt vidtagits.

Polisen har löpande under året kostnadsfört och anslagsavräknat förskotten vid betalning. Detta har varit redovisningsmässigt fel då kostnadsföring och anslagsavräkning istället ska göras i takt med att underhållsarbeten utförs. Polisen har korrigerat den felaktiga redovisningen innan årsredovisningen för 2014 fastställdes

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Polisen upprättar och fastställer rutiner som säkerställer att anslagsavräkningen sker på ett korrekt sätt och att de förskott som har betalats avräknas med belopp enligt gällande avtal.

Uppbörd

När en bot utfärdas av polisen ska den registreras i Polisens bötesystem. När inbetalningen inkommer till Polisen matchas denna mot vad som finns registrerat i bötesystemet. Det förekommer dock inbetalningar som inte kan härledas direkt till någon registrerad bot. Detta kan t.ex. bero på att inbetalaren har gjort något fel vid inbetalningen eller felaktig registrering i polisens bötesystem av ansvarig polismyndighet.

Samtliga felaktiga inbetalningar återfinns i ett s.k. bevakningsregister. I de fall det går att spåra en viss bot till en viss polismyndighet så sänder uppbördsenheten i Kiruna förteckningar över felregistrerade ärenden till respektive polismyndighet. Det görs dock ingen kontroll att samtliga förteckningar återkommer till uppbördsenheten.

Riksrevisionen har noterat att inbetalningar som beror på felaktig hantering hos polismyndigheterna har ökat. Detta innebär att det finns ett ökande problem på myndighets-/regionsnivå med att göra korrekta registreringar i bötesystemet.

I de fall myndigheterna/regionerna inte längre har underlag som gör att informationen i bötesystemet kan korrigeras så beslutar någon person på berörd polismyndighet att ärendet ska avregistreras och att inbetalda medel ska redovisas mot inkomsttitel.

Vid vår granskning kunde polisen inte uppvisa att de personer som beslutat om sådana avregistreringar faktiskt hade delegerats befogenhet för denna uppgift. Det innebär att personal inom polisen sannolikt har fattat ekonomiska beslut utöver sin tilldelade befogenhet.

DNR: 32-2014-0770

RIKSPOLISSTYRELSEN
BOX 12256
102 26 STOCKHOLM

BESLUT: 2015-03-25

Av besluten att skriva bort ärenden ur bötesystemet framgick även att avregistreringarna i princip görs per automatik för samtliga oklara inbetalningar som är äldre än tolv månader.

De böter som polismyndigheten har fattat beslut om att avregistrera tas bort från bevakningsregistret och hanteras manuellt. Som stöd i den manuella rutinen läggs de avregistrerade böterna över i ett Excelark. IT säkerheten i form av att kunna styra behörigheter, spåra förändringar, ta bort, registrera betalningar etc. i Excelarket bedöms som otillfredsställande.

Vidare bedöms ansvarsfördelningen otydlig då det gäller hanteringen av ordningsböter. Det har inte lagts fast vilka uppgifter och vilken avstämning som åligger RPS centralt, polismyndigheterna, polisens administrativa center (PAC) samt uppbörsenheten i Kiruna.

Uppbörsenheten i Kiruna administrerar även registrering och inbetalningar avseende Åklagarmyndighetens strafföreläggande och Domstolarnas utdömda böter. Det görs emellertid ingen avstämning mellan Polisens och Domstolsverkets- respektive Åklagarmyndighetens system. Samtliga berörda myndigheter förlitar sig på de automatiska kontroller som finns inbyggda i systemen. Detta innebär en risk att inte samtliga utfärdade strafförelägganden eller utdömda böter blir föremål för indrivning.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att:

- Polisen stämmer av att samtliga förteckningar med oklara inbetalningar som sänts till polismyndigheterna/polisdistriktet, återkommer till uppbörsenheten.
- Polisen ser över delegationsbesluten som har bäring på möjligheten att avregistrera oklara bötesinbetalningar
- Polisen tillser att oklara inbetalningar verkligen utreds på berörd polismyndighet/polisdistrikt.
- Polisen tydligt dokumenterar berörda intressenters ansvar för samtliga redovisningssteg och avstämningar avseende hela böteshanteringen.
- Polisen tar kontakt med Åklagarmyndigheten och Domstolsverket för att utveckla avstämningsrutiner som säkerställer att samtliga strafföreläggande respektive domstolsböter blir registrerade hos uppbörsenheten.

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55
114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE



RIKSREVISIONEN

Engagemangsbesked från finansbolag

För att verifiera utestående fordringar och skulder kan revisionen ibland bedöma det som nödvändigt att begära in engagemangsbesked från banker, finansieringsbolag eller andra av myndigheternas intressenter.

Under året har vi noterat att polisen har haft tillgodohanden hos det bolag som sköter servicen av polisens helikoptrar. För att säkerställa att det inte finns ytterligare oredovisade tillgodohavanden har Riksrevisionen begärt att polisen ska inhämta engagemangsbesked från två finansföretag som är knutna till de företag som har service på flertalet av polisens bilar.

Polisen har, trots påminnelser till finansbolagen, inte kunnat uppvisa några tillfredsställande engagemangsbesked som verifierar huruvida det finns likvidmässiga tillgångar insatta/deponerade hos dessa bolag. Detta innebär en viss osäkerhet om det redovisade beloppet avseende förutbetalda kostnader enligt not 21 är helt korrekt.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Polisen snarast tar kontakt med berörda företag för att säkerställa att samtliga av polisens tillgångar redovisas i polisens balansräkning.

Personalkostnader

Riksrevision har tidigare rekommenderat Polisen att införa en dokumenterad dualitet vid registrering av löner i lönesystemet. Dualitet bör även förekomma vid administrationen av arvoden.

Vid årets granskning har vi noterat två felaktiga utbetalningar om 450 tkr respektive 103 tkr. Felen härstammar från två olika polismyndigheter men beror båda på felaktigt inregistrerade data i Palasso.

Det ena felet avser felaktigt inregistrerad ny lön i samband med lönerevision vilket innebar att 450 tkr istället för 45 tkr registrerades. Det andra avser felaktigt inregistrerat arvode utifrån en blankett som fyllts i av en arvodist. Arvodisten hade registrerat 900 kr på blanketten men i stället registrerades 900 timmar i lönesystemet. Detta ledde i sin tur till att det utbetalda beloppet blev 103 tkr för högt.

Då det saknas dualitet vid inregistrering av fasta data har PAC:s kontroller av fel- och signallistor fungerat som en kompenserande kontroll. Båda felen som beskrivs ovan missades dock vid PAC:s kontroller av fel- och signallistor som erhålls från lönesystemet.

DNR: 32-2014-0770

RIKSPOLISSTYRELSEN
BOX 12256
102 26 STOCKHOLM

BESLUT: 2015-03-25

Rekommendation

Eftersom årets granskning visar att kontrollerna av fel- och signallistorna inte fungerar fullt ut kvarstår Riksrevisionens tidigare rekommendation att dualitet bör tillämpas vid inregistrering av fasta data.

Ansvarig revisor Kent Gustafsson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Annika Karlsson har varit föredragande.

Kent Gustafsson

Annika Karlsson

Kopia för kännedom:

*Regeringen**Justitiedepartementet*

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55
114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE



RIKSREVISIONEN