

Mutor och otillbörlig påverkan - rapport

Bakgrund

Landstingets revisorer ansvarar för att årligen granska all verksamhet som bedrivs inom landstinget. Revisorerna ska granska och pröva om verksamheten sköts ändamålsenligt vad gäller verksamhetsmål och ekonomi samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Utifrån detta uppdrag och ansvar har landstingets revisorer i en riskbedömning beskrivit de områden som revisorerna främst anser att revisionsinsatserna skall fokusera på. Detta för att revisorerna med rimlig säkerhet ska kunna uttala sig i ansvarsprövningsprocessen. Baserad på riskbedömningen gör revisorerna en årlig revisionsplan. I revisionsplanen för verksamhetsåret 2012 har revisorerna aktualiserat en granskning av skydd mot mutor och otillbörlig påverkan.

Anställda och förtroendevalda inom den offentliga förvaltningen har ett ansvar att vårda förtroendet från uppdragsgivarna – medborgarna. I detta ansvar ligger bland annat att motverka korrupt beteende då detta medför risk för att verksamheten inte sköts på ett ändamålsenligt sätt och därmed skadar medborgarnas förtroende för såväl den egna organisationen som rättssamhället som helhet.

Intern kontroll syftar till att undvika allvarliga fel och att identifiera och förebygga risker. Mutor, otillbörlig påverkan och andra oegentligheter i verksamheten är att beteckna som både allvarliga fel och risker. Landstingsstyrelsen ansvarar för att utforma den interna kontrollen på ett ändamålsenligt sätt. Revisorernas roll är att granska om den interna kontrollen är tillräcklig.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syfte har varit att bedöma ändamålsenligheten i landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och interna kontroll gällande mutor och annan otillbörlig påverkan.

De revisionsfrågor som formulerats för granskningen är:

- Har landstingsstyrelsen låtit genomföra en riskanalys avseende mutor och otillbörlig påverkan?

- Vilka beslut har fattats och vilka åtgärder har vidtagits i syfte att minimera riskerna för otillbörlig påverkan?
- Vilka systematiska kontrollåtgärder genomförs för att upptäcka otillbörlig påverkan och är kontrollerna tillräckliga?
- Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och rapportering av resultatet av den interna kontrollen?
- Är de fastställda riktlinjerna (Riktlinjer för marknadsföring, reklam och sponsring) ändamålsenliga?
- Genomförs åtgärder för att informera och utbilda i tillräcklig utsträckning, t.ex. i den introduktion som ges till nyanställda?
- Finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att styrning, uppföljning och intern kontroll fungerar på avsett sätt?

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till de redovisade revisionsfrågorna och avser styrning, uppföljning och intern kontroll på en övergripande nivå i landstinget.

Revisionskriterier

Granskningen har utgått från gällande lagstiftning rörande mutor. Lagtexten i brottsbalken har ändrats under 2012 och har numera följande lydelse:

10 kap

5 a § Den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget döms för *tagande av muta* till böter eller fängelse i högst två år.

5 b § Den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån i fall som avses i 5 a § döms för *givande av muta* till böter eller fängelse i högst två år.

5 c § Är brott som avses i 5 a eller 5 b § att anse som grovt, döms för *grovt tagande av muta* eller *grovt givande av muta* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning, avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Vägledningen Om mutor och jäv, som tagits fram i samarbete mellan Sveriges kommuner och landsting och Finansdepartementet, har också utgjort en utgångspunkt för granskningen. Denna vägledning vänder sig till offentligt anställda och förtroendevalda. Vägledningar från Institutet mot mutor har också legat till grund för granskningen.

Ansvarig nämnd

Landstingsstyrelsen ansvarar för att tillse att lagar och andra tillämpliga bestämmelser samt fullmäktiges beslut efterlevs. Landstingsstyrelsen ansvarar för den interna kontrollen.

Metoder

Granskningen har genomförts i form av dokumentgranskning och intervjuer. I granskningen har den s.k. COSO-modellen¹ använts som utgångspunkt. Modellen innehåller vägledning avseende organisationers interna kontrollsystem. Den är framtagen för att gälla alla typer av organisationer, såväl vinstdrivande som offentliga. Enligt modellen ansvarar ledningar i olika typer av organisationer normalt för att verksamheten bedrivs effektivt, författningssenligt och med god hushållning samt att verksamheten redovisas och rapporteras på ett rättvisande sätt. COSO-modellen innehåller också vägledning när det gäller hur man kan bygga upp den interna kontrollen i en organisation. Moment som enligt modellen bör ingå är kontrollmiljö, riskanalys, kontrollåtgärder, kommunikation och uppföljning.

Granskningens resultat

Kontrollmiljö – iakttagelser och rekommendationer

En ändamålsenlig kontrollmiljö förutsätter att en organisations ledning har en klart uttalad inställning till och ett konsekvent agerande i mutor och annan otillbörlig påverkan.

Inom olika verksamheter förekommer olika sedvänjor vad gäller gästfrihet och tacksamhet. Gåvor från företag, kunder och patienter till anställda eller till landstinget kan definieras antingen som sponsring, donation, välgörenhet, gåva, representation eller som muta/otillbörlig belöning. Gränserna är flytande. En gåva, belöning eller förmån till en anställd eller uppdragstagare kan betraktas som otillbörlig, det vill säga som en muta, om den är förknippad med vissa villkor, om den ges i hemlighet eller om gåvans ekonomiska värde inte är mycket blygsamt. Det kan räcka att gåvan sätter arbetstagaren i tacksamhetsskuld.

Mot bakgrund av ovanstående är det viktigt att skapa en miljö med tydliga regler och rutiner som kommuniceras till hela organisationen. Roller och ansvar bör beslutas och dokumenteras på ett tydligt sätt. Ledningens värderingar bör entydigt kunna uttolkas av styrdokument och beslut i konkreta frågor. Styrdokument inom området bör innehålla beskrivningar av åtgärder som försvårar eller förhindrar möjligheter att begå mutbrott, ökar riskerna

¹ COSO står för Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, se www.coso.org. Beskrivningarna av COSO-modellen i denna rapport är baserade på COSOs ramverk.

för upptäckt samt åtgärder som begränsar vinsten av att utsätta någon för eller ta emot en muta. Det bör också framgå hur personal och chefer ska agera när man utsätts för otillbörlig påverkan eller upptäcker det på annat sätt.

Landstinget i Värmland har utarbetat olika dokument som berör mutor och otillbörlig påverkan. Dokumenten behandlar olika aspekter på skydd mot mutor och otillbörlig påverkan. Ett av dokumenten, ”Interna oegentligheter” (LK070819, godkänd av landstingsstyrelsen 2008-04-15), tar sin utgångspunkt i COSO-modellen. Dokumentet aktualiserar flera olika aspekter på interna oegentligheter däribland ”Representation och andra gåvor”. Texten som rör gåvor och mutor är kortfattad och anger att LiV:s medarbetare inte får be om, kräva eller acceptera gåvor, tjänster, underhållning eller andra lockbeten som;

- strider mot lagar,
- har ett oskäligt värde och kan betraktas som muta eller gengtjänst,
- kan besvära landstinget eller medarbetare vid eventuellt avslöjande
- i övrigt inte är förenligt med gällande praxis.

I ett annat dokument, ”Riktlinjer för marknadsföring”, beskrivs vad som anses vara muta och otillbörlig förmån. I dokumentet anges också 300 kr som riktmärke för en gåva. Det finns även angivet att medarbetare som erbjuds en gåva ska kontakta arbetsledare eller verksamhetschef.

Ett tredje dokument, ”Kort info om mutor”, redovisar konkret vad man som anställd bör tänka om man erbjuds en gåva. Dokumentet redogör också översiktligt för ”tillåtna” respektive ”otillbörliga förmåner”.

Enligt beslut i landstingsstyrelsen 2007-06-05 (LK/070839) har landstinget anslutit sig till de riktlinjer som avtalats mellan Läkemedelsindustriföreningen (LIF) och SKL. Avtalet rör förhållningssätt för kontakter mellan företrädare för läkemedelsindustrin och anställda i hälso- och sjukvården. Det har uppdaterats vid några tillfällen, den senaste gången i november 2010. Motsvarande avtal finns också mellan SKL och de medicintekniska företagens branschorganisation (Swedish Medtech). Enligt Landstingsstyrelsens beslut 2006-09-12 har landstinget anslutit sig till riktlinjerna i detta avtal.

Med undantag för dokumenten ”Interna oegentligheter” och beslutet om att ansluta sig till överenskommelsen mellan SKL och LIF framgår inte tydligt på vilken nivå dokumenten har beslutats. Styrdokumentet följer heller inte den struktur för styrdokument som har beslutats inom ramen för landstingets ledningssystem.

Vår bedömning är att det finns behov av att utveckla arbetsformer och regelverk avseende skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Nuvarande arbetsformer och styrdokument omfattar inte alla aspekter som enligt vägledningarna från Institutet mot mutor bör ingå i ett strukturerat och effek-

tivt skydd. För närvarande saknas till exempel en dokumenterad riskbedömning, ett utvecklat kontrollsystem, tydliga former för kommunikation samt tillsyn och uppföljning av systemet.

Landstingsstyrelsen bör vidta åtgärder för att utveckla och komplettera arbetsformer och styrdokument. Arbetet bör baseras på lagstiftning samt vägledning från SKL och Institutet mot mutor. Styrdokumentet kan med fördel illustreras med exempel som är relevanta för landstingets verksamhet. Dokumentet bör löpande uppdateras så att de hålls aktuella i enlighet med lagstiftning samt avtal och andra dokument på nationell nivå.

Riskbedömning – iakttagelser och rekommendationer

För att åstadkomma ett ändamålsenligt och verksamhetsanpassat skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan behöver riskbedömning genomföras. I riskbedömningen ingår att bedöma och värdera risker för och konsekvenser av mutbrott och annan otillbörlig påverkan inom landstingets verksamhet. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) pekar i sin rapport Korruptionens struktur i Sverige (Rapport 2008:21) på att riskerna för otillbörlig påverkan är större inom vissa verksamhetsområden och branscher. Områden som pekas ut och som även finns inom landstinget är bygg- och inköpsområdet. Ett annat område som är aktuellt är läkemedelsindustrins kontakter med landstinget och dess anställda.

Granskningen har visat att det inom landstinget saknas en dokumenterad riskbedömning inom området mutor och otillbörlig påverkan.

Landstingsstyrelsen bör säkerställa att en riskbedömning genomförs. Riskbedömningen bör sedan ligga till grund för utformningen av landstingets skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

Kontrollsystem – iakttagelser och rekommendationer

Ett bra skydd mot olika former av otillbörlig påverkan förutsätter att riktlinjer och regler följs upp genom kontroll. Kontrollsystemet bör vara utformat med utgångspunkt från det som framkommit i genomförd riskbedömning. Ett systematiskt kontrollsystem bidrar till att öka kunskapen om vilka typer av otillbörlig påverkan som förekommer och ökar därmed möjligheten att upptäcka eventuella mutbrott. En ökad upptäcktsrisk minskar benägenheten att begå fel och brott. Kontrollsystem kan vara utformade på olika sätt och bestå av slumpmässiga och/eller riktade kontroller. Det kan till exempel bestå av kontroll av ett enskilt ärende (till exempel en viss upphandling) eller en viss aspekt som omfattar en grupp av ärenden.

Granskningen har visat att landstinget saknar ett systematiskt kontrollsystem för att upptäcka mutbrott.

Landstingsstyrelsen bör vidta åtgärder för att säkerställa att kontroller och andra åtgärder för att hantera risker inom området införs. Kontrollsystemet ska baseras på en riskbedömning.

Kommunikation – iakttagelser och rekommendationer

Riktlinjer och utformning av kontrollsystem måste kommuniceras till organisationens medarbetare för att man som anställd ska veta vilka regler som gäller och hur man ska agera om man utsätts för utförsök eller annan otillbörlig påverkan. Viktigt är också att den anställde rapporterar fall av otillbörlig påverkan till sin chef och att händelsen dokumenteras. Upptäckta fall bör även sammanställas och analyseras för att bidra till ökad kunskap om omfattning och former för eventuell otillbörlig påverkan.

Granskningen har visat att landstingsstyrelsen inte har säkerställt att befintliga riktlinjer inom området kommuniceras på ett systematiskt sätt till landstingets personal. Styrdokumenten går att återfinna på intranätet men ingår inte i ledningssystemets struktur och kommuniceras heller inte i landstingsövergripande utbildningar.

Landstingsstyrelsen bör säkerställa att information om riktlinjer och kontroller inom området kommuniceras till landstingets medarbetare. Inom vissa områden – där riskbedömningen visat att det finns särskilda skäl – kan anpassad information eller utbildning behövas. Information om regler och styrdokument skulle till exempel kunna vara en del av landstingets introduktions- och chefsutbildningar. Landstingsstyrelsen bör även vidta åtgärder för att en systematisk uppföljning av upptäckta fall av otillbörlig påverkan genomförs.

Uppföljning och utvärdering – iakttagelser och rekommendationer

Uppföljning och utvärdering av det samlade skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan bör genomföras regelbundet. Någon utvärdering av efterlevnad eller resultat av befintliga styrdokument har inte genomförts. Landstingsstyrelsen bör vidta åtgärder för att säkerställa att sådan utvärdering genomförs.

Sammanfattande slutsatser

Granskningen har visat att landstingets arbete med skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan inte omfattar alla de aspekter som enligt vägledning från SKL och Institutet mot mutor bör ingå i ett strukturerat och effektivt skydd. Vår bedömning är att landstingsstyrelsen bör vidta åtgärder för att utveckla arbetsformer och regelverk i enlighet med vägledningarna för att säkerställa ett ändamålsenligt skydd. Här ingår att tillse att

- riskbedömning genomförs. Riskbedömning bör sedan ligga till grund för utformning av landstingets skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

- kontroller och andra åtgärder för att hantera risker inom området införs. Kontrollsystemet ska baseras på en riskbedömning.
- information om riktlinjer och kontroller inom området kommuniceras till landstingets medarbetare. Landstingsstyrelsen bör även vidta åtgärder för att en systematisk uppföljning av upptäckta fall av otillbörlig påverkan genomförs.
- utvärdering av skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan genomförs.

Johan Magnusson

Certifierad kommunal
yrkesrevisor

Veronica Hedlund Lundgren

Certifierad kommunal
yrkesrevisor