

Mutor och otillbörlig påverkan – uppföljning

Mutor och otillbörlig påverkan - uppföljning

Bakgrund

Landstingets revisorer ansvarar för att genomföra årlig granskning av landstingets samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har landstingets revisorer utarbetat dokumentet ”Granskningsstrategi” i vilket de beskrivit de områden som revisorerna främst ska fokusera på under innevarande mandatperiod. Baserad på granskningsstrategin gör revisorerna en årlig riskbedömning och revisionsplan. I ”Revisionsplan 2016” har revisorerna aktualiserat en uppföljande granskning avseende landstingets regelverk och styrdokument, vad avser mutor.

Landstingets revisorer genomförde år 2012 en granskning avseende ”Mutor och otillbörlig påverkan”. Utgångspunkten för granskningen var att anställda och förtroendevalda inom offentlig förvaltning 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 den egna organisationen.

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.

Syftet med granskningen från 2012 var att bedöma ändamålsenligheten i landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och interna kontroll gällande mutor och annan otillbörlig påverkan.

Av rapporten framgick att landstingets arbete med skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan inte omfattar alla de aspekter som enligt vägledningarna från Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Institutet mot mutor (IMM) bör ingå i ett strukturerat och effektivt skydd. I rapporten angavs att landstingsstyrelsen bör vidta åtgärder för att utveckla arbetsformer och regelverk i enlighet med vägledningarna för att säkerställa ett ändamålsenligt skydd.

I landstingsstyrelsens svar till revisorerna angav styrelsen att befintligt dokument, ”Interna oegentligheter”, skulle utvecklas och inkludera det som berör mutor och annan otillbörlig påverkan. På så sätt avsåg styrelsen skapa ett samlat styrdokument som omfattar både mutor och annan otillbörlig påverkan liksom andra interna oegentligheter.

Landstingsstyrelsen angav även i sitt svar att ”riskbedömningar avseende mutor och annan otillbörlig påverkan kommer att genomföras. Resultaten och erfarenheterna av riskbedömningarna kommer sedan att ligga till

grund för vilka andra åtgärder som landstinget behöver vidta i fråga av kontroller m.m.”

Landstingsstyrelsen avsåg vidare i sitt svar att vidta åtgärder för att säkerställa att styrdokument och kontrollsystem blir kommunicerade till alla medarbetare. Utbildningar inom området kommer också att tillhandahållas för medarbetarna i någon form.

Landstingsstyrelsen påpekade att i de fall mutor och annan otillbörlig påverkan upptäcks, finns förutsättningar för att systematiskt följa upp och återföra erfarenheter om styrdokument och kontrollsystem är kända i organisationen.

Landstingsstyrelsen angav att den avsåg att skapa en rutin för uppföljning och utvärdering av effekten av det samlade skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan kopplat till det kontrollsystem som kommer att utformas.

Landstingsstyrelsen gav landstingsdirektören i uppdrag att vidta de åtgärder som behövdes och att återrapportering skulle ske till landstingsstyrelsen.

Denna uppföljande granskning har haft som utgångspunkt dels iakttagelserna och rekommendationerna i den ursprungliga granskningen och dels landstingsstyrelsens svar.

Syfte och revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är om landstingsstyrelsen vidtagit åtgärder med anledning av de iakttagelser och synpunkter som revisorerna framförde i den ursprungliga granskningen samt det svar som landstingsstyrelsen tillställde revisorerna.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

- Har landstingsstyrelsen vidtagit åtgärder för att utveckla arbetsformer och regelverk i enlighet med vägledningarna (SKL och IMM) för att säkerställa ett ändamålsenligt skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan?
- Har landstingsstyrelsen säkerställt att det genomförs riskbedömningar avseende mutor och annan otillbörlig påverkan? Om så är fallet har det, utifrån resultaten och erfarenheterna av riskbedömningarna, genomförts någon bedömning av åtgärder som landstingsstyrelsen behöver vidta?
- Har landstingsstyrelsen vidtagit åtgärder för att säkerställa att styrdokument och kontrollsystem blir kommunicerade till alla medarbetare?
- Har utbildningar inom området tillhandahållits för medarbetarna?

- Finns det en rutin för uppföljning och utvärdering av det samlade skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan?
- Om granskningen visar att det finns brister, vilka förbättringsåtgärder behöver vidtas?

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta en uppföljning av rapporten mutor och otillbörlig påverkan från 2012.

Revisionskriterier

Granskningen har utgått från gällande lagstiftning rörande mutor i Brottsbalken:

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.

Ett annat kriterium för granskningen har varit vägledningen ”Om mutor och jäv”, som tagits fram i samarbete mellan SKL och Finansdepartementet. Denna vägledning vänder sig till offentligt anställda och förtroendevalda. Vägledningar från IMM har också utgjort referens 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.

Metod

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstemän. Rapporten är sakgranskad av de personer som intervjuats.

Granskningens resultat

1. Har landstingsstyrelsen vidtagit åtgärder för att utveckla arbetsformer och regelverk i enlighet med vägledningarna (SKL och IMM) för att säkerställa ett ändamålsenligt skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan?

Som konstaterades i den föregående rapporten 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. Aktuella styrdokument bör innehålla beskrivningar av åtgärder som försvårar eller förhindrar möjligheter att begå mutbrott, ökar riskerna 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. Det är detta som man i olika sammanhang brukar referera till som en ändamålsenlig kontrollmiljö.

lakttagelser 2012

I granskningen 2012 gjordes bedömningen 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 vägledningar från Institutet mot mutor bör ingå i ett strukturerat och effektivt skydd.

Från granskningen 2012 hämtas följande citat: ”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 vägledningar från SKL och IMM. Styrdokumentet kan med fördel illustreras med exempel som är relevanta för landstingets verksamhet. Dokumenten bör löpande uppdateras så att de hålls aktuella i enlighet med lagstiftning samt avtal och andra dokument på nationell nivå.”

Landstingsstyrelsens svar 2012

Landstingsstyrelsen angav 2012 i sitt svar att det är viktigt att på ett tydligt sätt kommunicera regler, rutiner, roller och ansvar. Det behövs styrdokument som beskriver åtgärder mot mutor och hur anställda ska agera då man ställs inför problemet.

Landstingsstyrelsen skrev också att de dokument som fanns inom landstinget inte var tillräckliga och att de heller inte följde beslutad struktur för styrdokument.

Landstingsstyrelsen angav att den avsåg att komplettera det befintliga dokumentet "Interna oegentligheter" (LK/070819) med de delar som berör mutor och annan otillbörlig påverkan. På så sätt ämnade landstingsstyrelsen skapa ett samlat styrdokument som omfattar såväl mutor och annan otillbörlig påverkan som interna oegentligheter. Det kompletterade dokumentet skulle utgå från vägledningar från SKL och IMM. Landstingsstyrelsen angav också att riktlinjer som avtalats mellan Läkemedelsindustriföreningen och SKL (som landstinget anslutit sig till) samt motsvarande avtal mellan SKL och de medicintekniska företagen, bör inarbetas i dokumentet.

lakttagelser och bedömning

Vi har noterat att landstingsdirektören har fastställt en riktlinje "Mutor och otillbörlig påverkan", som avser tiden 2013-05-10 till och med 2016-05-10. I riktlinjen anges bland annat anställdas ansvar, riskgrupper, en allmän beskrivning av vad mutor och otillbörlig påverkan är, exemplifiering av risksituationer samt aktuella lagrum. Riktlinjen finns publicerad på landstingets intranät.

Vi noterar att landstingsstyrelsens syfte att komplettera innehållet i den tidigare riktlinjen, "Interna oegentligheter", med avsnitt som avser mutor och otillbörlig påverkan inte fullgjorts. Den riktlinje som fastställdes år 2013 omfattar endast mutor och annan otillbörlig påverkan. De delar som syftar på interna oegentligheter, från den tidigare riktlinjen, har utelämnats. Vår bedömning är därför att landstingsstyrelsens ambition, att skapa ett samlat styrdokument, som omfattar såväl mutor och annan otillbörlig påverkan som andra interna oegentligheter, inte uppfyllts.

Vi har i granskningen också noterat att det på intranätet finns ytterligare två dokument som avser mutor och otillbörlig påverkan: "Överenskommelser för att motverka mutor och korruption" (SKL och byggleverantörer) samt "Informationsblad om mutor" (framtagen av landstingets enhet för upphandling och avtal). Den senare rapporten används enligt uppgift i samband med att verksamhetspersonal ingår i referensgrupper i samband med upphandlingar.

Vår övergripande bedömning när det gäller revisionsfrågan kring arbetsformer och regelverk, är att de flesta av de iakttagelser och synpunkter som framfördes 2012 inte har åtgärdats. Det gäller bland annat riskbedömningar, kontrollsystem och kommunikation till samt utbildning av landstingets personal.

2. Har landstingsstyrelsen säkerställt att det genomförs riskbedömningar avseende mutor och annan otillbörlig påverkan? Om så är fallet har det, utifrån resultaten och erfarenheterna av riskbedömningarna, genomförts någon bedömning av åtgärder som landstingsstyrelsen behöver vidta?

Riskbedömning behöver genomföras för att åstadkomma ett ändamålsenligt och verksamhetsanpassat skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. I riskbedömningen ingår att bedöma och värdera risker för och konsekvenser av mutbrott och annan otillbörlig påverkan inom landstingets verksamhet. Inom vissa verksamhetsområden och branscher är riskerna för otillbörlig påverkan större (Brottsförebyggande rådet, BRÅ).

lakttagelser 2012

Granskningen 2012 visade att det inom landstinget saknades en dokumenterad riskbedömning inom området mutor och otillbörlig påverkan. I rapporten framfördes att landstingsstyrelsen borde säkerställa att en riskbedömning genomfördes. Riskbedömningen borde sedan ligga till grund för utformningen av landstingets skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

Landstingsstyrelsens svar 2012

Landstingsstyrelsen noterade i sitt svar på rapporten 2012, att vissa områden inom landstinget är mer riskutsatta än andra. Områden som anses särskilt riskutsatta, bland annat i den rapport som BRÅ presenterat om korruptionens struktur i Sverige, är bygg- respektive inköpsområdet. Landstingsstyrelsen noterar att båda dessa finns i landstingets verksamhet.

Då vissa områden inom landstingets verksamhet är betydligt mer riskutsatta än annan verksamhet är det viktigt att riskbedömningarna görs anpassat till den specifika verksamheten. Riskbedömningar avseende mutor och annan otillbörlig påverkan kommer att genomföras. Resultaten och erfarenheterna av riskbedömningarna kommer sedan att ligga till grund för vilka andra åtgärder som landstinget behöver vidta i fråga av kontroller m.m.

lakttagelser och bedömning

I den aktuella granskningen har vi kunnat konstatera att det inte genomförts några dokumenterade riskbedömningar. I den riktlinje som tagits fram anges dock personalgrupper som kan vara extra riskutsatta. Däribland personal som arbetar med upphandling, fastigheter och finansverksamhet och chefer som beställer konsulttjänster samt vårdpersonal med nära patientkontakter.

3. Har landstingsstyrelsen vidtagit åtgärder för att säkerställa att styrdokument och kontrollsystem blir kommunicerade till alla medarbetare? samt Har utbildningar inom området tillhandahållits för medarbetarna?

Riktlinjer och utformning av kontrollsystem måste kommuniceras till organisationens medarbetare för att anställda ska veta vilka regler som gäller och hur de ska agera om de utsätts för mutförsök 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.

lakttagelser 2012

Granskningen visade att landstingsstyrelsen inte hade säkerställt att befintliga riktlinjer inom området kommunicerats på ett systematiskt sätt till landstingets personal. Styrdokumentet gick att återfinna på intranätet men ingick inte i ledningssystemets struktur och kommunicerades heller inte i landstingsövergripande utbildningar.

Landstingsstyrelsens svar 2012

I sitt svar kommenterade landstingsstyrelsen vikten av att styrdokument och kontrollsystem blir kända i organisationen för att de ska få genomslag.

Landstingsstyrelsen skriver i sitt svar: ”Som medarbetare ska man också vara trygg i hur man ska agera om man blir utsatt för mutor eller annan otillbörlig påverkan. Landstingsstyrelsen avser därför att vidta åtgärder för att säkerställa att styrdokument och kontrollsystem blir kommunicerade till alla medarbetare.

Utbildningar inom området kommer också att tillhandahållas för medarbetarna i någon form.

I de fall som mutor eller annan otillbörlig påverkan upptäcks så ska dessa fall systematiskt följas upp och erfarenheterna ska återföras i arbetet mot mutor och annan otillbörlig påverkan.”

lakttagelser och bedömning

Som tidigare konstaterats finns en riktlinje inom området publicerad på landstingets intranät. Giltighetstiden för denna riktlinje sträcker sig till 2016-05-10. Såvitt vi kunnat konstatera pågår inget arbete med att uppdatera och/eller förlänga giltighetstiden för riktlinjen.

Avseende utbildning för medarbetarna, har det enligt uppgift endast genomförts utbildning vid ett tillfälle, på initiativ från landstingsfastigheter (år 2013).

Rekommendationerna från den föregående granskningen kvarstår i stora stycken.

- 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.

4. Finns det en rutin för uppföljning och utvärdering av det samlade skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan?

Uppföljning, utvärdering och vid behov uppdatering av det samlade skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan bör genomföras regelbundet. Bland annat för att säkerställa att det hålls aktuellt i enlighet med lagstiftning samt avtal och andra dokument på nationell nivå.

lakttagelser 2012

I granskningen 2012 framkom att uppföljning och utvärdering av det samlade skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan borde genomföras. Likaså borde en uppföljning av efterlevnaden och en utvärdering av resultat av befintliga styrdokument genomföras.

Landstingsstyrelsens svar 2012

I sitt svar till revisorerna angav landstingsstyrelsen att ”Landstingsstyrelsen avser att skapa en rutin för uppföljning och utvärdering av effekten av det samlade skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan kopplat till det kontrollsystem som kommer att utformas.”

lakttagelser och bedömning

Vi har i den aktuella granskningen inte funnit att någon uppföljning och utvärdering av det samlade skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan genomförts.

Rekommendationen från föregående granskning kvarstår därför. Landstingsstyrelsen bör vidta åtgärder för att säkerställa att uppföljning och utvärdering av landstingets samlade skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan genomförs.

I samband med att svaret till revisorerna fastställdes av landstingsstyrelsen vid möte 2012-12-18 beslutade även landstingsstyrelsen:

”**att** ge landstingsdirektören i uppdrag att vidta nödvändiga åtgärder för bättre arbetsformer, regelverk och uppföljning varvid erfarenheter från kartläggning av bisysslor ska beaktas samt **att** återrapportering ska ske till landstingsstyrelsen i juni 2013.”

Av landstingsstyrelsens protokoll från 18 juni 2013 - eller därefter - framgår inte att denna återrapportering skett.

Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Denna uppföljande granskning har visat, att landstingets arbete med skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan inte genomförts i enlighet med de intentioner som framkom i landstingsstyrelsens svar till revisorerna på den granskning som genomfördes 2012.

Landstingets arbete med skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan omfattar fortfarande inte alla de aspekter som enligt vägledningarna från SKL och IMM bör ingå i ett strukturerat och effektivt skydd.

Vår sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsen bör vidta åtgärder för att utveckla arbetsformer och regelverk i enlighet med vägledningarna från SKL och IMM för att säkerställa ett ändamålsenligt skydd. Här ingår att tillse att:

- riskbedömningar genomförs. Riskbedömningarna 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 riskbedömningar.
- 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.

Landstingsstyrelsen bör tillse att riktlinjen ”Mutor och otillbörlig påverkan” uppdateras (giltighetstid till och med 2016-05-10). I samband med detta kan en komplettering av riktlinjen ske i enlighet med de ambitioner om ett samlat styrdokument, som landstingsstyrelsen angav i sitt svar till revisorerna 2012-12-18.

Johan Magnusson
Certifierad kommunal yrkesrevisor