



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående skyddet mot korruption i statlig verksamhet

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat vilka åtgärder som vidtagits för att skydda den statliga verksamheten mot korruption, och då särskilt mutor och annan otillbörlig påverkan. Resultatet har redovisats i rapporten *Skydd mot korruption i statlig verksamhet* (RiR 2006:8).

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan inte står i paritet med riskerna vid ett antal särskilt utsatta myndigheter och bolag. Ledningarna för dessa organisationer bedömer att riskerna för korruption i de egna verksamheterna är små, trots att ledningarna i de flesta fall inte har gjort några egentliga riskanalyser. I granskningen konstateras även att kravet på skydd mot korruption endast är översiktligt reglerat i lagar, förordningar och direktiv. Regelverken är otydliga och skyddet mot korruption har därmed fått låg prioritet.

Styrelsen vill betona betydelsen av Riksrevisionens iakttagelser. Att statliga verksamheter hålls fria från korruption är ett grundläggande samhällsintresse som inte får äventyras. Även om korruption anses ovanlig i Sverige jämfört med många andra länder är det nödvändigt att vara vaksam, i synnerhet inom de statliga myndigheter och bolag som är utsatta för särskilda risker. Styrelsen vill också erinra om att riskerna för korruption kan öka till följd av pågående samhällsförändringar.

Styrelsen anser därför att skyddet mot korruption bör få ökad uppmärksamhet och ökad prioritet i den statliga verksamheten. Behovet av tydligare regelverk på detta område bör också övervägas, såväl av regeringen som av ledningarna för myndigheter och bolag. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Omfattningen av mutor och korruption i Sverige.....	4
Begreppet korruption.....	4
Statistik från rättsväsendet.....	4
Övriga undersökningar.....	5
Granskningens motiv och inriktning.....	5
Motiv för granskningen.....	5
Granskningens syfte.....	6
Underlaget för granskningen.....	6
Bedömningsgrunder och ansvarsförhållanden.....	6
Riksrevisionens bedömningsgrunder.....	6
Myndighetsledningars ansvar.....	7
Bolagsledningars ansvar.....	7
Slutsatser av granskningen.....	8
Svagt skydd mot mutor i tre granskade myndigheter och bolag.....	8
Riskanalyser saknas.....	8
Kravet på skydd mot korruption är översiktligt reglerat.....	8
Låg prioritet för skydd mot korruption.....	9
Riksrevisionens sammanfattande bedömning.....	9
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Styrelsens överväganden.....	11

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 14 juni 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Gunnar Andrén (fp) och Tuve Skånberg (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat vilka åtgärder som vidtagits för att skydda statliga verksamheter mot korruption. Granskningen avser regeringens och ett antal statliga organisationers åtgärder för att motverka, upptäcka och förhindra mutor och annan otillbörlig påverkan. Granskningen har presenterats i rapporten *Skydd mot korruption i statlig verksamhet* (RiR 2006:8). Rapporten publicerades den 3 maj 2006.

Som underlag används bl.a. tre tidigare granskningar som genomförts under år 2005 och som gällde Apoteket AB, Banverket samt Läkemedelsförmånsnämnden. Dessa tre granskningar har publicerats i separata rapporter som lagts till handlingarna av styrelsen i avvaktan på den nu föreliggande syntesrapporten.

Omfattningen av mutor och korruption i Sverige

Begreppet korruption

Statliga myndigheter och bolag förutsätts ha regler och kontroller för att motverka och i förekommande fall upptäcka korruption i form av mutor och annan otillbörlig påverkan. Korruption innebär att någon går in och stör beslutsprocessen i syfte att skaffa sig orättmätiga förmåner. Begreppet korruption används av Riksrevisionen som en samlande benämning för mutor och annan otillbörlig påverkan.¹

Statistik från rättsväsendet

Det finns enligt Riksrevisionen ingen statistik som med god precision beskriver omfattningen av mutor och korruption. Det rör sig om aktiviteter som såväl bestickaren som den mutade anstränger sig för att dölja. Mörkertalet, i form av ej upptäckta och anmälda fall, kan därför vara betydande. I Riksrevisionens rapport redovisas bl.a. följande.

Under perioden januari 2000–september 2002 registrerades totalt 250 ärenden rörande mutor och bestickning vid landets åklagarmyndigheter. Under samma period hade åtal väckts i 32 fall och fällande dom meddelats i 20 fall. Riksåklagaren ansåg emellertid att de redovisade ärendena varken kvantitativt eller kvalitativt avspeglade den förekommande korruptionsbrottsligheten. Flertalet ärenden avskrevs oftast med motiveringen att brott inte kunde

¹ Gränserna för vad som uppfattas som muta kan vara svåra att dra. En otillbörlig påverkan kan enligt rapporten föreligga om en anställd bryter mot en organisations regler när det gäller kontakter med kunder eller leverantörer utan att det är fråga om en muta i brottsbalkens mening.

styrkas. Genomgången ledde till att en ny riksenhet för korruptionsbekämpning inrättades vid Riksåklagaren den 1 juli 2003.

Enligt Riksenheten mot korruption finns för perioden 2003–2005 en trend mot ett ökat antal ärenden, inledda förundersökningar och åtal hos Riksenheten. Antalet inkomna ärenden ökade från 54 år 2003 till 99 år 2005. Antalet åtalade uppgick under år 2005 till 139 personer, varav drygt 90 är åtalade för misstanke om mutbrott i Systembolagets verksamhet.

Övriga undersökningar

Utöver statistik från rättsväsendet nämner Riksrevisionen vissa andra undersökningar som belyser omfattningen av försök till bestickning.

En undersökning som gjordes 1996 av tidningen Kommunaktuellt visade att hälften av alla inköpsansvariga i kommunerna hade erbjudits mutor. Inköpsansvariga i 187 kommuner svarade på enkäten, och 53 % av dessa sade sig under 1990-talet ha erbjudits gåvor som kan ifrågasättas ur ett rättsligt perspektiv. Ungefär en femtedel av de som svarade betraktade dessa erbjudanden som vanliga och att de förekom flera gånger per år eller varje månad.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i en rapport från januari 2006 sökt skatta omfattningen av mutor och andra otillbörliga belöningar som är kopplade till tjänsteutövningen, dvs. en typ av korruption som väl överensstämmer med den som behandlas i Riksrevisionens rapport.² Brås undersökning visar att omkring 6 % av ca 4 500 tjänstemän till överordnad chef har rapporterat otillbörliga erbjudanden och att 1,5 % har polisanmält händelsen. Undersökningen visar att kustbevaknings- och tulltjänstemän är mest exponerade för otillbörliga erbjudanden. Därefter kommer poliser, tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten och Skatteverket.

Granskningens motiv och inriktning

Motiv för granskningen

Korruption kan enligt Riksrevisionen ha många negativa effekter, t.ex. att snedvrida konkurrensen mellan leverantörer till staten, öka kostnader och minska intäkter. Korruption utgör också ett hot mot de grundläggande värderingar som styr rättsstaten. I rapporten nämns att det finns forskning som visar på ett samband mellan förtroende för opartiska och väl fungerande myndigheter och tilltron till det demokratiska systemet som sådant. Ytterst handlar det om allmänhetens förtroende för myndigheternas förvaltning och för statlig affärsverksamhet. Man kan därför, enligt Riksrevisionen, knappast överdriva betydelsen av åtgärder som säkrar förtroendet för myndigheterna. Riksrevi-

² *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner*, Brå rapport 2005:18. Undersökningen avsåg poliser, tulltjänstemän, domare, åklagare, nämndemän, kustbevakningstjänstemän, tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten samt tjänstemän inom Skatteverket.

sionen har mot denna bakgrund under år 2005 granskat skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan i några statliga myndigheter och bolag.

Granskningens syfte

Granskningen syftar till att bedöma i vilken utsträckning brister i skyddet mot mutor och otillbörlig påverkan vid bolag och myndigheter kan kopplas till åtgärder eller brist på åtgärder i regeringens styrning. Följande revisionsfråga har behandlats:

- Har regeringen vidtagit tillräckliga åtgärder för att statliga myndigheter och bolag ska motverka, upptäcka och förhindra uppkomsten av mutbrott och därtill kopplade oegentligheter?

Underlaget för granskningen

Granskningen har inriktats på verksamheter där beslut fattas som har stor ekonomisk eller annan betydelse för ett företag eller en fysisk person. Granskningen har innefattat relativt få myndigheter och bolag. Dessa har valts därför att de, till följd av verksamhetens karaktär, kan vara utsatta för risk för mutor och annan otillbörlig påverkan.

I ett första skede omfattade granskningen ett statligt bolag (Apoteket AB) och två myndigheter (Banverket och Läkemedelsförmånsnämnden) samt intervjuer med representanter för Regeringskansliet.³ På denna grundval har kompletterande intervjuer gjorts med ledningen för ytterligare två bolag och fyra myndigheter (Svenska Spel AB och Systembolaget AB samt Arbetsmiljöverket, Försvarets materielverk, Migrationsverket och Tullverket). Syftet med de kompletterande intervjuerna var att inhämta uppfattningar om behovet av skydd samt regelverkets styrande inverkan. Intervjuer har också gjorts med företrädare för Kammarkollegiet och Ekonomistyrningsverket samt med statssekreterare vid Finansdepartementet och Näringsdepartementet.

Bedömningsgrunder och ansvarsförhållanden

Riksrevisionens bedömningsgrunder

Det finns en internationellt vedertagen modell för att värdera och bistå företag och andra organisationer i arbetet med att förbättra sina interna kontrollsystem. Denna modell, den s.k. COSO-modellen, används i revisionsverksamhet internationellt.⁴ Enligt Riksrevisionens uppfattning bör åtgärder inom

³ Riksrevisionen har tidigare publicerat tre rapporter som redovisar resultatet av granskningarna av skyddet mot mutor i Läkemedelsförmånsnämnden, Apoteket AB samt Banverket (se RiR 2005:23, 2005:24 samt 2005:30).

⁴ Modellen presenterades för över tio år sedan av den amerikanska organisationen The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Detta regel- eller ramverk har sedan dess omsatts och operationaliserats i policy och regler hos tusentals företag runtom i världen. COSO uppdaterade detta regelverk i september 2004 och publicerade det i skriften Enterprise Risk Management – Integrated

myndigheter och statliga bolag i väsentliga delar överensstämmer med COSO-modellens krav och utgångspunkter.

Modellen, som beskrivs i rapporten, utgör ett ramverk som har använts av Riksrevisionen för att bedöma hur en organisation uppfyller de formella regler som finns. Riksrevisionen har i sin analys särskilt uppmärksammat följande funktioner: kontrollmiljön, förekomsten av riskbedömning, sammanhängande riktlinjer, ansvars- och arbetsfördelning, kontrollenhet, kontrollåtgärder, kommunikation samt ansvar för uppföljning.

Myndighetsledningars ansvar

Riksrevisionen konstaterar att myndigheternas ledningar har ett ansvar för att myndighetens interna styrning och kontroll är utformad så att lagar och förordningar följs i verksamheten. *Verksförordningen* ålägger myndighetschefen att tillse att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt.⁵

Varje myndighet ska också identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i myndighetens verksamhet samt vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster. Denna regel i *förordningen om statliga myndigheters riskhantering* tar inte enbart fasta på sådana risker som kan innebära skada för myndigheten utan avser skada för staten som helhet.⁶

Bolagsledningars ansvar

För de statliga bolagen har regeringen angett principer som innebär att en bolagsledning har ett ansvar för intern kontroll och att detta ansvar inbegriper skydd mot internationell korruption.

Inom regeringen är näringsministern ansvarig för samtliga bolag som förvaltas av Regeringskansliet när det gäller frågor som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. I styrdokumentet *Statens ägarpolitik 2005* fastställs att Svensk kod för bolagsstyrning, som avser det svenska näringslivet, är en del av regeringens ramverk för ägarförvaltningen.⁷ Här klargörs att det är en bolagsstyrelses uppgift att bl.a. se till att det finns effektiva system för uppföljning och kontroll av bolagets verksamhet och ekonomiska ställning samt att det finns en tillfredsställande kontroll av bolagets efterlevnad av lagar och andra regler som gäller för verksamheten. Bolagets styrelse ska också se till att det finns erforderliga etiska riktlinjer fastställda för bolagets uppträdande.

Framework. Riksrevisionen har använt den senare versionen för att utveckla och anpassa de olika kriterierna till vad som är relevant för svenska myndigheter och bolag.

⁵ 7 § andra stycket verksförordningen (1995:1322).

⁶ Förordning om statliga myndigheters riskhantering (1995:1300).

⁷ *Statens ägarpolitik*, Näringsdepartementet, maj 2005

Slutsatser av granskningen

Riksrevisionen drar följande slutsatser av sin granskning:

Svagt skydd mot mutor i tre granskade myndigheter och bolag

Ledningarna för de tre organisationer som granskats av Riksrevisionen – Apoteket AB, Banverket och Läke-medelsförmånsnämnden – bedömde att risken för mutor och otillbörlig påverkan var låg samt att den interna kontrollen var tillräcklig. Riksrevisionens granskningar visade emellertid att de riskbedömningar som gjorts på ledningsnivå inte innefattade risken för mutor. Det gjordes heller ingen systematisk uppföljning av om ledningens regler efterlevdes. Man hade inte infört någon systematisk ansvars- och arbetsfördelning för viktiga beslut. Kontrollfunktioner saknades eller var inte utformade med syfte att kontrollera om det fanns indikationer på denna form av korruption.

Skyddet mot mutor hade således betydande brister i de tre organisationer som granskats. Riksrevisionen framhåller dock att dessa organisationer efter granskningen har vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra sitt skydd.

Riksrevisionen har även genomfört intervjuer med ledningarna och andra företrädare för ytterligare sex myndigheter och bolag. I samtliga fall, med undantag för Systembolaget, visade det sig då att situationen när det gäller skydd mot korruption mycket liknar den vid de tre granskade organisationerna. Detta gäller såväl synen på risken för mutor som vilka skyddsåtgärder som vidtagits. Det finns en uppfattning bland de myndighets- och bolagschefer som intervjuats att man har en tillräckligt god intern kontroll i sin organisation.

Risikanalyser saknas

Genomgående finns enligt Riksrevisionen en insikt om att mutor och annan otillbörlig påverkan kan finnas och att det är ett allvarligt problem om det förekommer. Flertalet av de intervjuade bedömer dock riskerna för korruption som låga i den egna verksamheten. Någon egentlig analys av riskerna för korruption har dock inte gjorts, enligt Riksrevisionen, vare sig av Regeringskansliet eller av myndigheterna. De granskade bolagen har dock i viss utsträckning gjort analyser.

Kravet på skydd mot korruption är översiktligt reglerat

Lagstiftningen är tydlig när det gäller korruption, konstaterar Riksrevisionen. Grundlagen ställer krav på att myndigheter iakttar saklighet och opartiskhet. Vidare har myndighetsledningarna ett ansvar för att intern styrning och kontroll är utformad så att lagar och förordningar följs. I den svenska bolagskodens regler för bolagsstyrning, som i tillämpliga delar ska följas i statliga bolag, klargörs också att det är styrelsens uppgift att se till att det finns en tillfreds-

ställande kontroll av bolagets efterlevnad av lagar och andra regler för bolagets verksamhet.

Inget av dessa regelverk är dock, enligt Riksrevisionen, särskilt precist när det gäller hur en myndighet eller ett bolag ska hantera risken för korruption. Varken förordning eller annan reglering klargör om myndighetschefer har ett ansvar för att skydda verksamheten mot korruption. Inte heller ägarstyrningen av de statliga bolagen tar särskilt upp styrelsernas ansvar för att säkerställa att korruption inte förekommer. Regeringens företrädare anser att man redan har klargjort ledningarnas ansvar för att skydda statlig verksamhet i statens ägarpolitik, aktiebolagslagen samt i brottsbalken.

Riksrevisionen noterar dock att åtgärder mot korruption inte behandlas på samma sätt som åtgärder för att främja jämställdhet och mångfald. Till skillnad mot vad som gäller för aspekterna jämställdhet och mångfald har regeringen inte närmare beskrivit vad de principer som gäller korruption konkret bör betyda för de statliga företagen.

Granskningen visar att regeringen och dess företrädare i olika sammanhang har uttalat att det inte får förekomma mutor. Regeringen har i vissa avseenden varit aktiv i fråga om skyddet mot korruption. Regeringen har arbetat för att korruption inte ska tolereras i näringslivet, men har enligt Riksrevisionen inte – utöver vad som gjorts inom UD – bedrivit motsvarande arbete när det gäller den statliga verksamheten.

Låg prioritet för skydd mot korruption

Avsaknaden av riskanalyser och åtgärder från regeringen sida får, enligt Riksrevisionens bedömning, som konsekvens att myndigheterna och bolagen inte vidtar tillräckliga åtgärder för att skydda sina verksamheter.

Regeringen har inte givit någon myndighet eller annan organisation i uppdrag att lämna stöd till myndigheternas och de statliga bolagens arbete med att bygga effektiva skydd mot korruption. Inte heller de stödmyndigheter som arbetar inom närliggande områden, som intern kontroll och riskhantering, har enligt Riksrevisionen fått något regeringsuppdrag eller på eget initiativ lämnat något stöd för hur de statliga myndigheterna och bolagen ska skydda sina verksamheter mot korruption.

De myndigheter och bolag som omfattas av Riksrevisionens granskning har med få undantag inte uppfattat att ett arbete med att bygga effektiva skydd mot korruption har någon prioritet. De har därmed inte heller utvecklat metoder och organisation för att åstadkomma sådana skydd.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Sverige är, sett i ett internationellt perspektiv, relativt förskonat från korruption. Samtidigt är det känt att korruption förekommer. Korruption på det statliga området innebär förtroendeskada för den svenska välfärdsstaten och det demokratiska systemet. Riksrevisionen betonar att regeringen samt ledningar och styrelser för myndigheter och statliga bolag har ett ansvar för att

styrning och kontroll är utformade så att lagar och förordningar följs och att korruption inte förekommer.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan vid ett antal särskilt utsatta statliga myndigheter och bolag inte står i paritet med riskerna för denna typ av korruption. Riksrevisionens bedömning är att detta dels beror på att ledningarnas avståndstagande från korruption inte omsatts i konkret handling, dels beror på otydligheten i de regelverk och direktiv som anger ledningarnas ansvar.

En ökad reglering bör enligt Riksrevisionen normalt undvikas. I detta fall anser Riksrevisionen dock att regeringens åtgärder för att skydda myndigheterna och bolagen mot korruption är alltför allmänt hållna. Flera myndigheter och bolag har enligt Riksrevisionen inte uppfattat att det finns ett krav på att verksamheten ska ha ett bra skydd. Riksrevisionens bedömning är därför att risken för förtroendskada gör det nödvändigt att överväga en tydligare reglering och en mer uttalad styrning.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förtydliga kravet på att statliga myndigheter och bolag ges ett tillfredsställande skydd mot korruption. Regeringen rekommenderas därför att överväga följande åtgärder, nämligen:

- att förtydliga gällande regelverk så att det framgår att ledningen för en statlig verksamhet har ett klart uttalat ansvar för att skydda verksamheten mot korruption,
- att ledningarna för statlig verksamhet ges i uppdrag att genomföra riskanalyser som innefattar risk för korruption. Detta kan exempelvis göras genom att ägardirektiven för statliga bolag och myndigheternas instruktioner förtydligas,
- att i de fall ett statligt bolag bedöms som särskilt riskutsatt, kräva att ledningens uttalande om bolagets interna kontroll ska innefatta vilka åtgärder man vidtagit för att säkerställa att verksamheten har ett gott skydd mot korruption.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Skyddet mot korruption i statlig verksamhet* bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionens granskning har inriktats på sådana organisationer som till följd av sin verksamhet kan vara särskilt utsatta för risk för mutor och annan otillbörlig påverkan. Granskningen bygger på en analysmodell som används i internationell revisionsverksamhet som hjälp att bistå företag och andra organisationer att förbättra sina interna kontrollsystem. Skyddet mot korruption visade sig i granskningen vara svagt i jämförelse med de krav som ställs av den nämnda modellen. Ledningarna för de organisationer som granskats har enligt Riksrevisionen en insikt om att korruption kan vara ett allvarligt problem om det förekommer – men ledningarna bedömer samtidigt att riskerna för korruption är små i den egna verksamheten, trots att några egentliga riskanalyser inte har gjorts.

Riksrevisionens samlade bedömning är att skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan inte står i paritet med riskerna vid ett antal särskilt utsatta myndigheter och bolag. Ledningarnas avståndstagande från korruption har inte omsatts i konkret handling. Kravet på skydd mot korruption i den statliga verksamheten är endast översiktligt reglerat i lagar, förordningar och direktiv. Regelverken är oprecisa och åtgärder för skydd mot korruption behandlas inte lika explicit som åtgärder för att främja jämställdhet och mångfald. Skyddet mot korruption har därmed fått låg prioritet.

Styrelsen vill betona betydelsen av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser. Även om korruption bedöms vara förhållandevis ovanlig i Sverige i jämförelse med många andra länder är det nödvändigt att vara vaksam. Riksrevisionens granskning visar att denna vaksamhet behöver förbättras.

Vår kunskap om vilken korruption som faktiskt förekommer är begränsad, något som kan medverka till en föråldrad och naiv tro på den svenska förvaltningens omutlighet. Vissa pågående samhällsförändringar – bl.a. internationaliseringen och de ökade gränstorna mellan stat och näringsliv – kan öka riskerna för försök till korruption. Offentlighetsprincipen, som i Sverige fyller en viktig roll för att förebygga och uppdaga oegentligheter, gäller inte för statliga bolag. Ofta är det också svårt att dra en tydlig gräns mellan vad som är en muta i brottsbalkens mening och vad som inte är det. Det kan då finnas ett behov av att hålla gråzonen fri genom tydliga interna regler.

Alla dessa förhållanden talar enligt styrelsens mening för att skyddet mot korruption bör få ökad uppmärksamhet och ökad prioritet i den statliga verksamheten. Behovet av tydligare regelverk på detta område bör övervägas, såväl av regeringen som av ledningarna för statliga myndigheter och bolag. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.