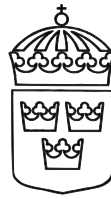


Regeringens skrivelse

2012/13:167



Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption

Skr.
2012/13:167

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 5 juni 2013

Fredrik Reinfeldt

Stefan Attefall
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen bedömer att förvaltningens arbete med att förebygga korruption behöver stärkas. Åtgärderna bör utgå från en bred definition av korruption och så långt som möjligt rymmas inom den befintliga modellen för regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna.

Regeringen inrättade den 20 december 2012 en värdegrundsdelegation som ska verka för att den statliga värdegrunden upprätthålls, bl.a. genom att främja en kultur som förebygger korruption och oegentligheter.

Utifrån Riksrevisionens rekommendationer avser regeringen att vidta ytterligare ett antal åtgärder.

Myndigheterna bör uppmärksammas på att frågan om risk för korruption bör inkluderas i det löpande arbetet med intern styrning och kontroll. Regeringen kommer i dialog med Ekonomistyrningsverket (ESV) att diskutera frågan om hur ESV kan stärka myndigheternas riskarbete så att frågan om korruption hanteras inom ramen för de krav som ställs i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Regeringen avser därutöver att ge ESV i uppdrag att utveckla former för erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna om åtgärder mot korruption utifrån erfarenheterna från arbetet med nätverket mot korruption, mutor och jäv som tidigare samordnades av Kompetensrådet för utveckling i staten. ESV bör också i det arbetet få ansvar för att samordna och vidareutveckla ett nätverk bland myndigheterna mot korruption. Ett syfte med ett sådant uppdrag är att ge regeringen förutsättningar att skapa sig en bild av myndigheternas arbete mot korruption.

Innehållsförteckning

| | | |
|--------|---|----|
| 1 | Ärendet och dess beredning | 3 |
| 2 | Riksrevisionens iakttagelser..... | 3 |
| 3 | Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser | 4 |
| 3.1 | Regeringens syn på korruption i offentlig sektor | 4 |
| 3.2 | Ansvaret för korruptionsfrågor inom regeringen..... | 6 |
| 3.3 | Regeringens styrning av myndigheter för att motverka korruption och oegentligheter | 6 |
| 3.3.1 | Förslag om krav på myndigheter att värdera risker för korruption | 6 |
| 3.3.2 | Förslag att ge uppdrag till ESV om årlig uppföljning | 8 |
| 3.4 | Myndigheternas arbete för att motverka korruption..... | 8 |
| 3.4.1 | Rutiner för att anmäla misstankar..... | 8 |
| 3.4.2 | Myndigheternas samverkan och värdegrundsarbete | 9 |
| 4 | Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser..... | 11 |
| Bilaga | Riksrevisionens granskningsrapport Statliga myndigheters skydd mot korruption (RiR 2013:2)..... | 13 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 juni 2013..... | 95 |

1 Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport Statliga myndigheters skydd mot korruption (RiR 2013:2) till regeringen den 22 februari 2013. Granskningsrapporten finns i *bilaga*. En skrivelse från regeringen med anledning av granskningsrapporten ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat statliga myndigheters skydd mot korruption. Granskningsrapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Ekonomistyrningsverket och de myndigheter som ska följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, förkortad FISK. Riksrevisionen har granskat 65 myndigheter som tillsammans omsätter cirka 90 procent av statens budget. Myndigheterna har svarat på en enkät om sitt arbete med att förebygga korruption. Riksrevisionen har även gjort fallstudier av sex myndigheter som verkar inom områden med kända risker för korruption. Myndigheterna är Trafikverket, Försäkringskassan, Energimyndigheten, Linköpings universitet, Tullverket och Migrationsverket.

Många myndigheter har enligt Riksrevisionen inte värderat korruptionsriskerna och saknar åtgärder för att motverka korruption. Riksrevisionen drar också slutsatsen att FISK inte har haft någon avgörande påverkan på myndigheters arbete mot korruption.

Riksrevisionens granskning visar vidare att en fjärdedel av myndigheterna inte har genomfört någon värdering eller analys av riskerna för korruption. Av de granskade myndigheterna har 40 procent analyserat riskerna för hela verksamheten, medan 35 procent har analyserat korruptionsriskerna för delar av verksamheten.

Riksrevisionen konstaterar också att nästan alla myndigheter har riktlinjer och utbetalningskontroller men att de enligt Riksrevisionens uppfattning ofta är generella och inte verksamhetsanpassade. Granskningen visar också att få myndigheter använder arbetsrotation och att drygt hälften av myndigheterna tillämpar ett nära ledarskap med tillgängliga chefer som stöder och följer verksamheten.

Ett flertal av myndigheterna saknar enligt granskningen rutiner för att anmäla misstänkta fall av korruption och endast en fjärdedel av myndigheterna har någon form av ”visselsystem” med riktlinjer för att anmäla misstänkt korruption anonymt och en funktion som hanterar sådana anmälningar.

Riksrevisionen pekar på att det inte finns något formellt samarbete mellan myndigheterna om korruptionsfrågor och att ingen myndighet för närvarande har ansvaret att samordna nätverket mot korruption, mutor

och jäv som Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS) hade till uppgift att samordna.

Riksrevisionens granskning visar också att värdegrundsarbetet sällan handlat om korruptionsrelaterade frågor och bara indirekt kan sägas stärka myndigheternas arbete mot korruption.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att myndigheters skydd mot korruption är otillräckligt.

Riksrevisionen har riktat följande rekommendationer till regeringen respektive myndigheterna:

- Regeringen bör överväga ett tydligt krav på alla myndigheter att värdera risker för korruption och oegentligheter i sitt riskarbete. Riskanalyserna bör ligga till grund för de åtgärder som myndigheten sedan vidtar.
- Regeringen bör ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att årligen följa upp i vilken utsträckning myndigheterna beaktar och hanterar risker för korruption och oegentligheter.
- Regeringen bör överväga att ge ett departement ett ansvar att följa upp hur statlig förvaltning beaktar korruptionsfrågor.
- Regeringen bör utse en myndighet som får i uppdrag att vidareutveckla och stärka nätverket mot korruption för att underlätta lärande och bidra till ett rimligt skydd mot korruption på alla myndigheter. Medlemskap i nätverket bör vara obligatoriskt för alla myndigheter som ska följa FISK.
- Varje enskild myndighet bör införa rutiner för att anmäla misstankar om korruption och oegentligheter. Rutinerna bör kommuniceras tydligt inom myndigheten.
- Myndighetsledningarna bör säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndighetens arbete med etik och värdegrund.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

3.1 Regeringens syn på korruption i offentlig sektor

De senaste åren har frågan om förekomst och bekämpande av korruption i den offentliga förvaltningen uppmärksammats mer än tidigare. Några aktuella studier är Allmän nytta eller egen vinning (ESO 2013:2), Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption? (Transparency International 2012), Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige (Statskontoret 2012:20), Korruptionens struktur i Sverige (BRÅ 2007:21). Flera av dessa rapporter konstaterar, i likhet med Riksrevisionen, att frågan om korruption i den svenska förvaltningen under lång tid fått liten uppmärksamhet i Sverige. Rapporten från ESO visar att medborgarnas uppfattning om förekomsten av korruption har förändrats och dessutom

skiljer sig från i andra länder. En inte obetydlig del av befolkningen har enligt den undersökningen uppfattningen att korruption är vanligt bland politiker och tjänstemän, särskilt i kommunal förvaltning. Det är enligt regeringens bedömning särskilt oroande att många uppfattar att korruption är vanligt. Detta är i sig något som kan leda till ökad korruption.

Förebyggande av korruption hör samman med andra frågor som rör den offentliga sektorns integritet. Dit hör frågor om förvaltningens förmåga att behålla allmänhetens förtroende och motstå olika typer av otillbörlig påverkan. Exempel på andra frågor som hör till detta område är hot och annan otillbörlig beslutspåverkan, statsanställdas värdegrund och säkerhet i att utbetalningar av statliga medel görs till rätt mottagare och på rätt sätt.

Den 1 juli 2012 trädde en ny och reformerad mutbrottslagstiftning i kraft. De tidigare brotten mutbrott och bestickning benämns i den nya lagstiftningen som tagande respektive givande av muta och brotten är numera placerade i ett och samma kapitel i brottsbalken (kap. 10). Vidare har en väsentlig förenkling skett av sättet att ange den krets av personer som kan träffas av mutansvar. Förenklingen innebär att ansvar för tagande av muta och givande av muta ska kunna komma i fråga när en otillbörlig förmån tas emot av eller lämnas till var och en som är arbetstagare eller utövar uppdrag, utan den inskränkning som tidigare gällt i fråga om uppdragstagare. Utöver detta har tre nya bestämmelser förts in i brottsbalken. Den första anger omständigheter som ska kunna medföra att tagande av muta eller givande av muta bedöms som grovt brott. De båda andra utgör nykriminaliseringar och straffbelägger dels så kallad handel med inflytande, dels vårdslös finansiering av mutbrott. Straffansvaret är anpassat till ett antal internationella konventioner som Sverige har tillträtt. Framför allt gäller detta OECD-konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser (prop. 1998/99:32), Europarådets straffrättsliga konvention om korruption (prop. 2003/04:70) och FN:s konvention mot korruption (prop. 2006/07:74).

Det är enligt regeringens mening viktigt att arbetet mot korruption i offentlig förvaltning utgår från en bred definition av vad som är korrupt beteende. Vissa handlingar kan vara straffbara, t.ex. som givande eller tagande av muta, men även beteenden som omfattas av andra straffbestämmelser eller som inte är straffbara kan uppfattas som korrupta. Flera aktuella studier av korruption, bl.a. Riksrevisionens granskningsrapport, framhåller vikten av att ha en bred definition, som går utöver enbart givande och tagande av muta. I likhet med Riksrevisionen anser regeringen att förvaltningens arbete mot korruption bör bygga på en sådan bred definition av korruption. Utgångspunkten för regeringens arbete mot korruption i offentlig sektor är därför att korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. Detta ansluter till den definition som Riksrevisionen använder.

I likhet med Riksrevisionens rapport och utifrån övriga underlag bedömer regeringen att förvaltningens arbete med att förebygga korruption behöver stärkas. Utgångspunkten i det arbetet bör vara den breda definitionen av korruption. Åtgärderna bör så långt som möjligt rymmas inom gällande regelverk och organisation. De åtgärder som vidtas bör

vara så operativa som möjligt, dvs. de bör inte föregås av omfattande utredningsarbete, utan bör som utgångspunkt bygga på de utredningar som redan gjorts.

3.2 Ansvar för korruptionsfrågor inom regeringen

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen bör överväga att ge ett departement ett ansvar att följa upp hur statlig förvaltning beaktar korruptionsfrågor.

Ansvar inom regeringen är fördelat så att civil- och bostadsministern ansvarar för övergripande frågor om statlig förvaltning, inklusive bl.a. generella frågor om styrning av myndigheter, arbetsgivarfrågor, värdegrundsarbete i staten och upphandlingsfrågor. Finansministern ansvarar för frågor om myndigheternas interna styrning och kontroll samt internrevision. Finansmarknadsministern ansvarar för frågor om kommunal lagstiftning och justitieministern ansvarar för frågor om lagstiftning om mutbrottslighet, offentlighet och meddelarfrihet. De aspekter på myndigheternas arbete mot korruption som berörs i Riksrevisionens rapport faller huvudsakligen inom civil- och bostadsministerns område och finansministerns område.

Regeringen bedömer att arbetet mot korruption bör bedrivas inom ramen för regeringens övergripande styrning och uppföljning av myndigheterna. Regeringens uppföljning av myndigheternas verksamhet ska i första hand bedrivas av respektive departement med stöd av stabsmyndigheter såsom Statskontoret och ESV. Former och inriktning för departementens uppföljning av myndigheterna utvecklas kontinuerligt inom Regeringskansliet. Utgångspunkten för regeringens uppföljning är att myndighetsledningarna ansvarar inför regeringen bl.a. för att utifrån bestämmelserna i myndighetsförordningen (2007:515) se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.

Civil- och bostadsministern är ansvarig för övergripande frågor om bl.a. statsförvaltningens effektivitet och förtroende, upphandling, värdegrundsarbete och den statliga arbetsgivarpolitiken. Frågor om statliga myndigheters arbete mot korruption ligger inom ramen för detta ansvar, i de delar det inte ligger inom något annat statsråds ansvarsområde.

3.3 Regeringens styrning av myndigheter för att motverka korruption och oegentligheter

3.3.1 Förslag om krav på myndigheter att värdera risker för korruption

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen bör överväga att ställa ett tydligt krav på alla myndigheter att värdera risker för korruption och oegentligheter i sitt riskarbete. Riskanalyserna bör ligga till grund för de åtgärder som myndigheten sedan vidtar.

Som konstaterats ovan är utgångspunkten för regeringens uppföljning av myndigheternas verksamhet att myndighetsledningarna ansvarar inför regeringen för att se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, bl.a. utifrån bestämmelserna i myndighetsförordningen. Arbetet med att värdera olika typer av risker i de myndigheter som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen regleras genom förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, förkortad FISK.

Regeringens uppfattning är att den riskanalys som myndigheterna ska göra enligt FISK ska identifiera de delar av verksamheten som riskerar att leda till att regeringens krav på myndigheten inte uppfylls. Det innebär att om myndigheterna ska följa förordningens krav bör värdering av risker för korruption och oegentligheter redan i dag ingå i myndigheternas riskanalys. Regeringen har uppmärksammat ESV på Riksrevisionens rekommendation om ett tydligare krav på myndigheter att värdera risker för korruption och oegentligheter i sitt riskarbete. ESV har som uppgift enligt sin instruktion att särskilt utveckla och förvalta intern styrning och kontroll i staten. Regeringen kommer i dialog med ESV att diskutera frågan om hur ESV kan stärka myndigheternas riskarbete så att frågan om korruption hanteras inom ramen för de krav som ställs i FISK.

Som framgår av Riksrevisionens rapport har ESV i sin rapport Om internrevisionen (ESV 2012:48) ställt frågan om internrevisionens riskanalys inkluderar risken för oegentligheter. Det framgår av ESV:s rapport att alla myndigheter som ska följa FISK, utom en, har gjort en riskanalys som omfattade risken för bedrägerier och oegentligheter. Riksrevisionen har på sin fråga om myndigheten har gjort en analys av riskerna för korruption och oegentligheter fått svaret att 15 av de 65 myndigheterna som ska följa FISK inte har beaktat riskerna för korruption och oegentligheter i någon analys eller värdering under de senaste två åren. Internrevisionen arbetar på uppdrag av myndighetens ledning och de riskanalyser som internrevisionen gör är en del av underlaget när ledningen tar ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det kan finnas skäl att särskilt uppmärksamma myndigheterna på vikten av att inkludera frågan om risk för korruption i hela verksamheten i det löpande arbetet med att upprätthålla en godtagbar intern styrning och kontroll.

Att följa upp myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll är en fråga för varje ansvarigt fackdepartement. Det sker i dialogen mellan företrädare för regeringen, ansvarigt fackdepartement och myndighetens ledning. Det kan därför finnas anledning att se över de interna riktlinjerna till fackdepartementen och utbildningen inom Regeringskansliet om att risken för korruption bör finnas med i den riskanalys som myndigheten ska göra, följa upp och åtgärda inom ramen för den interna styrningen och kontrollen.

Regeringen kommer också att ägna fortsatt uppmärksamhet åt upphandlingsområdet. Tjänstemän i statliga och kommunala myndigheter med ansvar för upphandling befinner sig, som framgår av Riksrevisionens rapport, i en utsatt position. Det finns ett fortsatt behov av förbättringar inom upphandlingsområdet, vilket kan åstadkommas med hjälp av bl.a. upphandlingsstödande åtgärder. Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, UO2, avsnitt 4) aviserat att en

prioriterad fråga för regeringen är att effektivisera upphandlingsstödet så att upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer får den kompetens och kunskap som behövs för att möta de krav som måste ställas på att upphandlingar genomförs på bästa sätt. Vidare ska Kammarkollegiet i den upphandlingsstödjande verksamheten enligt sitt regleringsbrev för 2013 bidra till att förebygga korruption och jäv i offentlig upphandling.

3.3.2 Förslag att ge uppdrag till ESV om årlig uppföljning

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge ESV i uppdrag att årligen följa upp i vilken utsträckning myndigheterna beaktar och hanterar risker för korruption och oegentligheter.

Enligt sin instruktion ska ESV bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Regeringen gör bedömningen att ESV inte bör ha ett årligt uppföljningskrav som bara omfattar korruption. Regeringen avser att även i fortsättningen löpande följa upp myndigheternas arbete med att utveckla skyddet mot korruption utifrån olika aspekter och med olika intervall. Regeringen avser även att regelbundet inhämta uppgifter från de mest riskutsatta myndigheterna om deras arbete att skydda sig mot korruption. Detta bör ske i den årliga dialogen mellan berörda myndigheter, fackdepartement och företrädare för regeringen vilket ger regeringen en möjlighet att skaffa sig en samlad bild av myndigheternas arbete och skydd mot korruption.

3.4 Myndigheternas arbete för att motverka korruption

3.4.1 Rutiner för att anmäla misstankar

Riksrevisionen rekommenderar att varje enskild myndighet bör införa rutiner för att anmäla misstankar om korruption och oegentligheter samt att dessa rutiner bör kommuniceras tydligt inom myndigheterna.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det är ett ansvar för varje myndighet att bedöma vilka rutiner för att anmäla korruption och oegentligheter som är ändamålsenliga inom det egna området. Vid en sådan bedömning bör myndigheten beakta bl.a. hur utsatta olika delar av verksamheten är för korruption.

Regeringens bedömning är att arbetet mot korruption i första hand ska bedrivas inom de regelverk och den organisation som finns för myndigheternas verksamhet. Det bör alltså inte i onödan inrättas särskilda regelverk eller organisatoriska lösningar just för korruption. Detta gäller även system för anmälan av misstankar om korruption.

Enskilda myndigheter kan underlätta anmälan av korruptionsmisstankar, t.ex. genom att ha en funktion på sin hemsida. Det kan finnas anledning för myndigheter som verkar inom särskilt utsatta verksamheter

att närmare analysera behovet av sådana förenklade anmälningsförfaranden inom sina områden. Enligt regeringens bedömning finns det inte anledning att vidta åtgärder för att införa generella system för anmälan.

Regeringen beslutade den 14 februari 2013 att tillsätta en utredning om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm (dir. 2013:16). Utredningen ska se över skyddet för arbetstagare som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott. Utredningen ska också föreslå åtgärder som syftar till att stärka skyddet och skapa ett tydligare regelverk.

3.4.2 Myndigheternas samverkan och värdegrundsarbete

Myndigheternas samverkan mot korruption

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen bör utse en myndighet som får i uppdrag att vidareutveckla och stärka det nätverk mot korruption, mutor och jäv som tidigare samordnades av KRUS. Uppdraget bör enligt Riksrevisionen ges för att underlätta lärande och bidra till ett rimligt skydd mot korruption på alla myndigheter. Riksrevisionen rekommenderar vidare att medlemskap i nätverket bör vara obligatorisk för alla myndigheter som ska tillämpa FISK.

Det statliga nätverket mot korruption bildades 2007 av Riksenheten mot korruption och Verket för förvaltningsutveckling (Verva). Åren 2009–2012 hade KRUS regeringens uppdrag att samordna nätverket och redovisa vilka myndigheter som deltagit i dess aktiviteter. Efter avvecklingen av KRUS har inte någon annan myndighet fått i uppdrag att ta över ansvaret för nätverket.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna är ett ändamålsenligt sätt att stödja myndigheterna i deras arbete med att förebygga korruption. Regeringen avser att ge ESV i uppdrag att utveckla former för erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna om åtgärder mot korruption. I det arbetet bör erfarenheterna från nätverket mot korruption användas. ESV bör också få ansvar för att samordna och vidareutveckla ett nätverk bland myndigheterna mot korruption. Ett syfte med ett sådant uppdrag är att ge regeringen förutsättningar att skapa sig en bild av myndigheternas arbete mot korruption. Riksrevisionen har föreslagit att medlemskap i nätverket bör vara obligatoriskt för de myndigheter som ska följa FISK. Enligt regeringens mening är det angeläget att myndigheterna engageras i arbetet på det sätt som är lämpligt för respektive myndighet och att ett deltagande i nätverket därför bör bygga på frivillighet.

Myndigheternas arbete med etik och värdegrund

Riksrevisionen rekommenderar att myndighetsledningarna bör säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndighetens arbete med etik och värdegrund.

Regeringen beslutade den 20 december 2012 att inrätta en värdegrundsdelegation som genom aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser ska verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen. Delegationens uppgift är att i samarbete med andra aktörer inom den statliga förvaltningen bidra till att uppfylla regeringens delmål att de statsanställda ska ha kunskap och förståelse för de grundläggande värdena i statsförvaltningen och i rollen som statstjänsteman.

Syftet med delegationen är att stärka den statliga värdegrunden samt att främja värdegrundsarbetet i statsförvaltningen genom att vara ett stöd för myndigheterna i deras arbete. Målgruppen är myndighetschefer, fackliga företrädare och anställda vid statliga myndigheter.

Regeringen har angett några punkter som bör vara vägledande för arbetet:

- Frågor om etik och värdegrund har betydelse för det dagliga arbetet för statsanställda på alla nivåer. Kopplingen mellan konkreta verksamhetsfrågor och överväganden där frågor om värdegrund och etik aktualiseras är därför central.
- En statlig förvaltning som är befriad från korruption och har hög tilltro hos allmänheten är avgörande för ett väl fungerande samhälle.
- Statsförvaltningen behöver aktivt förhålla sig till olika former av korruption.

En av Värdegrundsdelegationens uppgifter är att konkretisera hur tilltron till statsförvaltningen kan vidmakthållas och förstärkas genom att främja en kultur som förebygger korruption och oegentligheter.

Värdegrundsdelegationen ska senast den 31 december 2016 lämna en redovisning av arbetet och en samlad bedömning av resultatet. Delegationen ska då redovisa hur dess åtgärder har bidragit till att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen. Delegationen ska också föreslå hur myndigheternas värdegrundsarbete kan följas upp.

Värdegrundsdelegationen ska bland annat arbeta med att öka kunskapen om korruption hos enskilda statsanställda och med att vidmakthålla allmänhetens förtroende för statsförvaltningen genom att främja en kultur som förebygger korruption.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att myndighetsledningarna bör säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndighetens arbete med etik och värdegrund. Regeringens ambition är att myndighetsledningarna i detta arbete ska kunna få stöd av Värdegrundsdelegationens verksamhet.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2012/13:167

Regeringen bedömer att förvaltningens arbete med att förebygga korruption behöver stärkas. Utgångspunkten bör vara en bred definition av korruption: att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. En ytterligare utgångspunkt för arbetet bör vara att åtgärderna så långt som möjligt ska rymmas inom gällande regelverk och organisation. De åtgärder som vidtas bör vara så operativa som möjligt, dvs. de bör inte föregås av omfattande utredningsarbete, utan bör som utgångspunkt bygga på de utredningar som redan gjorts.

Arbetet mot korruption ska i första hand ske inom ramen för den styrningsmodell som gäller för regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter. Det innebär att arbetet mot korruption ska bedrivas på bred front och att regeringens uppföljning genomförs med stöd av respektive departement. Former och inriktning för denna uppföljning utvecklas kontinuerligt inom Regeringskansliet. Utgångspunkten för regeringens uppföljning är att myndighetsledningarna ansvarar inför regeringen bl.a. för att utifrån bestämmelserna i myndighetsförordningen se till att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och så att den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Civil- och bostadsministern ansvarar för övergripande frågor om statlig förvaltning, inklusive bl.a. generella frågor om styrning av myndigheter, arbetsgivarfrågor, värdegrundsarbete i staten och upphandlingsfrågor. Frågor om statliga myndigheters arbete mot korruption ligger inom ramen för detta ansvarsområde.

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder som stöder myndigheternas arbete mot korruption:

- Regeringen har beslutat om att inrätta en Värdegrundsdelegation vars arbete bl.a. ska vägledas av utgångspunkterna att en statlig förvaltning som är befriad från korruption och har hög tilltro hos allmänheten är avgörande för ett väl fungerande samhälle samt att statsförvaltningen aktivt behöver förhålla sig till olika former av korruption.
- En reformerad mutbrottslagstiftning trädde i kraft den 1 juli 2012.
- Regeringen beslutade den 14 februari 2013 att tillsätta en utredning om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm (dir. 2013:16). Utredningen ska se över skyddet för arbetstagare som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott. Utredningen ska också föreslå åtgärder som syftar till att stärka skyddet och skapa ett tydligare regelverk.

Utifrån Riksrevisionens rekommendationer avser regeringen att vidta ett antal ytterligare åtgärder:

- Regeringen kommer i dialog med ESV att diskutera frågan om hur ESV kan stärka myndigheternas riskarbete så att frågan om korruption hanteras inom ramen för de krav som ställs i FISK.
- Regeringen avser att även i fortsättningen löpande följa upp myndigheternas arbete att utveckla skyddet mot korruption. Regeringen

avser även att regelbundet inhämta uppgifter från de mest riskutsatta myndigheterna om deras arbete med att skydda sig mot korruption. Detta bör ske i den årliga dialogen mellan berörda myndigheter, fackdepartement och företrädare för regeringen vilket ger regeringen en möjlighet att skaffa sig en samlad bild av myndigheternas arbete och skydd mot korruption.

- Regeringen avser att ge ESV i uppdrag att utveckla former för erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna om åtgärder mot korruption utifrån erfarenheterna från arbetet med nätverket mot korruption. ESV bör också i det arbetet få ansvar för att samordna och vidareutveckla ett nätverk bland myndigheterna mot korruption. Ett syfte med ett sådant uppdrag är att ge regeringen förutsättningar att skapa sig en bild av myndigheternas arbete mot korruption.

Med detta anser regeringen att Riksrevisionens rapport är färdigbehandlad.



Statliga myndigheters
skydd mot korruption

RIR 2013:2



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 308 0

RIR 2013:2

FOTO: LINUS HALLGREN

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2013



RiR 2013:2

Statliga myndigheters skydd mot korruption



Skr. 2012/13:167
Bilaga

STATLIGA MYNDIGHETERS SKYDD MOT KORRUPTION

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2013-02-08
DNR: 31-2012-0326
RIR 2013:2

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Statliga myndigheters skydd mot korruption

Riksrevisionen har granskat statliga myndigheters skydd mot korruption. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet, Socialdepartementet, Ekonomistyrningsverket, Energimyndigheten, Försäkringskassan, Linköpings universitet, Migrationsverket, Trafikverket och Tullverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Ekonomistyrningsverket och de myndigheter som ska följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Camilla Gjerde* har varit föredragande. Revisor *Petter Frizén* och revisionsdirektör *Tina J Nilsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Camilla Gjerde

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet, Socialdepartementet

Ekonomistyrningsverket, Energimyndigheten, Försäkringskassan,
Linköpings universitet, Migrationsverket, Trafikverket och Tullverket

Skr. 2012/13:167
Bilaga

STATLIGA MYNDIGHETERS SKYDD MOT KORRUPTION

Innehåll

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 9 |
| 1 Inledning | 13 |
| 1.1 Varför granska myndigheters skydd mot korruption? | 13 |
| 1.2 Vad har vi granskat? | 15 |
| 1.3 Vad är korruption? | 15 |
| 1.4 Förekommer korruption i myndighetsverige? | 17 |
| 1.5 Vilka är våra utgångspunkter? | 19 |
| 1.6 Hur har vi gått till väga? | 20 |
| 2 Regeringens insatser för skydd mot korruption | 21 |
| 2.1 Regeringens organisering av arbetet mot korruption | 21 |
| 2.2 Centrala delar i skydd mot korruption enligt regeringen | 22 |
| 3 Myndigheternas skydd mot korruption | 29 |
| 3.1 Nödvändiga delar i myndigheters skydd mot korruption | 29 |
| 3.2 Riskanalyser | 30 |
| 3.3 Förebyggande åtgärder | 33 |
| 3.4 Etik | 37 |
| 3.5 Rapportering och visselsystem | 38 |
| 3.6 Många myndigheter vidtar åtgärder utan riskanalys | 39 |
| 4 Sex myndigheters skydd mot korruption | 41 |
| 4.1 Riskområden för korruption | 41 |
| 4.2 Trafikverket | 42 |
| 4.3 Försäkringskassan | 44 |
| 4.4 Energimyndigheten | 46 |
| 4.5 Linköpings universitet | 48 |
| 4.6 Tullverket | 49 |
| 4.7 Migrationsverket | 52 |
| 4.8 Inget formaliserat samarbete mellan myndigheter | 55 |
| 5 Slutsatser och rekommendationer | 57 |
| 5.1 Myndigheters skydd mot korruption är otillräckligt | 58 |
| 5.2 Regeringens insatser har inte gett önskade resultat | 62 |
| 5.3 Rekommendationer | 64 |
| Referenser | 65 |
| Bilagor | |
| Bilaga 1 Granskade myndigheter | 73 |
| Bilaga 2 Enkät till myndigheterna | 75 |

Skr. 2012/13:167
Bilaga

STATLIGA MYNDIGHETERS SKYDD MOT KORRUPTION

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statliga myndigheters skydd mot korruption.

Granskningens bakgrund

Motiv: Korruption förekommer, även i Sverige. Ur ett internationellt perspektiv är Sverige relativt förskonat från korruption, men flera korruptionsfall inom offentlig verksamhet under de senaste åren visar att landet inte är immunt mot korruption. Misstankar om korruption inom staten skadar medborgarnas förtroende för att statlig verksamhet bedrivs på ett opartiskt och sakligt sätt. Därför är det viktigt att myndigheterna är medvetna om riskerna och kan förebygga korruption. Samtidigt är kunskapen om skyddet mot korruption inom statlig verksamhet dålig.

Syfte: Syftet med granskningsrapporten är att visa hur statliga myndigheter skyddar sig mot korruption och vilka insatser regeringen har gjort för att stärka skyddet. Med korruption menas i denna rapport att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning – för sig själv eller andra.

Genomförande: Riksrevisionen har granskat de myndigheter som under 2012 skulle följa förordningen om intern styrning och kontroll, totalt 65 myndigheter. Tillsammans omsätter dessa myndigheter cirka 90 procent av statens budget. Myndigheterna har fått svara på en enkät om de har analyserat riskerna för korruption, vilka riskområden de anser vara störst, vilka åtgärder de har på plats och vilka möjligheter de har för att rapportera om korruption. Riksrevisionen har även gjort fallstudier, där sex myndigheter som är verksamma inom områden där det finns kända risker för korruption har valts ut. Syftet har varit att undersöka om sådana myndigheter hanterar risker på ett annat sätt än övriga myndigheter. De sex myndigheterna är Trafikverket, Försäkringskassan, Energimyndigheten, Linköpings universitet, Tullverket och Migrationsverket.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att myndigheters skydd mot korruption är otillräckligt. Många myndigheter har inte värderat korruptionsriskerna och saknar centrala åtgärder för att motverka korruption. Även bland myndigheter som är verksamma inom områden med kända risker för korruption varierar skyddet och är

för svagt hos vissa. De flesta myndigheter har dock riktlinjer mot mutor, men sådana enskilda åtgärder räcker inte långt. Det är riktade åtgärder mot identifierade risker och ett aktivt ledarskap som kan göra skillnad. Riksrevisionen drar också slutsatsen att förordningen om intern styrning och kontroll inte har haft någon avgörande påverkan på myndigheters arbete mot korruption. Även en väl utvecklad styrning och kontroll garanterar inte att myndigheternas skydd mot korruption är tillräckligt.

I granskningen har det också framkommit att Regeringskansliet har pekat på Riksrevisionens roll i att upptäcka korruption och kontrollera myndigheternas arbete mot korruption. Riksrevisionens årliga revision ger dock ingen garanti för att det inte har förekommit korruption hos myndigheter, även om revisorn bedömer att årsredovisningen är rättvisande. Årlig revision ska uppnå rimlig säkerhet för att årsredovisningen som helhet inte innehåller någon väsentlig felaktighet. Korruption handlar dock oftast om relativt små belopp i förhållande till en myndighets samlade verksamhet och fångas därför inte nödvändigtvis i den årliga revisionen.

Utan riskanalys kan åtgärderna bli ineffektiva. En utgångspunkt för granskningen är att endast en myndighet som är medveten om sina risker kan hantera dem effektivt. En relativt stor andel myndigheter saknar dock kunskap om hur riskutsatta de är. Av de granskade myndigheterna har en fjärdedel inte genomfört någon värdering eller analys av riskerna för korruption. Bara 40 procent av myndigheterna har analyserat riskerna för hela verksamheten, och 35 procent av myndigheterna har analyserat korruptionsriskerna för delar av verksamheten. Utan en analys av riskerna i hela verksamheten kan myndigheterna inte veta hur stora riskerna för korruption är och vilka åtgärder de borde vidta.

Riktlinjer och kontrollåtgärder finns hos nästan alla myndigheter... Baserat på riskanalysen bör myndigheterna genomföra åtgärder som begränsar riskerna för korruption. Oavsett om myndigheterna har analyserat korruptionsrisker eller inte har nästan alla riktlinjer och utbetalningskontroller. Men Riksrevisionens granskning visar att riktlinjerna ofta är generella och inte verksamhetsanpassade. För att vara effektiva måste riktlinjerna klargöra riskområden och hur de ska undvikas. Granskningen visar också att bara några få myndigheter använder arbetsrotation, trots att det anses vara effektivt för att motverka korruption, speciellt i upphandlingssammanhang.

... men det krävs mer arbete med ledarskap och värderingar. Skydd mot korruption genom riktlinjer och kontrollåtgärder är inte tillräckligt för att förebygga korruption. Ett aktivt ledarskap är också viktigt. Granskningen visar dock att bara drygt hälften av myndigheterna tillämpar ett nära ledarskap med tillgängliga chefer som stödjer och följer verksamheten. Diskussion om etiska frågor är en annan viktig del av skyddet mot korruption. De vanligaste sätten att sprida kunskap om etik är utbildningar och värdegrundsarbete. Däremot ger ledningen råd och stöd i etiska frågor hos bara drygt 40 procent av myndigheterna. Ledningen hos alla fallstudiemyndigheter poängterar

behovet av att diskutera etiska frågor. Samtidigt har ingen av dem följt upp hur medvetna de anställda är om etiska frågor.

En majoritet saknar rutiner för att hantera misstankar. För att effektivt kunna upptäcka och utreda misstankar om korruption är det viktigt att ha rutiner för hur myndigheten ska hantera misstankar. Ett flertal av myndigheterna saknar dock rutiner för att anmäla misstänkta fall av korruption. Det är också bara en fjärdedel som har någon form av visselsystem med riktlinjer för att anmäla misstänkt korruption anonymt och en funktion som hanterar sådana anmälningar. Informationen om möjligheterna att anmäla misstankar är också i en del fall otillräcklig.

Mer samarbete efterlyses. Samarbete är en viktig insats i skyddet mot korruption. Det finns dock inget formellt samarbete om korruptionsfrågor även om det har funnits ett nätverk mot korruption sedan 2007. Ingen myndighet har för närvarande ansvaret för nätverket. Flera myndigheter efterlyser ett samarbete om korruption för att lära av varandra och få ett bättre skydd mot korruption.

Regeringens insatser har inte gett önskade resultat. Enligt regeringen ska förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK) stärka myndigheternas skydd mot korruption. Regeringen har dock inte undersökt hur myndighetsledningarna har arbetat med korruptionsfrågorna. Enligt myndigheterna har förordningen haft marginell betydelse för hur de hanterar risker för korruption. En fjärdedel av myndigheterna som ska följa förordningen har inte analyserat riskerna. Riksrevisionen bedömer därför att förordningen inte har haft avgörande påverkan på myndigheternas arbete mot korruption. Socialdepartementet hänvisar också till värdegrundsarbetet som en central insats i skyddet mot korruption. Enligt myndighetsförordningen är det dock upp till myndighetsledningarna om och hur de vill arbeta med dessa frågor. Riksrevisionens granskning visar att värdegrundsarbetet sällan har handlat om korruptionsrelaterade frågor och bara indirekt kan sägas stärka myndigheternas motståndskraft mot korruption.

Rekommendationer

Till regeringen:

- Regeringen bör överväga ett tydligt krav på alla myndigheter att värdera risker för korruption och oegentligheter i sitt riskarbete. Riskanalyserna bör ligga till grund för de åtgärder som myndigheten sedan vidtar.
- Regeringen bör ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att årligen följa upp i vilken utsträckning myndigheterna beaktar och hanterar risker för korruption och oegentligheter.

- Regeringen bör överväga att ge ett departement ett ansvar att följa upp hur statlig förvaltning beaktar korruptionsfrågor.
- Regeringen bör utse en myndighet som får i uppdrag att vidareutveckla och stärka nätverket mot korruption för att underlätta lärande och bidra till ett rimligt skydd mot korruption på alla myndigheter. Medlemskap i nätverket bör vara obligatorisk för alla FISK-myndigheter.

Till myndigheterna:

- Varje enskild myndighet bör införa rutiner för att anmäla misstankar om korruption och oegentligheter. Rutinerna bör kommuniceras tydligt inom myndigheten.
- Myndighetsledningarna bör säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndighetens arbete med etik och värdegrund.

1 Inledning

Sverige anses vara relativt förskonat från korruption. År 2012 placerade antikorrupsionsorganisationen Transparency International Sverige som det fjärde minst korrupta landet i världen.¹ Bara Nya Zeeland, Danmark och Finland var mindre korrupta enligt undersökningen. Världsbanken rankar Sverige som ett land med jämförelsevis hög kontroll av korruption.²

Trots att Sverige anses vara ett av världens minst korrupta länder har flera fall av korruption uppmärksammats under de senaste åren. Inom Kriminalvården, Systembolaget, Försäkringskassan, Göteborgs stad och Solna stad har personer åtalats för att ha utnyttjat sin offentliga ställning för att skaffa sig själva eller sina närstående fördelar.

Det är dock oklart om korruptionen i Sverige har ökat, även om vissa forskare anser att det finns indikationer på detta.³ Linde och Erlingsson hävdar till och med att svenskar i större utsträckning än personer från andra nordiska länder tror att politiker och tjänstemän är korrupta.⁴ Ordföranden för Institutet mot mutor, Claes Sandgren, skrev däremot i en debattartikel i oktober 2011 att inget tyder på att Sverige blivit ett mer korrupt land. Claes Sandgren hänvisade till att varken färskta studier eller brottsstatistiken talar för att korruptionen har ökat. Han ansåg att landets institutioner har god förmåga att motstå korruption.⁵

1.1 Varför granska myndigheters skydd mot korruption?

Sverige är inte immunt mot korruption. Detta har tydliggjorts av de senaste årens fall av korruption inom offentlig verksamhet. Korruption skadar samhället och medborgarna på flera plan: politiskt, ekonomiskt och socialt. Korruption försvagar demokratiska institutioner och skadar medborgarnas

¹ Transparency International (2012). Transparency International är en oberoende ideell organisation som varje år mäter uppfattning av korruption i olika länder.

² Världsbanken (2012). Kontroll av korruption mäter enligt Världsbanken "perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as "capture" of the state by elites and private interests."

³ Andersson m.fl. (2010) s. 266; Erlingsson och Linde (2012) s. 137–152; Linde och Erlingsson (2012).

⁴ Linde och Erlingsson (2012).

⁵ Dagens Nyheter. "Inget tyder på att Sverige blivit ett mer korrupt land". Publicerad 2011-10-10. Institutet mot mutor är en ideell organisation som arbetar för att motverka korruption.

förtroende för offentliga institutioner. Ekonomiskt innebär korruption en snedvridning av konkurrensen, i stället för en rättvis konkurrens baserad på pris, kvalitet och förnyelse. En utbredd korruption undergräver dessutom rättssäkerheten för medborgarna.

Korruption inom statlig verksamhet innebär att verksamheten inte bedrivs på ett opartiskt och sakligt sätt. Risken för förtroendeskada är alltså stor om medborgarna misstänker att det förekommer korruption inom statliga myndigheter. Det är därför viktigt att alla myndigheter har en beredskap mot korruption.

Kunskapen om skyddet mot och förekomsten av korruption inom statlig verksamhet är dock begränsad.⁶ Undersökningar och forskning om mutor och korruption i kommuner och landsting är däremot vanligare.⁷

Riksrevisionen genomförde åren 2005 och 2006 granskningar av skyddet mot korruption i statens verksamhet.⁸ Riksrevisionens sammanfattande bedömning var att skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan vid ett antal särskilt utsatta statliga myndigheter och bolag inte stod i paritet med riskerna för denna typ av korruption. Med ett par undantag hade ledningen i de myndigheter och bolag som ingick i granskningen inte genomfört riskanalyser som innefattade risk för mutor och annan otillbörlig påverkan. Riksrevisionen rekommenderade bland annat att alla myndigheter och statliga bolag borde genomföra riskanalyser som även innefattade risken för korruption.

Regeringens svar på Riksrevisionens granskningar om skydd mot korruption i statlig verksamhet var att myndighetens chef har huvudansvaret för att bekämpa korruption. Vidare skrev regeringen: "Inom Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram förslag till en ny förordning i syfte att förtydliga ansvaret för intern styrning och kontroll inom myndigheterna. En del i detta arbete understryker betydelsen av att myndigheterna har väl fungerande rutiner för att förhindra och upptäcka mutbrott, förskingring eller liknande."⁹ Regeringen avsåg alltså att den nya förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK) skulle stärka skyddet mot korruption.

⁶ Publikt. "Kunskapen om korruption på myndigheter är väldigt dålig" och "Svårt att få svar om mutor i staten". Publicerad 2011-12-20.

⁷ Se t.ex. Statskontoret (2012); Bergh (2010); Lidström och Roos (2010); Hanberger (2010); Andersson och Erlingsson (2010); Citron (2010).

⁸ Riksrevisionen (2005a); Riksrevisionen (2005b); Riksrevisionen (2005c); Riksrevisionen (2006).

⁹ Prop. 2006/07:1 utg. omr. 24 s. 54.

1.2 Vad har vi granskat?

Syftet med granskningen har varit att visa hur statliga myndigheter skyddar sig mot korruption och vilka insatser regeringen har gjort för att stärka skyddet.

Granskningen har varit inriktad mot följande frågor:

- I vilken utsträckning hanteras risken för korruption hos statliga myndigheter?
- Hur hanteras risken för korruption hos myndigheter som är verksamma inom områden där korruptionsrisken är stor?
- Har förordningen om intern styrning och kontroll inneburit att myndigheter inkluderar korruption och oegentligheter i sin riskanalys?

Granskningen omfattar de myndigheter som under 2012 skulle följa förordningen om intern styrning och kontroll (FISK). FISK ska tillämpas av alla myndigheter som har en internrevision, totalt 65 myndigheter från 1 januari 2012.¹⁰ Tillsammans omsätter de cirka 90 procent av statens budget. Även regeringen, främst Finansdepartementet och Socialdepartementet, ingår i granskningen. Ekonomistyrningsverket (ESV) omfattas av granskningen genom att verket ansvarar för att utveckla och förvalta intern styrning och kontroll i staten.

Granskningen undersöker hur statliga myndigheter arbetar med att förebygga korruption och hantera misstankar när de uppstår. Syftet har däremot inte varit att upptäcka faktisk korruption eller granska hur korruptionsbrott utreds inom rättsväsendet. Riksenheten mot korruption som handlägger alla brottsmisstankar om mutor i Sverige, omfattas därför inte av granskningen. Inte heller specialenheten vid Rikskriminalpolisen, Nationella korruptionsgruppen omfattas av granskningen. Nationella korruptionsgruppen ska samverka med Riksenheten mot korruption och utreda ärenden om mutbrott.

1.3 Vad är korruption?

Det finns ingen enhetlig definition av korruptionsbegreppet. Oftast används korruption som ett samlingsbegrepp för olika oegentligheter som begås av personer i maktpositioner.

¹⁰ Ytterligare en myndighet, Statens servicecenter, skulle från 1 juni 2012 följa förordningen om intern styrning och kontroll. Eftersom granskningen påbörjades i april 2012, ingår Statens servicecenter inte i granskningen.

1.3.1 *Det finns många definitioner av korruption*

FN och Världsbanken använder en vanlig definition av korruption, som anger att korruption är att använda en offentlig ställning för otillbörlig vinning.

Transparency Internationals definition lyder "korruption är att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egens eller annans vinning".¹¹

Korrupsionsforskarna Erlingsson och Linde definierar korruption som att "utnyttja sin offentliga post för att tillskansa sig själv eller sina närmaste fördelar på det offentligas bekostnad."¹²

Institutet mot mutors ordförande Claes Sandgren menar att korrupsionsbegreppet ofta används för brett i media, av revisorer och av forskare. Han menar att bedrägerier, stölder och förskingringar ofta framställs som korruption, vilket gör att korruptionen framstår som stor i Sverige. Sandgren definierar korruption som oegentligheter som kan påverka beslutsfattande. Det kan exempelvis vara vid en upphandling, ett bygglov, ett beslut om bidrag, en inspektion och så vidare.¹³

Statsvetaren Bo Rothstein anser att korruption är partiskhet i en offentlig-anställds arbete, mot en motprestation: "corruption involves a holder of public office violating the impartiality principle in order to achieve private gain."¹⁴

Korrupsionsforskare skiljer ofta mellan stor (grand) och liten (petty) korruption. Stor korruption handlar om att individer i höga samhällspositioner utnyttjar sin offentliga ställning till att ta emot mutor från företag, eller helt enkelt för över större summor av offentliga medel till egna, privata bankkonton. Liten korruption är en mer vardaglig variant av korruption, där det handlar om relativt små penningssummor och tjänstemän på lägre nivåer. Det kan typiskt handla om tjänstemän som tar emot mutor som smörjmedel för att skynda på en trög byråkratisk process.¹⁵

Korruption handlar dock inte bara om pengar. En offentligt anställd kan vara partisk i myndighetsutövandet utan att få betalt. Det kan till exempel ske genom att en tjänsteman tipsar en bekant om ett kommande tillslag som Polisen eller Tullverket ska göra. Eller att en handläggare på en myndighet handlägger ett ärende till en vän eller familjemedlem på ett partiskt sätt. Detta kallas ofta vänskapskorruption. Som Statskontoret påpekar utnyttjar den

¹¹ Transparency International Sveriges webbplats. "Vad är korruption?".

¹² Erlingsson och Linde (2012) s. 137.

¹³ Dagens Nyheter. "Inget tyder på att Sverige blivit ett mer korrupt land". Publicerad 2011-10-10.

¹⁴ Rothstein (2011) s. 15.

¹⁵ Doig och Theobald (2000) s. 3 ff.

anställde genom korruptionen sin ställning för egen vinnings skull, oavsett om det är för pengar eller inte. Men korruptionen syftar även till att gagna motparten, genom ekonomisk eller annan vinning.¹⁶

1.3.2 Riksrevisionens syn på begreppet korruption

Med korruption menar vi i denna rapport att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning – för sig själv eller andra. Handlingen kan göras mot ersättning, en muta, eller utan ersättning, så kallad vänskapskorruption.

1.3.3 Korruptionens gråzoner

Är gåvor alltid mutor? Korruptionsforskaren Joakim Thelander säger att "en muta är en gåva som till sin natur huvudsakligen eller rentav *enbart* uppfattas som strategisk."¹⁷ Sociologen Malin Åkerström har forskat om mutor och gåvor och säger att gränsen mellan mutor och gåvor är intressant. En gåva kan vara menad som en tacksamhetsgest, men juridiskt sett betraktas som en muta. Omvänt kan en gåva ges i syfte att muta utan att juridiskt definieras som en sådan. Hon menar att det har utvecklats en "mutblick" under senare år där presenter i sig kan bli misstänkliggjorda.¹⁸ Just detta dilemma är anledningen till att myndigheter som Trafikverket och Migrationsverket är tydliga med att deras anställda inte ska ta emot några gåvor alls. Men Åkerström menar att en alltför sträng reglering av gåvor "riskerar att förkrassa uttryck för generositet eller tacksamhet och med det få människor att uppträda på ett sätt som ter sig ohövligt eller otacksamt."¹⁹

1.4 Förekommer korruption i myndighetsverige?

De senaste åren har flera fall av korruption upptäckts inom statliga myndigheter. Den så kallade asfaltkartellen vid dåvarande Vägverket är ett exempel. Myndighetens produktionsavdelning dömdes år 2007 för att ha gjort upp om priser, anbud och marknader tillsammans med konkurrenter.²⁰ Samma år dömdes en vårdare vid Kriminalvården för bland annat mutbrott. En intagen hade vid flera tillfällen bjudit vårdaren på mat och kaffe när den intagna hade permission. I februari 2013 åtalades en tidigare fastighetschef på Kriminalvården misstänkt för att ha tagit emot drygt 40 miljoner kronor i mutor i samband med att han förhandlat fram kontrakt om ombyggnader

¹⁶ Statskontoret (2012) s. 45.

¹⁷ Thelander (2006).

¹⁸ Åkerström (2011) s. 9.

¹⁹ Åkerström (2011) s. 10.

²⁰ Konkurrensverket (2007).

och nybyggnationer av anstalter.²¹ I början av 2013 anhölls också två tidigare anställda vid Migrationsverket misstänkta för att ha sålt falska uppehållstillstånd till ett tiotal personer.²²

Undersökningar bekräftar att korruption förekommer inom statliga myndigheter. I november 2012 presenterade Säkerhetspolisen en rapport om den grova organiserade brottsligheten och dess påverkan på tjänstemän. Säpo känner till 114 misstänkta fall av korruption mellan augusti 2009 och oktober 2012, där statliga tjänstemän har begått brott för att hjälpa personer inom den grova organiserade brottsligheten. Det handlar enligt Säpo huvudsakligen om vänskapskorruption: tjänstemän har lämnat ut sekretessbelagd information till någon de känner med kopplingar till kriminella nätverk, utan att ta eller få betalt. Anställda främst vid polisen, men även vid Tullverket och Skatteverket finns bland de tjänstemän som har misstänkts i korruptionsfallen.²³

I Statskontorets utredning av korruption i kommuner och landsting från 2012 konstaterar utredarna att den korruption som finns i Sverige i många fall ligger nära just vänskapskorruption. De menar också att kontrollfunktioner oftast inte fångar in den här typen av gärningar.²⁴

Även om korruption förekommer i Sverige, framhäver svensk korruptionsforskning att förvaltningen i stor utsträckning präglas av opartiskhet, universalism och saktighet. När dessa värderingar är allmänt erkända och accepterade som mål för förvaltningen, blir det oetiskt att frånga dessa principer, oavsett om den som gör det har någon egen vinning av detta, enligt statsvetaren Bo Rothstein.²⁵

Däremot påpekar forskare att värderingar naturligtvis inte är garanterade för all framtid. Andersson m.fl. menar att bilden av Sverige som nästan helt fritt från korruptionsproblem kan vara skadlig, eftersom det är när frånvaron av korruption tas för given "som tillfällen dyker upp för den som vill gynna sig själv på andras bekostnad."²⁶ Samtidigt anser forskarna att det är viktigt att människor inte ändrar sina förväntningar och börjar tro att alla med makt missbrukar den för att gynna sig själv. Förväntningarna kan bli självuppfyllande. Den som förväntar sig att bli lurad kan försöka lura motparten först.²⁷

²¹ Publikt. "Åtal väcks i Kriminalvårdens muthärva". Publicerad 2013-02-06. Dagens Nyheter. "Chef i Kriminalvården åtalas för miljonmota". Publicerad 2013-02-08.

²² Dagens Nyheter. "Anställda på Migrationsverket tros ha sålt uppehållsrätter". Publicerad 2013-01-29.

²³ Säkerhetspolisen (2012).

²⁴ Statskontoret (2012) s. 220.

²⁵ Rothstein (2010).

²⁶ Andersson m.fl. (2010) s. 275.

²⁷ Ibid.

1.5 Vilka är våra utgångspunkter?

Riksrevisionen utgår från en rimlighetsbedömning av vad en myndighet bör göra för att minimera riskerna för korruption. Vi baserar bedömningen främst på principer från EU:s bedrägeribekämpningsbyrå OLAF.

Regeringen underströk i sitt svar på Riksrevisionens granskningar 2005–2006 att den offentliga förvaltningen alltid ”med kraft ska bekämpa korrupta beteenden”. Samtidigt påpekade regeringen att det är myndighetens chef som har huvudansvaret för detta arbete.²⁸

EU:s bedrägeribekämpningsbyrå OLAF introducerade i juni 2011 en strategi mot bedrägerier som kan vara en utgångspunkt för arbetet mot korruption även hos svenska myndigheter.²⁹ Strategin lyfter fram sex vägledande principer som bör ligga till grund för antibedrägeriarbete: etik, öppenhet, riskanalyser och åtgärder, utredningskapacitet, sanktioner och samarbete.

OLAF:s principer ligger nära de krav som COSO-modellen³⁰ ställer på intern styrning och kontroll, men är bredare eftersom de tydligt omfattar etiska frågeställningar, öppenhet och insyn samt understryker behovet av samarbete för att förebygga korruption. De principer som OLAF lyfter fram är del av en accepterad strategi mot bedrägerier inom EU. Sverige har genom samarbetet i EU del i bedrägerikonventionen från 1995 och en konvention om korruption med syfte att förbättra det rättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsländer.³¹

Vi kommer i granskningen att ta utgångspunkt i följande delar som vi anser det är rimligt att myndigheter har som skydd mot korruption:

- *Risikanalys* som inkluderar riskerna för korruption.
- *Förebyggande åtgärder* för att minimera riskerna.
- *Etik* – riktlinjer, utbildning och diskussion om etiska frågor.
- *System för rapportering* och hantering av misstankar.

Riksrevisionen anser att det är rimligt att alla myndigheter vägleds av principerna ovan för att säkerställa att ledning och anställda har kunskap om korruptionsrisker och därigenom kan både förebygga och upptäcka korruption. Utöver detta är det viktigt att myndigheter samarbetar med varandra för att effektivt bekämpa korruption, till exempel genom utbyte av erfarenheter.

²⁸ Prop. 2006/07:1 utg. omr. 24 s. 54.

²⁹ Europeiska unionen (2011).

³⁰ COSO-modellen utvecklades av the Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO) i USA och publicerades i sin första version i början av 1990-talet. COSO-modellen beskriver vilka kontrollkomponenter som den interna styrningen och kontrollen bör omfatta: kontrollmiljö, riskanalys, kontrollfunktioner, information och utbildning samt uppföljning och utvärdering.

³¹ Europeiska unionen (1997); Europeiska unionens råd (1995).

Myndigheters behov av skydd mot korruption varierar dock beroende på hur utsatta de är. Just därför är det viktigt att alla myndigheter analyserar riskerna för korruption inom sin verksamhet för att kunna införa rimliga förebyggande åtgärder.

1.6 Hur har vi gått till väga?

För att besvara granskningsfrågorna har vi samlat in enkätdata från 65 myndigheter, gjort sex fallstudier av myndigheter inom riskområden för korruption och intervjuat representanter för myndigheter och departement.

1.6.1 Enkät till FISK-myndigheter

Vi har ställt en enkät till samtliga 65 myndigheter som under 2012 skulle följa förordningen om intern styrning och kontroll. Syftet med enkäten var att kartlägga vilka riskområden myndigheterna anser är de största, vilka åtgärder de har på plats och vilka möjligheter de har att rapportera om korruption och andra oegentligheter.

1.6.2 Fallstudier av myndigheter verksamma inom riskområden

I syfte att fördjupa analysen av stora myndigheters skydd mot korruption, har vi genomfört fallstudier av sex myndigheter som är verksamma inom områden där det finns kända risker för korruption:

- upphandling och inköp
- utbetalningar
- inbetalningar
- tillsyn, brottsutredning, forskning
- känslig information
- tillstånd och certifiering.

Utifrån dessa riskområden har vi valt ut sex myndigheter till fallstudier: Trafikverket, Försäkringskassan, Energimyndigheten, Linköpings universitet, Tullverket och Migrationsverket.

Som ett led i fallstudierna har vi analyserat centrala dokument som riskanalyser och riktlinjer samt genomfört intervjuer med representanter för ledningen, internrevisionen och säkerhetsenheten. På två myndigheter har vi även intervjuat personer med insyn i verksamhetsområden som är riskutsatta, upphandling på Trafikverket och klimatinsatser på Energimyndigheten.

2 Regeringens insatser för skydd mot korruption

Sedan 2006 har regeringen infört flera förordningar i syfte att stärka intern styrning och kontroll på myndigheterna. I kapitel två går vi igenom de insatser som regeringen ser som viktiga i myndigheternas skydd: lagstiftning, förordningar, värdegrundsarbete och revision. Förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) är enligt Finansdepartementet ett verktyg som bland annat ska stärka myndigheternas skydd mot korruption, tillsammans med internrevisionsförordningen och myndighetsförordningen. Regeringen har dock inte undersökt betydelsen av dessa förordningar. Ansvaret för myndigheternas skydd mot korruption ligger helt hos myndighetsledningarna. Inget av departementen har ett samlat ansvar för korruptionsfrågor, och inte heller Ekonomistyrningsverket har något ansvar att följa upp FISK. Regeringen hänvisar till värdegrundsarbetet som centralt för korruptionsfrågor som inte handlar om pengar, som vänskapskorruption. Enligt myndigheterna handlar värdegrundsarbetet dock sällan om korruptionsrelaterade frågor. Regeringen framhäver också betydelsen av revisionens roll i att upptäcka korruption och kontrollera myndigheternas arbete mot korruption. Varken internrevisionen eller Riksrevisionens årliga revision har emellertid ett uppdrag att leta efter korruption. När revisorn godkänner en årsredovisning finns det därmed ingen garanti för att det inte har förekommit oegentligheter.

2.1 Regeringens organisering av arbetet mot korruption

Inom Regeringskansliet är det tre departement som ansvarar för olika delar av regeringens arbete mot korruption och oegentligheter och för förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK).³² Ytterligare ett departement har ansvar för förvaltningspolitik. Ingen av dem har ett övergripande ansvar för anti-korruptionsarbetet.

Justitiedepartementet ansvarar för lagstiftningen om mutbrott och det internationella korruptionsarbetet genom bland annat EU och Europarådet.

Finansdepartementet och Utrikesdepartementet bereder ståndpunkter för de internationella finansiella institutionerna som exempelvis Internationella Valutafonden (IMF) och Världsbanken. Utrikesdepartementet har även

³² Regeringens webbplats "Sveriges inställning till korruption".

huvudansvar för Sveriges arbete mot korruption i OECD och FN. Sverige har skrivit under såväl FN:s konvention mot korruption som OECD:s konvention om bekämpning av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden.

Finansdepartementet ansvarar dessutom för förordningen om intern styrning och kontroll, internrevisionsförordningen och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag som påverkar myndigheternas arbete mot korruption enligt regeringen.

Ett fjärde departement, Socialdepartementet, ansvarar för statlig förvaltningspolitik och myndighetsförordningen.

2.1.1 *Inget enskilt departement ansvarar för myndigheternas arbete mot korruption*

Det är inte tydligt vilket departement som har ansvar för myndigheternas skydd mot korruption. Socialdepartementet hänvisar till myndigheternas eget ansvar enligt myndighetsförordningen och till fackdepartementens ansvar. Varje myndighet har kontakt och dialog med sitt fackdepartement i frågor om styrning och verksamhetens inriktning.

Enligt en representant för Finansdepartementet är skydd mot korruption en del av FISK och därmed Finansdepartementets ansvar. Departementet anser att riskanalysen bör fånga upp risken för korruption. Finansdepartementet har dock ingen samlad bild av myndigheternas skydd mot korruption.

Bristande samordning mellan departementen ses generellt som ett av de största problemen i Regeringskansliet.³³ En konsekvens av bristande koordinering blir att delar av styrningen överläts till myndigheterna. Myndighetsledningen får själv bestämma vilka satsningar den vill göra på arbete mot korruption.³⁴ Detta bekräftar representanter för Socialdepartementet i en intervju.³⁵

2.2 **Centrala delar i skydd mot korruption enligt regeringen**

Regeringen betonar att det finns tre centrala delar i myndigheternas skydd mot korruption: svensk mutlagstiftning, förordningar och värdegrund. Utöver detta anser regeringen att revisionen spelar en viktig roll i att förebygga och upptäcka korruption.

³³ Pierre, Jon m.fl. (2011) s. 24–27.

³⁴ Andersson m.fl. (2012) s. 159.

³⁵ Intervju med Socialdepartementet 2012-11-28.

2.2.1 Svensk lagstiftning

De centrala korruptionsbrotten regleras i mutbrottslagstiftningen. Regeringen presenterade 2012 nya regler om mutbrott som skulle skärpa kampen mot korruption.³⁶ Syftet med ändringarna var att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig mutbrottslagstiftning. Riksdagen beslutade i juli 2012 om en reformerad mutbrottslagstiftning som benämner de centrala korruptionsbrotten som tagande och givande av muta.³⁷ Vilken förmån som helst kan vara en muta, och det finns inga lagstadgade beloppsgränser. Förmånen behöver inte ha ett ekonomiskt värde, men förutsättningen är att förmånen bedöms vara otillbörlig.³⁸

Korruption kan även förstås som partiskhet i myndighetsutövande. Enligt regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter följa objektivitetsprincipen. Det innebär att myndigheterna i sin verksamhet ska säkerställa allas likhet inför lagen och vara sakliga och opartiska.³⁹

Även jäv kan förstås som korruption. Lagreglerna om jäv för anställda vid myndigheterna finns i 11 § förvaltningslagen. Reglerna talar om när en anställd eller förtroendevald ska anses ha ett sådant intresse i ett ärende att hans eller hennes opartiskhet kan ifrågasättas.

För att tydliggöra vad lagen säger om mutor och jäv och understryka vikten av en opartisk förvaltning, gav Finansdepartementet i samarbete med Sveriges kommuner och landsting ut en vägledning om mutor och jäv år 2006.⁴⁰ Vägledningen riktas till alla som arbetar i statliga myndigheter, kommuner eller landsting och ger generella riktlinjer om var gränserna för otillbörligt och tillbörligt går enligt lagen.

2.2.2 Förordningar är centralt enligt regeringen

Regeringens svar på Riksrevisionens granskningar om skydd mot korruption i statlig verksamhet 2006 var att den nya förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) skulle förtydliga ansvaret för intern styrning och kontroll inom myndigheterna. Enligt regeringen var FISK ett verktyg som bland annat skulle stärka myndigheternas skydd mot korruption.⁴¹ Finansdepartementet understryker även vikten av internrevisionsförordningen (2006:1228), myndighetsförordningen (2007:515) och förordning (2000:605) om

³⁶ Prop. 2011/12:79.

³⁷ 20 kap. 2 § och 17 kap. 7 § Brottsbalken (1962:700).

³⁸ En förmån som ges till någon för att han eller hon ska handla i strid med sina vanliga uppgifter ses alltid som otillbörlig (Brå 2007:21 s. 19).

³⁹ 1 kap. 9 § regeringsformen.

⁴⁰ Finansdepartementet och SKL (2006).

⁴¹ Prop. 2006/07:1 utg. omr. 24 s. 54.

årsredovisning och budgetunderlag i regeringens styrning av myndigheters skydd mot korruption.⁴²

Förordningarna är nära knutna till varandra. Förordningen om intern styrning och kontroll innebär att myndigheter som ska följa förordningen ska

- analysera risker
- vidta åtgärder utifrån riskanalysen
- följa upp intern styrning och kontroll
- dokumentera riskanalys, åtgärder och uppföljning.

Om ledningen bedömer att det finns risk för korruption och oegentligheter i verksamheten, bör myndigheten upprätta rutiner och handlingsplaner för att begränsa risken.⁴³

Internrevisionsförordningen reglerar alla myndigheter som ska ha en internrevision, och som därmed ska följa FISK. Förordningen understryker att internrevisionen årligen ska upprätta en riskanalys. I riskanalysen ska internrevisionen beakta risken för bedrägerier och oegentligheter.⁴⁴

Internrevisionen ska granska om myndighetens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör kraven i myndighetsförordningen: att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar med statens medel. Förordningarna fastslår att myndighetens ledning ansvarar för myndighetens interna styrning och kontroll. Myndighetsledningen ska i årsredovisningen ge en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.⁴⁵

Ingen uppföljning av förordningarnas betydelse för skydd mot korruption

Regeringen har inte undersökt vilken betydelse de nya förordningarna har haft på myndigheternas skydd mot korruption.

Enligt Finansdepartementet diskuterar departement och myndigheter den interna styrningen och kontrollen i den löpande dialogen. Bland annat diskuteras vad myndigheterna gör för att hantera och identifiera risker samt hur de tillämpar förordningen om intern styrning och kontroll.⁴⁶ Om risken för korruption och oegentligheter inte finns med i myndighetens riskanalys, berörs däremot inte frågorna.

⁴² Intervju med Finansdepartementet 2012-11-28.

⁴³ ESV (2012b) s. 42. ESV:s allmänna råd till 3 § i förordning om intern styrning och kontroll.

⁴⁴ ESV (2012b) s. 249. ESV:s föreskrifter till 4 § i internrevisionsförordningen.

⁴⁵ 8 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁶ Intervju med Finansdepartementet 2012-11-28.

Statskontoret framhåver i sin utredning av korruption inom kommuner och landsting att förordningen om intern styrning och kontroll inom den statliga sektorn har inneburit "en väsentlig uppstramning av regelsystemet för ledningsansvar och kontrollfunktioner".⁴⁷ Statskontoret har emellertid inte undersökt förordningens effekt på myndigheternas förebyggande arbete mot korruption.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har regeringens uppdrag att utveckla och förvalta intern styrning och kontroll i staten.⁴⁸ ESV har dock inte underlag för att bedöma vilken betydelse förordningen om intern styrning och kontroll har haft för myndigheternas arbete med risker för korruption.⁴⁹ FISK nämns inte heller som ett ansvarsområde i ESV:s regleringsbrev eller instruktion.⁵⁰

Däremot har regeringen gett verket i uppdrag att redovisa den statliga internrevisionen varje år.⁵¹ I redovisningen år 2012 angav ESV att med ett undantag hade samtliga FISK-myndigheter en riskanalys som även omfattade risken för bedrägerier och oegentligheter.⁵²

I övrigt hänvisar Finansdepartementet till en rapport från ESV om internrevisionsförordningen.⁵³ I rapporten ska ESV enligt regleringsbrevet för 2012 "analysera och följa upp genomförandet och tillämpningen av internrevisionsförordningen, utvärdera de problem och brister som påtalas i myndighetens årliga rapportering om internrevision i staten samt bedöma om det finns behov av preciseringar i regelverk eller arbetssätt". Rapporten ger emellertid inget svar på hur myndigheterna arbetar med risken för korruption eller vilka brister som finns.⁵⁴

Regeringen efterfrågar inte rapportering om arbetet mot korruption

Socialdepartementet framhåver att varje departement noga följer utvecklingen inom sina områden, bland annat genom myndighetsdialogen.⁵⁵ Det finns dock inga krav på myndigheterna att skriftligt rapportera på vilket sätt de arbetar med att förebygga korruption.

⁴⁷ Statskontoret (2012) s. 219 och 235.

⁴⁸ 3 § 5 i förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁴⁹ ESV (2012c); intervju med ESV 2012-09-27.

⁵⁰ I regleringsbrevet för 2012 hade ESV dock ett återrapporteringskrav om att redovisa arbetet med att utveckla den interna styrningen och kontrollen i syfte att minska felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen.

⁵¹ Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁵² ESV (2012a) s. 32. För 2010 var det två myndigheter som inte hade en riskanalys som omfattade risken för bedrägerier och oegentligheter (ESV 2011b s. 26).

⁵³ Intervju med Socialdepartementet och Finansdepartementet 2012-11-28.

⁵⁴ ESV (2012d).

⁵⁵ Intervju med Socialdepartementet 2012-11-28.

Hållbarhetsredovisningar liknande de som bolag måste ha, kan vara ett sätt att rikta fokus mot frågor om korruption och oegentligheter. Enligt en intervjuperson kräver hållbarhetsredovisningar emellertid mer tydlighet från regeringen som uppdragsgivare.⁵⁶

Dävarande Vägverket fick i uppdrag att göra en hållbarhetsredovisning för några år sedan, men när redovisningen väl var klar fanns det inget större intresse från departementet eller andra intressenter. En möjlighet vore att beskriva områdena intern kontroll, riskhantering och internrevision på samma sätt som aktiebolag som tillämpar svensk kod för bolagsstyrning. Ett alternativ till en egen hållbarhetsredovisning skulle kunna vara att inkludera dessa delar i myndighetens årsredovisning.⁵⁷

2.2.3 *Värdegrundsarbete är en central insats enligt regeringen*

Socialdepartementet framhäver arbetet med värdegrund i staten som en av regeringens insatser på korruptionsområdet.⁵⁸ Samtidigt betonar departementet att det är upp till myndigheterna om de vill ha ett sådant arbete.

Regeringen har satsat på värdegrund sedan 2010, ett arbete som även kommer pågå under 2013–2016 med en budget på 5 miljoner kronor årligen.⁵⁹ Huvudsyftet med värdegrundsarbetet är att stärka de statsanställdas kunskaper om och förståelse för de grundläggande värdena i statsförvaltningen.⁶⁰ Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) har haft ansvar för värdegrundsarbetet. Det framgår inte av Krus årsredovisning vilka myndigheter som har deltagit i Krus utbildningar.⁶¹

Krus har även haft ansvar för att samordna det statliga nätverket mot korruption, mutor och jäv. Nätverket har funnits sedan 2007 med syftet att öka medvetenheten inom myndigheterna om vad som kan vara korruptionsbrott och att utveckla samarbetsformer för att få en effektivare korruptionsbekämpning.⁶² År 2011 hade nätverket 77 medlemsmyndigheter.⁶³ När Krus lades ned vid årsskiftet 2012–2013 var det oklart vem som skulle ta över ansvaret för såväl värdegrundsarbetet som nätverket mot korruption. Regeringen har i dagsläget inte gett någon myndighet i uppdrag att ta över ansvaret.

⁵⁶ Intervju 1 med Trafikverket 2012-11-05.

⁵⁷ Intervju 1 med Trafikverket 2012-11-05.

⁵⁸ Intervju med Socialdepartementet 2012-11-28.

⁵⁹ Socialdepartementets webbplats. "Regeringen satsar på värdegrundsfrågor inom statsförvaltningen". Publicerad 2012-09-03.

⁶⁰ Prop. 2009/10:175 s. 36 ff.

⁶¹ Krus (2012).

⁶² My news desk. "Nationellt nätverk mot korruption bildat." Publicerad 2006-05-11.

⁶³ Krus (2012) s. 16.

2.2.4 Revisionens roll viktig enligt regeringen

En effektiv internrevision framhävs ofta som central för att förebygga och upptäcka korruption i en organisation.⁶⁴ Socialdepartementet och Finansdepartementet understryker i intervju att Riksrevisionen har en viktig roll i att upptäcka korruption och i att säkerställa att den interna styrningen och kontrollen på myndigheterna är betryggande.⁶⁵

Revisorerers begränsade roll i att upptäcka korruption

Det finns en del begränsningar i revisionens möjligheter och skyldigheter att upptäcka korruption och oegentligheter. Enligt revisorernas branschorgan FAR, ligger det inte i revisorns roll att söka efter brott. Revisorn måste endast anmäla misstankar som han eller hon "ramlar på". Revisorn har inga skyldigheter att aktivt vara detektiv och söka efter oegentligheter.⁶⁶

ESV understryker i sin handledning till förordningen om intern styrning och kontroll att "[o]avsett hur väl utformad den interna styrningen och kontrollen än är kan den inte ge ledningen en absolut försäkran om uppfyllelsen av verksamhetens mål. Inte heller kan den garantera att fel och oegentligheter inte uppkommer. Den interna styrningen och kontrollen kan endast ge en *betryggande* säkerhet."⁶⁷

Riksrevisionens roll i att upptäcka korruption är begränsad

I den årliga revisionen granskar och bedömer Riksrevisionen om de statliga myndigheternas årsredovisningar är tillförlitliga och korrekta, om räkenskaperna är rättvisande och om myndigheterna följer regler och beslut. Årlig revision ska uppnå rimlig säkerhet för att årsredovisningen som helhet inte innehåller någon väsentlig felaktighet.⁶⁸ Men även om revisorn upptäcker oegentligheter, kan han eller hon bedöma myndighetens årsredovisning som rättvisande.

Riksrevisionens årliga revision ska inkludera oegentlighetsaspekter i sitt arbete i enlighet med god revisionsred (ISSAI).⁶⁹ Revisorn måste också på lämpligt sätt hantera oegentligheter eller misstänkta oegentligheter som identifieras under revisionen.⁷⁰ Om det framkommer tvivel om informationens

⁶⁴ Andersson m.fl. (2010) s. 166 ff; Statskontoret (2012) s. 235.

⁶⁵ Intervju med Socialdepartementet och Finansdepartementet 2012-11-28.

⁶⁶ SvD:s webbplats. "Revisorn ska inte vara detektiv". Publicerad 2012-10-30.

⁶⁷ ESV (2009) s. 6.

⁶⁸ ISA 240 (2009b) § 5.

⁶⁹ 5 § lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

⁷⁰ ISA 200 (2009a) § 13, 1; ISA 240 (2009b) § 10.

tillförlitlighet eller tecken på oegentligheter ska revisorn också utreda frågan.⁷¹ Riksrevisionen uppmärksammar varje år misstänkta fall av korruption hos myndigheter och rekommenderar att dessa anmäls till åklagare.

Däremot är dessa fall sällan av en sådan karaktär att de väsentligt påverkar årsredovisningen. Ofta handlar korruption och oegentligheter om relativt små belopp i förhållande till en myndighets samlade verksamhet. Myndighetens årsredovisning kan alltså trots upptäckta oegentligheter fortfarande bedömas rättvisande av revisorerna.

På grund av de inneboende begränsningarna i en revision finns det också en risk för att vissa väsentliga felaktigheter inte upptäcks.⁷² När revisorn bedömer en årsredovisning som rättvisande är det därmed ingen garanti för att det inte har förekommit oegentligheter. Representanter från Finansdepartementet anser dock att Riksrevisionen genom sitt godkännande av årsredovisningen också har garanterat att korruption inte har förekommit.

⁷¹ ISA 200 (2009a) § A21.

⁷² ISA 240 (2009b) § 5.

3 Myndigheternas skydd mot korruption

Här presenterar vi resultatet från enkäten till de 65 myndigheter som ska följa förordningen om intern styrning och kontroll, de så kallade FISK-myndigheterna. Enkäten visar att myndigheternas skydd mot korruption varierar stort. Vissa myndigheter är väl rustade mot korruption medan andra saknar grundläggande delar i ett skydd. Skyddet mot korruption är generellt svagare hos myndigheter som inte har analyserat riskerna för korruption, men det är bara ett litet antal som har analyserat riskerna för korruption i hela verksamheten. Samtidigt visar enkäten att de flesta myndigheter använder riktlinjer och policydokument, utbetalningskontroller och fyra ögon-principen för att minimera korruptionsriskerna. Däremot är det få myndigheter som har rutiner för att anmäla misstankar och ännu färre som har visselsystem.

3.1 Nödvändiga delar i myndigheters skydd mot korruption

En utgångspunkt i granskningen är att alla myndigheter bör ha ett skydd mot korruption som står i förhållande till riskerna för myndigheten. För att undersöka myndigheternas skydd mot korruption utgår vi från följande grundläggande utgångspunkter för vad ett skydd mot korruption bör innehålla:

- *Risikanalys* som inkluderar riskerna för korruption.
- *Förebyggande åtgärder* för att minimera riskerna.
- *Etik* – riktlinjer, utbildning och diskussion om etiska frågor.
- *System för rapportering* och hantering av misstankar.

Här har vi valt att ta utgångspunkt i konkreta åtgärder som myndigheterna har vidtagit. Principen om samarbete ingår därför inte här, men är del av granskningen av sex myndigheters skydd mot korruption som vi presenterar i kapitel fyra.

3.2 Riskanalyser

Endast en myndighet som är medveten om sina risker kan hantera dem effektivt.⁷³ Myndigheterna bör därför beakta riskerna för korruption och oegentligheter när de analyserar riskerna i verksamheten. Riskanalysen bör ge svar på var riskerna finns, vilka de är, hur stora de är och hur de kan begränsas. Enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK) ska riskanalysen identifiera delar av verksamheten som riskerar att leda till att regeringens krav på myndigheten inte uppfylls.⁷⁴

3.2.1 *En minoritet har analyserat korruptionsrisker för hela verksamheten*

I Riksrevisionens enkät till de 65 FISK-myndigheterna svarade 40 procent att de har genomfört en värdering eller analys av riskerna för korruption för hela verksamheten de senaste två åren. En dryg tredjedel har analyserat korruptionsrisker för delar av verksamheten. Drygt 20 procent, 15 myndigheter, har inte beaktat riskerna för korruption och oegentligheter i någon analys eller värdering under de senaste två åren.

Detta är betydligt fler än ESV uppgav i redovisningen om internrevisionen år 2011 (se kapitel två). Då angav ESV att med ett undantag hade samtliga FISK-myndigheter en riskanalys som även omfattade risken för bedrägerier och oegentligheter.⁷⁵ Möjligen kan skillnaden förklaras med att vi i vår enkät har frågat om *myndigheten* har gjort en analys av riskerna för korruption och oegentligheter, medan ESV har frågat om *internrevisionens* riskanalys inkluderar risken för oegentligheter. För att få en bild av myndighetens skydd mot korruption, som myndighetens ledning ansvarar för, är det rimligt att undersöka om myndigheten har en riskanalys som inkluderar risken för korruption.

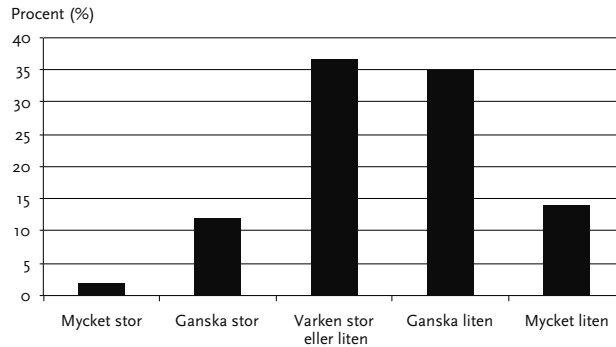
3.2.2 *Generellt anses riskerna för korruption vara små*

Av vår enkät framgår det att knappt hälften av myndigheterna bedömer att risken för korruption i den egna verksamheten är ganska eller mycket liten (se figur 1). Drygt en tredjedel bedömer att risken varken är stor eller liten. Slutligen anser knappt 15 procent av myndigheterna att risken för korruption är ganska stor eller mycket stor.

⁷³ ESV (2011a) s. 48.

⁷⁴ Bestämmelser om detta finns i 3 § första stycket i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁷⁵ ESV (2012a) s. 32. För 2011 var det två myndigheter som inte hade en riskanalys som omfattade risken för bedrägerier och oegentligheter (ESV 2011b s. 26).

Figur 1. Myndigheternas bedömning av risken för korruption

Källa: Riksrevisionens enkät till 65 myndigheter.

Not: Svar från 49 myndigheter.

3.2.3 Riskområden

Vissa områden är mer utsatta för korruption än andra. I riskanalysen bör myndigheterna precisera vilka områden som är speciellt utsatta för korruptionsrisker.

Riksrevisionen har med hjälp av Brottsförebyggande rådet och Linnéuniversitetet identifierat sex områden där det finns kända korruptionsrisker:

- *Upphandling och inköp*
Myndigheter upphandlar stora mängder varor och tjänster. Offentliga kontrakt från myndigheter är eftertraktade för företag, inte minst eftersom statsförvaltningen anses vara en säker betalare.⁷⁶ Tjänstemän med ansvar för upphandlingsärenden befinner sig därför i en utsatt position om företag försöker att inverka på beslutsprocessen.
- *Utbetalningar*
Statliga myndigheter betalar ut mycket pengar genom till exempel lån, utlandsbistånd, forskningsstöd och olika typer av ersättningar och löner. Risken för korruption ligger i att anställda kan utnyttja sin ställning till att betala ut för mycket, till fel person eller till personer som inte har rätt till stöd.

⁷⁶ Transparency International Sverige (2012) s. 17.

- *Inbetalningar*
Inbetalningar till myndigheter sker till exempel genom skatt, avgifter, böter och låneräntor. Korruptionsrisken uppkommer när personer, företag eller organisationer försöker påverka tjänstemän att medvetet godkänna felaktiga inbetalningar.
- *Tillsyn, brottsutredning och forskning*
Många statliga myndigheter bedriver undersökande arbete som får konsekvenser för individer, företag och organisationer. Incitamenten för att undgå eller påverka utfallet av detta arbete kan leda till att en extern part försöker påverka tjänstemän att snedvrida undersökningens utfall.
- *Känslig eller strategisk information*
Den omfattande information som många myndigheter har om enskilda och om myndigheter och företag kan vara av värde för utomstående. Risker för korruption består i att en extern part försöker påverka tjänstemän att lämna ut information, antingen om myndigheten eller om något annat.
- *Tillstånd och certifiering*
En del myndigheter utfärdar eller förnyar tillstånd och certifikat som ger olika fördelar eller möjligheter för individer och företag. Korruptionsrisker kan uppstå om en extern part försöker påverka tjänstemän att på felaktiga grunder utfärda – eller inte utfärda – ett tillstånd eller ett certifikat.

Tabell 1 Riskområden för korruption enligt FISK-myndigheterna

| Riskområde | Antal | Procent |
|--|-------|---------|
| Upphandling och inköp | 47 | 73 |
| Utbetalningar | 41 | 64 |
| Inbetalningar | 8 | 13 |
| Tillsyn, brottsutredning och forskning | 14 | 22 |
| Känslig eller strategisk information | 14 | 22 |
| Tillstånd och certifiering | 10 | 16 |
| Annat | 11 | 17 |
| Ej tillämpligt – risker saknas | 1 | 2 |

Källa: Riksrevisionens enkät till 65 myndigheter.

Not: Svar från 64 myndigheter. Myndigheterna har kunnat identifiera mer än ett riskområde. Summan uppgår därför till mer än 64 myndigheter och mer än 100 procent.

Vi har bett de 65 myndigheter som ska följa FISK att bedöma inom vilka av dessa områden de anser att det finns risker för korruption (tabell 1). Mer än 70 procent av myndigheterna anser att det finns korruptionsrisker inom upphandling och inköp. Drygt 60 procent ser risker inom utbetalningar. Övriga riskområden identifieras av en mindre andel av myndigheterna. En myndighet anser att det inte finns några risker för korruption inom deras verksamhet.

3.3 Förebyggande åtgärder

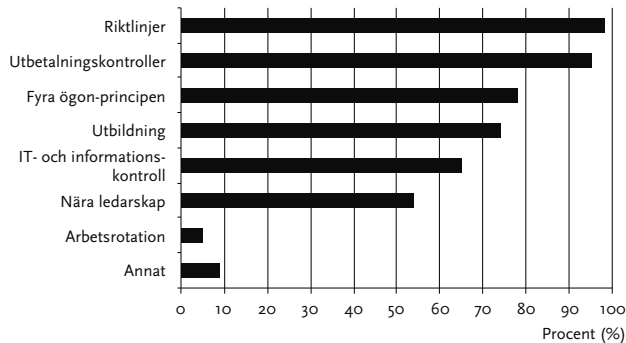
Baserat på riskanalysen bör myndigheterna genomföra åtgärder som begränsar riskerna för korruption. Ett antal åtgärder kan vidtas för att förebygga risker, beroende på vilka risker verksamheten är utsatt för.⁷⁷

- *Riktlinjer mot korruption*
Tydliga regler för hur tjänstemän ska agera i sitt myndighetsutövande är viktiga för att motverka oklarheter om vad som kan räknas som korruption.
- *Fyra ögon-principen*
Genom att tjänstemän arbetar två och två så att mer än en person har insyn i arbetet minskar utrymmet för korruption.
- *Arbetsrotation*
En viss rotation på utsatta positioner inom myndigheten innebär ett skydd mot de risker för korruption som uppstår i externa kontakter.
- *Kontroll*
Ett väl utarbetat kontrollsystem är ett av de främsta sätten att upptäcka och avskräcka från korruption.
- *Utbildning*
Genom att utbilda de anställda om till exempel myndighetens riktlinjer eller etiska dilemman ökar medvetenheten om hur tjänstemän bör bete sig.
- *Nära ledarskap*
Tillgängliga chefer som stödjer de anställda i svåra ärenden och uppmärksammar förändringar hos tjänstemän eller på arbetsplatsen är viktigt för att förebygga korruption.

⁷⁷ Se bland annat Brå (2007) s. 130–143.

Figur 2 visar de förebyggande åtgärder som myndigheterna har angett att de tar.

Figur 2. Förebyggande åtgärder hos myndigheterna



Källa: Riksrevisionens enkät till 65 myndigheter.

Not: Svar från 65 myndigheter.

3.3.1 Riktlinjer och policyer är en vanlig åtgärd

För att motverka oklarheter om vad som kan räknas som korruption bör myndigheterna införa tydliga regler och sprida kunskapen om dessa regler till hela organisationen.⁷⁸ Riktlinjerna bör vara verksamhetsanpassade och klargöra vilka högriskområdena för korruption är och hur de anställda kan undvika dessa.

Som figur 2 visar har alla utom en FISK-myndighet riktlinjer och policydokument som en förebyggande åtgärd mot korruption. Riktlinjer har myndigheterna alltså oavsett vilka riskområden de har identifierat eller om de alls har analyserat riskerna för korruption.

3.3.2 Många kontroller av utbetalning, färre IT- och informationskontroller

Ett väl utarbetat kontrollsystem kan upptäcka, men också avskräcka från korruption. Urvalet av kontroller kan göras slumpmässigt, när det finns indikationer på att något är fel eller vara riskbaserat.⁷⁹ En myndighet kan också genomföra generella kontroller som inte bara är inriktade mot korruption, utan till exempel mot medarbetare med dålig ekonomi eller medarbetare som är kraftigt skuldsatta.

⁷⁸ Brå (2007) s. 130.

⁷⁹ Brå (2007) s. 139.

Enligt Riksrevisionens enkät till myndigheterna har nästan alla svarat att de har utbetalningskontroller och två tredjedelar att de har IT- och informationskontroller i verksamheten (se figur 2). Särskilt utbetalningskontroller används där de behövs mest. Alla utom två av myndigheterna som anser att de har risker inom upphandling och inköp samt utbetalning av pengar har utbetalningskontroller. Bland de 14 myndigheter som har indikerat att känslig information är ett riskområde, saknar däremot fyra av dem IT- och informationskontroller.

3.3.3 *Många använder fyra ögon-principen*

En effektiv förebyggande åtgärd är att tjänstemän inte handlägger ärenden ensamma. Om attesting, beslut, kontroll, tillsyn, inspektion och andra liknande uppgifter kan göras av personer som arbetar två och två minskar utrymmet för en tjänsteman att missbruka sin ställning.⁸⁰

Figur 2 visar att knappt 80 procent av myndigheterna använder sig av den så kallade fyra ögon-principen. Men fyra ögon-principen används inte alltid när den behövs mest. Bland de 41 myndigheter som anser att utbetalning av pengar är ett riskområde, är det nio som inte använder fyra ögon-principen. Däremot är andelen myndigheter som använder fyra ögon-principen hög inom riskområdet tillstånd och certifiering, där bara en av tio myndigheter saknar denna förebyggande åtgärd.

3.3.4 *Flera saknar utbildning om korruption*

En av de viktigaste åtgärderna i skyddet mot korruption är att utbilda de anställda om vad som gäller i korruptionsrelaterade frågor.

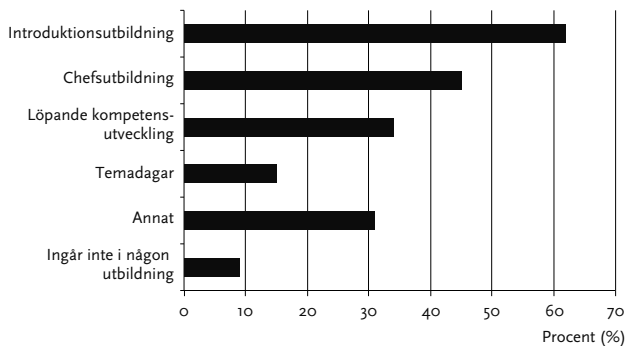
Figur 2 ovan visar att tre fjärdedelar av myndigheterna har utbildningar som en åtgärd för att skydda sig mot korruption. Andelen myndigheter som utbildar sina anställda skiljer sig dock åt beroende på vilka riskområden de har i sin verksamhet. Samtliga myndigheter som specificerat känslig information som ett riskområde utbildar sina anställda. En tredjedel, 14 av 47, av myndigheterna som har risker inom upphandling och inköp låter bli att utbilda personalen.

Riksrevisionens enkät visar att i genomsnitt hälften av myndigheternas chefer och ungefär 40 procent av övriga anställda berörts av utbildningsinsatser under de senaste två åren. Här är emellertid bortfallet stort – 12 av 65 myndigheter har inte svarat på frågan. Likaså är variationen på hur många chefer och övriga anställda som utbildats stor, från mindre än 1 procent till 100 procent.

⁸⁰ Brå (2007) s. 134.

Figuren nedan visar i vilken typ av sammanhang som korruptionsfrågor tas upp. Myndigheternas viktigaste utbildningsplattform för att sprida kunskap om korruption är introduktionsutbildningen. Frågor om korruption ingår i knappt två tredjedelar av introduktionsutbildningarna.

Figur 3. Utbildningsinsatser som tar upp korruption och oegentligheter



Källa: Riksrevisionens enkät till 65 myndigheter.

Not: Svar från 65 myndigheter. I kategorin "annat" ingår bland annat förvaltningsutbildning, värdegrundsarbete, säkerhetsutbildning, upphandlings- och inköpsutbildning och informationsssäkerhetsutbildning.

3.3.5 Bara hälften har ett nära ledarskap

Ett nära ledarskap som ett skydd mot korruption innebär att myndighetens chefer finns tillgängliga som ett stöd i situationer där det kan vara oklart för de anställda hur de ska bete sig. Åtgärden innebär också att chefer är lyhörda för förändringar hos enskilda tjänstemän eller på arbetsplatsen i stort. Det kan betyda att chefen våga ställa känsliga frågor, till exempel om utomstående personer på besök hos anställda har rätt att vara där.

Riksrevisionens enkät visar att drygt hälften tillämpar ett nära ledarskap. Många myndigheter som skulle behöva nära ledarskap saknar det alltså. Bland myndigheter som är verksamma inom riskområdet tillstånd och certifiering har bara tre av tio nära ledarskap. Motsvarande siffra för myndigheterna inom tillsyn, utredning och forskning är fem av fjorton. Det riskområde där störst andel myndigheter har ett nära ledarskap är området känslig information, där nio av fjorton myndigheter som angett att de har detta riskområde i sin verksamhet använder åtgärden.

3.3.6 *Arbetsrotation är ovanligt*

En viss rotation på utsatta positioner inom myndigheterna är ett sätt att skydda sig mot de risker för korruption som uppstår i externa kontakter. Arbetsrotation kan bidra till att motverka starka band mellan myndighetens tjänstemän och inflytelserika personer inom till exempel näringslivet – band som riskerar att exploateras och leda till korruption.⁸¹ Speciellt i upphandlingssammanhang rekommenderas det att kontinuerligt byta upphandlingsområde för att undvika för nära vänskapsband mellan upphandlare och leverantörer.

Enligt Riksrevisionens enkät har endast tre myndigheter (5 procent), arbetsrotation i verksamheten. De tre myndigheterna är tillsammans verksamma inom samtliga riskområden förutom känslig information. Bara en av myndigheterna som anser att upphandling är ett riskområde har arbetsrotation.

3.4 **Etik**

För att förebygga korruption måste ledningen och personer i ledande ställning föregå med gott exempel. Myndigheternas ledning bör införa etiska riktlinjer som kommuniceras till de anställda och se till att personalen erbjuds lämpliga utbildningar. De anställda bör känna till korruptionsriskerna och behovet av att skydda verksamheten mot korruption.

Det kan vara positivt att ha en ständigt pågående debatt om gränsdragningen för vad som är acceptabelt och inte acceptabelt, genom att fler då uppmärksammas om vilka risker som finns.⁸²

3.4.1 *De flesta myndigheter har etiska riktlinjer*

Etiska riktlinjer finns hos drygt 80 procent av myndigheterna, enligt vår enkätundersökning. Det vanligaste innehållet i dessa etiska riktlinjer är representation, gåvor och bisysslor som ingår i nästan alla. Även resor, och upphandling och inköp är vanliga teman.

3.4.2 *Etiska riktlinjer sprids genom utbildning och värdegrundsarbete*

Det är viktigt att det finns regelverk i grunden, men det är än viktigare hur reglerna kommuniceras.⁸³ Drygt 70 procent av myndigheterna svarar i Riksrevisionens enkätundersökning att de under de senaste två åren har spridit

⁸¹ Brå (2007) s. 134.

⁸² Andersson m.fl. (2010) s. 278.

⁸³ Intervju 2 med Tullverket 2012-10-18.

kunskap till de anställda om myndigheternas etiska ställningstaganden genom utbildningar och genom värdegrundsarbete. Även myndigheter som inte har etiska riktlinjer uppger att de använder utbildning som ett sätt att informera om etik. Lite mer än 40 procent uppger också att råd och stöd från ledningen har varit ett sätt att kommunicera etiska frågor på myndigheten, medan utvecklingssamtal har fyllt detta syfte hos en fjärdedel.

Bara ett fåtal myndigheter, en femtedel, har tagit hjälp av en extern aktör för att utbilda personal i etiska frågor.

3.5 Rapportering och visselsystem

För att effektivt kunna upptäcka och utreda misstankar om korruption är det väsentligt att det finns rutiner för hur myndigheten ska hantera misstankar. Visselblåsare, vittnen och informanter bör enkelt kunna rapportera om eventuella misstankar om korruption.

3.5.1 Få myndigheter har rutiner för att hantera misstankar

Intern rapportering av korruptionsförsök är viktigt, inte minst för att organisationen ska få kunskap om var riskerna finns, vilka som utsätts för dem och vem avsändaren är.⁸⁴ Brå pekar på att försök till otillåten påverkan ofta varken anmäls till polisen eller rapporteras till överordnade. Orsakerna till att man inte rapporterar varierar. Man kan anse att gärningarna är för obetydliga, att en anmälan eller rapportering ändå inte leder någonvart, eller att man är osäker på var gränsen för det otillbörliga går. Om anmälningarna ökar, kommer detta enligt Brå att öka chansen för att brott upptäcks. Att anmäla kan därför vara en del i det förebyggande arbetet.⁸⁵

För att stimulera tjänstemän att rapportera korruptionsförsök inom myndigheter är det viktigt att myndigheterna har rutiner för att tipsa om oegentligheter. Ett internt rapporteringssystem kan underlätta och vara gemensamt för alla former av påverkan, från trakasserier och hot till korruption.⁸⁶

Mindre än hälften av Sveriges största myndigheter, 45 procent, har rutiner för att hantera misstankar om korruption och oegentligheter. När myndigheter inte har rutiner för att tipsa om misstankar, förutsätter de att de anställda går till sin närmaste chef om de vill varsla om möjliga oegentligheter.

⁸⁴ Brå (2007) s. 134.

⁸⁵ Brå (2007) s. 135.

⁸⁶ Brå (2007) s. 135.

3.5.2 *Få ger möjlighet för visslare att anmäla anonymt*

En stor andel av de korruptionsfall som har uppmärksammats i Sverige och utomlands har upptäckts genom tips. Advokater har pekat på att det finns en ovilja bland anställda att rapportera sina kollegor på samma eller lägre nivå, om det inte kan ske anonymt.⁸⁷

Ett mindre antal av FISK-myndigheterna har någon form av visselsystem som innebär att anställda och allmänheten anonymt kan tipsa om möjliga korruptionsfall. Systemet kan vara internt på myndigheten eller externt hos en advokatbyrå eller ett fristående revisionsbolag.

Interna visselsystem för att anmäla misstankar finns på en dryg femtedel av myndigheterna. De har tydliga riktlinjer om vilken eller vilka personer internt på myndigheten som tar emot misstankar om oegentligheter. Bara två myndigheter (3 procent) har ett externt visselsystem där en extern part tar emot anmälningar. Båda myndigheterna införde systemet under 2012. Ytterligare sex myndigheter planerar att införa en visselfunktion under 2013.

3.6 **Många myndigheter vidtar åtgärder utan riskanalys**

Riksrevisionens enkät visar att myndigheter som inte har analyserat riskerna för korruption eller som har analyserat riskerna endast för delar av verksamheten, har vidtagit färre åtgärder än myndigheter som har analyserat riskerna för hela verksamheten. Generellt har myndigheter som har analyserat risker i delar av verksamheten i något högre utsträckning infört olika förebyggande åtgärder än myndigheter som inte alls har analyserat korruptionsriskerna (tabell 2). Det är dock många myndigheter som har infört olika åtgärder mot korruption, trots att de inte har genomfört någon analys av korruptionsriskerna.

Riktlinjer och utbetalningskontroller är de två enda åtgärderna som alla myndigheter har infört i lika stor utsträckning – oavsett om de har analyserat korruptionsrisker eller inte. Det tyder på att dessa åtgärder oftast är generella, och inte riktade mot konkreta risker som myndigheten har identifierat.

Bland myndigheter som inte har analyserat korruptionsriskerna i verksamheten, eller som bara delvis har gjort det, är det färre som använder fyra ögon-principen och informationskontroller som ett skydd mot korruption, utbildar sin personal om korruption, har etiska riktlinjer och rutiner för att anmäla misstankar. Dessa myndigheter har också i mindre utsträckning ett nära ledarskap som skydd mot korruption. Skillnaden är störst för om myndigheterna har nära

⁸⁷ Svenska Dagbladet. "Dags för varningssystem i svenska företag". Publicerad 2011-05-20.

ledarskap, utbildningsinsatser och rutiner för anmälningar. Exempelvis saknar nästan hälften av myndigheterna som inte har analyserat korruptionsriskerna utbildning i frågorna, medan fyra femtedelar av myndigheterna som har analyserat riskerna för hela verksamheten har utbildat sin personal.

Tabell 2. Myndigheters analys av riskerna för korruption sett i förhållande till deras skydd mot korruption.

| Skydd mot korruption | Analys av hela verksamheten | Analys av delar av verksamheten | Ingen analys av verksamheten |
|---|-----------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| <i>Förebyggande åtgärder</i> | | | |
| Riktlinjer | 96 % (25/26) | 100 % (24/24) | 100 % (15/15) |
| Fyra ögon-principen | 85 % (22/26) | 75 % (18/24) | 73 % (11/15) |
| Utbetalningskontroll | 96 % (25/26) | 96 % (23/24) | 93 % (14/15) |
| IT- och informationskontroll | 73 % (19/26) | 63 % (15/24) | 53 % (8/15) |
| Utbildning | 81 % (21/26) | 79 % (19/24) | 53 % (8/15) |
| Nära ledarskap | 69 % (18/26) | 42 % (10/24) | 47 % (7/15) |
| Arbetsrotation | 8 % (2/26) | 4 % (1/24) | 0 % (0/15) |
| <i>Etik</i> | | | |
| Etiska riktlinjer | 88 % (23/26) | 75 % (18/24) | 80 % (12/15) |
| <i>Rapportering och hantering av misstänkt korruption</i> | | | |
| Rutiner för anmälning av misstankar | 58 % (15/26) | 38 % (9/24) | 33 % (5/15) |
| Visselfunktion | 27 % (7/26) | 25 % (6/24) | 13 % (2/15) |

Källa: Riksrevisionens enkät till de 65 FISK-myndigheterna.

Not: Svar från 65 myndigheter.

4 Sex myndigheters skydd mot korruption

Myndigheter är olika utsatta för korruptionsrisker. I kapitel fyra presenteras resultatet från fallstudier av sex myndigheter som är verksamma inom områden där det finns kända risker för korruption: Trafikverket, Försäkringskassan, Energimyndigheten, Linköpings universitet, Tullverket och Migrationsverket. I vår genomgång av dessa sex myndigheter beskriver vi korruptionsskyddet utifrån de delar vi anser är nödvändiga: riskanalys, åtgärder, etik och rapportering av misstankar.

Fallstudierna bekräftar att skyddet mot korruption varierar och att det ibland är otillräckligt även för myndigheter som är verksamma inom områden med risker för korruption. Bara två myndigheter har analyserat riskerna för korruption i hela verksamheten. Flera myndigheter har haft lite fokus på korruption, har i begränsad utsträckning vidtagit särskilda åtgärder och har inget system för att rapportera misstankar. Fallstudierna visar även att några myndigheter själva anser att medvetenheten om korruption är för låg. Värdegrundsdiskussioner har sällan omfattat korruptionsrelaterade frågor. Myndigheterna har inte heller undersökt hur medvetna deras anställda är om risker för korruption, hur de bör agera eller hur de kan rapportera misstankar.

Kapitlet avslutas med en diskussion av i vilken mån myndigheterna samarbetar med andra för att förebygga korruption.

4.1 Riskområden för korruption

Det finns områden som är speciellt utsatta för korruption:

- upphandling och inköp
- utbetalningar
- inbetalningar
- tillsyn, brottsutredning, forskning
- känslig information
- tillstånd och certifiering

Vi har utgått från dessa riskområden för att besvara frågan om myndigheter som är speciellt korruptionsutsatta hanterar riskerna på ett annat sätt än övriga myndigheter. Utifrån riskområdena har vi valt ut Trafikverket, Försäkringskassan, Energimyndigheten, Linköpings universitet, Tullverket och Migrationsverket till fallstudier.

4.2 Trafikverket

Trafikverket är statens största upphandlare av varor och tjänster. Verket ansvarar för att planera, bygga, driva och underhålla svensk vägtrafik, järnvägstrafik och luftfart. Trafikverket har inte egna resurser för att fullgöra uppdraget. Istället upphandlar myndigheten varor och tjänster, främst från bygg- och anläggningsbranschen.

4.2.1 *Har analyserat risker i hela verksamheten ...*

Trafikverket har arbetat aktivt med korruptionsfrågor sedan myndigheten bildades 2010. Verket har analyserat riskerna för korruption i hela verksamheten. På myndighetsnivå identifierades 2011 risken för muta eller jäv som den trettonde största risken eftersom "byggbranschen är en utsatt bransch och brister i den egna tillämpningen av riktlinjer". Även verkets höga konsultandel uppmärksammades som en risk som kan medföra att konsulter upphandlar kollegor.⁸⁸ Riskerna vid direktupphandling och tilläggskontrakt framhövs som särskilt problematiska.⁸⁹ Myndigheten bedömer dock att risken för korruption varken är stor eller liten.

4.2.2 *... och vidtagit många förebyggande åtgärder*

Trafikverket har vidtagit ett flertal åtgärder för att minska de risker myndigheten ser i verksamheten. Myndigheten har till exempel tagit fram verksamhetsanpassade riktlinjer. Riktlinjerna täcker bland annat upphandling och direktupphandling, representation, möten och resor, bisyssla och anlitande av konsulter. Under 2012 har Trafikverket erbjudit konsulter att bli anställda, bland annat för att åtgärda korruptionsrisken med konsulter.

Trafikverket använder i vissa delar av arbetet fyra ögon-principen. Vid upphandlingar är det alltid två personer som öppnar offerter och vid tilldelning av kontrakt har myndigheten infört kontrasignering. Fakturorna godkänns också alltid av fler än bara projektledaren. Däremot understryker representanter för myndigheten att det är svårt att alltid arbeta två och två eftersom det skulle innebära att verket måste ha dubbla projektledare.

Trafikverket planerar att införa ett system som syftar till att undvika att leverantörer kan få tilläggskontrakt om det uppstår arbete som inte är del av det ursprungliga kontraktet. Då ska myndigheten istället genomföra en ny upphandling. Trafikverket har dock inte infört arbetsrotation för att undvika nära vänskapsband mellan upphandlare och leverantörer.

⁸⁸ Trafikverket (2011).

⁸⁹ Informationen om Trafikverket baseras till stor del på intervjuer med representanter för myndigheten 2012-10-29, 2012-11-05 och 2012-11-06 (se referenslistan).

För att säkerställa att risker för korruption analyseras och hanteras där de är störst, kommer alla projektledare från årsskiftet 2012–2013 att göra riskbedömningar för varje projekt. Risken för mutor och jäv ska alltid ingå. Projektledaren är även ansvarig för att utse en riskägare.

Representanter för Trafikverket menar att förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK) inte har haft någon avgörande påverkan på verkets analyser av korruptionsrisker och arbetet för att minska riskerna.

4.2.3 *Ett tydligt etiskt ramverk*

Trafikverket har ett tydligt etiskt ramverk på plats. Myndigheten har en uppförandekod som beskriver förhållningssättet till bland annat korruption, mutor och jäv, konkurrens och resor. Koden berättar också hur Trafikverkets anställda och andra som kommer i kontakt med verksamheten kan rapportera missförhållanden. Cheferna är ansvariga för att dela ut uppförandekoden vid medarbetarsamtal.

Verket har också infört en policy mot att ta emot gåvor. Trafikverkets uppförandekod är tydlig med att varken Trafikverket eller någon av myndighetens medarbetare "ska ta emot någon form av otillbörlig betalning, gåva eller annan ersättning som kan påverka, eller som kan uppfattas påverka, Trafikverkets objektivitet och opartiskhet."⁹⁰ Eftersom myndigheten har många externa kontakter i en korruptionsutsatt bransch, har myndigheten i samband med jul och påsk även skickat ut brev till alla leverantörer med en begäran om att undvika att ge gåvor till verkets anställda. Från 2013 ställer Trafikverket också krav på sina leverantörer att de ska följa verkets uppförandekod.

Under 2012 har Trafikverket inrättat ett etikråd som ska vara ett forum för att diskutera etikfrågor över verksamhetsgränserna och ett stöd för generaldirektören. Rådet består av personer från ledningen, bland annat personaldirektören, säkerhetschefen och chefsjuristen. Planen är att rådet bland annat ska diskutera hur myndigheten håller etikfrågor levande över tid och hur myndigheten kan arbeta strategiskt med etikfrågor.

4.2.4 *Rutiner för att hantera misstankar och externt visselsystem*

Trafikverket har tydliga rutiner för att hantera misstankar om korruption och oegentligheter. Myndigheten har fått in och utrett flera fall av misstänkta oegentligheter under åren. Under 2012 införde myndigheten ett visselsystem där en extern part tar emot anmälningar som ett komplement till rapportering inom linjen. Tanken är dock att anställda i första hand ska anmäla till närmaste chef.

⁹⁰ Trafikverket (2012).

Trafikverket har satsat mycket på att informera internt om det nya anmälningssystemet, bland annat genom presentationer till de anställda och information på intranätet. På den externa webbplatsen är dock informationen om det nyetablerade tipssystemet undandömd. För externa tipsare som inte vet att myndigheten nu har en visselfunktion, kan det vara svårt att hitta rätt. Den enda andra myndighet i Sverige som har en extern visselfunktion, Sida, informerar om den på startsidan på myndighetens webbplats.

Internrevisionen tar emot en anmälan om misstänkt korruption och kontaktar sedan chefsjuristen. Tillsammans med internrevisionen bedömer chefsjuristen om myndigheten ska polisanmäla, göra revision eller vidta andra åtgärder. Hur utredningen ska gå till bestäms dock från fall till fall. Internrevisionen har flera anställda som arbetar med anmälningar av möjliga oegentligheter. Trafikverket har även upphandlat en extern, privat aktör som kan bistå med utredningar vid misstankar om oegentligheter.

4.3 Försäkringskassan

Försäkringskassan är en av statens stora utbetalande myndigheter. Myndigheten har uppdraget att utreda, besluta om och betala ut bidrag och ersättningar i socialförsäkringen. År 2011 uppgick utbetalningarna till drygt 200 miljarder kronor.

4.3.1 Riskanalys för delar av verksamheten

Försäkringskassan har analyserat riskerna för korruption för delar av verksamheten. Myndigheten bedömer att riskerna är mycket stora. Myndighetens fokus ligger främst på risk för otillåten informationssökning. Risken är främst att myndighetens anställda sprider känslig information till obehöriga eller ger närstående fördelar som de inte har rätt till.

Förutom de riskanalyser som myndigheten gör i samband med FISK och internrevisionens analyser, genomför även Försäkringskassans säkerhets- och miljöstab riskanalyser. Dessa handlar om interna överträdelser och felaktiga utbetalningar som kan omfatta korruption. En intervjuperson på Försäkringskassan menar att myndigheten inte har ett helhetssystem för att analysera risker. Det innebär att den samlade bilden av hur riskutsatt myndigheten är saknas.⁹¹

Representanter för Försäkringskassan anser att FISK har förbättrat riskhanteringsarbetet generellt. Däremot bedömer de att myndigheten hade uppmärksammat riskerna för korruption och oegentligheter även utan FISK.

⁹¹ Informationen om Försäkringskassan baseras till stor del på intervjuer med representanter för myndigheten 2012-10-19 och 2012-10-30 (se referenslistan).

4.3.2 *En hel del åtgärder, men många riktlinjer förvirrar*

Försäkringskassan har en stor mängd riktlinjer och policydokument som direkt eller indirekt berör frågor om korruption, men det finns inget samlat dokument som reglerar myndighetens policy på området. "I dag kan det till och med vara så att mångfalden av riktlinjer förstör för varandra. Det är snarare för många riktlinjer än för få" säger en representant för myndigheten. Den stora mängden riktlinjer och policydokument kan göra det svårt för den enskilda tjänstemannen att få en överblick över hur hon eller han ska bete sig i olika situationer.

Försäkringskassan har förhållandevis mycket ensamhandläggning och tillåter handläggare att betala ut belopp under 40 000 utan att kräva dubbelattestering. För att kompensera för detta genomför myndigheten relativt många kontroller. Förutom kontroller av utbetalningar för att identifiera avvikelser, har Försäkringskassan en säkerhets- och miljöstab som kontrollerar otillåten informationssökning, genom loggkontroller, incidentuppföljning och riktade kontroller. Syftet är att undvika jävshandläggning, men också att medarbetare inte tar del av information som inte är tjänsterelaterad.

Försäkringskassans främsta sätt att sprida kunskap om korruption och oegentligheter är genom introduktionsutbildningen.

4.3.3 *Etik diskuteras sällan men förbättringar på gång*

Kunskapen om korruption hos de anställda är för låg, anser flera representanter för Försäkringskassan. En intervjuperson pekar på att även om det finns en stark rättsäkerhets- och rättvisekultur på myndigheten diskuteras det förhållandevis lite etik, vilket gör att anställda inte alltid ser och reflekterar över gråzoner. Myndigheten planerar att genomföra utbildningsinsatser om etik och korruptionsrelaterade frågor under 2013. För att öka medvetenheten har myndigheten utarbetat ett material om etik som ska användas på arbetsplatsträffar under 2013.

4.3.4 *System för att rapportera misstankar och planer om visselfunktion*

Enligt Försäkringskassans riktlinjer ska anmälningar antingen gå genom incidentrapporteringsystemet eller direkt till personalchefen eller säkerhetsdirektören. Anställda kan anmäla genom personlig kontakt eller brev och har möjlighet att vara anonyma.⁹² Försäkringskassan planerar att förbättra systemet för att anmäla misstankar genom en visselfunktion under 2013.⁹³

⁹² Försäkringskassan (2008); Försäkringskassan (2011).

⁹³ Svar på Riksrevisionens enkät och intervju 2 med Försäkringskassan 2012-10-30.

Myndigheten har stor öppenhet om interna problem. Försäkringskassan publicerar rapporter om antalet incidenter på intranätet varje månad. Incidenterna handlar främst om felslagningar: att anställda söker information som inte är tjänsterelaterad, något som kan göra dem partiska i myndighetshandläggningen.

Säkerhets- och miljöstaberna utreder möjlig korruption på myndigheten. De lämnar sedan över utredningen till personalansvarsnämnden och ansvarig chef. När personalansvarsnämnden har fått en anmälan får även arbetstagaren en kopia. Chefen beslutar om eventuella åtgärder efter att ha stämt av med personalavdelningen.⁹⁴

4.4 Energimyndigheten

Energimyndigheten är en myndighet under Näringsdepartementet. Myndighetens uppdrag är att bidra till att Sverige når energipolitiska mål och att trygga energiförsörjningen i landet. Den största delen av myndighetens anslag går till forsknings- och utvecklingsstöd inom energiområdet, men även till affärsutveckling. En del av myndighetens anslag kommer från Miljödepartementet och används till internationella klimatinsatser, främst till att köpa utsläppskrediter från projekt i andra länder, så kallade CDM och JI.⁹⁵

4.4.1 Riskanalys finns för delar av verksamheten

Energimyndigheten har genom ekonomienheten analyserat risken för oegentligheter inom verksamheten. Analysen är begränsad till ekonomiska oegentligheter, men Energimyndigheten arbetar med att utvidga analysen av korruptionsrisker till att inkludera även icke-ekonomiska aspekter.⁹⁶ Ingen av de identifierade oegentlighetsriskerna värderas som så stora att de kvalificerar som risker på myndighetsnivå. Enligt myndigheten är riskerna varken stora eller små.

Två risker bedöms ändå som så väsentliga att myndigheten ska genomföra åtgärder för att förebygga korruption: risker vid utbetalningar av forsknings- och utvecklingsstöd samt internationella klimatinsatser. Risken vid internationella klimatinsatser består enligt analysen av att det är ett svårt område där ingen annan riktigt är insatt förutom de som är direkt involverade. Det rör dessutom stora belopp, som bland annat går till länder med kända

⁹⁴ Försäkringskassan (2011).

⁹⁵ Akronymerna står för Clean Development Mechanism (CDM) och Joint Implementation (JI).

⁹⁶ Informationen om Energimyndigheten baseras till stor del på intervjuer med representanter för myndigheten 2012-10-29, 2012-10-31, 2012-11-13 och 2012-11-15 (se referenslistan).

korruptionsproblem.⁹⁷ Klimatenheten anser dock själv att riskerna för korruption i verksamheten är små.⁹⁸

Förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) har ändrat arbetet med risker generellt på myndigheten, enligt intervjupersonerna. FISK har dock inte påverkat arbetet med korruption och oegentligheter nämnvärt. Riskerna för korruption och oegentligheter har inte kommit upp i samband med FISK-arbetet.

4.4.2 *Få förebyggande åtgärder*

Energimyndigheten har hittills vidtagit några generella åtgärder för att minska korruptionsrisker, till exempel betalningskontroller och fyra ögon-principen. Dessutom är många led i organisationen inblandade i hantering av ärenden, vilket representanter för myndigheten anser är ett inneboende skydd mot korruption. Däremot har Energimyndigheten hittills inte vidtagit några åtgärder utifrån de två risker som ekonomienheten har identifierat som väsentliga. I åtgärdsplanen ingår bland annat att utbilda myndighetens chefer, men detta är ännu inte genomfört.

Energimyndigheten har till viss del myndighetsanpassade riktlinjer som handlar om korruption. De handlar dock enbart om mutor och bestickning och är del av en större riktlinje om representation. Riktlinjen har tagits upp på myndighetens förvaltningsutbildning.

4.4.3 *Etiska dilemman diskuterades år 2012*

Energimyndigheten har inga samlade etiska riktlinjer som stöd för de anställda. Under 2012 har myndigheten dock vid ett tillfälle diskuterat olika etiska dilemman, ett arbete ledningen planerar att fortsätta. Myndigheten har haft värdegrundsarbete under de senaste åren, men arbetet har inte berört korruptionsrelaterade frågor. I intervjuer pekar representanter för Energimyndigheten på bristande kunskap och medvetande som en utmaning.

4.4.4 *Inga rutiner för rapportering eller utredning av misstankar*

Energimyndigheten har inte tydliga rutiner för att tipsa om misstänkt korruption och förutsätter att anställda anmäler till närmaste chef eller anmäler via myndighetens tipslåda. Myndigheten har aldrig fått in några anmälningar om misstänkt korruption. Det finns heller inga rutiner om hur myndigheten ska gå till väga för att utreda eventuella korruptionsfall. Enligt intervjuer är det

⁹⁷ Energimyndigheten (2012).

⁹⁸ Intervju med Energimyndigheten 2012-11-15.

upp till myndighetens generaldirektör att tillsätta en utredningsgrupp och det är ledningsgruppen som utreder eventuella fall.

4.5 Linköpings universitet

Linköpings universitet är ett av de större universiteten i Sverige med cirka 30 000 studenter och 3 900 anställda. Universitetet bedriver forskning och utbildning och samarbetar med näringsliv och samhälle. Det huvudsakliga riskområdet Linköpings universitet verkar inom är risken för påverkan på forskning.

4.5.1 Ingen analys av korruptionsrisker

I Riksrevisionens enkät uppger Linköpings universitet att de har analyserat riskerna för delar av verksamheten, men att de inte har dokumenterat analysen. Risken för korruption bedöms vara ganska liten. Internrevisionen har efterlyst en dokumenterad analys av korruptionsrisken, men ledningen har än så länge inte ansett att det har varit nödvändigt.⁹⁹ De åtgärder universitetet har genomfört är därför inte knutna till kända risker.

Representanter från universitetet bedömer att FISK inte har haft någon betydelse för arbetet med korruptionsrisker, men att förordningen generellt har bidragit till att risker har uppmärksammats mer än tidigare.¹⁰⁰

4.5.2 Få förebyggande åtgärder inom riskområden

Linköpings universitet har en riktlinje som indirekt berör korruption, anvisningar för redovisning och uppföljning av bisysslor.¹⁰¹ Anvisningen beskriver dock inte på vilket sätt och i vilka sammanhang bisysslor kan utvecklas till korruption. Informationen på intranätet är inte samlad och därför svårtillgänglig för anställda.

Linköpings universitet använder fyra ögon-principen för bland annat löneutbetalningar. Prefekt och pro-prefekt måste godkänna respektive institutions utbetalningar. Utbetalningar på 500 000 kronor eller mer granskas också av den centrala ekonomiavdelningen. Universitetet har däremot inte vidtagit några åtgärder för att undvika risker för påverkan på forskning, till exempel försök att påverka forskningens inriktning.

⁹⁹ Linköpings universitet (2011b); Linköpings universitet (2011c); Linköpings universitet (2011d).

¹⁰⁰ Informationen om Linköpings universitet baseras till stor del på intervjuer med representanter för myndigheten 2012-10-23 och e-post 2012-11-15 (se referenslistan).

¹⁰¹ Linköpings universitet (2011a).

4.5.3 *Begränsade etiska riktlinjer och lite kommunikation*

Universitetsdirektören understryker betydelsen av att ledningen har ett etiskt förhållningssätt och går före med gott exempel. Universitetet har dock få riktlinjer som stöd för de anställda. En hederskodex för studenter och anställda finns, samt kärnvärden och grundvärden för universitetet. Universitetets värden kommuniceras till nyanställda, men medvetandegraden hos de anställda om korruption är låg enligt flera intervjupersoner. I Riksrevisionens enkät uppgav universitetet att mindre än 1 procent av de anställda och cheferna hade genomgått någon utbildning som innefattar korruptionsfrågor.

4.5.4 *Lite information om rutiner för att anmäla och utreda misstankar*

Linköpings universitet beslutade i januari 2012 om rutiner för anmälan av korruptionsmisstankar. Samtidigt inrättade myndigheten ett visselsystem som består av chefsjuristen och biträdande universitetsdirektör.¹⁰² En representant för universitetet anser att informationen till de anställda är bristfällig och hänvisar till att det på den interna webbplatsen inte finns någon samlad information om systemet. Det är därmed oklart i vilken utsträckning de anställda har tagit del av de nya rutinerna. Flera representanter för universitetet hänvisar till att det är prefekternas ansvar att informera om de nya rutinerna, men att detta inte har följts upp. Universitetet har inte fått in några anmälningar om misstänkta oegentligheter sedan det nya systemet inrättades.

Vid anmälningar ska en utredningsgrupp med biträdande universitetsdirektör, chefsjuristen, ekonomichefen och personaldirektören utreda misstankar och föreslå att antingen polisanmäla, lägga ned ärendet eller utreda vidare innan det eventuellt lämnas till personalansvarsnämnden eller disciplinärnämnden. Rektor fattar beslut om hur ärendet ska hanteras efter förslag från gruppen.¹⁰³

4.6 Tullverket

Tullverket ska kontrollera flödet av varor in och ut ur Sverige och säkerställa konkurrensneutral handel. Myndighetens arbete ska leda till att korrekt tull, skatter och andra avgifter tas in samt att restriktioner för in- och utförsel följs. Tullverket har också i uppdrag att underlätta för svenska företag och medborgare att handla med länder utanför EU samt att göra det svårare för kriminella att smuggla in illegala varor i landet. Arbetet innebär att Tullverket verkar inom flera riskområden för korruption: stora inbetalningar, utfärdande av tillstånd och certifieringar, brottsutredning samt hantering av känslig information.

¹⁰² Linköpings universitet (2012).

¹⁰³ Linköpings universitet (2012).

4.6.1 Riskanalys för delar av verksamheten

Tullverket har analyserat riskerna för delar av verksamheten och anser att risken för korruption är ganska stor. Verksledningsstaben har påbörjat en fördjupad riskanalys om oegentligheter på internrevisionens rekommendation, men har i dagsläget ingen analys som omfattar hela myndigheten.¹⁰⁴

Internrevisionen har dock granskat hur Tullverket hanterar interna oegentligheter. I rapporten lyfter internrevisionen bland annat fram risker för dataintrång i underrättelseverksamheten, men huvudsakligen risker i den del av verksamheten som handlar om effektiv handel: känslig information om näringslivet, otillbörliga erbjudanden från näringslivet i samband med certifiering och tillståndsgivning, passiv myndighetsutövning vid kontroller och medvetet felaktig klassificering i syfte att undvika eller få lägre tullavgifter.

Huvudintrycket på myndigheten är att FISK har skapat systematik och enhetlighet i hur myndigheten jobbar med risker, inklusive risker för korruption och oegentligheter.

4.6.2 Förebyggande åtgärder – främst riktlinjer och fyra ögon-principen

Tullverket har än så länge inte vidtagit några specifika åtgärder för att hantera risker för korruption eftersom myndigheten ännu inte har genomfört någon riskanalys av hela verksamheten.

Myndighetens allmänna råd och information om mutor, ersättning och gåvor beskriver hur de egna anställda ska förhålla sig till ersättningar och gåvor.¹⁰⁵ Tullverket har dock inte uppdaterat sina riktlinjer om bisysslor, utan hänvisar till att området redan är reglerat i lagen.¹⁰⁶ Information om riktlinjerna ges på intranätet och i introduktionsutbildningen.

Tullverkets anställda arbetar i princip alltid minst två och två. På betalningssidan har myndigheten utbetalningskontroller. Internrevisionen efterfrågar dock förstärkta säkerställande kontroller för att identifiera eventuella oegentligheter.

4.6.3 Etiska frågor viktiga – men medvetenheten är låg

Ledningen på Tullverket understryker att levande diskussioner är en central del i myndighetens skydd mot korruption. Tullverket utvecklade 2008 egna diskussionsmaterial om etiska frågor som har legat till grund för

¹⁰⁴ Informationen om Tullverket baseras till stor del på intervjuer med representanter för myndigheten 2012-10-03 och 2012-10-18 (se referenslistan).

¹⁰⁵ Tullverket (2006).

¹⁰⁶ Tullverket (2012b).

arbetsplatsträffar och samtal bland de anställda. Utöver detta har verket en värdegrund och medarbetarfilosofi som stöd för de anställda. Dessa tar dock inte upp korruptionsrelaterade frågor.

Internrevisionen har efterlyst att Tullverket uppdaterar och samlar alla riktlinjer som handlar om korruption och oegentligheter i sammanhållna etiska riktlinjer.¹⁰⁷ Ledningen har dock hittills inte ansett att det är nödvändigt.

Kunskapen hos de anställda kan bli bättre enligt flera representanter för myndigheten. Några efterlyser diskussionsforum där anställda kan diskutera etiska frågor. Flera pekar också på att kunskapen om riskerna för korruption skiljer sig åt mellan anställda inom Tullverkets två kärnprocesser: brottsbekämpning och effektiv handel. Det har länge funnits en medvetenhet om riskerna vid brottsbekämpning, eftersom riskerna för korruption traditionellt har varit stora. Däremot anses inte verksamhetsdelen effektiv handel ha några större risker eftersom verksamheten till stor del är automatiserad, exempelvis tulldeklarationer. Men även denna del av verksamheten riskerar att utsättas för korruption, eftersom man ansvarar för att kontrollera, utfärda tillstånd och certifikat samt hantera företagskänslig information.

4.6.4 Ansvarsgrupp för att ta emot och utreda misstankar är inte känd

Enligt Tullverkets rutiner ska den anställde anmäla misstankar om korruption och missförhållanden till närmaste chef. Chefen fattar sedan beslut om ärendet ska utredas.¹⁰⁸

Tullverket har dessutom sedan 2008 haft en särskild ansvarsgrupp som kan ta emot anmälningar och utreda misstankar om mutor och korruption.¹⁰⁹ Enligt beslutet kan tullverksanställda vända sig till gruppen för att anmäla misstankar om mutor eller liknande korruptionsbrott. Enligt flera intervjupersoner är gruppen dock inte känd, vilket har gjort att den inte har fyllt någon praktisk funktion. Det finns till exempel ingen information på intranätet om hur en anställd ska gå till väga för att lämna information vid misstanke om korruption eller interna oegentligheter. Flera funktioner är därför vanligen inblandade vid utredning och hantering av misstankar om korruption och oegentligheter. Huvuddelen av det faktiska utredningsarbetet har oftast bedrivits av den egna verksamheten.¹¹⁰

¹⁰⁷ Tullverket (2012a).

¹⁰⁸ Tullverket (2012a) s. 12.

¹⁰⁹ Tullverket (2008).

¹¹⁰ Tullverket (2012a) s. 13.

Det finns inga samlade uppgifter på Tullverket om hur många fall av oegentligheter som inträffar, men det har varit få anmälningar om misstänkt korruption. Det är dock oklart om orsaken är att korruption inte förekommer eller att misstankar om korruption inte rapporteras. Det finns inget krav på att verksamheten ska rapportera misstankar om korruption eller andra oegentligheter. Myndighetens statistik är i huvudsak inte avsedd att fånga upp korruption och oegentligheter.¹¹¹

4.7 Migrationsverket

Migrationsverket prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd som flyktingar eller ha svenskt medborgarskap. Det innebär att myndigheten förutom att utfärda tillstånd även hanterar känslig information om enskilda. Myndigheten har även en betydande upphandling av bostäder och andra tjänster. Tillståndsgivning, känslig information och upphandling är riskområden för korruption.

4.7.1 *Många olika riskanalyser – för delar av verksamheten*

Migrationsverket har analyserat riskerna för korruption och oegentligheter för ungefär 60 procent av verkets enheter. På myndighetsnivå bedöms riskerna vara ganska stora, men bedömningen varierar mellan enheter och verksamhetsområden. Migrationsverket utesluter inte att risken är relativt stor i vissa delar av verksamheten. Riskerna är främst att anställda ger fördelar till sökande, att hanteringen av ansökningsavgifter inte är korrekt samt upphandling.

Idag gör myndigheten fyra olika riskanalyser inom olika delar av verksamheten och på olika tidpunkter: riskanalys enligt intern styrning och kontroll, internrevisionens riskanalys, risk- och sårbarhetsanalys samt en säkerhetsriskanalys. Riksrevisionens årliga revision har pekat på behovet av att samla riskanalysarbetet i en process.¹¹² Även en representant för myndigheten anser att det skulle vara enklare att koppla ihop olika analyser och få en helhetsbild om de gjordes samtidigt.

En representant för myndigheten anser att FISK har bidragit till att alla nivåer nu kontinuerligt bedömer risker, och därmed till att frågor om korruption kommer upp på ett relativt enkelt och tydligt sätt. En annan anser dock att FISK inte har fått det genomslag som den borde.¹¹³

¹¹¹ Tullverket (2012a) s. 15.

¹¹² Riksrevisionen (2012).

¹¹³ Informationen om Migrationsverket baseras till stor del på intervjuer med representanter för myndigheten 2012-11-08 (se referenslistan).

4.7.2 Ny mutpolicy med sträng tillämpning

Migrationsverket har under 2012 utarbetat en ny policy om mutor och otillbörliga belöningar. Policydokumentet tar upp olika typer av belöningar och gåvor som kan räknas som otillbörliga och vad anställda bör göra om de får en gåva eller en förmån. Anställda vid Migrationsverket uppmanas att aldrig ta emot gåvor i samband med handläggning av ett ärende, oavsett hur obetydligt värdet av gåvan är.¹¹⁴ I vissa sammanhang kan redan en kopp kaffe vara att gå över gränsen, enligt den information verket gav sina anställda i samband med lanseringen av den nya mutpolicy.¹¹⁵

Migrationsverket har sedan 2011 haft en incidenthanteringsprocess där säkerhetsorganisationen följer upp alla inrapporterade incidenter. Innan 2010 gjordes bara sporadiska uppföljningar.¹¹⁶ Migrationsverket använder loggövertäckning och genomför stickprov när det finns indikationer på oegentligheter.

Under 2012 har myndigheten infört en varningstext när tjänstemän loggar in i den centrala utlänningsdatabasen. I texten framgår tydligt att man inte får söka information som inte är tjänsterelaterad. Migrationsverket har vidtagit åtgärden efter att medarbetare har sagt att de inte kände till reglerna, när de upptäckts. För att sprida kunskap om korruption är främst introduktionsutbildningen viktig. I samband med den nya mutpolicy har myndigheten även tagit fram informationsmaterial som cheferna har varit ansvariga för att sprida till sina medarbetare.

Migrationsverket går mot allt fler ensambeslut, främst av effektivitetsskäl. I kombination med en ökad arbetspress på de anställda under 2012 och många nyanställda, uttryckte en representant för verket oro för utvecklingen.

4.7.3 Viktigt med levande diskussion – ansvaret är chefernas

Intervjupersoner vid myndigheten framhäver betydelsen av att ha en levande diskussion om etiska frågor. En representant för Migrationsverket säger: "I den bästa av världar pågår en återkommande diskussion vid enhetsmöten, anställningar, värdegrundsarbete och utbildningar. Och ansvaret ligger på cheferna att försäkra sig om att medarbetare har kunskap, men också att tydligt kommunicera att medarbetare både kan fråga och anmäla till chef."¹¹⁷

¹¹⁴ Migrationsverket (2012).

¹¹⁵ Migrationsverkets intranät. "En ny mutpolicy – som det ska pratas om".

¹¹⁶ Migrationsverket (2011); e-post från Migrationsverket 2012-12-03.

¹¹⁷ Intervju 1 med Migrationsverket 2012-11-08.

Myndigheten har i flera omgångar arbetat med värdegrund, senast under 2011–2012. Som del av arbetet har de anställda diskuterat olika etiska dilemman. Värdegrundsarbetet har i stor utsträckning handlat om värdeord, bland annat människans värde och mod. Indirekt anser en representant för verket att värdeorden är relaterade till korruption och oegentligheter, eftersom mod inkluderar mod att anmäla, mod att säga ifrån.¹¹⁸ Dessa samband är dock relativt svaga och indirekta.

Arbetsplatsträffar har också varit en central arena för att diskutera etiska frågeställningar och gråzoner. Någon uppföljning av anställdas medvetenhet om etiska frågor finns dock inte.

Migrationsverket har ett externt etiskt råd sedan flera år tillbaka som utses av regeringen. Medarbetarna kan ställa frågor till rådet via generaldirektören. Rådet har fått totalt nio frågor sedan 2008 – och bara en sedan 2010. Ingen av frågorna har handlat om korruption eller oegentligheter.¹¹⁹

4.7.4 *Inget visselsystem men rutiner för utredning av misstankar*

Migrationsverket har inget visselsystem, utan principen är att medarbetare ska anmäla misstankar till närmaste chef. Verket har egna resurser att utreda misstankar genom säkerhetsenheten. Efter utredning går ärendet vidare till personalansvarsnämnden och eventuell polisanmälan. När personalansvarsnämnden involveras informeras medarbetaren.

Hos Migrationsverket är det den egna säkerhetsstaben eller ett verksamhetsområde som kan initiera internutredningar när det finns misstankar om brott, antingen efter externa tips eller, vilket är vanligare, på begäran från en enhet. Om det finns skäl att gå vidare efter den initiala utredningen, anmäler chefen för verksamhetsområdet ärendet till personalansvarsnämnden.

En representant för verket efterlyser att myndigheten i större utsträckning bör undersöka vad som ligger bakom olagliga dataslagningar, eftersom risken för korruption och otillbörlig påverkan är stor på myndigheten.

4.7.5 *Skyddet mot korruption har inte påverkats av upptäckta fall*

Under 2001 uppmärksammades flera fall av köpta medborgarskap på Migrationsverket. Hur påverkade dessa upptäckter myndighetens arbete mot korruption? Inte i särskilt stor utsträckning, enligt våra intervjuer. Fallen blev en väckarklocka, men ledde inte till omedelbara, konkreta åtgärder. Över tid har det lett till fler kvalitetsuppföljningar i ärendehantering, både löpande

¹¹⁸ Intervju 1 med Migrationsverket 2012-11-08.

¹¹⁹ Migrationsverkets webbplats. "Frågor ställda till etiska rådet".

kontroller och stickprover. Rättsenheten har ökat frekvensen av stickprover för att granska ärenden. De olika verksamhetsområdena kvalitetsgranskar dessutom sin ärendeprovning. Migrationsverket har också minskat storleken på enheterna för att få ledare som kunde vara nära sina medarbetare. Det skedde dock först 2006, och enheterna har sedan blivit större. Det har även efter 2001 varit flera fall av misstänkta mutor på verket och enligt flera intervjupersoner handlar det tills stor del om bristande ledarskap, till exempel att cheferna inte har varit tillräckligt närvarande eller stödjande i "mjuka frågor".

4.8 Inget formaliserat samarbete mellan myndigheter

Samarbete mellan myndigheter är nödvändigt för att effektivt bekämpa korruption. Myndigheterna bör därför samarbeta med andra aktörer, offentliga såväl som privata. Samarbetet kan handla om utbyte av erfarenheter, hjälp vid utredning om misstanke om oegentligheter och korruption med mera.

Det finns i dag inget formaliserat samarbete mellan myndigheter om korruption och inte heller mellan myndigheter och privata aktörer. Ett nätverk mot korruption har dock funnits sedan 2007. Det är frivilligt att vara med i nätverket som har träffats cirka en gång per år.¹²⁰ Under 2012 har det dock inte varit några möten. När Krus som har samordnat nätverket lades ned vid årsskiftet 2012–2013 var det oklart vem som skulle ta över ansvaret för nätverket mot korruption.

Fyra av de sex myndigheter vi har intervjuat har i dagsläget inget formaliserat samarbete med andra myndigheter om korruption. De flesta myndighetsföreträdare hänvisar till att de är med i olika forum där de kan ta upp frågor om korruption, men att de inte nödvändigtvis har diskuterat korruption. Däremot nämner en representant för Trafikverket att hon är med i nätverket mot korruption, förutom ett antal andra nätverk där korruption ibland diskuteras.¹²¹ Enligt Krus årsredovisning för 2011 var det emellertid bara två av de sex utvalda fallmyndigheterna som inte medverkade i nätverket mot korruption: Linköpings universitet och Migrationsverket.

Försäkringskassan och Tullverket är med i den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet som polisen samordnar och där även Skatteverket, Kriminalvården och Åklagarmyndigheten deltar.¹²² Samarbetet omfattar olika brott som kriminella nätverk begår för att uppnå

¹²⁰ Krus webbplats. "Nätverket mot korruption, mutor och jäv".

¹²¹ Intervju 2 med Trafikverket 2012-11-05.

¹²² Samarbetet inleddes på regeringens uppdrag 2009 och omfattar Rikspolisstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan (sedan 2010), Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Se t.ex. redovisningen "Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2011".

makt och ekonomisk vinning, bland annat att ta och ge mutor. Exempelvis samarbetar Försäkringskassan med de andra myndigheterna inom olika arbetsgrupper och mellan säkerhetsstaber.¹²³

Flera myndigheter efterlyser ett samarbete om korruption för att lära av varandra och få ett bättre skydd mot korruption. En myndighetsföreträdare säger till exempel att det är tabu att prata om korruption, och att det finns en naivitet i Sverige om att korruption inte finns hos oss. Det är därför svårt att lyfta frågor om korruption och det kan uppfattas som personangrepp.¹²⁴

En representant för Migrationsverket känner sig ensam i arbetet mot korruption och önskar sig ett regelbundet samarbete med andra myndigheter för att få idéer till hur verkets förebyggande arbete och utredningsarbete skulle kunna förfinas. Samarbete är i dag beroende av arbetsgivarens vilja och sker på förekommen anledning.¹²⁵

Vid Linköpings universitet anser en intervjuperson att det finns en förbättringspotential när det gäller att samarbeta med andra inom korruptionsområdet. Till exempel skulle universitetet kunna ha fler riktade aktiviteter om korruption som de egna experterna vid universitetet kan hålla i.¹²⁶

Även representanter för Försäkringskassan ser ett stort behov av samarbete för att förebygga och utreda korruptionsbrott, eftersom korruption ofta omfattar fler än en myndighet.¹²⁷

Däremot anser representanter för både Trafikverket och Tullverket att det finns tillräckligt med nätverk och forum där frågor om korruption och oegentligheter kan tas upp.¹²⁸ Det tyder möjligen på att myndigheter som har arbetat aktivt med korruptionsfrågor i flera år anser att de har de verktyg som behövs, medan myndigheter som inte har haft lika mycket uppmärksamhet om korruption, anser att det vore bra med mer stöd.

¹²³ Intervju 1 med Försäkringskassan 2012-10-30.

¹²⁴ Intervju med Energimyndigheten 2012-10-26.

¹²⁵ Intervju 1 med Migrationsverket 2012-11-08.

¹²⁶ Intervju 2 med Linköpings universitet 2012-10-23.

¹²⁷ Intervju 1 med Försäkringskassan 2012-10-30.

¹²⁸ Intervju 2 med Trafikverket 2012-11-05, intervju med Trafikverket 2012-11-06, intervju 2 med Tullverket 2012-10-18.

5 Slutsatser och rekommendationer

Även om Sverige är relativt förskonat från korruption har de senaste åren visat att korruption förekommer, också inom statliga myndigheter. Korruption skadar medborgarnas förtroende för myndigheternas verksamhet. Det är därför viktigt att alla myndigheter har en beredskap mot korruption.

Riksrevisionen granskade åren 2005 och 2006 några statliga verksamheters skydd mot korruption och mutor. De flesta myndigheter och statliga bolag som ingick i granskningen hade inte genomfört riskanalyser som innefattade risk för mutor och annan otillbörlig påverkan. Riksrevisionen rekommenderade bland annat att alla myndigheter borde genomföra riskanalyser som även innefattar risken för korruption. Regeringens svar på granskningen var att införandet av förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) år 2007 bland annat skulle stärka myndigheters arbete mot korruption. Myndigheter som ska följa förordningen ska genomföra riskanalyser, vidta åtgärder utifrån riskanalysen och följa upp arbetet.

Riksrevisionens övergripande slutsats i den här granskningen är att myndigheters skydd mot korruption är otillräckligt. Många myndigheter har inte värderat korruptionsriskerna och saknar centrala åtgärder för att motverka korruption. Även bland myndigheter som är verksamma inom områden med kända risker för korruption varierar skyddet och är för svagt hos vissa. De flesta myndigheter har riktlinjer mot mutor, men sådana enskilda åtgärder räcker inte långt. Det är riktade åtgärder mot identifierade risker och ett aktivt ledarskap som kan göra skillnad. Riksrevisionen drar också slutsatsen att förordningen om intern styrning och kontroll inte har haft någon avgörande påverkan på myndigheters arbete mot korruption. Även en väl utvecklad styrning och kontroll garanterar inte att myndigheternas skydd mot korruption är tillräckligt.

I granskningen har det framkommit att Regeringskansliet pekar på Riksrevisionens roll i att upptäcka korruption och kontrollera myndigheternas arbete mot korruption. Riksrevisionens årliga revision granskar och bedömer om de statliga myndigheternas årsredovisningar är tillförlitliga och korrekta och inte innehåller väsentliga fel. Revisionen ska inkludera oegentlighetsaspekter granskningen av statliga myndigheters årsredovisningar och uppnå rimlig säkerhet för att årsredovisningen som helhet inte innehåller någon väsentlig felaktighet. Men på grund av de inneboende begränsningarna i en revision finns det en risk för att väsentliga felaktigheter inte upptäcks.

Korruption är dessutom sällan av en sådan karaktär att den väsentligt påverkar årsredovisningen. När revisorn anser att en årsredovisning är rättvisande är det därmed ingen garanti för att det inte har förekommit korruption.

5.1 Myndigheters skydd mot korruption är otillräckligt

Riksrevisionens granskning visar att många av de myndigheter som ska följa FISK inte arbetar tillräckligt med de delar som bör ingå i ett effektivt skydd mot korruption: riskanalyser, förebyggande åtgärder, system för rapportering och hantering av misstankar.

5.1.1 *Utan riskanalys kan åtgärderna bli ineffektiva*

En utgångspunkt i Riksrevisionens granskning har varit att endast en myndighet som är medveten om sina risker kan hantera dem effektivt. Myndigheterna bör därför beakta riskerna för korruption och oegentligheter när de analyserar riskerna i verksamheten. Riskanalysen bör ge svar på om det finns risker, var de finns, vilka de är, hur stora de är och hur de kan begränsas.

Enligt Riksrevisionens undersökning har en fjärdedel av FISK-myndigheterna inte analyserat riskerna för korruption, trots de krav som förordningen ställer på riskanalysarbete. Vidare har en dryg tredjedel av myndigheterna analyserat korruptionsrisker för delar av verksamheten, men inte hela. Det är alltså bara 40 procent av FISK-myndigheterna som har analyserat riskerna för korruption för hela verksamheten. Resterande 60 procent av myndigheterna har ingen fullständig bild av hur utsatta de är för korruption. Utan en analys av riskerna i hela verksamheten kan myndigheterna inte veta hur stora riskerna för korruption är och vilka åtgärder de borde vidta.

Trots att många myndigheter inte har gjort en fullständig analys av korruptionsriskerna, bedömer nästan hälften av myndigheterna i Riksrevisionens undersökning att riskerna för korruption är små eller mycket små i verksamheten.

En anledning till att inte alla myndigheter analyserat risker för korruption för hela myndigheten kan vara att de underskattar riskerna. I Riksrevisionens granskning har flera intervjupersoner poängterat att det finns en naivitet och en föreställning om att korruption inte förekommer i Sverige.

5.1.2 *Riktlinjer och kontrollåtgärder finns hos nästan alla ...*

Baserat på riskanalysen bör myndigheterna genomföra åtgärder som begränsar riskerna för korruption. Den fjärdedel av myndigheterna som inte har analyserat riskerna för korruption har inte heller kunnat vidta åtgärder baserat på analyserade risker.

Oavsett om myndigheterna har analyserat korruptionsrisker eller inte har nästan alla myndigheter riktlinjer mot korruption och genomför utbetalningskontroller. Däremot visar fallstudierna att riktlinjer och policyer ofta är generella och inte verksamhetsanpassade. Bland de sex fallstudierna är det bara Trafikverket och Migrationsverket som har heltäckande, verksamhetsanpassade riktlinjer mot korruption. För att ha effekt och tjäna som ett praktiskt verktyg för anställda måste riktlinjer och policyer klargöra riskområden och hur de kan undvikas. Myndigheter som inte analyserat riskerna för korruption saknar kunskap om riskerna och kan därför inte formulera effektiva riktlinjer och policyer.

Arbetsrotation är en åtgärd som nästan inga myndigheter använder som skydd mot korruption enligt Riksrevisionens undersökning. Bara 3 av 65 myndigheter har arbetsrotation. Speciellt i upphandlingssammanhang rekommenderas det att kontinuerligt byta upphandlingsområde för att undvika för nära vänskapsband mellan upphandlare och leverantörer. Bara en av myndigheterna som anser att upphandling är ett riskområde har arbetsrotation. Trafikverket, som är statens största upphandlare, tillämpar däremot inte arbetsrotation.

5.1.3 *... men det krävs mer arbete med ledarskap och värderingar*

Ett aktivt ledarskap är viktigt för att förebygga korruption.¹²⁹ Myndighetsledningen har ansvaret för myndighetens skydd mot korruption. Därmed är det upp till ledningen att bedöma hur den vill arbeta med frågorna. Det kan förklara varför det är relativt stor variation i myndigheternas arbetssätt.

Enligt intervjuer är flera fall av misstänkta mutor på Migrationsverket en följd av bristande ledarskap. Riksrevisionens enkätundersökning visar att bara drygt hälften av myndigheterna tillämpar nära ledarskap som ett skydd mot korruption. Detta kan bidra till att skyddet blir svagare.

I ledarskapet ingår att föregå med gott exempel, kommunicera etiska värden till personalen och erbjuda utbildningar. Forskning har visat att människors gör olika bedömningar av samma handling. Det innebär att människors bedömning av vad korruption är och vad som är tillåtet varierar. Det räcker

¹²⁹ Berg (2005).

därför inte att hänvisa till lagstiftning och till den enskildes ansvar att agera sakligt och opartiskt. Det behövs också insatser som syftar till att klargöra myndighetens syn på hur de anställda bör agera i olika situationer.

Drygt 70 procent av FISK-myndigheterna uppger att de utbildar sin personal i etiska frågor och värdegrund. Däremot är det bara lite mer än 40 procent av myndigheterna som uppger att råd och stöd från ledningen har varit ett sätt att kommunicera etiska frågor. Ett bristande stöd från ledningen kan bidra till ett svagare skydd mot korruption. Riksrevisionens granskning visar att de myndigheter som inte har analyserat korruptionsriskerna, eller som bara har analyserat riskerna för delar av verksamheten, i mindre utsträckning erbjuder de anställda utbildning i korruptionsrelaterade frågor och mer sällan har nära ledarskap.

Ledningen i alla sex myndigheter som varit föremål för fallstudier understryker vikten av att ha levande diskussioner om etik. Myndighetsledningarna anser generellt att det bör vara en balans mellan kontrollåtgärder och mer mjuka frågor som etik i myndigheternas skydd mot korruption. För stort fokus på regler och kontroller medför en risk eftersom gråzonerna aldrig kan täckas av regler utan förutsätter att de anställda har en hög moralisk medvetenhet. En hög grad av kontroll kan också verka misstänkliggörande och därmed motverka sitt syfte. Ledningen för alla sex myndigheterna framhäver också att de tydligt har tagit ställning mot korruption och mutor och ofta diskuterar etiska frågeställningar.

Ingen av de sex myndigheterna har dock följt upp hur medveten deras personal är om etiska frågor och korruptionens gråzoner. Däremot har representanter för såväl Försäkringskassan, Energimyndigheten, Linköpings universitet och Tullverket pekat på att de anställda vet för lite om vad korruption är och att etiska frågor diskuteras alltför sällan. Ansvaret för att informera och medvetandegöra de anställda ligger hos cheferna, men det är alltså oklart i vilken mån detta görs och om information når fram till medarbetarna.

5.1.4 *En majoritet saknar rutiner för att hantera misstankar*

För att effektivt kunna upptäcka och utreda misstankar om korruption är det enligt korruptionsforskningen viktigt att ha rutiner för hur myndigheten ska hantera misstankar. I granskningen har vi utgått ifrån att visselblåsare, vittnen och informanter enkelt bör kunna rapportera om eventuella misstankar om korruption.

Granskningen visar att ett flertal av myndigheterna saknar rutiner för att hantera misstänkta fall av korruption och oegentligheter. Flertalet myndigheter förutsätter att medarbetarna ska informera närmaste chef om misstankar.

Bland de som har rutiner för att anmäla är det få som har visselsystem för anonyma tips. Fjorton myndigheter har etablerat system internt på myndigheten för att ta emot anmälningar om misstänkt korruption. Bara två myndigheter har externt visselsystem, där visselfunktionen ligger utanför myndigheten.

Eftersom anmälningar ger kunskap om var riskerna finns, vilka som utsätts för dem och vem avsändaren är, bör alla myndigheter ha etablerade system för att anmäla misstankar. Systemet kan vara gemensamt för olika typer av påverkan, från trakasserier och hot till korruption.

Myndigheter som har etablerade rutiner, måste också kommunicera dem bättre. Riksrevisionens fallstudier tyder på att informationen till medarbetarna om hur de ska anmäla eventuella misstankar är bristfällig hos många myndigheter. Både Linköpings universitet och Tullverket som har infört rutiner för att ta emot anmälningar, saknar tillräcklig information till de anställda.

Det finns dock goda exempel på hur myndigheter kan informera om rutiner för anmälning. Trafikverket har satsat mycket på att informera internt om sitt nya anmälningssystem, bland annat genom presentationer till de anställda och information på intranätet. Men för att medarbetare och andra ska anmäla misstankar om fel och oegentligheter krävs det även en öppen intern kultur, där organisationen ser en chans att lära sig av sina egna misstag. Ett sätt att uppnå detta är att vara öppen med hur många anmälningar myndigheten får in, vilket exempelvis Försäkringskassan är när de publicerar rapporter om antalet incidenter på intranätet varje månad.

5.1.5 Mer samarbete efterlyses

Det finns inget formaliserat samarbete mellan myndigheter i korruptionsfrågor. Sedan 2007 har det funnits ett nätverk mot korruption, mutor och jäv. Ansvaret för nätverket har legat på olika myndigheter och från 2009 ansvarade Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) för nätverket. Krus kallade till träffar någon gång per år för att diskutera korruptionsrelaterade frågor, dock inte under 2012. Krus lades ner vid årsskiftet 2012–2013, och regeringen har ännu inte beslutat vilken myndighet som ska ansvara för nätverket.

Riksrevisionens granskning visar att nätverket mot korruption inte heller verkar vara känt bland personer med ansvar för korruptionsfrågor vid flera myndigheter, även vid myndigheter som enligt Krus är medlemmar i nätverket. Bara representanter från en myndighet nämner nätverket som viktigt. Flera myndigheter efterlyser ett formaliserat samarbete om korruption för att få idéer till hur de bättre kan förebygga korruption och diskutera risker. Eftersom det är frivilligt att delta i nätverket mot korruption och det är öppet

för alla intresserade anställda att delta, är det inte säkert att det är de personer som ansvarar för korruptionsfrågor som deltar. Det är inte heller säkert att erfarenheterna från träffarna tas till vara hos myndigheten.

5.2 Regeringens insatser har inte gett önskade resultat

Finansdepartementet och Socialdepartementet betonar att förordningar och värdegrund är centrala delar i myndigheternas skydd mot korruption. Regeringen har dock ingen samlad bild av hur myndigheterna arbetar med att förebygga korruption. Riksrevisionens granskning visar att FISK och värdegrundsarbetet inte har haft någon avgörande påverkan på myndigheternas arbete mot korruption.

5.2.1 *FISK och värdegrund är viktigt för skyddet enligt regeringen ...*

Enligt regeringen är förordningen om intern styrning och kontroll ett verktyg som bland annat skulle stärka myndigheternas skydd mot korruption. Finansdepartementet understryker vikten av FISK, internrevisionsförordningen, och myndighetsförordningen i regeringens styrning av myndigheters skydd mot korruption. Vidare anser Finansdepartementet att den riskanalys förordningen kräver att myndigheterna genomför bör fånga upp risken för korruption.

Regeringen framhåller att det är myndighetens ledning som har ansvaret för att bekämpa korruption. Det är också myndighetens ledning som ytterst ansvarar för riskanalysarbetet och om korruption ska ingå som ett område i myndighetens riskanalys.

Socialdepartementet hänvisar också till värdegrundsarbetet som en central insats i skyddet mot korruption, men att det är upp till myndigheterna om de vill ha ett sådant arbete.

Riksrevisionens uppfattning är att Regeringskansliet därmed anser att departementen i tillräcklig utsträckning styr myndigheterna inom korruptionsområdet.

5.2.2 *... men har ingen samlad bild av myndigheternas arbete mot korruption*

Regeringen har ingen samlad bild av hur väl myndigheterna skyddar sig mot korruption. Regeringen har inte undersökt vilken betydelse förordningarna och arbetet med värdegrund har haft på myndigheternas skydd mot korruption. Inte heller Ekonomistyrningsverket som ansvarar för att utveckla intern styrning och kontroll på myndigheterna, kan bedöma om FISK har haft någon

effekt på myndigheternas arbete mot korruption. Ekonomistyrningsverket har inte heller ett uttalat uppdrag att göra en sådan bedömning.

En möjlig förklaring till att regeringen saknar en samlad bild av myndigheternas skydd mot korruption är att inget departement har ett samordningsansvar för arbetet mot korruption. Ansvar för myndigheternas skydd mot korruption ligger hos varje myndighets ledning och på varje ansvarigt departement.

Ansvar för förordningar som Regeringskansliet anser påverkar myndigheternas arbete mot korruption ligger också på olika departement. Medan Finansdepartementet ansvarar för förordningen om intern styrning och kontroll, internrevisionsförordningen och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, ligger ansvaret för myndighetsförordningen på Socialdepartementet. Eftersom de fyra förordningarna är nära knutna till varandra, försvårar denna uppdelning mellan olika departement möjligheten att få en samlad bild.

5.2.3 *FISK och värdegrundsarbete har begränsad betydelse enligt myndigheterna*

Av 65 FISK-myndigheter har 15 inte alls analyserat riskerna för korruption enligt Riksrevisionens enkät. Dessa myndigheters arbete med korruptionsrisker har alltså inte påverkats positivt av förordningen.

Analysen av sex myndigheter som är verksamma inom riskområdena för korruption tyder också på att effekten av förordningen på myndigheternas arbete mot korruption är begränsad. Undantagen är Tullverket och Migrationsverket. På dessa myndigheter bedömer ledningen att FISK har skapat systematik och enhetlighet i hur myndigheten jobbar med risker, inklusive risker för korruption och oegentligheter. De fyra andra myndigheterna anser att FISK inte har haft någon avgörande påverkan på myndigheternas arbete mot korruption. Däremot anser de att förordningen har bidragit till ett mer systematiskt riskarbete generellt.

Bland alla FISK-myndigheter har cirka två tredjedelar arbetat med värdegrund som ett sätt att diskutera etiska frågor. Värdegrundsarbetet har enligt myndigheterna som varit föremål för fallstudier sällan handlat om korruptionsrelaterade frågor och kan bara indirekt sägas stärka myndigheternas motståndskraft mot korruption.

Myndigheternas skydd mot korruption kommer att variera så länge det är upp till varje myndighetsledning att avgöra behovet av att analysera riskerna för korruption och själva bedöma vilka åtgärder den bör vidta för att skydda verksamheten mot korruption.

5.3 Rekommendationer

Till regeringen:

- Regeringen bör överväga ett tydligt krav på alla myndigheter att värdera risker för korruption och oegentligheter i sitt riskarbete. Riskanalyserna bör ligga till grund för de åtgärder som myndigheten sedan vidtar.
- Regeringen bör ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att årligen följa upp i vilken utsträckning myndigheterna beaktar och hanterar risker för korruption och oegentligheter.
- Regeringen bör överväga att ge ett departement ett ansvar att följa upp hur statlig förvaltning beaktar korruptionsfrågor.
- Regeringen bör utse en myndighet som får i uppdrag att vidareutveckla och stärka nätverket mot korruption för att underlätta lärande och bidra till ett rimligt skydd mot korruption på alla myndigheter. Medlemskap i nätverket bör vara obligatorisk för alla FISK-myndigheter.

Till myndigheterna:

- Varje enskild myndighet bör införa rutiner för att anmäla misstankar om korruption och oegentligheter. Rutinerna bör kommuniceras tydligt inom myndigheten.
- Myndighetsledningarna bör säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndighetens arbete med etik och värdegrund.

Referenser

Lagar och förordningar

Brottsbalk (1962:700).

Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Internrevisionsförordning (2006:1228).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Propositioner

Prop. 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007, utgiftsområde 24.*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2011/12:79 *En reformerad utbrottslagstiftning.*

Övrigt skriftligt material

Andersson, Staffan och Gissur Ó Erlingsson (2010) *"Förvaltningsreformer och korruptionsrisker"*, i Andersson m.fl. *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Norstedts.

Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Mats Sjölin (2010) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Nordstedts.

Andersson, Staffan m.fl. (red.) (2012) *Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption? National integrity system assessment Sweden 2011*. Transparency International Sverige.

Berg, Ulrika (2005) *Hur kan korruption bekämpas? Om olika metoders effektivitet att angripa korruption*. QOG Working Paper Series 2005:1.

- Bergh, Andreas (2010) "Korrupsionsbekämpning i kommunalpolitiken: lärdomar från spelteori och experimentell samhällsvetenskap", i Andersson m.fl. *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Norstedts.
- Brottsförebyggande rådet (2007) *Korruptionens struktur i Sverige*. Rapport 2007:21. Brottsförebyggande rådet.
- Citron, Britt-Marie (2010) "Vem kontrollerar de lokala makthavarna?", i Andersson m.fl. *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Norstedts.
- Dagens Nyheter. "Chef i Kriminalvården åtalas för miljonmuta". Publicerad 2013-02-08.
- Doig, Alan & Theobald, Robin (red.) (2000) *Corruption and Democratisation*. Frank Cass.
- Ekonomistyrningsverket (2009) *Handledning – intern styrning och kontroll. Ett stöd vid myndigheternas tillämpning av förordningen om intern styrning och kontroll*. ESV 2009:38.
- Ekonomistyrningsverket (2011a) *Systematiserat sunt förnuft. En skrift om intern styrning och kontroll*. Idéskrift. ESV 2011:2.
- Ekonomistyrningsverket (2011b) *Ekonomistyrningsverkets årliga rapport 2011 om den statliga internrevisionen*. ESV 2011:15.
- Ekonomistyrningsverket (2012a) *Ekonomistyrningsverkets årliga rapport 2012 om den statliga internrevisionen*. ESV 2012:1.
- Ekonomistyrningsverket (2012b) *EA 2012. Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*. ESV 2012:2.
- Ekonomistyrningsverket (2012c) *Skydd mot korruption*. Tjänsteanteckning 2012-09-27.
- Ekonomistyrningsverket (2012d) *Om internrevisionen*. ESV 2012:48.
- Energimyndigheten (2011) *Riktlinjer för representation*.
- Energimyndigheten (2012) *Riskanalys oegentligheter 2012*.
- Erlingsson och Linde (2012) "Korruption i Sverige", i Hellberg, Ann-Sofie, Martin Karlsson m.fl. (red.) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling. Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. Örebro universitet.
- Europeiska unionen (2011) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions and the Court of the Auditors on the Commission anti-fraud strategy*. COM (2011) Brussels, 24.6.2011.

Europeiska unionen (1997) *Konvention utarbetad på grundval av artikel K 3.2 c i Fördraget om Europeiska unionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i. Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr C 195, 25/06/1997 s. 0002–0011.*

Europeiska unionens råd (1995) *Rådets akt av den 26 juli 1995 om utarbetandet av konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen. EGT C 316, 27.11.1995.*

Finansdepartementet och SKL (2006) *Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda.*

Försäkringskassan (2008) *Försäkringskassans interna föreskrifter (2008:1) om ansvar för anmälan av ärenden till Försäkringskassans personalansvarsnämnd.*

Försäkringskassan (2011) *Försäkringskassans riktlinje (2011:38) om hantering av incidenter och misstänkta interna överträdelser. Dnr: 033207-2011.*

Hanberger, Anders (2010) "Dagens kommungranskning: Är den effektiv i att förebygga och upptäcka missförhållanden", i Andersson m.fl. *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Norstedts.

Hellberg, Ann-Sofie, Martin Karlsson m.fl. (red.) (2012) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling. Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. FOVU:s rapportserie, nr 1. Örebro universitet.

International Federation of Accountants (2009a) *International Standard on Auditing 200: Overall objectives of the independent auditor and the conduct of an audit in accordance with international standards on auditing.*

International Federation of Accountants (2009b) *International Standard on Auditing 240: The auditor's responsibilities relating to fraud in an audit of financial statements.*

Konkurrensverket (2007) *Asfaltkartellen – den största kartellen i Sverige. 2007-07-02.*

Krus (2012) *Krus årsredovisning för 2011.*

Lidström, Anders och Katarina Roos (2010) "Hur varierar lokalpolitikens legitimitet?", i Andersson m.fl. *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Norstedts.

Linde, Jonas och Gissur Ó Erlingsson (2012) *The Eroding Effect of Corruption on System Support in Sweden. Governance. An international journal of policy, administration, and institutions*. DOI: 10.1111/gove.12004.

Linköpings universitet (2011a) *Anvisningar avseende redovisning och uppföljning av bisysslor för arbetstagare vid Linköpings universitet.*

Linköpings universitet (2011b) *Revisionsrapport: Skydd mot oegentligheter*. 2011-08-25.
Dnr LiU-2011-01281.

Linköpings universitet (2011c) *Skyddet mot oegentligheter (rapport från internrevisionen)*.
Pm 2011-08-25. Dnr LiU-2011-01281.

Linköpings universitet (2011d) *Skyddet mot oegentligheter (rapport från internrevisionen)*.
Beslut 2011-09-13. Dnr LiU-2011-01281.

Linköpings universitet (2012) *Skyddet mot oegentligheter inom universitetet*.
Beslut 2012-01-20. Dnr LiU-2011-01281.

Migrationsverket (2011) *Risk och sårbarhetsanalys för Migrationsverket 2011*. 2011-12-20.

Migrationsverket (2012) *Policy angående mutor och otillbörliga belöningar*.
Protokoll 2012-02-08.

Migrationsverket. "Kompletterande svar på fråga rörande implementering av
incidentrapporteringsprocessen". E-post 2012-12-03.

Migrationsverket. "Korrigerings". E-post 2012-12-03.

Pierre, Jon, Sven Jochem och Detlef Jahn (2011) *Sustainable Governance Indicators 2011*.
Sweden report. Bertelsmann stiftung.

Riksrevisionen (2005a) *Skydd mot mutor. Läkemedelsförmånsnämnden*. RiR 2005:23.

Riksrevisionen (2005b) *Skydd mot mutor. Apoteket*. RiR 2005:24.

Riksrevisionen (2005c) *Skydd mot mutor. Banverket*. RiR 2005:30.

Riksrevisionen (2006) *Skydd mot korruption i statlig verksamhet*. RiR 2006:8.

Riksrevisionen (2012) *Revisionsrapport löpande granskning Migrationsverket*.
Dnr. 32-2011-0646.

Rothstein, Bo (2010) "Nycklarna till politisk legitimitet", i Andersson m.fl. *Korruption,
maktmissbruk och legitimitet*. Nordstedts.

Rothstein, Bo (2011) *The Quality of Government. Corruption, social trust and inequality in
international perspective*. The University of Chicago Press.

Statskontoret (2012) *Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige*. Rapport
2012:20.

Säkerhetspolisen (2012) *Nationell hotbild. Den grova organiserade brottslighetens otillåtna
påverkan på viktiga samhällsfunktioner*. November 2012.

Thelander, Joakim (2006) *Mutor i det godas tjänst? Biståndsarbetare i samtal om vardaglig
korruption*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Transparency International (2012) *Corruption Perceptions Index*.

Transparency International Sverige (2012) *Etik och korruptionsrisker i samhällsbyggnadssektorn*. Rapport nr 3, 2012.

Trafikverket (2011) *Verksamhetsanalys 2011 – Risker där direktionen är ägare*.

Trafikverket (2012) *Trafikverkets uppförandekod*.

Tullverket (2006) *Allmänna råd och information om mutor, ersättning och gåvor*.

Tullverket (2008) *Beslut om inrättande av en Ansvarsgrupp mot mutor och liknande korruptionsbrott*. 2008-10-27. Dnr TV0-2008-740.

Tullverket (2012a) *Revisionsrapport. Granskning av Tullverkets process för att hantera interna oegentligheter*.

Tullverket (2012b). *Tullverkets riktlinjer, policys och regler om korruption*. E-post från Tullverket 2012-11-30.

Åkerström, Malin (2011) *Känsliga gåvor: mutblickens sociala förvecklingar*. Liber.

Intervjuer

Intervju med representanter för Ekonomistyrningsverket 2012-09-27.

Intervju med representant för Energimyndigheten 2012-10-26.

Intervju med representant för Energimyndigheten 2012-10-29.

Intervju med representant för Energimyndigheten 2012-10-31.

Intervju med representant för Energimyndigheten 2012-11-13.

Intervju med representanter för Energimyndigheten 2012-11-15.

Intervju med representanter för Försäkringskassan 2012-10-19.

Intervju 1 och 2 med representanter för Försäkringskassan 2012-10-30.

Intervju 1, 2 och 3 med representanter för Linköpings Universitet 2012-10-23.

Intervju 1, 2 och 3 med representanter för Migrationsverket 2012-11-08.

Intervju med representanter för Socialdepartementet och Finansdepartementet 2012-11-28.

Intervju med representant för Trafikverket 2012-10-29.

Intervju 1 och 2 med representanter för Trafikverket 2012-11-05.

Intervju med representant för Trafikverket 2012-11-06.

Intervju med representanter för Tullverket 2012-10-03.

Intervju 1 och 2 med representanter för Tullverket 2012-10-18.

Internet

Dagens Nyheter. Anställda på Migrationsverket tros ha sålt uppehållsrätter.
<http://www.dn.se/nyheter/sverige/anstallda-pa-migrationsverket-tros-ha-salt-uppehallstillstand>. (Hämtad 2013-01-31).

Dagens Nyheter. Inget tyder på att Sverige blivit ett mer korrupt land.
<http://www.dn.se/debatt/inget-tyder-pa-att-sverige-blivit-ett-mer-korrupt-land>. (Hämtad 2012-11-28).

Krus. Nätverket mot korruption, mutor och jäv.
<http://www.krus.nu/arenor/natverk-i-staten/natverket-mot-korruption/>. (Hämtad 2012-01-30).

Migrationsverket. En ny mutpolicy – som det ska pratas om. Migrationsverkets intranät.

Migrationsverket. Frågor ställda till etiska rådet. <http://www.migrationsverket.se/info/1128.html>. (Hämtad 2012-12-03).

My news desk. Nationellt nätverk mot korruption bildat.
<http://www.mynewsdesk.com/se/view/pressrelease/97690>. (Hämtad 2012-11-23).

Publikt. Kunskapen om korruption på myndigheter är väldigt dålig.
(Hämtad 2012-03-20).

Publikt. Svårt att få svar om mutor i staten.
<http://www.publikt.se/artikel/svart-fa-svar-om-mutor-i-staten-43237>. (Hämtad 2012-03-20).

Publikt. Åtal väcks i Kriminalvårdens muthärva.
<http://www.publikt.se/artikel/atal-vacks-i-kriminalvardens-mutharva-45305>. (Hämtad 2013-02-08).

Regeringen. Sveriges inställning till korruption.
<http://www.regeringen.se/sb/d/4263/a/81898>. (Hämtad 2012-12-05).

Socialdepartementet. Regeringen satsar på värdegrundsfrågor inom statsförvaltningen.
(Hämtad 2012-09-04).



Svenska Dagbladet. Revisorn ska inte vara detektiv.

http://www.svd.se/naringsliv/nyheter/sverige/revisorn-ska-inte-vara-detektiv_7624956.svd. (Hämtad 2012-11-13).

Svenska Dagbladet. Dags för varningssystem i svenska företag.

http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/dags-for-fler-whistleblower-system-i-svenska-foretag_6168271.svd. (Hämtad 2012-12-19).

Transparency International Sverige. Vad är korruption?

<http://www.transparency-se.org/Korruption.html>. (Hämtad 2012-12-12).

Världsbanken. The Worldwide Governance Indicators, 2012 update.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. (Hämtad 2012-12-12).

Bilaga 1 Granskade myndigheter

Ekonomistyrningsverkets lista över myndigheter som 2012 ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228)

1. Affärsverket svenska kraftnät
2. Arbetsförmedlingen
3. Boverket
4. Centrala studiestödsnämnden
5. Domstolsverket
6. Finansinspektionen
7. Försvarets materielverk
8. Försvarmakten
9. Försäkringskassan
10. Göteborgs universitet
11. Havs- och vattenmyndigheten
12. Internationella programkontoret
13. Kammarkollegiet
14. Karlstads universitet
15. Karolinska institutet
16. Kriminalvården
17. Kronofogdemyndigheten
18. Kungliga tekniska högskolan
19. Lantmäteriverket
20. Linköpings universitet
21. Linnéuniversitetet
22. Luftfartsverket
23. Luleå tekniska universitet
24. Lunds universitet
25. Läke medelsverket
26. Länsstyrelsen i Jämtlands län
27. Länsstyrelsen i Norrbottens län
28. Länsstyrelsen i Skåne län
29. Länsstyrelsen i Stockholms län
30. Länsstyrelsen i Västerbottens län
31. Länsstyrelsen Västra Götalands län
32. Malmö högskola
33. Migrationsverket
34. Mittuniversitetet

35. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
36. Myndigheten för yrkeshögskolan
37. Mälardalens högskola
38. Naturvårdsverket
39. Pensionsmyndigheten
40. Riksgäldskontoret
41. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna
42. Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet)
43. Skatteverket
44. Skogsstyrelsen
45. Socialstyrelsen
46. Specialpedagogiska skolmyndigheten
47. Statens energimyndighet
48. Statens institutionsstyrelse
49. Statens jordbruksverk
50. Statens kulturråd
51. Statens skolverk
52. Statens tjänstepensionsverk
53. Statistiska centralbyrån
54. Stockholms universitet
55. Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (SIDA)
56. Sveriges lantbruksuniversitet
57. Tillväxtverket
58. Totalförsvarets forskningsinstitut
59. Trafikverket
60. Transportstyrelsen
61. Tullverket
62. Umeå universitet
63. Uppsala universitet
64. Åklagarmyndigheten
65. Örebro universitet

Bilaga 2 Enkät till myndigheterna

I denna bilaga redovisas den enkät om myndigheternas skydd mot korruption som Riksrevisionen skickade ut till de 65 myndigheter som från 2012 skulle följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (se bilaga 1). Enkäten skickades till myndigheterna i augusti 2012.

Enkäten innehåller åtta frågor, samt ett antal underfrågor. Svarsfrekvensen är 100 procent, men samtliga frågor har inte besvarats av alla myndigheter. Enkäten riktades till myndigheternas ledningar med instruktion att den skulle besvaras anonymt av den eller de medarbetare som ledningen ansåg vara bäst lämpade att svara.

Fråga 1a. Har myndigheten under de senaste två åren genomfört någon värdering eller analys av riskerna för korruption och oegentligheter på myndigheten? (Analysen eller värderingen kan vara fokuserad enbart på risker för korruption och oegentligheter, eller vara del av en större analys av verksamheten och dess risker.)

| | Antal svar |
|-------------------------------|------------|
| Ja, av hela verksamheten | 26 |
| Ja, av delar av verksamheten | 24 |
| Nej (Gå vidare till fråga 2.) | 15 |

Fråga 1b. Om "Ja", är riskanalysen dokumenterad?

| | Antal svar |
|-----|------------|
| Ja | 49 |
| Nej | 3 |

Fråga 1c. Om "Ja", hur stor är risken för korruption och oegentligheter på myndigheten enligt analysen?

| | Antal svar |
|-------------------------|------------|
| Mycket stor | 1 |
| Ganska stor | 6 |
| Varken stor eller liten | 18 |
| Ganska liten | 17 |
| Mycket liten | 7 |

STATLIGA MYNDIGHETERS SKYDD MOT KORRUPTION

Fråga 2. Inom vilka områden anser du att riskerna för korruption och oegentligheter i dagsläget är som störst på myndigheten? (Ange ett eller flera områden.)

| | Antal svar |
|--|------------|
| Utbetalning av pengar (bidrag, bistånd, löner etc.) | 41 |
| Upphandling och inköp | 47 |
| Tillgång till strategisk och känslig information | 14 |
| Påverkan på tillsyn (brotts-) utredning och forskning | 14 |
| Inbetalning av pengar (intäkter till myndigheten) | 8 |
| Tillstånd och certifiering | 10 |
| Annat | 11 |
| Ej tillämpligt – risker för korruption och oegentligheter saknas | 1 |

Fråga 3. Vilka förebyggande åtgärder har myndigheten i dagsläget på plats som bidrar till skydd mot korruption och oegentligheter? (Ange en eller flera åtgärder.)

| | Antal svar |
|---|------------|
| Riktlinjer och policys | 64 |
| Tvåpersonersarbete | 51 |
| Utbildning | 48 |
| Utbetalningskontroller | 62 |
| IT- och informationskontroller | 42 |
| Nära ledarskap, råd och stöd till anställda | 35 |
| Arbetsrotation | 3 |
| Annat | 6 |

Fråga 4a. I vilka av myndighetens utbildningar har kunskaper om korruption och oegentligheter ingått under de senaste två åren? (Ange en eller flera insatser.)

| | Antal svar |
|--|------------|
| Introduktionsutbildning (för nyanställda) | 40 |
| Chefsutbildning | 29 |
| Löpande kompetensutveckling | 22 |
| Temadagar med t.ex. dilemmaträning | 10 |
| Annat | 20 |
| Ej tillämpligt – ingår inte i någon utbildning | 6 |

Fråga 4b. Ungefär hur stor andel av de anställda har berörts av eventuella utbildningsinsatser som omfattar korruption och oegentligheter de senaste två åren? (Ange andel i procent.)

| | Procent |
|--|---------|
| Andel chefer (genomsnitt av myndigheternas svar) | 52 |
| Andel övriga anställda (genomsnitt av myndigheternas svar) | 41 |

Fråga 5a. Har myndigheten egna skriftliga etiska riktlinjer? (Med etiska riktlinjer menar vi här skrivna regler som omfattar hela eller delar av myndigheten. Områden där risken för oegentligheter och korruption bedöms vara störst bör vara identifierade. Riktlinjerna bör ge en praktisk vägledning för anställda och en tydlig signal till omvärlden om hur myndigheten ser på oegentligheter och korruption.)

| | Antal svar |
|-----|------------|
| Ja | 53 |
| Nej | 10 |

Fråga 5b. Om "Ja", vilka områden omfattas? (Ange ett eller flera områden.)

| | Antal svar |
|-----------------------|------------|
| Upphandling och inköp | 41 |
| Gåvor | 56 |
| Resor | 46 |
| Bisysslor | 53 |
| Externa medel | 10 |
| Representation | 58 |
| Studiebesök | 10 |
| Tjänsteförmåner | 25 |
| Annat | 12 |

STATLIGA MYNDIGHETERS SKYDD MOT KORRUPTION

Fråga 6. På vilket sätt har myndigheten under de senaste två åren arbetat för att sprida kunskap om etiska frågor på myndigheten? (Ange en eller flera insatser)

| | Antal svar |
|--|------------|
| Utbildning | 46 |
| Värdegrundsarbete | 47 |
| Utvecklings- och andra uppföljningssamtal | 16 |
| Råd och stöd från chefer/ledning | 28 |
| Rekrytering av nyckelpersoner med kunskap om frågorna | 5 |
| Kurser, seminarier eller liknande från externa aktörer med kunskap om korruption | 12 |
| Annat | 9 |
| Ej tillämpligt | 2 |

Fråga 7. Har myndigheten i dagsläget skriftliga rutiner för handläggning av misstänkta eller upptäckta oegentligheter?

| | Antal svar |
|-----|------------|
| Ja | 29 |
| Nej | 36 |

Fråga 8. Har myndigheten i dagsläget ett så kallat whistleblowersystem? Whistleblowing är ett signalsystem som innebär att anställda och allmänheten anonymt kan lämna tips om korruption och oegentligheter. Tipslämning kan ske antingen internt på myndigheten (exempelvis till chef, internrevision eller tipsbrevlåda) eller externt (exempelvis till ett fristående revisionsbolag eller advokatbyrå).

| | Antal svar |
|-------------------------------------|------------|
| Ja, internt organiserat | 14 |
| Ja, externt organiserat | 2 |
| Nej | 49 |
| Planerar att införa under 2012/2013 | 6 |

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

| | | |
|------|---------|--|
| 2012 | 2012:1 | Klimatrelaterade skatter – Vem betalar? |
| | 2012:2 | Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett? |
| | 2012:3 | DO och diskrimineringsfrågorna |
| | 2012:4 | Att styra självständiga lärosäten |
| | 2012:5 | Besparingar i försvarets materieförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008 |
| | 2012:6 | Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet |
| | 2012:7 | Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen? |
| | 2012:8 | Citybanans regionala medfinansiering |
| | 2012:9 | Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor |
| | 2012:10 | Statens försäljningar av apotek |
| | 2012:11 | Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011 |
| | 2012:12 | Tandvårdsreformen 2008 – när den alla? |
| | 2012:13 | Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning |
| | 2012:14 | Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet? |
| | 2012:15 | Staten på spelmarknaden – när man målen? |
| | 2012:16 | Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden |
| | 2012:17 | Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän |
| | 2012:18 | Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband |
| | 2012:19 | SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens? |
| | 2012:20 | Statens insatser inom ambulansverksamheten |
| | 2012:21 | Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna? |
| | 2012:22 | Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt |
| | 2012:23 | Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande |

- 2012:24 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013
– tydlig och transparent?
- 2012:25 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser
- 2012:26 Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare
effektiva för utrikes födda?
- 2012:27 Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?
- 2013 2013:1 Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se



Även om Sverige är relativt förskonat från korruption har de senaste åren visat att korruption förekommer, också inom statliga myndigheter. I den här granskningen visar Riksrevisionen hur statliga myndigheter skyddar sig mot korruption och vilka insatser regeringen har vidtagit för att stärka myndigheternas skydd.

Många myndigheter har inte analyserat korruptionsriskerna och saknar centrala åtgärder mot korruption, även om de verkar inom områden med kända risker. Enskilda åtgärder som riktlinjer och policyer mot mutor är inte tillräckligt. Det är riktade åtgärder mot identifierade risker och ett aktivt ledarskap som kan göra skillnad. Riksrevisionen drar även slutsatsen att förordningen om intern styrning och kontroll inte har haft någon avgörande påverkan på myndigheters arbete mot korruption.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga ett tydligt krav på alla myndigheter att värdera risker för korruption. Regeringen bör också överväga att ge ett departement ansvar att följa upp hur statlig förvaltning beaktar korruptionsfrågor och se till att det finns ett fungerande nätverk för att diskutera korruption.

Riksrevisionen rekommenderar även att varje myndighet inför rutiner för att anmäla misstankar om korruption och oegentligheter. Frågor som gäller korruption bör inkluderas i alla myndigheters arbete med etik och värdegrund.

I granskningen ingår samtliga 65 myndigheter som ska följa förordningen om intern styrning och kontroll. Fallstudier har gjorts på sex myndigheter som verkar inom områden med kända risker för korruption: Energimyndigheten, Försäkringskassan, Linköpings universitet, Migrationsverket, Trafikverket och Tullverket.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 308 0

Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 juni 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Arnholm

Föredragande: statsrådet Attefall

Regeringen beslutade skrivelse 2012/13:167 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption.

