

# **Korruption och otillbörlig påverkan – uppföljning**



# Korruption och otillbörlig påverkan - uppföljning

## Bakgrund

Regionens revisorer har ansvar för att genomföra årlig granskning av regionens samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har regionens revisorer utarbetat dokumentet "Granskningsstrategi" i vilket de beskrivit de områden som revisorerna främst ska fokusera på under innevarande mandatperiod. Baserad på granskningsstrategin gör revisorerna en årlig riskbedömning och revisionsplan. I "Revisionsplan 2019" har revisorerna aktualiserat en uppföljande granskning till den tidigare (2016) genomförda granskningen om regionens regelverk och styrdokument, vad avser korruption och otillbörlig påverkan.

Genom regionbildningen har revisorernas ansvar för granskning utökats då fler nämnder inrättats och ytterligare verksamheter tillkommit.

Dåvarande landstingets revisorer genomförde år 2012 en granskning avseende [mutor och otillbörlig påverkan](#). Utgångspunkten för granskningen var att anställda och förtroendevalda inom offentlig förvaltning har ett ansvar att vårda förtroendet från uppdragsgivarna – medborgarna. I detta ansvar ligger bland annat att motverka korrupt beteende då detta medför risk för att verksamheten inte sköts på ett ändamålsenligt sätt och därmed skadar medborgarnas förtroende för den egna organisationen.

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

Landstingets revisorer genomförde år 2016 en uppföljande granskning till den granskning som genomfördes 2012. I denna uppföljande granskning var den övergripande revisionsfrågan om landstingsstyrelsen vidtagit åtgärder med anledning av de iakttagelser och synpunkter som revisorerna framförde i den ursprungliga granskningen.

I granskningen från 2016 framförde revisorerna att:

*landstingets arbete med skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan, inte genomförts i enlighet med de intentioner som framkom i landstingsstyrelsens svar till revisorerna avseende den granskning som genomfördes 2012.*

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

*Den sammanfattande bedömningen var att landstingsstyrelsen borde vidta åtgärder för att utveckla arbetsformer och regelverk i enlighet med vägledningarna från SKL och IMM för att säkerställa ett ändamålsenligt skydd.*

I landstingsstyrelsens svar till revisorerna angavs att giltighetstiden för riktlinjen gällande mutor och förlängts till att gälla tills vidare då det sker få materiella förändringar på området. I svaret hänvisades också till att det även finns andra styrande dokument med bäring på mutor och otillbörlig påverkan. Som exempel nämndes riktlinje för polisanmälan och regelverk för hur personal får attestera och hur attesträttigheter utfärdas.

Vidare angavs i svaret att ingen rapporterad avvikelse i avvikelshanteringsystemet (från år 2006 till 2016) rörde mutor, otillbörlig påverkan, påverkan på upphandling eller ekonomisk vinning vilket tyder på att de befintliga skyddsmekanismerna är ändamålsenliga. Landstingsstyrelsen hänvisade i sitt svar också till den inventering av bisysslor som genomförts och som inte indikerat att en skärpning eller utökat regelverk är befogat med hänsyn till eventuella risker.

Slutligen angav landstingsstyrelsen att ”Med hänsyn till ovanstående får landstinget ändå anses ha ett fungerande skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan även om åtgärderna i landstingsstyrelsens svar på 2012 års revisionsrapport tyvärr inte kom att förverkligas fullt ut.”

### **Syfte och revisionsfrågor**

Det övergripande syftet med denna uppföljande granskning är att bedöma om regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att det finns en tillräcklig intern kontroll för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter. I granskningen ska även ingå en uppföljning av de iakttagelser som framfördes i den granskning som genomfördes år 2016.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

*Har regionstyrelsen tillsett att regionens regelverk och arbete med skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan utformats i enlighet med vägledningarna från SKL och IMM?*

*Har regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att riskbedömningar avseende mutor och otillbörlig påverkan genomförs?*

*Har regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att kontrollsystemen är baserade på riskbedömningar och att de är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?*

*Är regionens styrdokument (riktlinjer) utformade på ett sådant sätt att de på ett effektivt sätt motverkar och förhindrar korruption och andra oegentligheter?*

*Har information om regelverk, riskanalys och kontroller kommunicerats till regionens medarbetare?*

*Har regionstyrelsen och nämnderna tillsett att processen följs upp och har den återrapporterats?*

*Tillämpas tillförlitliga attestregler?*

### **Avgränsning**

Denna uppföljande granskning avser regionens arbete med att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter. Det ska dessutom ingå en uppföljning av rapporten från 2016.

### **Revisionskriterier**

Granskningen ska utgå från tillämplig lagstiftning, fullmäktigebeslut och fastställda styrdokument.

### **Ansvarig nämnd**

Enligt kommunallagen ska styrelsen och nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Regionstyrelsen och nämnderna har ansvar för att tillse att de har ett skydd mot korruption och otillbörlig påverkan eftersom detta kan anses innefattas i den interna kontrollen.

### **Metod**

Granskningen kommer att genomföras i form av dokumentstudier och intervjuer.

## Granskningens resultat

### *Lagstiftning mot mutor och bestickning*

Området mutor och bestickning regleras i brottsbalkens 10 kap. samt 20 kap. Lagen gör ingen skillnad på privat eller offentlig verksamhet, men mutbrott i offentlig verksamhet står under allmänt åtal vilket gör att en åklagare är skyldig att väcka åtal om misstankar om mutbrott kommer till dennes kännedom.

Av 10 kap. 5 a § framgår att den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget döms för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller om gärningen har begåtts innan arbetstagare fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört. Likaså om arbetstagaren tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv. Är brottet grovt, döms arbetstagaren till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Bedömningen av om en transaktion allmänt sett är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning är i hög grad beroende av förmånens ekonomiska värde och beskaffenheten av den tjänst eller det uppdrag som förmånstagaren innehar. I viss mån kan även graden av öppenhet med vilken belöningen lämnas vara av betydelse. I förarbetena har på flera håll starkt betonats den särställning som tillkommer verksamhet som innebär myndighetsutövning. Sådan verksamhet liksom annan väsentlig offentlig verksamhet har ansetts kräva särskilt integritetsskydd med hänsyn till det traditionellt starka skyddsintresse som är förenat med myndighetsutövning.

Hänsyn till andra faktorer ska också tas, detta innebär inte att en förmån nödvändigtvis måste ha ett ekonomiskt värde för mottagaren för att kunna betraktas som otillbörlig. En förmån som inte kan värderas i pengar men som ändå framstår som attraktiv för mottagaren kan också tänkas påverka dennes tjänsteutövning.

Den som är anställd, uppdragstagare i kommunen eller dess bolag, eller förtroendevald kan dömas för mut- eller bestickningsbrott. Det innebär att reglerna gäller för såväl tjänstepersoner som nämndsledamöter och kommunfullmäktigeledamöter. De anställda som ägnar sig åt myndighetsutövning (tillståndsgivning, inspektion m.m.) samt t.ex. upphandlare är särskilt integritetskänsliga.

De lagliga reglerna om jäv för anställda och förtroendevalda i kommuner, finns i 6 kap. 28-32 §§ kommunallagen. Reglerna talar om när en anställd eller förtroendevald ska anses ha ett sådant intresse i ett ärende att hans eller hennes opartiskhet kan ifrågasättas. Jävsreglerna gäller vid all ärendehantering och riktar sig till den som på något sätt kan påverka dess utgång. Reglerna gäller inte bara den som beslutar i ett ärende, utan gäller även den som bereder ett ärende.

## *Styrdokument*

Regionstyrelsen fattade vid möte 2019-10-15 beslut om följande förslag till regionfullmäktige: att förslag till policy mot korruption antas samt att Regionstyrelsen ges i uppdrag att besluta om riktlinjer, regler och anvisningar kopplade till denna policy.

I tjänsteskrivelsen konstateras att regionen inte har någon policy inom detta område sedan tidigare. Vidare anges bland annat att medborgarnas förtroende för Region Värmland är av yttersta vikt och att alla anställda inom regionen utför sitt arbete sakligt och opartiskt, utan att låta personlig hänsyn påverka arbetet. För att alla anställda ska veta vad som är tillåtet och inte ifråga om korruption och annat oetiskt beteende som riskerar att skada regionens anseende så måste organisationen bedriva ett tydligt, aktivt och levande arbete mot korruption och annat oetiskt beteende.

Regionfullmäktige beslutade vid sitt möte 2019-10-22 att anta den policy mot korruption som Regionstyrelsen föreslagit och att ge Regionstyrelsen i uppdrag att besluta om riktlinjer, regler och anvisningar kopplade till den antagna policyn.

Den policy som Regionfullmäktige antagit utgår ifrån en bred definition av begreppet korruption, och omfattar även otillåten påverkan. Korruption innebär enligt denna policy att utnyttja sin offentliga ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. I begreppet ingår sådant som tagande och givande av muta, trolöshet mot huvudman och jäv. Policyn omfattar även otillåten påverkan, vilket närmare ska definieras i de riktlinjer som utarbetas utifrån policyn.

## *Svar på revisionsfrågor*

*Har regionstyrelsen tillsett att regionens regelverk och arbete med skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan utformats i enlighet med vägledningarna från SKL och IMM?*

Dåvarande Landstinget i Värmland hade ingen fastställd policy avseende korruption, mutor och otillbörlig påverkan. På landstingets- och senare regionens intranät finns ett antal styrdokument som berör områdena korruption, mutor och otillbörlig påverkan. Bland annat finns en riktlinje benämnd ”Mutor och otillbörlig påverkan som fastställdes 2013 och gällde till och med 2016-05-10.

Som nämnts tidigare har Regionfullmäktige nu antagit en policy avseende korruption. Fullmäktige har också givit Regionstyrelsen i uppdrag att besluta om riktlinjer, regler och anvisningar kopplade till den antagna policyn.

Arbete med att ta fram styrdokument: riktlinjer, regler och anvisningar pågår.

*Har regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att riskbedömningar avseende mutor och otillbörlig påverkan genomförs?*

Arbete med att utarbeta styrdokument utifrån fastställd policy pågår. Enligt uppgift kommer Regionstyrelsen att anta en riktlinje under år 2020.

*Har regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att kontrollsystemen är baserade på riskbedömningar och att de är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?*

Såväl medlems- och branschorganisationer såsom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt kommuner, regioner, medlems- och branschorganisationer och flertalet privata bygg- och fastighetsbolag har på eget initiativ tagit fram vägledningar, policys och interna riktlinjer. Dessa dokument, som avser agerande i förhållande till kunder, leverantörer och andra samarbetspartners, finns för att säkerställa att agerande mellan aktörerna sker på ett etiskt, lagenligt och förtroendefullt sätt. Ett gemensamt sätt att se på hur samverkan mellan leverantörer och beställare ska gå till är en viktig grund för ett sunt affärsklimat och för att förebygga mutor och korruption. Det skapar också en ram inom vilken berörda aktörer kan agera och mötas utan att riskera att överträda lagar eller hamna i situationer där osäkerhet om vad som är tillåtet uppstår. Genom att underteckna överenskommelsen har respektive part åtagit sig att verka för att upprätthålla och följa överenskommelsen.

*Är regionens styrdokument (riktlinjer) utformade på ett sådant sätt att de på ett effektivt sätt motverkar och förhindrar korruption och andra oegentligheter?*

Arbete med att utarbeta styrdokument utifrån fastställd policy pågår. Enligt uppgift kommer Regionstyrelsen att anta en riktlinje under år 2020.

*Har information om regelverk, riskanalys och kontroller kommunicerats till regionens medarbetare?*

Arbete med att utarbeta styrdokument utifrån fastställd policy pågår.

*Har regionstyrelsen och nämnderna tillsett att processen följts upp och har den återrapporterats?*

Regionstyrelsen har i uppdrag att ta fram styrdokument och att besluta om dessa. Uppföljning och återrapportering till Regionfullmäktige kommer att ske i och inför beslutsprocessen.



### *Tillämpas tillförlitliga attestregler?*

Regionen har utarbetat en Ekonomihandbok i vilken ett kapitel behandlar regler. I detta kapitel finns ett attestreglemente som gäller för regionens samtliga transaktioner, inklusive interna transaktioner, medelsförvaltning och medel som regionen ålagts eller åtagit sig att förvalta.

Målsättningen med reglerna för kontroll av ekonomiska transaktioner är att säkerställa att de transaktioner som bokförs är korrekta avseende att: varan eller tjänsten har beställts och levererats till eller från regionen och att transaktionen i övrigt stämmer med avtalade villkor, verifikationen uppfyller kraven enligt god redovisningssed, betalning sker vid rätt tidpunkt, bokföring sker så snart som möjligt och i rätt redovisningsperiod, transaktionen är rätt konterad samt att transaktionen har beslutats av behörig beslutsfattare.

I reglementet anges också bland annat vilka kontroller som ska genomföras och vad kontrollerna består av samt regler för attetsrätt.

### *Sammanfattande bedömning och slutsatser*

Revisorerna har i rapporter 2012 och 2016 uppmärksammat vikten av att bedriva ett strukturerat arbete mot korruption, mutor och otillbörlig påverkan. Revisorernas uppfattning var i båda rapporterna att dåvarande landstingets arbete med de aktuella frågorna borde förstärkas.

Revisorernas råd i rapporterna var att landstinget borde utveckla arbetsformer och regelverk i enlighet med vägledningarna från SKL och IMM för att säkerställa ett ändamålsenligt skydd.

Regionfullmäktige har under hösten 2019 fastställt en policy mot korruption och givit Regionstyrelsen i uppdrag att ta fram styrdokument.

De styrdokument som Regionfullmäktige givit Regionstyrelsen i uppdrag att ta fram är ännu inte fastställda av Regionstyrelsen. Enligt uppdrag kommer Regionstyrelsen att anta en riktlinje under år 2020.

Revisorerna kommer att återkomma med en uppföljande granskning när styrdokument finns på plats.

Johan Magnusson  
Certifierad kommunal yrkesrevisor