

# Skydd mot korrupktion i statlig verksamhet

ISBN 91 7086 074 2

RiR 2006:8

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till regeringen  
Finansdepartementet  
Näringsdepartementet

Datum 2006-03-31  
Dnr 39-2005-1243

## Skydd mot korruption i statlig verksamhet

Riksrevisionen har granskat vilka åtgärder som vidtagits för att skydda statliga verksamheter mot korruption och då särskilt mutor och annan otillbörlig påverkan. Granskningen har avsett regeringens och ett antal statliga organisationers åtgärder för att motverka, upptäcka och förhindra korruption. Som underlag används bl.a. tre tidigare granskningar vilka genomförts under 2005 och som gällde Apoteket AB, Banverket samt Läkemedelsförmånsnämnden.

Berörda departement samt granskade myndigheter och bolag har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till denna rapport. Övriga myndigheter och bolag som nämns i rapporten har faktagranskat intervjuanteckningar.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör och projektledare *Claes Isander* har varit föredragande. Funktionschef *Eiríkur Einarsson* och revisionsdirektör *Staffan Ivarsson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Claes Isander

*För kännedom:*  
Justitiedepartementet  
Socialdepartementet  
Utrikesdepartementet  
Ekonomistyrningsverket  
Kammarkollegiet



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	11
1.1 Motiv för granskningen	11
1.2 Granskningens syfte	12
1.3 Bakgrund och utgångspunkter	12
1.4 Riksrevisionens bedömningsgrunder	13
1.5 Begreppet korruption	15
1.6 Metod och genomförande	15
1.7 Rapportens disposition	16
2 Lagar, förordningar och åtgärder inom området skydd mot korruption	17
2.1 Regler och normer för skydd mot korruption	17
2.2 Ansvarsfördelning i Regeringskansliet	18
2.3 Stödmyndigheter	19
2.4 Mutor och korruption i Sverige 1980–2005	20
2.5 Regeringens åtgärder 2000–2005	23
2.6 Pågående verksamhet vid stödmyndigheter	24
3 Iakttagelser och slutsatser	25
3.1 Lagar och Regeringens normering	25
3.2 Riskbedömningar inom myndigheter, bolag och departement	32
3.3 Bristande skydd mot korruption vid tre granskade organisationer	34
3.4 Iakttagelser rörande andra myndigheter och bolag	39
3.5 Riksrevisionens bedömning av skyddet vid granskade myndigheter och bolag	41
3.6 Ledningarnas bedömning av lämpliga åtgärder	42
4 Riksrevisionens sammanfattande slutsatser och rekommendationer	47
4.1 Sammanfattande slutsatser	47
4.2 Riksrevisionens rekommendationer	50
Bilaga 1. Förteckning över genomförda intervjuer	51
Bilaga 2. Sammanfattningar av granskningar vid Läkemedelsförmånsnämnden, Apoteket AB samt Banverket	53
Bilaga 3. COSO-modellen	61
Bilaga 4. Översiktlig riskanalys avseende statliga verksamheter	63



# Sammanfattning

## Utgångspunkter för granskningen

Myndigheter och statliga bolag förutsätts ha regler och kontroller för att motverka och i förekommande fall upptäcka korruption i form av mutor och annan otillbörlig påverkan. Korruption kan ha en snedvridande effekt på konkurrensen mellan leverantörer till staten samt utgöra ett hot mot de grundläggande värderingar som styr rättsstaten.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund under år 2005 granskat om Apoteket AB, Banverket respektive Läkemedelsförmånsnämnden använder ett kontrollsystem som kan bedömas utgöra ett tillräckligt skydd mot korruption. Slutsatserna från dessa tre tidigare genomförda granskningar sammanfattas i denna rapport. Detta underlag har kompletterats med en granskning av regeringens åtgärder samt med intervjuer av ett antal ledningar i andra myndigheter och bolag. Frågan som behandlas i granskningen är om regeringen och de statliga organisationerna vidtagit tillräckliga åtgärder för att skydda statliga myndigheter och bolag mot korruption.

## Riksrevisionens slutsatser

### *Skyddet mot mutor var svagt i tre granskade statliga myndigheter och bolag*

Ledningarna bedömde att risken för mutor och otillbörlig påverkan var låg samt att den interna kontrollen var tillräcklig. Granskningarna visade emellertid att de riskbedömningar som gjorts på ledningsnivå inte innefattade risken för mutor. Det gjordes heller ingen systematisk uppföljning av om ledningens regler efterlevdes. Man hade inte infört en systematisk ansvars- och arbetsfördelning för viktiga beslut. Kontrollfunktioner saknades eller var inte utformade med syfte att kontrollera om det fanns indikationer på denna form av korruption.

Sammanfattningsvis visade det sig att de tre granskade organisationerna hade en bristande kontroll för att skydda verksamheten. Det bör framhållas att samtliga tre organisationer efter granskningen har vidtagit flera åtgärder för att förbättra skyddet.

### *Det finns skäl anta att andra myndigheter och bolag saknar ett tillräckligt skydd*

Riksrevisionen har i intervjuer med ledningarna och andra företrädare för ytterligare sex myndigheter och bolag funnit att situationen när det gäller skydd mot korruption, med undantag för Systembolaget, mycket liknar den vid de tre granskade organisationerna. Detta gäller såväl synen på risken för mutor som vilka skyddsåtgärder som vidtagits. De övriga myndigheter och bolag som intervjuades var Arbetsmiljöverket, Försvarets materielverk, Migrationsverket, Tullverket och Svenska spel AB.

### *Risken för korruption bedömdes vara låg*

Genomgående finns en insikt om att mutor och annan otillbörlig påverkan kan finnas och att det är ett allvarligt problem om det förekommer. Flertalet av de intervjuade bedömer dock riskerna för korruption som låga i den egna verksamheten.

Någon egentlig analys av riskerna för korruption har dock inte gjorts varken av regeringskansliet eller av myndigheterna. De granskade bolagen har dock i viss utsträckning gjort analyser. Regeringen har inte heller gjort någon systematisk bedömning av hur förekommande denna typ av korruption är.

### *Regeringen har markerat att korruption inte ska förekomma*

Regeringen har markerat att mutor och annan otillbörlig påverkan inte ska förekomma i statlig verksamhet. Regeringen har också agerat aktivt för att korruption inte ska tolereras i näringslivet, men har inte riktat samma fokus på den verksamhet som bedrivs i regeringskansliet och av statliga myndigheter och bolag.

### *Regeringens reglering och direktiv om ledningens ansvar för att skydda staten mot korruption är otydlig eller saknas*

Varken förordning eller annan reglering klargör om myndighetschefer har ett ansvar för att skydda verksamheten mot korruption. Inte heller ägarstyrningen av statliga bolag tar särskilt upp styrelsernas ansvar för att säkerställa att korruption inte ska förekomma. Regeringens företrädare anser att man redan har klargjort ledningarnas ansvar för att skydda statlig verksamhet i statens ägarpolitik, aktiebolagslagen samt i brottsbalken. Till skillnad mot vad som gäller för exempelvis aspekterna jämställdhet och mångfald utvecklar Regeringen inte närmare i Statens ägarpolitik eller i annat dokument vad de principer som gäller korruption konkret bör betyda för de statliga företagen.



### *Kravet på skydd mot korruption är översiktligt reglerat*

Lagstiftningen är tydlig i vad som gäller om korruption. Lika tydligt är det ansvar som regeringsformen lägger på regeringen att styra statliga myndigheter. Frågan om sådan styrning ska utnyttjas vad gäller skydd mot korruption i myndigheter och bolag är mer en fråga om policy och vilja än om begränsning i de rättsliga möjligheterna att styra.

### *Riksrevisionens sammanfattande bedömning*

Sverige är sett i ett internationellt perspektiv relativt förskonat från korruption. Samtidigt är det känt att korruption förekommer. Korruption på det statliga området innebär förtroendskada för den svenska välfärdsstaten och det demokratiska systemet. Regeringen, ledningar och styrelser för myndigheter och statliga bolag har ett ansvar för att styrning och kontroll är utformad så att lagar och förordningar följs och att korruption inte förekommer.

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

En ökad reglering bör normalt undvikas. Regeringens åtgärder för att skydda myndigheterna och bolagen mot korruption är för allmänt hållna. Flera myndigheter och bolag har inte uppfattat att det finns ett krav på att verksamheten har ett bra skydd. Riksrevisionens bedömning är därför att risken för förtroendskada gör det nödvändigt att överväga en tydligare reglering och mer uttalad styrning.

## **Riksrevisionens rekommendationer**

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga:

- att förtydliga gällande regelverk så att det framgår att ledningen för en statlig verksamhet har ett klart uttalat ansvar för att skydda verksamheten mot korruption,
- att ledningarna för statlig verksamhet ges i uppdrag att genomföra riskanalyser som innefattar risk för korruption. Detta kan exempelvis göras genom att ägardirektiv för statliga bolag och myndigheters instruktioner förtydligas, samt

- att i de fall ett statligt bolag bedöms som särskilt riskutsatt, ska ledningens uttalande om bolagets interna kontroll också innefatta vilka åtgärder man vidtagit för att säkerställa att verksamheten har ett gott skydd mot korruption

# 1 Granskningens bakgrund och inriktning

## 1.1 Motiv för granskningen

Myndigheter och statliga bolag förutsätts ha regler och kontroller för att motverka och i förekommande fall upptäcka korruption. Förutom att vara olaglig kan korruption ha många andra negativa effekter t.ex. att snedvrída konkurrensen mellan leverantörer till staten, öka kostnader och minska intäkter. Det finns forskning som visar på ett samband mellan förtroende för opartiska och väl fungerande myndigheter och tilltron till det demokratiska systemet som sådant. Det handlar ytterst om allmänhetens förtroende för myndigheternas förvaltning och för statlig affärsverksamhet. Man kan därmed knappast överdriva betydelsen av åtgärder som säkrar förtroendet för myndigheterna. Detta i sin tur påverkar givetvis hur pass prioriterad frågan om ett gott skydd mot korruption över huvud taget bör vara.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund under år 2005 granskat skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan i några statliga myndigheter och bolag. Riksrevisionen har också granskat regeringens åtgärder för att motverka, upptäcka och förhindra uppkomsten av mutor i statlig verksamhet.

Granskningarna avsåg verksamheterna vid Apoteket AB samt Banverket samt Läke-medelsförmånsnämnden,<sup>1</sup> Dessa myndigheter och bolag tillhör olika typer av riskutsatta verksamheter. Sett till omsättning och antal anställda är den ena granskade myndigheten mycket liten och den andra mycket stor. Den tredje granskade verksamheten är ett bolag. De tre organisationerna har gemensamt att de har en typ av verksamhet som gör dem utsatta för risker för mutor och annan otillbörlig påverkan.

Läke-medelsförmånsnämnden beslutar om subventioner av stor ekonomisk betydelse för läke-medelsindustrin. Apoteket har ett försäljningsmonopol för läke-medel och en stor lokal organisation med över 900 apotek. Banverket är en myndighet som i en rikstäckande organisation med delegerade befogenheter till stora belopp upphandlar varor och tjänster för investeringar och underhållsåtgärder. Riksrevisionen har granskat om verksamheten vid dessa statliga myndigheter och bolag har kontrollsystem som sammantaget kan bedömas utgöra ett tillräckligt skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

---

<sup>1</sup> Riksrevisionens rapporter 2005:23 LFN, 2005:24 Apoteket samt 2005:30 Banverket.

## 1.2 Granskningens syfte

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

Följande revisionsfråga har behandlats i granskningen:

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

## 1.3 Bakgrund och utgångspunkter

Myndighetsledning har ett ansvar för att myndighetens interna styrning och kontroll är utformad så att lagar och förordningar följs i verksamheten. Verksförordningen<sup>2</sup> ålägger myndighetschefen att tillse att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt. Varje myndighet ska också identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i myndighetens verksamhet samt vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster.<sup>3</sup> Denna regel i förordningen om statliga myndigheters riskhantering tar inte enbart fasta på sådana risker som kan innebära skada för myndigheten utan avser skada för hela staten.

Regeringen har för de statliga bolagen angett principer som innebär att en bolagsledning har ett ansvar för intern kontroll och att detta ansvar inbegriper skydd mot internationell korruption. Inom regeringen är näringsministern ansvarig för samtliga av Regeringskansliet förvaltade bolag i sådana frågor som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. I styrdokumentet Statens ägarpolitik 2005<sup>4</sup> fastställs att Svensk kod för bolagsstyrning<sup>5</sup>, som avser det svenska näringslivet, är en del av regeringens ramverk för ägarförvaltningen. I reglerna för bolagsstyrning klargörs att det är en bolagsstyrelses uppgift att bl.a. se till att det finns effektiva system för uppföljning och kontroll av bolagets verksamhet och ekonomiska ställning mot de fastställda målen samt att det finns en tillfredsställande kontroll av bolagets efterlevnad av lagar och andra regler som gäller för verksamheten. Bolagets styrelse ska också se till att det finns erforderliga etiska riktlinjer fastställda för bolagets uppträdande.

---

<sup>2</sup> 7 § andra stycket. Verksförordning(1995:1322).

<sup>3</sup> Förordning om statliga myndigheters riskhantering (1995:1300).

<sup>4</sup> Statens ägarpolitik, Näringsdepartementet maj 2005.

<sup>5</sup> SOU 2004:46.

Riksrevisionen har tidigare genomfört en översiktlig analys av risksituationer i den statliga verksamheten. Se bilaga 4. Analysen gällde risker för mutor, bestickning och annan form av otillbörlig påverkan. Fyra väsentliga riskområden identifierades:

- Det första området gäller verksamheter där myndigheten eller bolaget upphandlar varor eller tjänster med stort ekonomiskt värde från leverantörer som verkar i konkurrens. Myndigheten eller bolaget kan bedömas ha en ställning som monopolist eller oligopolist. Verksamheten kännetecknas av att den i dessa fall utgör den enda ingången till slutliga kunder. Apoteket AB och Systembolaget AB utgör exempel på organisationer som ingår i denna grupp.
- Det andra området gäller verksamheter som upphandlar varor eller tjänster med stort ekonomiskt värde. Dessa verksamheter kännetecknas också av en stor omslutning av inköp och investeringsverksamhet men utan att myndigheten eller bolaget nödvändigtvis är dominerande kund för leverantörerna. Sådana verksamheter bedöms vara särskilt utsatta om de har en inköpsorganisation med delegerade befogenheter. Banverket utgör ett exempel på organisation i denna grupp.
- Det tredje området gäller verksamheter där det fattas beslut av stort ekonomiskt eller annat värde för företag eller organisationer och som dessutom kan ha en organisation med beslutsrätt delegerad långt ut i organisationen. Besluten avser i dessa fall tillstånd för viss verksamhet eller statliga ekonomiska stöd eller subventioner till exempelvis ett företag eller dess produkter. Läkemedelsförmånsnämnden ingår i denna grupp.
- Det fjärde området gäller verksamheter där det fattas beslut av stort ekonomiskt eller annat värde för fysiska personer och som har en organisation med beslutsrätt delegerad långt ut i organisationen. Verksamheten kan innefatta myndighetsbeslut av stor ekonomisk eller legal betydelse för enskilda sökande, såsom allmän försäkring eller avtalsförsäkring, fastigheter, medborgarskap, besiktning m.m. AB Svensk Bilprovning är ett exempel på organisation i denna grupp.

## 1.4 Riksrevisionens bedömningsgrunder

Det finns en internationellt vedertagen modell för att värdera och bistå företag och andra organisationer att förbättra sina interna kontrollsystem.

Denna modell, som benämns COSO-modellen<sup>6</sup> och beskrivs i bilaga 3, utgör ett ramverk som operationaliserats och omsatts i policy och regler hos tusentals företag och även i den offentliga förvaltningen runt om i världen. Riksrevisionen har använt detta ramverk för att bedöma hur en organisation uppfyller de formella regler som finns. Enligt Riksrevisionens uppfattning bör åtgärder inom myndigheter och statliga bolag i väsentliga delar överensstämma med COSO-modellens krav och utgångspunkter.

De attityder och den kultur som råder i en organisation är av stor betydelse för att förhindra att korruption uppstår. Med en god *kontrollmiljö* menas att ledningen för en organisation har en klart uttalad inställning och ett konsekvent agerande i fråga om mutor, gåvor och leverantörs- eller klientkontakter. Ledningens värderingar om skydd mot mutor och annan otillbörlig belöning bör tydligt framgå i policy och riktlinjer. Det gäller också att ledningen är konsekvent vad det gäller beslut som angränsar till frågor om mutor, otillbörliga kontakter, gåvor och leverantörs- eller klientkontakter. En ledning kan ytterligare tydliggöra sina värderingar avseende korruption genom att exempelvis skapa möjligheter för sin personal att anonymt anmäla misstankar, med kraft utreda sådana misstankar samt att alltid polis-anmäla välgrundade misstankar om mutor eller andra oegentligheter.

Hur en ledning bedömer risker är avgörande för hur man sedan utformar organisationens kontroller. Detta kan gälla risken för att en myndighet inte når sina miljömål, mål om konkurrensneutralitet eller om effektivitet. Sådana riskbedömningar bör göras på lednings- och styrelsenivå och inkludera risken för mutor och otillbörlig påverkan. Först sedan en myndighetsledning eller en bolagsledning med dess styrelse har gjort en sådan bedömning kan behovet av åtgärder avvägas mot risken. För ett bolag måste alltid risken att inte nå företagets affärsmål kunna förutses. För myndigheterna gäller en förordning som reglerar att riskerna i verksamheten ska bedömas. För statliga bolag gäller krav på att bedöma risken för brister i den ekonomiska redovisningen samt att bolaget inte når sina affärsmål enligt ägarens direktiv. För att Riksrevisionen ska bedöma om en myndighet eller ett bolag har ett tillfredsställande skydd mot korruption, krävs också att ledningen har gjort en *riskbedömning*.

Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns genomtänkta och *sammanhängande riktlinjer*. Reglerna bör finnas samlade och vara kompletta, så att anställda enkelt kan kontrollera vad som gäller för policy och detaljregler rörande leverantörer, konsulter, gåvor, konferenser, representation m.m.

---

<sup>6</sup> The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission har 2004 givit ut regelverken Internal Control – Integrated Framework samt Enterprise Risk Management – Integrated Framework.

För att en organisation ska bedömas ha ett bra skydd mot otillbörlig påverkan och mutor behövs att man systematiskt arbetat med att få en bra *ansvars- och arbetsfördelning* i de verksamheter som bedömts vara känsliga. Det är därvid en huvudprincip, som gäller alla processer där viktiga värden och belopp hanteras, att det finns minst två personer med insyn i och sakkunskap om ärendet som är inblandade i beredningen av ett beslut. En sådan arbetsfördelningsprincip gäller såväl rutiner där man hanterar stora belopp som processer där beslut får stora ekonomiska konsekvenser för intressenter.

Det bör också, fristående från linjeverksamheten, finnas en *kontrollenhet* med uppgift och resurser att kontrollera om det finns indikationer eller misstankar om otillbörlig påverkan och som också utreder eventuella indikationer. *Kontrollåtgärder* bör finnas införda för att säkerställa att regelbrott motverkas, uppmärksammas och utreds.

Det är inte tillräckligt att en ledning utfärdar en aldrig så välgrundad och precis policy och riktlinjer. Om inte dessa riktlinjer *kommuniceras* till de anställda effektivt och över tiden riskerar de att bli dokument som inte får någon effekt. Ledningens värderingar uttryckta i policy bör hållas levande i en organisation genom utbildning och information till personalen och särskilt till anställda i riskutsatta verksamheter. Ledningen måste också säkerställa att regelsystemet fungerar som det är avsett. Då krävs det att *någon får i ansvar för att följa upp* och rapportera hur reglernas utformning fungerar liksom om de kontroller som används är tillräckliga.

## 1.5 Begreppet korrupktion

I rapporten används begreppet *korrupktion* som samlat begrepp för mutor och annan otillbörlig påverkan. Korrupktionens syfte är att gå in och störa beslutsprocessen för att skaffa sig orättmätiga förmåner. Detta kan ske genom att någon försöker *muta* en befattningshavare inom en myndighet eller ett bolag. Gränserna för vad som uppfattas som en muta kan vara svåra att dra. En *otillbörlig påverkan* kan föreligga om en anställd bryter mot en organisations regler gällande kontakter med kunder eller leverantörer utan att det för den sakens skull är fråga om en muta i brottsbalkens mening.

## 1.6 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts i tre steg. I ett första steg kartlades vilka författningar, förordningar, riktlinjer och anvisningar som kan beröra området mutor och bestickning.

I ett andra steg gjordes en syntes av vad som framkommit i granskningar av Apoteket AB, Banverket och Läke­medelsförmånsnämnden. (se punkt 1.1) beträffande slutsatser och bedömningar. Syntesen inriktades särskilt mot att avgöra om identifierade brister var likartade i de olika organisationerna samt vilka förklaringar som kan finnas till dessa brister.

I ett tredje steg intervjuades handläggare inom fem departement inom Regeringskansliet för en kartläggning av pågående respektive nyligen avslutat arbete samt utredningar eller uppdrag inom området. Även representanter för Kammarkollegiet och Ekonomistyrningsverket intervjuades. För att inhämta uppfattningar om behovet av skydd samt regelverkets styrande effekt intervjuades ledningarna vid sex myndigheter och tre bolag: Apoteket AB, Arbetsmiljöverket, Banverket, Försvarets materielverk, Läke­medelsförmånsnämnden, Migrationsverket, Svenska Spel AB, Systembolaget AB och Tullverket. Dessutom inhämtades synpunkter på risker för mutor och korruption inom staten från statssekreterare vid Finansdepartementet och från Näringsdepartementet. En förteckning över intervjuerna finns i bilaga 1.

## 1.7 Rapportens disposition

I kapitel 2 behandlas vad som anges i lagar, förordningar eller andra normer med beröring till skydd mot mutor och bestickning. Här redovisas också vissa uppgifter om vad som är känt om förekomsten av mutor och bestickning i Sverige under de senaste decennierna. Avsnittet avslutas med en redogörelse för vad regeringen och stödmyndigheter har gjort de senaste fem åren för att förbättra skyddet mot korruption i statsförvaltningen.

I kapitel 3 redovisas vilka uppfattningar som finns inom departementsledningar och berörda departement om ansvaret för skydd mot korruption. Dessutom bedömer Riksrevisionen i avsnittet de åtgärder som regeringen och stödmyndigheter har genomfört inom området. Avsnittet avslutas med en redovisning av slutsatser från de tre granskningar som Riksrevisionen gjort under 2005, liksom ett antal andra bolags- och myndighetsledningars bedömningar av sina risker inom området och behov av att skydda verksamheten.

I kapitel 4 sammanfattar Riksrevisionen sina iakttagelser och slutsatser samt lämnar ett antal rekommendationer för ett bättre skydd mot korruption.



## 2 Lagar, förordningar och åtgärder inom området skydd mot korruption

### 2.1 Regler och normer för skydd mot korruption

#### 2.1.1 Lagar

I 1 kap. 9 § regeringsformen stadgas att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet, den s.k. objektivitetsprincipen. Mutor och korruption är klassiska hot mot statens objektivitet, eftersom syftet bakom sådana gärningar normalt sett är att få en obefogad särbehandling eller annan typ av fördel. Kravet på opartiskhet överlappas i viss mån av saktighetskravet men tar i första hand sikte på hur en myndighets beslutsprocess kan uppfattas utåt, vilket kommer till uttryck i det stora antal regler om jäv som kringgärdar myndigheters beslutsfattande. Regleringen i grundlag har inte ansetts vara tillräcklig utan har på olika sätt preciserats i vanlig lag. Exempel på detta är förvaltningslagens regler om jäv (opartiskhetskravet). Kriminaliseringen av mutor och andra korruptionsbrott kan också ses som ett tydliggörande och en konkretisering av objektivitetsprincipen.

I brottsbalken (BrB) återfinns straffbestämmelser om bestickning och mutbrott<sup>7</sup>. Dessa bestämmelser avser att skydda huvudmannens intresse av lojal tjänsteutövning från sina arbets- eller uppdragstagares sida. Den grundläggande tanken är att tjänsteutövning inte får påverkas av ovidkommande faktorer som exempelvis tacksamhet med anledning av förmåner som arbets- eller uppdragstagaren fått från utomstående personer.

Bestickning är givarens brott och består i att någon (bestickaren) till en arbetstagare eller till en uppdragstagare lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen. Mutbrott är mottagarens brott och består i att en arbetstagare (anställd) eller uppdragstagare tar emot, accepterar löfte om eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Av lagtexten om mutbrott framgår att straffansvaret

”Frågan om skydd mot korruption är inte ett område som bara handlar om vad som är värt att prioritera i förhållande till många andra önskvärda mål som budgetkontroll, effektivitet m. fl. Det handlar om ett krav som grundlagen ställer på myndigheterna och regeringen.”

*Källa: en docent i offentlig rätt*

<sup>7</sup> Brottsbalk 1962:700, 17 kap. 7 § respektive 20 kap. 2 §.

inträder på ett mycket tidigt stadium. Lagen anger att förfarandet är straffbart redan innan mottagaren tillträtt sin befattning och även efter det att han slutat den. En person som bryter mot BrB:s bestämmelser om bestickning eller mutbrott kan dömas till böter eller fängelse i högst två år, eller om brotten är grova, till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

11 och 12 §§ förvaltningslagen<sup>8</sup> reglerar frågan om jäv vid en myndighets handläggning av ett ärende. Det framgår bl.a. att den som handlägger ett ärende är jävig om det "finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet", varvid den som är jävig inte får handlägga ärendet.

### 2.1.2 Förordningar

I verksförordningen<sup>9</sup> och i förordningen om statliga myndigheters riskhantering<sup>10</sup> anger regeringen vilka övergripande och huvudsakliga krav som ställs på en myndighet vad gäller organisering och kontroll av verksamheten.

Enligt 7 § verksförordningen ska myndighetens chef bl.a. se till att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt.

I förordningen om riskhantering anges att myndigheten ska skydda sig mot risker i verksamheten. Ovannämnda förordningar anger inte vilka åtgärder en statlig myndighet är skyldig att vidta i syfte att skapa ett skydd mot förekomsten av korruption.

## 2.2 Ansvarsfördelning i Regeringskansliet

Ansvar för frågor som berör korruption är uppdelat inom Regeringskansliet.

Finansdepartementet ansvarar för utveckling och uppföljning avseende statliga revisions- och kontrollfrågor. Departementets enhet Budgetutveckling och styrning ansvarar förutom för dessa frågor också för frågor i anslutning till verksförordningen.

Regeringen företräder staten som ägare av bolag. Några statliga bolag styrs genom verksamhetsavtal med staten, andra genom ägardirektiv eller

---

<sup>8</sup> Förvaltningslag (1986:223).

<sup>9</sup> Verksförordning (1995:1322).

<sup>10</sup> Förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. 13 § sägs: Varje myndighet skall identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i myndighetens verksamhet. Myndigheten skall värdera riskerna och beräkna vilka kostnader som staten har eller kan få med hänsyn till dessa risker. Resultatet skall sammanställas i en riskanalys. Varje myndighet skall vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster.

ägarrepresentation i bolagens styrelser. Styrningen utövas genom Näringsdepartementets Enhet för statligt ägande, som har det samlade ansvaret för statens ägarstyrning inom näringsministerns ansvarsområde. Näringsdepartementet publicerar årligen i verksamhetsberättelsen en "statens ägarpolitik". Beslut om tillämpning av Svensk kod för bolagsstyrning liksom bestämmelser om bekämpning av korruption ligger inom Näringsdepartementets ansvarsområde.

Justitiedepartementet har ansvar för viss lagstiftning på området som rör korruption, inklusive implementering av vissa internationella konventioner i svensk lagstiftning.

Utrikesdepartementet (UD) har samordningsansvar för tillämpningen av OECD-konventionen om bekämpning av korruption av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden. UD har också utarbetat en handlingsplan mot korruption för departementet och utlandsmyndigheterna. Departementet har också ansvar för initiativet Globalt Ansvar, som syftar till att stärka kunskapen och erfarenhetsutbyte kring OECD:s riktlinjer för internationella företag och principerna i FN:s Global Compact. Detta görs bl.a. genom att seminarier anordnas. Sammantaget har UD från 2003 till maj 2005 arrangerat åtta seminarier som särskilt har avsett kampen mot korruption och med deltagande av myndigheter och företag.

## 2.3 Stödmyndigheter

Ekonomistyrningsverket och Kammarkollegiet har till uppgift att stödja statsförvaltningen inom områden som är närliggande eller har beröringspunkter med skydd mot mutor och otilbörlig påverkan. Bägge myndigheterna lyder under Finansdepartementet.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har haft i stort sett oförändrade uppgifter inom verksamhetsområdet styrning, ledning och verksamhetsutveckling sedan myndigheten bildades år 1998. Vad avser intern kontroll ser myndigheten detta begrepp såsom direkt kopplat till myndigheternas interna styrning och som därmed ingår i uppdraget. ESV arbetar ur ett koncernperspektiv på uppdrag av regeringen med regelstöd och regelefterlevnad inom det ekonomiadministrativa området. Man stödjer enskilda myndigheter på uppdrag samt ger ut publikationer, t.ex. handledningar för tillämpningen av de förordningar som ESV får meddela föreskrifter till.

Riskanalyser är det verktyg som alla myndigheter, utom särskilt reglerade undantag, ska använda för att hantera risker i sin verksamhet. Detta framgår av förordningen om statliga myndigheters riskhantering. Kammarkollegiet har bl.a. i uppgift att utveckla metoder till stöd för myndigheterna och i övrigt biträda myndigheterna i deras riskhantering. Myndigheten saknar

tillsynsuppgift och har därmed ingen uppgift att följa upp att myndigheterna följer förordningens krav att genomföra riskbedömningar.

Vad gäller de statliga bolagen är bedömningen av framtida affärsrisker ett naturligt inslag i ledningens strategiska styrning.

## 2.4 Mutor och korruption i Sverige 1980–2005

Vad vi idag menar med mutor och korruption har sannolikt förekommit i alla tider i Sverige. Det finns av naturliga skäl ingen statistik som med god precision beskriver omfattningen. Mörkertalet torde vara stort då det rör sig om aktiviteter där såväl bestickaren som den mutade anstränger sig för att dölja sin olagliga verksamhet.

Thorsten Cars, f.d. lagman i Svea hovrätt<sup>11</sup> har i en sammanställning av 150 rättsfall om mutor och bestickning i Sverige från 1979 till 1996 redovisat en bild av vilken typ av korrumpierande transaktioner som kommer till myndigheternas kännedom. I ca 130 fall verkade minst en part i den offentliga sektorn. Om dessa fall kan anses relevanta och representativa, är följande verksamhets- och samhällsområden särskilt utsatta och exponerade för korruption<sup>12</sup>:

Tabell 1. Rättsfall om mutor och bestickning i Sverige 1979 till 1996

Sektorer	Staten	Landsting	Kommuner	Summa
Byggbranschen	3	-	27	30
Trafiköverträdelser	7	-	-	7
Upphandling, entrep.	6	-	5	11
Licenser o tillstånd	4	-	-	4
Gränskontroll, polis	5	-	-	5
Resor, transporter	3	-	7	10
Vårdsektorn	-	-	23	23
Företagsetableringar	-	-	3	3
Övriga	16	8	9	33
<b>Summa</b>	<b>44</b>	<b>8</b>	<b>74</b>	<b>126</b>

Thorsten Cars har framhållit<sup>13</sup> att bara någon promille av alla korruptionsbrott blir föremål för utredning och att mörkertalet är stort. Det är dock okänt om bestickning och mutbrott har ökat i Sverige de senaste decennierna. Uppgifter från Brottsförebyggande rådet (Brå) visar att antalet lagförda

<sup>11</sup> Även tidigare ordförande i Institutet mot mutor.

<sup>12</sup> Ds 1999:62, s. 95-96.

<sup>13</sup> intervju Aftonbladet 1998-10-17.

personer avseende mutor och bestickning har ökat under slutet av 1900-talet<sup>14</sup>.

**Tabell 2.** Lagförda personer för vissa brott 1986–1997

Antal lagförda personer genomsnitt per år	1986–89	1990–93	1994–97
Brott mot allmän verksamhet m.m.	2 971	3 245	3 245
Därav tjänstefel m.m.	18	39	30
Därav bestickning + mutbrott	13	31	36

Antalet lagförda personer kan vara ett tecken på att bestickning och mutbrott ökade under 1990-talet, men den faktiska omfattningen är okänd och det kan inte dras någon slutsats om huruvida en verklig ökning skett.

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

Under perioden januari 2000 till september 2002 registrerades 250 ärenden rörande mutor och bestickning vid landets åklagarmyndigheter. Under samma period hade åtal väckts i 32 fall och fällande dom meddelats i 20 fall. Riksåklagaren ansåg emellertid att de redovisade ärendena varken kvantitativt eller kvalitativt avspeglade den förekommande korruptionsbrottsligheten.<sup>15</sup>

Flertalet ärenden skrevs oftast av med motiveringen att brott inte kunde styrkas. Genomgången ledde till att en ny riksenhet för korruptionsbekämpning inrättades vid Riksåklagaren den 1 juli 2003.

”Bara någon promille av alla korruptionsbrott blir föremål för utredning och mörkertalet är stort.”

Källa: f.d. lagman i Svea hovrätt 1998

**Tabell 3.** Antal lagförda personer 2001–2004

Antal lagförda personer per år	2001	2002	2003	2004
Brott mot allmän verksamhet m.m. <sup>16</sup>	5 520	5 962	5 912	6 379
Därav bestickning	2	13	6	14
Tjänstefel m.m. <sup>17</sup>	24	24	32	39
Därav mutbrott	2	6	8	9

<sup>14</sup> Bearbetad enligt Ds 1999:62, s. 98. Statistiken avser huvudbrott.

<sup>15</sup> RÅ-A 2003/23, Delredovisning av projekt gällande mutbrott och bestickning.

<sup>16</sup> BrB 17 kap. inkluderar våld mot tjänsteman, hot mot tjänsteman, våldsamt motstånd, bestickning, brott vid röstning samt mot rösthemlighet, övergrepp i rättsak, skyddande av brottsling, främjande av flykt, hindrande av förrättning samt föregivande av allmän ställning.

<sup>17</sup> BrB 20 kap. avser tjänstefel m.m. och inkluderar mutbrott, tjänstefel samt brott mot tystnadsplikt.

Tillgänglig statistik<sup>18</sup> för åren 2001 till 2004 från Brottsförebyggande rådet indikerar att problemen fortfarande finns i Sverige. Emellertid var genomsnittligt antalet lagförda personer för mutbrott och bestickning på en väsentligt högre nivå åren 1990 till 1997.

Om ökningen mellan åren 2001 till 2004 beror på att antalet anmälda brott ökat eller om det skett en förskjutning i beteendet vad gäller benägenheten att anmäla är inte klarlagt. En komplikation i sammanhanget är att kodsyste­met inom rättsväsendet inte skiljer på olika brottsrubriceringar inom kategorierna anmälda brott mot allmän verksamhet, till vilka brottet bestickning hör, respektive tjänstefel till vilken kategori mutbrotten hör. Vad gäller rapporterade anmälningar om mutbrott har de samma kod som exempelvis anmälan om brott mot tystnadsplikt liksom trolöshet mot huvudman. Hur många anmälningar som inkommit som avser mutor och bestickning kan med andra ord inte utläsas i brottsstatistiken.

Enligt Riksenheten mot korruption<sup>19</sup> finns för perioden 2003 till 2005 en trend mot ett ökat antal ärenden, inledda förundersökningar och åtal hos Riksenheten enligt följande. Det bör emellertid observeras att uppgiften om antalet åtalade år 2005 inkluderar de drygt 90 åtalade för misstanke om mutbrott i Systembolagets verksamhet.

**Tabell 4.** Ärenden hos Riksenheten mot korruption 2003–2005

År	Inkomna ärenden	Inledda förundersökn.	Antal åtalade	Domar totalt
2003	54	34	4	-
2004	72	41	17	5
2005	99	56	139	15

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i en rapport från januari 2006 om "Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner"<sup>20</sup> sökt skatta bl.a. omfattningen av mutor och andra otillbörliga belöningar som är kopplade till tjänsteutövningen, dvs. en typ av korruption som väl överensstämmer med vad som behandlas i föreliggande rapport. Brå:s undersökning visar att omkring 6 % av ca 4 500 tjänstemän till överordnad chef har rapporterat otillbörliga erbjudanden och att 1,5 % sedan har polisanmält händelsen. Undersökningen visar att kustbevaknings- och tulltjänstemän är mest exponerade för otillbörliga erbjudanden. Därefter kommer poliser, tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten och Skatteverket.

<sup>18</sup> Statistik vid Brå 2006.

<sup>19</sup> Årsrapport 2005.

<sup>20</sup> Brå Rapport 2005:18.

## 2.5 Regeringens åtgärder 2000–2005

Ledande företrädare inom Regeringskansliet ger något olika bilder av risker och förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan i staten. Det är främst på Utrikesdepartementet (UD) och i viss mån Finansdepartementet som dessa frågor uppmärksammas mer påtagligt och dessutom lett till att några åtgärder vidtagits under senare år.

Inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning pågår ett arbete med att utveckla den interna kontrollen inom Regeringskansliet. Detta arbete har initierats med anledning av att det sommaren 2005 upptäcktes att en anställd misstänktes ha skaffat sig förmåner på ett oegentligt sätt. En s.k. fyraögonsprincip har börjat tillämpas. En sådan princip innebär att ingen handläggare fortsättningsvis ska behöva vara ensam i beredningen av ärenden som gäller Regeringskansliets myndighetsutövning. Vidare har Regeringskansliet skärpt kraven på de organisationer som ska kunna beviljas bidrag. Dessutom har man skärpt kraven vid rekvisition av utbetalning samt kraven på uppföljning av föreningars verksamhet.

UD har varit sammanhållande part för de granskningar som OECD:s arbetsgrupp mot bestickning gjorde år 2000 av hur Sverige implementerat OECD-konventionen<sup>21</sup> i svensk lagstiftning år 1999. År 2005 gjorde OECD ytterligare en granskning av hur Sverige tillämpat konventionens bestämmelser i praktiken. UD har också ett samordningsansvar för uppföljning av de rekommendationer som Sverige har fått vid OECD:s granskningar.

UD:s handlingsplan mot korruption beslutades under år 2005 efter en lång process för att förankra den hos utlandsmyndigheterna. UD uppger att man för närvarande arbetar med att fylla ut eventuella luckor i handlingsplanen och bl.a. säkerställa att organisationens aktiviteter inte bidrar till korruption inom Exportfrämjandet. Åtgärderna inkluderar att höja kunskapsnivån om korruptionsfrågor vid både Utrikesdepartementet och vid utlandsmyndigheterna.

Finansdepartementet har medverkat till att en särskild delegation tillsattes under år 2005<sup>22</sup> som ska slutföras år 2008. Denna, Delegationen för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga trygghetssystemen, ska bl.a. lämna förslag till enhetliga metoder för att mäta omfattningen av oegentligheter över tiden. Delegationen ska också föreslå lämpliga mål och resultatindikatorer för ett arbete som syftar till att minska riskerna för felaktiga utbetalningar. Arbetet handlar enligt direktiven om åtgärder för att säkerställa att rätt ersättning går till rätt person och vid rätt tillfälle. Det framgår inte av direktiven att det skulle finnas någon koppling till skydd mot mutor och otillbörlig påverkan. Under våren 2006 påbörjar departementet

---

<sup>21</sup> OECD-konvention 1997c:11.

<sup>22</sup> Direktiv Fi 2005:52.

också en beredning av ett förslag till författningsreglering av myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll.

Näringsdepartementet arbetar inte direkt med att verka för ett utökat skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan och ansvarar inte heller för frågor om bekämpning av korruption. Indirekt kan departementet ändå anses verka för att förhindra korruption genom de insatser som görs för att utveckla statens ägarstyrning. Departementet träffar under maj månad varje år samtliga styrelseordföranden. Vid dessa tillfällen har frågan om mutor och annan otillbörlig påverkan behandlats. Departementet genomför också utbildningsinsatser för styrelseledamöter varvid etiska förhållningssätt och tillämpning av Svensk bolagskod ingår. Mellan regeringens ägarförvaltning och aktiebolagen sker också en löpande dialog för bolagsstyrning, varvid frågan kan komma upp.

Socialdepartementet har inte vidtagit några särskilda åtgärder under senare år för att utveckla skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan i de statliga bolag och myndigheter som lyder under departementet. Generellt hänvisas till de kontakter departementet har med revisorer, där man bl.a. påtalat vikten av att ett bolag har riktlinjer för etik och moral gentemot leverantörer i upphandlingsförfaranden. I övrigt hänvisar departementet till sina löpande dialoger med de riskutsatta verksamheterna.

## 2.6 Pågående verksamhet vid stödmyndigheter

Ekonomistyrningsverket (ESV) har sedan januari 2006 av regeringen fått utökade uppgifter med viss anknytning till området intern kontroll. Förutom att överta ansvaret för statlig inköpssamordning och lokalförsörjning får myndigheten också ansvar för att utveckla och samordna den statliga internrevisionen. ESV ska därmed lämna stöd till myndigheterna samt följa upp och till regeringen redovisa hur internrevisionsförordningen<sup>23</sup> tillämpas. Uppgiften innebär rätt att t.ex. meddela föreskrifter för myndigheternas internrevision.

Kammarkollegiet har haft en oförändrad uppgift sedan mitten på 1990-talet vad gäller att stödja myndigheternas riskhantering. Kammarkollegiet inledde i oktober 2005 ett internt projekt som ska utreda hur myndigheten ska vidareutveckla stödet enligt kollegiets instruktion. Projektet har avgränsats till myndighetens uppgifter att hantera risker. Därmed omfattas endast risker som avser om en myndighets egendom skadas eller förloras liksom om en myndighet ådrar sig skadeståndsskyldighet. Kammarkollegiet har inte haft något uppdrag från regeringen att vidareutveckla denna verksamhet.

---

<sup>23</sup> Förordning om intern revision vid statliga myndigheter m. fl. (1995:686).



## 3 Iakttagelser och slutsatser

### 3.1 Lagar och Regeringens normering

Ett tillfredsställande skydd mot korruption i statliga myndigheter och bolag förutsätter att det finns klara värderingar som kan förmedlas till statliga organisationer på olika sätt. Dessutom måste myndighets- och bolagsledningarna klart ha uppfattat vilket ansvar de har för att skydda verksamheten mot korruption och ha egen eller förvärvad kompetens för att utforma ett effektivt skydd.

Normeringen inom området utgörs av riksdagens lagstiftning, regeringens förordningar, instruktioner till myndigheter, ägardirektiv eller liknande till statliga bolag samt regeringens styrning genom regleringsbrev och departementens årliga dialoger med ledningarna.

#### 3.1.1 Riksdagens normering i lag

Regeringsformen anger krav<sup>24</sup> på att all statlig förvaltning och andra som utför uppgifter åt det allmänna skall iakttä saktighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Regeringsformen klargör också att det är regeringen som styr myndigheterna och ska säkerställa att kraven på bl.a. opartiskhet uppfylls i statsförvaltningen.

Regeringsformens anger också<sup>25</sup> att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition samt att riksdagen fastställer grunder i den omfattning som behövs för förvaltningen av statens egendom och förfogande över den. Regeringen företräder därmed staten som ägare av bolag inom de ramar som riksdagen beslutar om.

I avsnitt 2 i denna rapport redogörs för riksdagens kriminalisering av bestickning och mutbrott i brottsbalkens 17 och 20 kap. Bestämmelserna i brottsbalken gäller generellt och därmed även den offentliga verksamheten.

---

<sup>24</sup> Regeringsformen 1 kap. 9 §.

<sup>25</sup> Regeringsformen 9 kap. 8 § samt 9 kap. 9 §.

### 3.1.2 Regeringens företrädare vill ha system som minimerar riskerna

”Om man gjorde en lista på de fem mest allvarliga händelser som skulle kunna inträffa i statsförvaltningen, så skulle uppdagade mutbrott i större omfattning finnas med på denna lista.”

Källa: en statssekreterare år 2006

De intervjuer som Riksrevisionen har gjort i denna granskning ger en uppfattning om hur den politiska ledningen bedömer riskerna med en eventuell förekomst av korruption i statlig verksamhet. Nedan redovisas den uppfattning om korruption som har uttryckts av statssekreterare vid Finansdepartementet och Näringsdepartementet.

De statssekreterare som intervjuats har en samstämmig uppfattning om att det finns risk för mutor och otillbörlig påverkan inom både myndigheter och statliga bolag samt påpekar att detta också har förekommit. De betonar att det finns grundläggande regler som ska efterlevas av tjänstemän och att det är viktigt att man inte tar något för givet utan kontinuerligt är vaksam och strävar efter att minimera riskerna.

Statssekreteraren med ansvar för bl.a. utrikeshandelsfrågor menade att det vid Utrikesdepartementets kontakter med andra länder blev uppenbart att korruption leder till höga kostnader och negativa effekter för handeln. Dessa erfarenheter kan ha bidragit till att departementet inte var benäget att acceptera en attityd om att dessa problem ”bara gällde alla andra, inte Sverige”. Denna insikt ansågs möjligen ha bidragit till att UD, mer än andra departement, fokuserar på skyddet mot korruption. ”Det är väsentligt att frågan om otillbörlig påverkan inte negligeras, samt att varje myndighet har ett eget kontrollsystem för att motverka korruption.”

De tre statssekreterarna fick också frågan om hur de bedömde vilka konsekvenser det skulle få om mutor eller annan otillbörlig påverkan uppdagades i statlig verksamhet.

Deras samstämmiga uppfattning var att en sådan hypotetisk händelse i en myndighet eller ett bolag som ansvarar för centrala finans- eller välfärdssystem eller andra väsentliga samhällsfunktioner skulle vara utomordentligt allvarlig. En sådan händelse skulle undergräva medborgarnas förtroende för regelverk och myndigheter, liksom för det statliga ägandet. Det skulle, menade en

statssekreterare, krävas en ordentlig genomlysning för att utreda varför inte kontrollsystemen motverkat uppkomsten av denna typ av korruption.

Under januari 2006 har frågan om skyddet mot korruption diskuterats i riksdagen i samband med en interpellation om kontrollen i statsförvaltningen.<sup>26</sup> Det ansvariga statsrådet anförde bl.a. att ”en elementär förutsättning för en väl fungerande samhällsförvaltning är naturligtvis att den inte är korrupt...Det är regeringens

”Inledningsvis vill jag understryka att korruption alltid med kraft måste bekämpas...Vi måste alla som verkar inom offentlig förvaltning hjälpas åt med att ta itu med eventuella tendenser till korrupt beteende.”

Källa: ansvarigt statsråd vid Finansdepartementet år 2006

<sup>26</sup> Interpellation 2005/06:202, 2006-01-31, om kontroll av statsförvaltningen. Svar av statsrådet Sven-Erik Österberg.

uppfattning att en god intern kontroll verkar preventivt för att förhindra uppkomsten av bedrägligt beteende och ökar möjligheterna att upptäcka eventuella oegentligheter eller brott.”

### 3.1.3 *Regeringens åtgärder för att motverka mutor inom utrikesområdet och i näringslivet*

Under 1990-talet tillkom på den internationella arenan flera nya konventioner, instrument och dokument med syftet att motverka korruption. År 1997 tillkom både en OECD-konvention<sup>27</sup> och en EU-konvention<sup>28</sup> mot korruption. Samtliga OECD-länder plus Argentina, Brasilien, Chile, Estland och Slovenien har anslutit sig till OECD-konventionen, om bekämpning av bestickning i internationella affärsförhållanden. OECD har granskat hur samtliga medlemsländer har införlivat konventionen i nationell lagstiftning. I mars 2002 tog Sveriges statsminister initiativet till Globalt Ansvar baserat på OECD:s riktlinjer för multinationella företag och principerna i FN-konventionen Global Compact.<sup>29</sup> Under 2004 lade anslutna företag till en tionde princip, som avser bekämpning av korruption.

FN:s konvention mot korruption slutförhandlades under 2002. Sverige undertecknade konventionen i december 2003. Arbetet med att ratificera densamma pågår för närvarande i Regeringskansliet.

Förutom medverkan i internationella organ som bekämpar korruption tillkallade regeringen en kommission år 2002 för åtgärder som skulle säkerställa förtroendet för det svenska näringslivet. Denna kommission var föranledd av ett antal företagsskandaler som inträffade i USA, Sverige och övriga Europa. I Sverige hade uppmärksamheten riktats mot området genom ekobrottsmål såsom Trustor, ett omfattande skalbolagsmål, samt Sparbanken Väst. Denna kommission – Förtroendekommissionen – publicerade i mars 2004 sina slutsatser och förslag till åtgärder<sup>30</sup>. Flera åtgärder baserade på kommissionens förslag har vidtagits. Kommissionen lämnade också förslag om att bl.a. tillsätta en utredning med uppdrag att se över bestämmelserna om mutbrott och bestickning. Regeringen har emellertid ännu inte tillsatt någon sådan utredning.

---

<sup>27</sup> OECD-konvention 1997c:11 om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden.

<sup>28</sup> Konvention om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i.

<sup>29</sup> Konventionen trädde i kraft december 2005.

<sup>30</sup> SOU 2004:47.

### 3.1.4 Regeringens åtgärder för att reglera skyddet mot korruption i statlig verksamhet

Av redovisningen i kapitel 2 framgår följande:

- Myndighetschefens ansvar för att skydda en myndighet mot korruption framgår inte direkt av verksförordningen eller av förordningen om statliga myndigheters riskhantering. Förordningarna utformades i mitten på 1990-talet och har inte förändrats sedan dess vad gäller myndighetsledningarnas ansvar. Verksförordningen fokuserar på kravet att redovisning och förvaltning av tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt. Vad detta innebär rörande skydd mot korruption berörs inte.
- Förordningen om statliga myndigheters riskhantering ålägger alla myndigheter att identifiera risker för skador och förluster i verksamheten. Emellertid framgår det av förordningen att regleringen främst avser myndighetens risker i ekonomiskt avseende och deras ansvar för att reglera skador där anspråk på ersättning riktas mot staten. Någon koppling till s.k. förtroenderisker, dit risk för mutor och otillbörlig påverkan kan räknas, finns således inte.
- Regeringen beslutade i maj 2005 att införa Svensk kod för bolagsstyrning som en del av regeringens ramverk för ägarförvaltningen. I Svensk kod för bolagsstyrning klargörs att det är styrelsens uppgift att bl.a. se till att det finns effektiva system för uppföljning och kontroll av verksamheten och av bolagets efterlevnad av lagar och andra regler som gäller för bolagets verksamhet. I Statens ägarpolitik 2005<sup>31</sup> – som i sig inte är ett aktiebolagsrättsligt giltigt styrdokument – har regeringen förtydligat vad koden kan innebära för statliga bolag. Frågan om bolagsledningarnas ansvar för att skydda verksamheterna mot korruption tydliggörs dock inte.

En nödvändig förutsättning för ett tillfredsställande skydd mot korruption i riskutsatta verksamheter är att myndighets- och bolagsledningarna har ett ansvar för utformning av god intern kontroll som också täcker området mutor och otillbörlig påverkan. I betänkandet ”Internrevision i staten”<sup>32</sup> behandlades bl.a. frågan om myndighetschefens ansvar för intern kontroll enligt verksförordningen. Utredningen konstaterade att varken myndighetsinstruktioner eller verksförordningen innehöll något uttryckligt krav på att ledningen också ska svara för att utforma den interna styrningen och kontrollen för att klara krav på en god intern kontroll.

---

<sup>31</sup> Statens ägarpolitik, Näringsdepartementet maj 2005.

<sup>32</sup> SOU: 2003:93.

### 3.1.5 Departementens åtgärder

Intervjuer med enhetschefer och handläggare vid Finans- och Näringsdepartementen<sup>33</sup> visar på en tveksamhet mot att särskilt reglera ansvaret för statliga myndigheter och bolag för ett tillfredsställande skydd mot korruption.

Finansdepartementets enhet Budgetutveckling och styrning svarar för uppföljningsansvar och åtgärder för revisions- och kontrollfrågor medan Näringsdepartementets enhet för statligt ägande svarar för en enhetlig ägarpolitik och styrelsenomineringar i statliga bolag.

Inom Finansdepartementet pågår en beredning av ett förslag till ny förordning för myndigheterna som eventuellt kommer att komplettera verksförordningen. Därvid planeras enligt uppgift från departementet att ett förslag utarbetas med sikte mot att träda i kraft från 2007. Förordningen tänks bl.a. reglera vilka krav som ställs på god styrning och intern kontroll, hur myndighetsledningens ansvar ser ut, samt vilka krav som ställs på myndigheternas interna kontrollmiljö. Emellertid är arbetet inriktat mot att myndighetsledningen ska kunna fullgöra sitt förvaltningsansvar rörande en effektiv verksamhet, tillförlitlig återrapportering till regeringen och att lagar och förordningar följs. Det finns enligt intervjun vid Finansdepartementet för närvarande ingen avsikt att särskilt reglera myndighetschefens ansvar för att skydda verksamheten mot korruption av typen mutor och annan otillbörlig påverkan.

Dävarande näringsministern framförde år 2004 i samband med att Förtroendekommissionens förslag diskuterades följande synpunkter: "Den statliga bolagssfären ska tillämpa nolltolerans när det gäller fusk, mygel, mutor och annat olagligt och oetiskt beteende. Inga företag i Sverige är så hårt granskade och påpassade som de statliga företagen. Utrymmet för felsteg är minimalt. Det är tufft, men också fullt rimligt. Det är den förväntan som det svenska folket har på de statliga bolagen. Och det svenska näringslivet behöver föredömen."<sup>34</sup>

Tjänstemän inom Näringsdepartementets enhet för statligt ägande framhåller emellertid att det inte finns anledning att särskilt i ägarstyrningen lyfta fram just korruption i det nationella perspektivet såsom viktigare än andra områden, som arbetsmiljö, arbetsgivarpolitik etc. Enligt Näringsdepartementets uppfattning begränsar aktiebolagslagen hur ingående regeringen kan styra aktiebolag i deras operativa verksamhet. Departementet menar att frågor om korruption i första hand är en fråga för bolagets styrelse och

En fråga ställdes vid ett departement om hur regeringen skulle kunna påverka bolag och myndigheter för att förstärka skyddet mot mutor och otillbörlig påverkan. Flera styrmöjligheter fanns, men det framhölls att det "slutligen är en fråga för den politiska nivån att prioritera".

Källa: granskning utförd av Riksrevisionen år 2006

<sup>33</sup> Finansdepartementets enhet "Budgetutveckling och styrning" samt "Enheten för statligt ägande", Näringsdepartementet.

<sup>34</sup> Källa: DN-debatt. "Kapital ska överföras till lyckade bolag", Dagens nyheter 27 maj 2004.

ledning. Näringsdepartementet anser att styrelserna enligt aktiebolagslagen ansvarar för att bolagen bedriver sin verksamhet enligt gällande lagstiftning. Enligt Näringsdepartementet finns det därför inte något behov av att särskilt reglera ansvaret för att skydda verksamheten mot korruption.

### 3.1.6 Stöd till myndigheterna

Inom statsförvaltningen finns idag några stödmyndigheter som verkar inom området skydd av tillgångar och kontroll. De är Ekonomistyrningsverket (ESV) och Kammarkollegiet, vilka båda sorterar under Finansdepartementet. De redovisningar som dessa myndigheter har lämnat under granskningen, med koppling till skydd mot mutor och otillbörlig påverkan, kan sammanfattas som följer.

Av en intervju med den ansvariga enheten vid ESV framgick att myndigheten 1999 svarade på ett regeringsuppdrag avseende ”tolkning och tillämpning av korruptionsbestämmelser vid representation” och att lämna ”förslag till reglering av representation”. ESV föreslog bl.a. att regeringen skulle uppdraga åt ESV att fastställa föreskrifter till verksförordningen samt att en myndighet borde utses att ge myndigheterna råd inom området. ESV fick emellertid inte något sådant uppdrag.

ESV rapporterade år 2004 till regeringen om en metod för att kontrollera efterlevnad av lagar och förordningar inom det förvaltningsadministrativa området. Som en förberedelse till ESV:s nya uppdrag om att ha en sammanhållande roll för internrevision i statsförvaltningen har myndigheten till regeringen återrapporterat om sambanden mellan intern styrning, intern kontroll och internrevision. Av redovisningen framgår att ESV helt inriktar sig mot styrinformationens kvalitet för regeringens uppföljning, prövning och budgetering av verksamheten. Ingenting i denna redovisning pekar mot att ESV ser som sin uppgift att stödja myndigheterna i frågan om styrning och intern kontroll enligt verksförordningens föreskrift att den ska utformas för att lagar och förordningar – brottsbalken när det gäller mutor och annan otillbörlig påverkan – följs i myndigheternas verksamhet. ESV har heller inte fått något uppdrag med sådan innebörd från Finansdepartementet, frånsett undantaget 1999.

Kammarkollegiet har helt inriktat sitt stöd till myndigheterna mot s.k. statiska risker och försäkringsbara skador<sup>35</sup>. Förtroenderisker är en del av s.k. dynamiska risker (exempelvis risk för korruption) och ingår inte, enligt myndighetens tolkning, i Kammarkollegiets uppgifter. Myndigheten hänvisar myndigheter

”Strängt taget kan man säga att myndighetschefens ansvar vad gäller s.k. dynamiska risker inte kan uttolkas av förordningen.”

Källa: intervju Kammarkollegiet 2006

<sup>35</sup> Av förordningen och dess förarbeten (SOU 1992:40) framgår att Kammarkollegiet ska verka inom två avgränsade riskområden. Dels avses risken för att en myndighets egendom skadas eller förloras, dels avses risken för att en myndighet ådrar sig skadeståndsskyldighet.

som önskar sådant stöd till utbildningar anordnade av Svenskt Näringsliv eller Företagsuniversitetet.

Finansdepartementet har heller inte sedan 1995 lämnat något uppdrag till myndigheten som avser riskhantering.

### 3.1.7 Riksrevisionens bedömning av regeringens normering

Vad gäller de statliga *myndigheterna* har regeringens företrädare i flera olika sammanhang varit tydliga med att riskerna för mutor och annan korruption bör minimeras och att varje myndighet måste ordna sin verksamhet så att det inte lämnas utrymme för korruption. Det finns dock, med undantag för vissa delar av Utrikesdepartementets område, inga regelverk eller andra anvisningar eller råd som närmare preciserar vad skyddet mot korruption bör innebära mer konkret. Det tycks inte heller som om det eventuella behovet av riskanalyser eller behovet av skydd mot korruption har tagits upp i några myndighetsinstruktioner eller på annat sätt. Under granskningen har inte heller framkommit att det idag pågår någon verksamhet inom Regeringskansliet för att åstadkomma någon tydligare reglering eller annan form av styrning för att klargöra behovet av eller förbättra skyddet mot korruption inom statliga myndigheter eller de statliga bolagen.

Vad gäller de *statliga bolagen* markerade den dåvarande näringsministern år 2004 att nolltolerans gäller för den statliga bolagssfären vad gäller mutor och annat olagligt och oetiskt beteende. De riktlinjer och policier som återfinns i den statliga ägarpolitiken hänvisar, när det gäller åtgärder mot korruption, till initiativet Globalt Ansvar. Genom detta initiativ vill regeringen uppmuntra svenska företag, privata såväl som statliga, att uppträda i enlighet med grundläggande internationella normer vad gäller bl.a. bekämpning av korruption. Sverige är således ansluten till den OECD-konvention vilken ger riktlinjer för multinationella företags förhållningssätt mot korruption och som involverar tjänstemän i andra länder. Denna konvention berör således en viktig men begränsad aspekt av korruption.

En annan sådan internationell norm är de tio principerna i FN:s Global Compact som, enligt regeringen, bör utgöra utgångspunkt för privata såväl som statliga företags arbete med "Corporate Social Responsibility" – företagens sociala ansvar. En av dessa principer gäller just korruption och säger "Företag bör motarbeta alla former av korruption, inklusive utpressning och bestickning".

Till skillnad mot vad som gäller för aspekterna jämställdhet, mångfald och friskare arbetsplatser utvecklar dock Regeringen inte närmare i Statens ägarpolitik eller i annat dokument vad de principer som gäller korruption konkret bör betyda för de statliga företagen.

Här bör också framhållas att de riktlinjer och principer som lyfts fram i regeringens ägarpolitik inte är aktiebolagsrättsligt giltiga annat än i de fall att en bolagsstämma beslutat att de skall gälla.

Riksrevisionen bedömer att det inte finns några rättsligt grundade hinder för att ge myndigheterna och de statliga bolagen vägledning eller direktiv för hur man mer konkret bör hantera skyddet mot korruption. Regeringsformen klargör att det är regeringen som har ansvaret för den exekutiva delen av statlig verksamhet samt har en rätt att reglera myndigheternas verksamhet.<sup>36</sup> I alla typer av myndighetsåtgärder frånsett myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som gäller tillämpning av lag,<sup>37</sup> kan regeringen ge myndigheterna direktiv och anvisningar som de är skyldiga att följa. Någon begränsning av regeringens rätt att styra myndigheten finns således inte när det gäller frågan om skydd mot korruption. Det handlar snarare om vad regeringen bedömer vara lämpligt att göra, inte vad den rättsligt får göra.

Syftet med regeringens åtgärder skulle vara att få en nivå på skyddet som närmar sig ambitionen i de uttalanden som gjorts av regeringens företrädare respektive intentionerna bakom de nämnda internationella normerna. Från bl.a. Näringsdepartementet har det dock framförts att de statliga bolagens styrelser enligt aktiebolagslagen ansvarar för att bolagen bedriver verksamheten enligt gällande lagstiftning, vilken ju bl.a. omfattar straffsanktioner mot muta och bestickning. Vidare framförs att det redan ingår i styrelsernas ansvar enligt lag att skydda sig mot korruption. Något behov att därutöver särskilt reglera eller tydliggöra detta skulle inte finnas. Det finns också en oro för att en konkretisering av vad skyddet mot korruption kräver skulle innebära en ineffektiv detaljstyrning. Riksrevisionen redovisar i avsnitt 3.6.3 sin bedömning av om det finns behov av ytterligare konkretisering av de regleringar som gäller skydd mot korruption.

## 3.2 Riskbedömningar inom myndigheter, bolag och departement

### 3.2.1 Riskanalyser

En förutsättning för beslut om åtgärder för att ta hand om en risk är att det finns en rimligt tydlig bild av risken, dess orsaker och vilka följder det kan få om en skada inträffar.

Regeringen har inte låtit utreda hur riskerna för korruption ser ut i Sverige. Däremot har myndigheter inom rättsväsendet, bl.a. Tullverket och

---

<sup>36</sup> 1 kap. 6 § jämfört med 11 kap 6 § regeringsformen.

<sup>37</sup> 11 kap. 7 § regeringsformen.



Kustbevakningen, i samarbete med Brå under 2005 på egna initiativ undersökt förekomsten av bl.a. korruption.<sup>38</sup> Brå har också i januari 2006 initierat en genomgång av ärenden vid Riksåklagarens korruptionsenhet för att kartlägga de mönster och strukturer som eventuellt kan utläsas av befintliga ärenden.

Transparency International (TI) redovisar en bedömning av att Sverige skulle tillhöra de sex minst korrumpade länderna i världen. Det bör därvid observeras att Transparency International därmed inte menar att korruption inte förekommer.

Av punkt 3.1.5 ovan framgår att den styrning som finns om riskbedömningar gör att myndigheterna främst hanterar de risker som avser personskador, miljöskador och tillträdesskydd. Dessa risker hanteras ofta på lägre chefsnivåer. Omkring en tiondel av alla myndigheter arbetar inte alls med riskanalyser.<sup>39</sup> Vare sig Ekonomistyrningsverket eller Kammarkollegiet har emellertid till uppgift att granska kvaliteten i de riskbedömningar som enligt myndigheterna görs eller ta reda på varför många myndigheter inte tillämpar förordningen om riskhantering.

De statliga bolagen arbetar med strategier för att deras affärs- mål ska kunna uppfyllas. Våra intervjuer visar emellertid att skydd mot korruption i form av mutor och annan otillbörlig påverkan sällan eller inte alls ingår i bolagens riskbedömningar. Riskbedömningar som inkluderar risker för mutor eller annan otillbörlig påverkan saknas även på styrelsenivå hos bolag med monopol som har stor ekonomisk betydelse för leverantörer på konkurrensutsatta marknader, såsom Apoteket AB och Svenska Spel AB. Före år 2000 fanns det inte heller på ledningsnivå i Systembolaget AB någon form av riskanalys.

För 2004 rapporterade 156 myndigheter att de genomförde någon form av riskbedömning enligt förordningen. Det fanns 68 myndigheter där man enligt svaret inte hade gjort en sådan bedömning eller endast delvis hade gjort den. Ekonomistyrningsverket och Kammarkollegiet har inte underlag för att kunna bedöma riskanalysernas kvalitet, utom i några fall där ESV ändrat myndighetens svar till att de inte hade gjort någon analys.

Källa: Kammarkollegiet

### 3.2.2 Riksrevisionens bedömning av området riskanalyser

Ett effektivt skydd mot korruption, bl.a. i form av mutor och annan otillbörlig påverkan, bör vara en viktig fråga för många myndigheter och bolag och särskilt de som kan anses vara riskutsatta. Frågan är viktig oavsett om man upptäckt fall av mutor eller inte.

Det kan konstateras att regeringen inte har tagit något initiativ för att utreda risker för och förekomst av korruption i statsförvaltningen. Inte heller har regeringen utrett hur statliga myndigheter och bolag ska skydda sin verksamhet.

<sup>38</sup> "Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner – Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration", BRÅ 2005:18.

<sup>39</sup> EA-värdering år 2005. ESV.

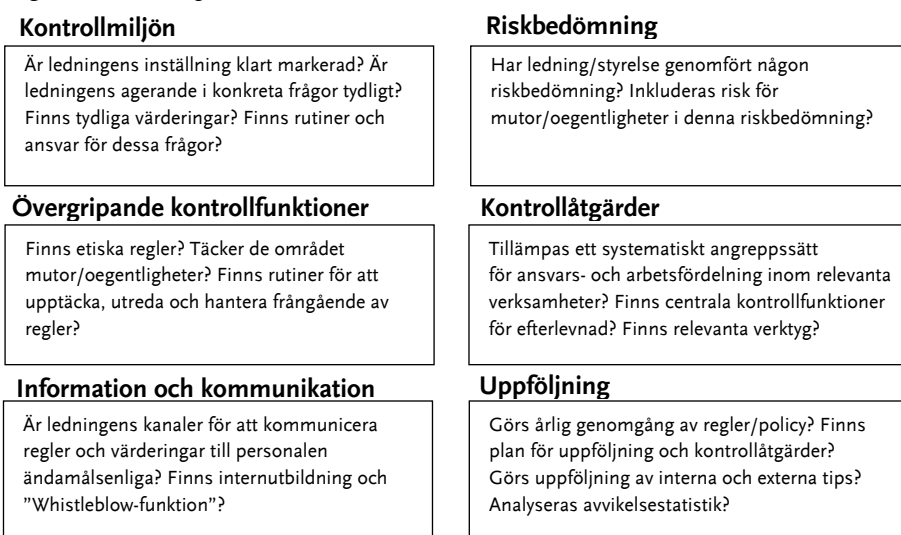
Företrädare för regeringen har gjort klart att risker för mutor och annan korruption bör minimeras. Granskningen visar, med något undantag, att ledningarna för de myndigheter och bolag som omfattats inte har genomfört systematiska eller samlade bedömningar av risker för korruption.

### 3.3 Bristande skydd mot korruption vid tre granskade organisationer

I detta avsnitt summerar vi de väsentligaste iakttagelserna från granskningarna av Apoteket AB (Apoteket), Banverket samt Läkemedelsförmånsnämnden (LFN). De tre granskningarna genomfördes och avrapporterades under år 2005<sup>40</sup>. En sammanfattning av granskningarna finns i bilaga 2<sup>41</sup>.

Riksrevisionen bedömer att ett antal förutsättningar måste vara uppfyllda om en organisation ska anses ha ett gott skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Detta har redovisats i kapitel 1. I nedanstående tabell framgår sammanfattningsvis de frågor som ställts i granskningarna (se avsnitt 1.5 ovan). Ett gott skydd mot mutor och otillbörlig påverkan förutsätter att tillfredsställande åtgärder genomförts inom var och en av följande delar. Riksrevisionens granskning har därför inriktats mot att bedöma om sådana åtgärder finns genomförda. Det är framför allt i de fyra första delarna av granskningsmodellen som skyddet brister.

**Figur 1.** Granskningsmodellens olika delar



<sup>40</sup> Rapport 2005:23 LFN, 2005:24 Apoteket, 2005:30 Banverket.

<sup>41</sup> De fall som i exempel- och faktarutor belyser iakttagelserna innefattar både statliga myndigheter eller bolag som ingått i granskningen liksom statliga myndigheter och bolag som inte har ingått i granskningen år 2005.

### 3.3.1 *Ledningarna har definierat kontrollmiljöer och har en etisk policy*

De tre granskningarna uppvisar till viss del gemensamma resultat avseende ledningarnas värderingar, etiska policy för leverantörskontakter och sätt att dokumentera dem. I alla tre fall hade ledningarna tagit fram dokument över etiska värderingar och utarbetat tydliga riktlinjer. Ledningarna har inte haft anledning att misstänka otillbörlig påverkan, fränsett enstaka undantagsfall. De ansåg att det varken var acceptabelt eller ens tänkbart att mutor skulle förekomma i deras organisation. Ledningarna fäste också stor vikt vid att deras strikt formulerade riktlinjer skulle efterlevas, vilket förmedlades både i arbetsplatsträffar och i dokument till de anställda. De tre organisationerna menade att ledningens värderingar tillsammans med organisationens kultur och integritet hos personalen utgjorde ett tillräckligt gott skydd mot otillbörlig påverkan.

Riksrevisionens bedömningar av de tre organisationernas värderings- system skiljde sig åt. För LFN:s del bedömdes myndigheten ha litat i för hög grad till en öppen arbetsmodell och personalens integritet och därför ha ett mindre tillfredsställande värderingssystem. Apoteket bedömdes ha utformat ett tillfredsställande värderingssystem, vilket främst var en följd av en större intern utredning och därefter genomförda åtgärder. Slutligen bedömdes Banverkets åtgärder vara mindre tillfredsställande eftersom ledningens värderingar inte bedömdes nå de mest riskutsatta delarna av verksamheten, nämligen det väsentliga antalet konsulter som arbetade med upphandling, projektledning eller arbetsledning inom Banverket.

Vid ett företag behandlades under 1990-talet frågan om oegentligheter ofta genom beslut om avsked, uppsägning eller särskild överenskommelse. Under en tvåårsperiod polisanmäldes inget av tre fall där anställda gjort sig skyldiga till stöld av varor eller kontanter. Argumentet mot polisanmälan var då att det var ett straff i sig att mista anställningen samt att polisanmälan kunde leda till negativ publicitet genom att det kunde visa sig att "säkerhetsrutiner" inte följdes och att detta inte upptäckts av chefer på olika nivåer". Åtal väcktes flera år senare mot andra anställda för mutbrott.

*Källa: en granskning utförd av Riksrevisionen år 2004*

### 3.3.2 *Riskbedömningar har inte innefattat risk för korruption*

En systematisk analys av riskerna för mutor och otillbörlig påverkan utgör den väsentliga grunden för åtgärder. Givetvis är det då nödvändigt dels att det är organisationers ledning som gör bedömningen, dels att en sådan riskbedömning omfattar alla andra väsentliga risker för att organisationen ska nå sina mål. En sådan riskbedömning kan leda till bedömningen att eventuellt förekommande fall av korruption skulle kunna hota förtroendet för myndigheten eller bolaget hos allmänheten och statsmakterna. I så fall blir det naturligt att granska hur man har skyddat sig för denna risk och att överväga vilka eventuellt ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att ge verksamheten ett bra skydd mot mutor och otillbörlig påverkan.

En representant för ett läkemedelsföretag svarade på en fråga om vad det skulle innebära om företaget fick ett avslag på en ansökan om subvention av ett läkemedel. Representanten svarade att om företagets produkt skulle tas ur subventionen så skulle det få två konsekvenser. Dels skulle försäljningen i Sverige bli noll i försäljning jämfört med omkring 20 miljoner, dels kunde det "smitta av sig" i Europa eftersom Europas prismyndigheter bevakar varandras beslut.

*Källa: en granskning utförd av Riksrevisionen år 2005*

Apoteket hade inte genomfört riskanalys och riskbedömning på styrelse- eller ledningsnivå för att tillse att verksamheten hade god intern kontroll. Bedömningar om risk för mutbrott hanterades inte sedan våren 2004 på styrelse- eller ledningsnivå i bolaget. Däremot genomförde säkerhetsenheten vid bolaget riskanalyser för vissa delar av verksamheten varvid emellertid risker för otillbörlig påverkan behandlades i marginell omfattning.

Enligt myndigheternas rapportering i den s.k. EA-värderingen hade LFN inte genomfört en aktuell riskanalys medan Banverket rapporterade att den var genomförd. Granskningarna visade emellertid att vare sig LFN eller Banverket hade genomfört någon riskanalys som inkluderade mutor eller andra former av otillbörlig påverkan.

Banverket hade genomfört begränsade analyser avseende arbetsmiljö, miljöhot och fysisk säkerhet samt odokumenterade bedömningar avseende risker vid upphandling och konsultkontakter.

### 3.3.3 *Brister fanns i övergripande kontrollfunktioner*

Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter också att det finns genomtänkta och sammanhängande riktlinjer och regler samt ansvarsfördelning och rutiner för att upptäcka om reglerna inte följs.

Ingen av de granskade verksamheterna hade utformat rutiner för att säkerställa att de regler man bestämt i praktiken fungerade och efterlevdes. Ledningarna fick helt enkelt utgå ifrån att reglerna följdes. I de tre organisationerna var det chefsorganisationens ansvar att föra en diskussion med de anställda om tillåtna och otillåtna leverantörskontakter och se till att reglerna följdes.

En chef svarade på en fråga att han inte visste om organisationens etiska regler följdes av personalen. Ledningen hade inte gjort någon systematisk uppföljning av att reglerna efterlevdes. Det hade diskuterats om att införa en uppföljning men ingen ansvarig hade utsetts.

Banverket liksom Apoteket saknade ett sammanhållet regelverk som fokuserade på mutor och annan otillbörlig påverkan. För Apotekets del saknades dessutom interna riktlinjer eller kopplingar mellan riktlinjer inom områdena resor, jäv och bisysslor, som samtliga har beröringspunkter med området otillbörlig påverkan. Motsvarande regelverk för jäv och bisysslor var emellertid väl utvecklade vid LFN.

Riksrevisionen bedömde sammantaget att de tre verksamheterna hade gjort åtgärder för styrning genom regler som var otillräckliga.

*Källa: en granskning utförd av Riksrevisionen år 2005*

### 3.3.4 Kontrollåtgärder – en oklar ansvars- och arbetsfördelning

Om man ska uppnå ett bra skydd mot korruption så förutsätter det att en organisation tillämpar ett systematiskt angreppssätt för att kunna uppnå en god ansvars- och arbetsfördelning i riskutsatta verksamheter och processer.

När det gäller LFN:s beslut om subventioner av läkemedel bedömde Riksrevisionen att det fanns brister i den ansvarsfördelning som behövs för att kontrollera regelefterlevnad. I stort sett samtliga intervjuade ansåg att handläggarens bedömningar var svåra att förstå med olika tolkningsmöjligheter enligt gällande beslutskriterier. Underlagen för besluten granskades inte heller i efterhand av chef eller annan befattningshavare. Riksrevisionen bedömde att det inte var tillräckligt att underlagen hanterades vid en gemensam beredning före beslutet.

Inte heller Banverket tillämpade en god ansvarsfördelning i riskutsatta verksamheter och processer. Myndigheten anställde i förhållandevis stor omfattning inhyrda upphandlare som i sin tur upphandlade andra konsulter åt myndigheten. Dessa upphandlade konsulter genomförde i väsentliga projekt verksamheten i upp till två eller tre underliggande nivåer. Någon möjlighet till kontroll av de underliggande nivåerna avseende otillbörlig påverkan fanns inte i praktiken med de rutiner och organisationsformer som tillämpades.

Frånsett processer för receptbelagda läkemedel visade granskningen av Apoteket på en otillfredsställande arbetsfördelning och kontroll i flertalet verksamhetsdelar. Sådana brister gällde Apotekets beslut av stor ekonomisk betydelse för leverantörer om bolagets anskaffning och försäljning av receptfria läkemedel och handelsvaror, inköp för koncernens egen förvaltning samt systemförvaltningen för verksamhetsstyrande IT-system.

Bolaget hade för dessa verksamhetsdelar inte utvecklat en tillräcklig arbetsfördelning och beslutsordning. Dokumentation över viktiga beslut i flera processer var knapphändig eller saknades. Utsedda systemförvaltare kunde utan kontroll av annan person genomföra programändringar i styrande IT-system. Riksrevisionen bedömde sammantaget att arbetsfördelningen i Apoteket var otillfredsställande relativt kraven på ett gott skydd mot otillbörlig påverkan. I organisationen fanns det möjligheter för en ensam tjänsteman att, utan medverkan av annan med kompetens och insyn i handläggningen, bereda avgörande beslut. Beslutet kunde avse avtal med ett ekonomiskt värde för en leverantör på upp till flera hundra miljoner kronor.

För att väsentligt öka möjligheten att uppmärksamma eventuellt förekommande otillbörlig påverkan, så bör det finnas en kontrollorganisation,

En anställd vid Skatteverket dömdes för mutbrott och grovt tjänstefel. Tjänstemannen hade systematiskt gjort felaktiga registreringar i folkbokförings-systemet. Han hade också erhållit ersättning för detta från mäklare av s.k. svarta hyreslägenheter. Tjänstemannens förfarande utgjorde en del av illegal handel med hyresrätter.

Källa: Åklagarmyndigheten  
Riksenheten mot korruption

Vid en granskning av upphandlingsdokumentation visade det sig att en inhyrd projektledare hade deltagit i en upphandling av en handläggare från sitt eget företag. Projektledaren hade signerat bedömningen av offerterna och därmed betygsatt sin egen arbetsgivare i sin egenskap av projektledare vid myndigheten.

Källa: en granskning av  
Riksrevisionen år 2005

fristående från linjeorganisationen. En sådan bör ha ett ansvar och relevanta verktyg för att kontrollera om det finns indikationer eller misstankar om otillbörlig påverkan samt med uppdrag att utreda eventuella indikationer.

Vid en granskning av en upphandlingsrutin konstaterades att protokoll i flera fall saknades från anbudsöppningen. Anbudens ekonomiska villkor hade i andra fall inte signerats av dem som öppnade anbudet. Eftersom tiden från att anbudet öppnades till dess att de registrerades kunde ta en till tre veckor fanns det under denna tid möjlighet att byta ut delar av anbudet efter det att de inkommit. Det saknades en efterkontroll av att allt dokumenterades och att de anbud som öppnades stämde med de som skulle prövas.

*Källa: en granskning av Riksrevisionen år 2005*

Även om det finns flera kontrollenheter inom Apoteket så har ingen ålagts ett ansvar för att utforma kontroller inom området mutor och otillbörlig påverkan. Vare sig enheten för ekonomi- och affärscontrolling, säkerhetsenheten eller enheten för kvalitetskontroll har ålagts att kontrollera och rapportera eventuella avvikelser från riktlinjer för leverantörskontakter. Därmed fanns det heller inga verktyg utvecklade för en sådan kontroll.

Banverkets internrevision bedriver verksamhet på ledningens uppdrag men har inte särskilt uttalade uppgifter inom området otillbörlig påverkan. Myndigheten har inte byggt upp en särskild kontrollorganisation som är fristående från linjeverksamheten eller skaffat verktyg för att söka efter indikationer på mutor eller otillbörlig påverkan.

Inte heller LFN har någon organisatorisk kontrollfunktion eller gör någon strukturerad systematisk efterkontroll av fattade beslut trots att registerdata innehåller relevant information som skulle kunna utnyttjas.

Sammantaget konstaterade Riksrevisionen att det vid de tre granskade verksamheterna inte förekom någon form av organiserad efterkontroll för att förhindra, försvåra eller upptäcka otillbörlig påverkan.

### 3.3.5 Varför brister skyddet?

De granskade bolags- och myndighetscheferna delade Riksrevisionens bedömning att verksamheterna är utsatta för risk för mutor och otillbörlig påverkan beroende på verksamhetens karaktär. Man har också försökt etablera en värdegemenskap i organisationerna genom regler som tillsammans med en hög tilltro till personalens integritet förväntades skapa ett tillräckligt skydd i organisationens verksamhet. Ledningarna har också uppfattat skyddet som tillräckligt antingen genom att inga eller undantagsvisa konkreta indikationer på otillbörlig påverkan framkommit under lång tid. Några ytterligare åtgärder för att skydda verksamheten mot mutor och annan otillbörlig påverkan hade man därför inte vidtagit.

Ingen av de granskade ledningarna hade genomfört någon riskanalys på övergripande nivå som inkluderade risken för korruption i form av exempelvis mutor och annan otillbörlig påverkan. Uppfattningen var att sådana analyser främst avsåg risker för miljöskador, personskador och förlust av tillgångar. Därför hade man också delegerat riskanalysen längre ned i organisationen. Detta förklarar varför inte risken för ett skadat förtroende

kom att behandlas. Inte heller uppmärksammade ledningarna om arbetsfördelning och existerande kontroller svarade mot den situation man hade.

### 3.4 Iakttagelser rörande andra myndigheter och bolag

Sex andra myndighets- och bolagschefer intervjuades om sina uppfattningar om skydd mot mutor och otillbörlig påverkan. Synen på området liksom de skyddsåtgärder som vidtagits är likartade inom dessa organisationer.

Ledningarna angav att de ser allvarigt på denna typ av problem. Förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan är oacceptabel, och det finns behov av att vara mycket restriktiv inom detta område. Tre av myndigheterna bedömde risken för otillbörlig påverkan vara stor. De intervjuade menade att man från ledningens sida söker inskräpa vikten av att hålla sig till de givna etiska förhållningssätt som ledningen kommunicerat via policy, ledningsbrev, kommunikation på intranät och genom utbildning. Ledningarna hänvisade generellt till olika typer av regelsamlingar som man ansåg ska ge en bild av vad som förväntas av den enskilde anställde.

”Intresset på detta område svänger över tiden likt en sinuskurva”. Ledningen ansåg att det finns risk för slapphet om ingen pratar om det.

*Källa: en generaldirektör år 2006*

När det gäller riskanalyser är bilden ungefär densamma hos samtliga intervjuade organisationer. Fem av sex myndigheter hade inrapporterat till ESV att myndigheten genomför riskanalyser medan en myndighet inte hade genomfört sådan. Organisationerna genomför riskanalyser, men dessa fokuserar på mer traditionella risker i form av fysisk säkerhet. Det gäller normalt risk för stöld, brand, IT-säkerhet m.m. Inte heller det bolag (Svenska Spel) som genomför årliga riskanalyser på ledningsnivå inkluderade enligt ledningen risken för mutor i analysen. I flertalet fall bedömde ledningen att det finns risk för mutor och annan otillbörlig påverkan. Undantaget Systembolaget AB, och under en begränsad period Apoteket AB, så har dock inte någon av de organisationer Riksrevisionen haft kontakt med genomfört riskanalyserna på ledningsnivå, som innefattat risk för mutor och annan otillbörlig påverkan.

Det finns normalt ett regelverk, även om detta har en skiftande kvalitet vid jämförelse mellan organisationerna i denna del. Gemensamt är att man ger introduktionsutbildningar där det i flertalet organisationer finns ett avsnitt som fokuserar på etik och moral. Ansvar för att reglerna följs ligger normalt på cheferna för respektive decentraliserade verksamhet. I de fall som det utsetts någon ansvarig för uppföljning av regelverkets tillämpning är det chefsjuristen som givits detta ansvar.

När det gäller kontrollåtgärder är bilden helt entydig. Frånsett Systembolaget AB har de aktuella organisationerna inte skapat ett system för kontrollaktiviteter där målet är att motverka förekomst av, eller upptäcka mutor eller

annan otillbörlig påverkan. Kontroller görs inom ramen för traditionell ekonomistyrning. Andra kontrollaktiviteter finns som mer avser kvalitetsuppföljningar. I de flesta fall saknas någon enhet som utsetts att ha kontrollansvar eller också ingår det i viss utsträckning ingår i internrevisionens uppgift. Detta innebär att det inte heller finns verktyg eller metoder exempelvis för analyser för att upptäcka eventuell otillbörlig påverkan.

Genomgående finns det ett mönster mellan de första intervjuerna, som gjordes med de tre granskade myndigheternas/bolagens ledningsgrupper och de motsvarande intervjuerna, som gjordes med de kompletterande ledningsgrupperna. Den övergripande bilden är sammanfattningsvis likartad vad det gäller kontrollmiljö, riskanalyser och kontroll. Vissa skillnader finns, men intrycket är att myndigheter och bolag i stort sett har samma bedömningar av riskerna och hur en organisation behöver skydda sig.

Sedan man efter år 2000 upptäckte misstänkta mutor vid Systembolaget har ledningen genomfört åtskilliga åtgärder för att motverka, upptäcka och förhindra en eventuell förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan. Bland de mera väsentliga åtgärderna kan nämnas:

- omorganisation av butiksorganisationen med en systematisk arbetsfördelningsprincip,
- införande av en internkontrollfunktion,
- införande av en analysgrupp med verktyg för att upptäcka avvikande försäljningsbeteenden,
- nya inköpsvillkor för leverantörer som inkluderar regler för kontakter mellan leverantörer och anställda vid Systembolaget,
- utbildning i hela organisationen om en reviderad policy med riktlinjer,
- ISO-certifiering av hela varuförsörjningskedjan,
- införande av en centralt styrd funktion för varuexponering,
- inrättande av en funktion med rapportering av riskanalyser till bolagets styrelse,
- permanentning av en s.k. whistle-blow funktion med möjlighet för anställda till anonym rapportering om misstankar om otillbörlig påverkan.

Flertalet av Systembolagets åtgärder kan ha samma syfte och motsvarar de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat i sina granskningar till LFN, Banverket och Apoteket att genomföra. Införande av ytterligare åtgärder pågår fortfarande.

En skillnad mellan granskade organisationer och andra intervjuade myndigheter och bolag framgår också när uppföljande intervjuer gjorts av de tre granskade myndigheternas/bolagens ledningsgrupper. Samtliga tre ledningsgrupper anger att det finns utrymme för en hel del förbättringsåtgärder.



De tre ledningsgrupperna instämmer delvis i Riksrevisionens slutsatser. På Banverket har arbetet redan inletts med att omorganisera upphandlingsverksamheten samt att ta fram riskanalyser. Apotekets ledning har för sin styrelse redovisat flera åtgärder som behöver vidtas och LFN vidtar också vissa åtgärder. Övriga myndigheter och bolag, fränsett Systembolaget AB, ansåg inte vid intervjuerna att det fanns behov av åtgärder.

### 3.5 Riksrevisionens bedömning av skyddet vid granskade myndigheter och bolag

Riksrevisionens bedömer att skyddet mot mutor eller otillbörlig påverkan i de tre granskade organisationerna överensstämmer eller är likartat på följande punkter:

#### **Ledningens policy**

Tydliga etisk policy och riktlinjer fanns, och ledningarna ansåg att det inte var acceptabelt att mutor skulle förekomma. Ledningarna ansåg vidare att deras formulerade värderingar tillsammans med organisationens kultur utgjorde ett gott skydd. Det var därför inte tänkbart att mutor skulle förekomma i deras organisation.

#### **Bedömning av risker**

Ingen av de granskade organisationerna hade genomfört en riskanalys på ledningsnivå som inkluderade risker för mutor eller annan otillbörlig påverkan för att tillse att verksamheten hade en god kontroll. Däremot fanns vanligen begränsade analyser på lägre nivåer avseende exempelvis miljöhot, arbetsmiljö och personsäkerhet.

#### **Uppföljning av riktlinjer**

Ingen av de granskade organisationerna hade genomfört någon systematisk uppföljning eller utformat rutiner för kontroll av att de regler man bestämt efterlevdes och fungerade väl i praktiken. Ledningarna ansåg att det var ett ansvar för linjechefer att se till att reglerna följdes, men de visste inte om reglerna fungerade.

#### **Ansvars- och arbetsfördelning**

I de tre organisationerna fanns otillfredsställande ansvars- och arbetsfördelning i beredningen av beslut med stor ekonomisk betydelse för leverantörer. I viktiga beslutsprocesser var ofta en ensam handläggare den enda som hade tillräcklig kompetens och insyn i det underlag som låg till grund för beslutet. Det gjordes oftast ingen efterkontroll av beslutens underlag.

### **Kontrollfunktioner**

Ingen av de granskade organisationerna hade organiserat någon kontrollfunktion som var fristående från linjeorganisationen. De hade därför inte heller utvecklat relevanta verktyg för att kontrollera och övervaka om det fanns indikationer på otillbörlig påverkan.

**En orsak till ovan nämnda brister är** att ledningarna inte har bedömt risken för att utsättas för den typ av korruption som mutor innebär och därmed inte granskat om verksamheten har ett tillräckligt skydd ställt mot denna risk.

Det finns en uppfattning bland de myndighets- och bolagschefer som intervjuats att man har en god intern kontroll i sin organisation och att denna är tillräcklig. Skyddet mot korruption har dock betydande brister. Detta gäller helt klart de tre organisationer som granskats. De kompletterande intervjuer som gjorts inom andra myndigheter och bolag tyder på att det saknas tillräckliga åtgärder för att skydda verksamheten även hos dem. Bland åtta olika organisationer finns det likheter i den inställning som ledningen har till frågan om skydd mot mutor samt att den bedömde hittillsvarande åtgärder som tillräckliga. De tre granskade organisationerna beslöt emellertid efter granskningen att vidta åtgärder för att förbättra skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Ledningen för ett bolag som drabbats i större utsträckning av dessa problem har en annan inställning till frågan än myndigheter och bolag som inte analyserat riskerna och har vidtagit åtskilliga åtgärder för att förbättra skyddet. än de fem andra organisationerna som intervjuades av Riksrevisionen.

## **3.6 Ledningarnas bedömning av lämpliga åtgärder**

Samtliga nio intervjuade myndighets- och bolagschefer tillfrågades om något skulle behöva förtydligas i regeringens styrning för att staten skulle få ett gott skydd. Frågorna preciserades till att avse regeringens riktlinjer till ledningar, krav på myndigheter och bolag om en god intern kontroll samt om hur stödet till myndigheter borde förbättras. Ledningarnas uppfattningar skiljde sig åt beroende på om organisationen granskats av Riksrevisionen eller inte.

### **3.6.1 Ledningarna för de tre granskade organisationerna**

Efter avslutad granskning genomfördes uppföljande intervjuer med ledningarna. Ledningarna vid myndigheterna ansåg att flera lagar och förordningar innehöll delar som påverkade hur myndigheterna skulle hantera sitt

skydd mot korruption. De menade att sådana författningar var verksförordningen, förvaltningslagen, lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument samt riskhanteringsförordningen.

Det framkom därvid att två av ledningarna inte ansett att regeringen särskilt tydligt visat på ledningens ansvar för att säkerställa en god intern kontroll avseende denna typ av risker. Ledningarna menade att regeringen inte har utfärdat någon särskild policy eller riktlinje där mutor och otillbörlig påverkan speciellt har tagits upp. Det finns heller ingenting i regleringsbrevet, jämfört med t.ex. jämställdhet, som ju särskilt ska återrapporteras. Regeringen borde vara tydligare med att det ska arbetas med att motverka korruption och att det inte ska förekomma någon korruption. Departementen har inte heller i de årliga dialogerna tagit upp denna fråga. En av ledningarna ansåg att sådan styrning inte heller borde behövas.

Vad det gäller det granskade bolaget är det verksamhetsavtalet med staten och den därvid reglerade ensamrätten till försäljning som är styrande samt Svensk kod för bolagsstyrning som innehåller riktlinjer för intern kontroll. Verksamhetsavtalet pekar ut kravet på producentneutralitet, vilket hör samman med detta bolags ensamrätt på marknaden.

Verksamhetsavtalet behandlar emellertid inget specifikt om frågor som rör mutor, otillbörlig påverkan eller hur bolaget ska skydda sig mot detta. Ledningen ansåg inte att det i övrigt finns dokument som definierar ägarens styrning avseende skydd mot korruption. Det finns inget särskilt styrdokument, och man kan inte finna några skrivningar om mutor och korruption i något annat dokument. Inte heller hade ägarförvaltningen i de årliga ägardialogerna tagit upp denna fråga. Ägarförvaltningen ansågs inte heller ha varit särskilt tydlig med att tala om vilka krav som aktiebolagslagen ställer på ett statligt bolag avseende god intern kontroll.

De granskade myndigheterna ansåg att regeringen tydligare skulle kunna markera i förordning vad det gäller myndigheters ansvar för att motverka korruption. Ändring av verksförordningen bör utredas om det tydligare än i dag kan framgå vad som förväntas av en myndighetsledning.

”Regeringens regler är ofta dimmiga och oprecisa. De är svåra för en myndighet att bryta ner till handfasta regler och rutiner även om det kan finnas ganska enkla regler vad det gäller gåvor, representation m.m. Regeringskansliet tycks inte vara medvetet om riskerna och problemen med att skydda verksamheten. Tolkningen av vad förvaltningslagen innebär vad det gäller korruption är en oplöjd mark.”

Källa: en generaldirektör år 2005

### 3.6.2 Ledningarna för sex andra myndigheter och bolag

Ledningarna för de myndigheter som inte granskats var mer tveksamma till om kraven på myndighetsledning skulle behöva förtydligas. Flera myndighetschefer ansåg att verksförordningen är en tillräcklig om än otydlig förordning. Brottsbalken, förvaltningslagen och verksförordningen ger sammantag-

na ett tillräckligt stöd och att det i övrigt är upp till myndigheten att ordna skyddet.

Flera myndighetschefer framhöll att regeringen i stället skulle kunna utnyttja andra styrmedel för att förbättra skyddet, t.ex. att regeringen skulle kunna ställa återrapporteringskrav i regleringsbrevet, varvid myndigheten ska återredovisa sina åtgärder för att förbättra skyddet. Det framhölls också att myndighetens instruktion är ett starkt styrinstrument som skulle kunna användas.

Bolagscheferna har i stort likartade bedömningar. För bolag utan ägardirektiv skulle regeringen i den statliga ägarpolitiken kunna ange hur bolagen ska hantera frågan. Ytterligare en väg som nämnts är att i verksamhetsavtal med staten, för bolag med krav på konkurrensneutralitet, infoga skrivning om ansvaret för ett fungerande skydd. En bolagschef anger att regeringen i sitt ägardirektiv till dem skulle kunna ange att uppdraget innefattar skydd mot olika typer av korruption och otillbörlig påverkan samt kräva att bolagen i ägardialog ska kunna redovisa vilka åtgärder som man vidtagit för att bygga hållbara system för skydd mot otillbörlig påverkan och mutor. Ledningen för ett bolag, Systembolaget, ansåg det tveksamt om regeringen skulle kunna göra något för att tydliggöra bolagens ansvar. Systembolaget har å andra sidan genom egna erfarenheter under en flerårig process vidtagit huvuddelen av de åtgärder som krävs för att förbättra skyddet.

### 3.6.3 Riksrevisionens bedömning av behovet av styrning

Frågan om korruption i statlig verksamhet liksom frågan om att skydda verksamheterna från korruption är i någon bemärkelse ny i Sverige. Det finns en bild av att problemet inte varit särskilt stort i vårt land, inte minst genom de årliga mätningar och bedömningar som görs av Transparency International. Sverige kommer normalt högt upp på listan av studerade länder, vilket betyder att problemet med korruption bedöms vara litet i relation till vad som gäller i andra länder. Riksrevisionen bedömer att det finns insikter om problemet men att det i praktiken gjorts förhållandevis lite för att verkligheten bygga ett skydd. Riksrevisionen har funnit att en del åtgärder är motiverade beroende på bristande skydd, otillräcklig kunskap om riskernas omfattning samt oklarhet om vad som egentligen faller på ledningens bord när det gäller ansvar för att bygga ett skydd mot korruption.

Mot bakgrund av att myndigheter och bolag inte uppfattar vilka krav som gäller så finns det skäl att regeringen ger tydligare vägledning för ledningarnas prioriteringar av åtgärder. Ledningarna som omfattades av granskningen anvisar flera tänkbara vägar för regeringen att precisera sina krav på en myndighets- respektive bolagsledning. Riksrevisionen bedömer att det även finns andra myndighets- och bolagschefer som efterfrågar att

regeringen tydliggör sina krav på hur ledningarna ska skydda statlig verksamhet mot korruption.

En ökad reglering bör normalt undvikas. Riksrevisionen bedömer dock att skyddet mot korruption väsentligt måste förbättras. Det handlar ytterst om allmänhetens förtroende för myndigheternas förvaltning och för statlig affärsverksamhet. Man kan därmed knappast överdriva betydelsen av åtgärder som säkrar förtroendet för myndigheterna och bolagen.

Riskerna för förtroendeskada kan i detta fall göra det nödvändigt att regeringen överväger en tydligare reglering och därmed en mer uttalad styrning av myndigheter och bolag. När det gäller myndigheter kan detta ske genom exempelvis förordning och återrapporteringskrav. För bolagen kan det vara frågan om bl.a. ägardirektiv och återrapporteringskrav inom ramen för regeringens rätt att styra statliga myndigheter och bolag.

Regeringen konstaterade för mer än tio år sedan att omfattningen av den ekonomiska brottsligheten var komplex och att uppföljningssystemen var otillräckliga.<sup>42</sup> Samhället skulle då vidta åtgärder som i stort minskade den ekonomiska brottsligheten genom att förebygga, upptäcka samt utreda och lagföra ekonomisk brottslighet. Risken att bli upptäckt behövde ökas för den som begår ekonomiska brott. För myndigheterna skulle kampen mot den ekonomiska brottsligheten vara en prioriterad verksamhet. Regeringen ansåg också att statsmakernas hade en central uppgift som var att bl.a. lagstifta om myndigheternas kontrollbefogenheter, näringsidkares och bolagsorgans ansvar och uppgifter, uppgiftsskyldighet i samband med penningtvätt, brottsutredning, handläggning av brottmål samt straff och sanktioner mot ekonomisk brottslighet.

Enligt Riksrevisionens uppfattning är korruption nära förbunden med annan ekonomisk brottslighet och regeringens slutsatser från år 1995 äger fortfarande giltighet. För att idag öka möjligheterna att bekämpa korruption måste myndigheterna prioritera åtgärder som gör att de i högre grad förebygger, upptäcker, utreder och lagför korruption och försök till bestickning. Riksrevisionens rekommendationer om åtgärder redovisas i kapitel 4 nedan. Åtgärderna syftar till att förbättra skyddet mot korruption vid statliga myndigheter och bolag.

---

<sup>42</sup> Prop. 1994/95:217. Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.



## 4 Riksrevisionens sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om man i statlig verksamhet har beaktat och vidtagit åtgärder för att hantera de risker som finns för korruption i form av mutor och annan otillbörlig påverkan. Granskningen har inriktats på verksamheter där beslut fattas som har stor ekonomisk eller annan betydelse för ett företag eller för en fysisk person. Granskningen har innefattat relativt få myndigheter och bolag. Dessa har valts därför att de beroende på verksamhetens karaktär kan vara utsatta för risk för mutor och annan otillbörlig påverkan. Granskningen omfattade i ett första skede ett statligt bolag och två myndigheter samt intervjuer med representanter för Regeringskansliet. På basis av iakttagelser som därvid har gjorts har därefter kompletterande intervjuer gjorts med ledningen för ytterligare två bolag och fyra myndigheter.

### 4.1 Sammanfattande slutsatser

Regeringen och den högsta ledningen inom berörda departement har markerat att det inte är acceptabelt att det förekommer mutor eller annan otillbörlig påverkan i staten.

Det finns en insikt inom Regeringskansliet, myndigheterna och bolagen om att mutor och annan otillbörlig påverkan kan finnas och att det är ett allvarligt problem om detta skulle förekomma. Flertalet av de intervjuade personerna bedömer dock riskerna som låga i den egna organisationen. Med ett par undantag har inte ledningen i de organisationer som ingått i granskningen genomfört riskanalyser som innefattat risk för mutor och annan otillbörlig påverkan. Riksrevisionen har inte heller kunnat finna att Regeringskansliet gjort någon analys av risker i statlig verksamhet. Inte heller har det gjorts någon systematisk bedömning av hur vanligt förekommande denna typ av korruption är.

Regeringsformen klargör att det är regeringen som har ansvaret för den exekutiva delen av statlig verksamhet samt har en rätt att reglera myndigheternas verksamhet. I alla typer av myndighetsåtgärder, frånsett myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som gäller tillämpning av lag, kan regeringen ge myndigheterna direktiv och anvisningar som de är skyldiga att följa. Någon begränsning av regeringens rätt att styra en myndighet finns således inte när det gäller frågan om skydd mot korruption. Det hand-

lar snarare om vad regeringen bedömer vara lämpligt att göra, inte vad den rättsligt får göra.

De grundläggande reglerna för de statliga bolagen finns i aktiebolagslagen. Lagen ger utrymme för många olika typer av ägarinflytande. Ägarförvaltningen kan påverka hur ett bolag sköts bland annat genom formella beslut på bolagsstämman, beslut om styrelse, ägardirektiv, eventuellt verksamhetsavtal eller ägarpolicy. Frågan om sådan styrning ska utnyttjas vad gäller bolagens skydd mot korruption är således även här en fråga om bedömning av vad som är lämpligt.

Riksrevisionen drar följande slutsatser av de iakttagelser som gjorts i granskningen:

- Skyddet mot korruption har betydande brister. Detta gäller de tre organisationer som granskats. Det bör dock framhållas att dessa organisationer efter granskningen vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra sitt skydd.
- Det finns en uppfattning bland de myndighets- och bolagschefer som granskats att man har en tillräckligt god intern kontroll i sin organisation. De kompletterande intervjuer som gjorts inom andra myndigheter och bolag tyder på att det med något undantag även för dessa verksamheter saknas tillräckliga åtgärder för att skydda verksamheten. Systembolaget AB har dock vidtagit åtskilliga åtgärder för att förbättra sitt skydd.
- Lagstiftningen är tydlig när det gäller korruption. Grundlagen ställer krav på att myndigheter iakttar saklighet och opartiskhet. Myndighetsledning har ett ansvar för att intern styrning och kontroll är utformad så att lagar och förordningar följs. I den svenska bolagskodens regler för bolagsstyrning, som i tillämpliga delar ska följas i statliga bolag, klargörs också att det är styrelsens uppgift att bl.a. se till att det finns en tillfredsställande kontroll av bolagets efterlevnad av lagar och andra regler för bolagets verksamhet. Inget av dessa regelverk är dock mer precist när det gäller hur en myndighet eller ett bolag ska hantera risken för korruption.
- Regeringen och regeringsföreträdare har i olika sammanhang uttalat att det inte får förekomma mutor och har i vissa avseenden varit aktiv i frågan om skyddet mot korruption. Regeringen har därvid arbetat för att korruption inte ska tolereras i näringslivet, men har inte utöver vad som gjorts inom UD bedrivit motsvarande arbete gällande den statliga verksamheten. Till skillnad mot vad som gäller för exempelvis aspekterna jämställdhet och mångfald utvecklar dock Regeringen inte närmare i Statens ägarpolitik eller i annat dokument vad de principer som gäller korruption konkret bör betyda för de statliga företagen.



- Regeringens åtgärder för att skydda myndigheterna mot korruption är i stort sett obefintliga. Varken förordning eller andra styrmedel såsom instruktioner tydliggör att myndighetschefer har ett ansvar för att skydda verksamheten mot mutor och annan otillbörlig påverkan, så att denna typ av brottslig och förtroendeskadande verksamhet kan upptäckas, utredas och åtgärdas. Det är inte heller tydligt vad som gäller beträffande styrelsernas ansvar för att säkerställa att mutor och annan otillbörlig påverkan inte ska förekomma.
- Avsaknaden av riskanalyser och åtgärder från regeringens sida får som konsekvens att myndigheterna och bolagen inte vidtar tillräckliga åtgärder för att skydda verksamheterna.
- Regeringen har inte givit någon myndighet eller annan organisation i uppdrag att lämna stöd till myndigheternas och de statliga bolagens arbete med att bygga effektiva skydd mot korruption. Inte heller de stödmyndigheter som arbetar inom närliggande områden, som intern kontroll och riskhantering, har fått något uppdrag eller på eget initiativ lämnat något stöd för hur de statliga myndigheterna och bolagen ska skydda verksamheten.
- De myndigheter och bolag som har omfattats av granskningen har med få undantag inte uppfattat att ett arbete med att bygga effektiva skydd mot korruption har någon prioritet. De har därmed inte heller utvecklat metoder och organisation för att skydda verksamheten.

**Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att frågan om korruption i statlig verksamhet liksom frågan om att skydda verksamheterna från korruption i någon bemärkelse är ny i Sverige. Sett i ett internationellt perspektiv är Sverige relativt förskonat från korruption. Samtidigt är det känt att korruption förekommer. Korruption på det statliga området innebär förtroendeskada för den svenska välfärdsstaten och det demokratiska systemet. Regeringen, ledningar och styrelser för myndigheter och statliga bolag har ett ansvar för att styrning och kontroll är utformad så att lagar och förordningar följs och att korruption inte förekommer.**

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

En ökad reglering bör normalt undvikas. Regeringens åtgärder för att skydda myndigheterna och bolagen mot korruption är för allmänt hållna.

Flera myndigheter och bolag har inte uppfattat att det finns ett krav på att verksamheten har ett bra skydd. Riksrevisionens bedömning är därför att risken för förtroendeskada gör det nödvändigt att överväga en tydligare reglering och mer uttalad styrning.

## 4.2 Riksrevisionens rekommendationer

*Riksrevisionen rekommenderar sammanfattningsvis regeringen att förtydliga kravet på att statliga myndigheter och bolag ges ett tillfredsställande skydd mot korruption.*

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att överväga:

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

# Bilaga 1. Förteckning över genomförda intervjuer

## **Statssekreterare**

Katinka Hort	Finansdepartementet
Sven-Eric Söder	Näringsdepartementet
Lars Olof Lindgren	för Utrikesdepartementet

## **Myndighetschefer**

Ann-Christine Tauberman	Generaldirektör Läkemedelsförmånsnämnden
Per-Olof Granbom	Generaldirektör Banverket
Gunnar Holmgren	Generaldirektör Försvarets materielverk
Janna Valik	Generaldirektör Migrationsverket
Kenth Pettersson	Generaldirektör Arbetsmiljöverket
Karin Starrin	Generaldirektör Tullverket

## **Bolagschefer**

Stefan Carlsson	Vd Apoteket AB
Jesper Kärrbrink	Vd Svenska Spel AB
Anitra Steen	Vd Systembolaget AB

## **Departementstjänstemän**

Birgitta Nygren	Ambassadör, Utrikesdepartementet
Elenore Kanter	Dep.sekr. Utrikesdepartementet
Jonas Iversen	Ämnesråd, Näringsdepartementet
Magnus Corell	Rättssakkunnig, Justitiedepartementet
Mattias Larsson	Rättssakkunnig, Justitiedepartementet
Perti Nordman	Dep.råd, Finansdepartementet
Bengt Nordqvist	Chefsjurist, Förvaltningsavdelningen
Henrik Lundström	Bolagsförvaltare Apoteket AB, Socialdep.
Anne Nilsson	Myndighetsförvaltare LFN, Socialdep.
Ingvar Löfstrand	Juridiska kansliet, Socialdep.
Ulrika Ternby	Juridiska kansliet, Socialdep.

## **Stödmyndigheter**

Enheten för intern styrning, ESV: Maria Rydbeck, Tomas Kjerf samt Bengt Anderson  
Kammarkollegiet, Karlstad: Gunnar Larsson, Thomas Wallin samt Bo Palmqvist



## Bilaga 2. Sammanfattningar av granskningar vid Läkemedelsförmånsnämnden, Apoteket AB samt Banverket

### De tre granskningarna

Myndigheter och statliga bolag förutsätts ha en styrning från ledningarnas sida samt generella och specifika kontrollåtgärder för att förebygga och i förekommande fall upptäcka korruptiva beteenden. Förekomst av korruption riskerar att negativt påverka allmänhetens förtroende för statlig affärsverksamhet och myndigheternas förvaltning. Riksrevisionen har mot bakgrund av detta granskat skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan vid några statliga myndigheter och bolag. Läkemedelsförmånsnämnden (LFN), Apoteket AB (Apoteket) samt Banverket är de myndigheter och bolag som valts för denna granskning.

Verksamheten vid granskade myndigheter och bolag kännetecknas av att de beroende på verksamhetens art kan ha en relativt hög risk för förekomst av mutor, bestickning och annan form av otillbörlig påverkan. Ett sådant riskområde utgör verksamheter som upphandlar varor eller tjänster med stort ekonomiskt värde och har någon form av försäljningsmonopol. Andra riskområden är myndigheter med stor investeringsverksamhet och delegerat beslutsfattande, verksamheter med beslut om tillstånd eller subventioner till företag eller deras produkter liksom myndigheter som fattar beslut av stort ekonomiskt värde för enskilda.

Riksrevisionen har använt samma frågeställning för de myndigheter och bolag som har granskats. Granskningen inriktades mot att besvara följande revisionsfråga:

- Har ledningen säkerställt att myndigheten/företaget har en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten?

Granskningarna avrapporterades under 2005 i promemoriorna "Skydd mot mutor, Läkemedelsförmånsnämnden", "Skydd mot mutor, Apoteket AB" samt "Skydd mot mutor, Banverket".<sup>43</sup> Bilagan utgör en sammanfattning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer från de tre granskningarna.

---

<sup>43</sup> Riksrevisionens rapporter 2005:23 LFN, 2005:24 Apoteket AB samt 2005:30 Banverket.

## Läkemedelsförmånsnämnden

Läkemedelsförmånsnämnden (LFN) är en liten myndighet med ca 25 anställda och en budget på omkring 60 miljoner kronor per år. LFN:s beslut om vilka läkemedel som ska subventioneras har emellertid ofta en mycket stor ekonomisk betydelse för läkemedelsindustrin. Totalt uppgår den statliga subventionen till 18 miljarder kronor per år. Ett beslut om läkemedelssubvention kan vara avgörande för om en producent eller ett läkemedel kan konkurrera i Sverige eller inte.

### LFN har inte ett tillräckligt gott skydd mot mutor

Kontrollverksamheten vid LFN har successivt utvecklats under den tid myndigheten verkat. I denna granskningsrapport bedömer Riksrevisionen kontrollverksamhetens sammantagna effektivitet. Detta görs utifrån de sex områdena kontrollmiljö, riskbedömningar, övergripande kontrollfunktioner, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning.

När det gäller *kontrollmiljön* bedömer Riksrevisionen att denna utifrån formella utgångspunkter kan anses vara god vid myndigheten, men ledningen kommunicerar inte tydligt sina värderingar kopplat till risken för påverkan. Regelsamlingar med relevant innehåll finns, och deras innehåll kommuniceras till personal och omvärld, men ledningen ger samtidigt signaler internt om att det inte är troligt att någon typ av otillbörlig påverkan skulle kunna tänkas förekomma. Riksrevisionen bedömer att LFN underskattat riskerna i verksamheten samt i alltför hög grad satt sin tillit till den öppna arbetsmodellens kontrollerande funktion samt integriteten hos personal och nämndledamöter.

När det gäller *riskbedömningar* anser Riksrevisionen att det finns ett betydande utrymme för förbättringar vid LFN. Det handlar om nytänkande, utveckling och ett allmänt höjt medvetande om riskerna för otillbörlig påverkan vid myndigheten. För närvarande har i stort sett endast fysisk säkerhet – exempelvis brand, stöld m.m. – analyserats utifrån ett risktänkande vid myndigheten. LFN anser att vare sig förordning om statliga myndigheters riskhantering eller Kammarkollegiets anvisningar ger myndigheten tillräckligt stöd rörande riskanalyser. Avsaknaden av sådant stöd ändrar emellertid inte på myndighetsledningens ansvar för att verksamheten med avseende på risken för otillbörlig påverkan i myndighetens beslut eftersom en sådan påverkan kan hindra myndighetens möjligheter att uppnå sina mål.

När det gäller *övergripande kontrollfunktioner* bedömer Riksrevisionen att det finns utrymme för förbättringar. De interna regelverken täcker

betydande delar av de riskutsatta områdena och har delvis god kvalitet. Emellertid finns det brister vad gäller sådan ansvarsfördelning som behövs för att kontrollera regelefterlevnad. Handläggning och beredning av ärenden sker visserligen på ett sådant sätt att den ger viss insyn och en viss grad av kontroll. Den arbetsfördelningsmodell som tillämpas utgör därmed en god utgångspunkt för att komma till rätta med dessa brister genom ytterligare kontrollinriktade åtgärder. Sådana kompletterande åtgärder är särskilt angelägna för hälsoekonomernas verksamhet, som Riksrevisionen bedömer riskerar utgöra en strategisk måltavla för påverkan från leverantörer.

När det gäller *kontrollåtgärder* bedömer Riksrevisionen att det i stort sett saknas sådana åtgärder. Det är allvarligt att en myndighet som genom sina beslut om rätt till subventioner, i storleksordningen 18 miljarder svenska kronor varje år, inte har någon typ av systematisk kontroll av bindningar mellan företag och anställda/ledamöter, vid sidan av de jävsförhållanden och innehav av finansiella instrument som ska uppges. Myndigheten analyserar inte heller genom registerbearbetningar beslutsmonster uppdelade på handläggare, konstellationer av sådana eller nämndledamöter.

När det gäller *information och kommunikation* bedömer Riksrevisionen att det finns brister i myndighetens sätt att informera om vilka regler och rutiner som gäller och att även bolagen bör ges en bättre bild av dels processens gång och olika delar, dels vilka förhållningssätt som är acceptabla.

När det gäller *uppföljning* av regelefterlevnad och regelverkets genomslag saknas det rutiner för att följa upp och säkerställa regelefterlevnad. Den praktiserade metoden att hålla frågan levande genom att ta upp dessa frågeställningar vid olika tillfällen är inte en tillräcklig metod om ambitionen är att skydda organisationen mot otillbörlig påverkan.

*Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att myndighetens sammantagna åtgärder för att skapa ett skydd mot mutor och otillbörlig påverkan inte står i paritet med den risksituation som myndigheten befinner sig i.*

Det finns ett behov av åtgärder från myndighetens sida. Ett gott skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan förutsätter att alla de olika delarna – kontrollmiljö, riskbedömningar, övergripande kontrollfunktioner, kontrollåtgärder, kommunikation och information samt uppföljning – finns på plats och att varje del håller en god kvalitet.

### **Riksrevisionens rekommendationer**

LFN bör skapa goda förutsättningar för att detta arbete kan genomföras och att det sedan kan etableras en intern kontroll som bättre motsvarar riskerna med den aktuella verksamheten. De åtgärder som genomförs bör både inriktas på att förebygga otillbörlig påverkan genom en god kontrollmiljö och kommunikation till personal och läkemedelsföretag och att upptäcka avsteg från regler genom

sammanhängande övergripande kontroller – eventuellt med kontrollfunktion – och uppföljningsverktyg för kontroll av regelefterlevnad.

LFN har påpekat att det inte finns ett regelverk som normerar utformning av intern kontroll i här granskat avseende samt att verksamheten bedrivs i en liten organisation med en budget på endast 60 miljoner kronor. Riksrevisionen menar i stället att det relevanta förhållandet gäller att ett fåtal tjänstemän vid en myndighet fattar beslut som innebär subventioner till ett värde av 18 miljarder kronor per år. Det är därför väsentligt att myndighetsledningen har en hög ambition vad gäller den interna kontrollen i verksamheten.

Riksrevisionen rekommenderar LFN att

- på ett tydligare sätt kommunicera vilka disciplinära åtgärder som olika typer av regelöverträdelser leder till. Det är lämpligt både att upprätta ett regelverk och att samtidigt kommunicera att otillbörliga försök att påverka nämndens beslut är oacceptabla och förenade med stor risk för upptäckt. Det är olämpligt att utgå ifrån att ingen skulle kunna tänkas bryta mot uppsatta regler,
- utan dröjsmål göra en riskanalys och sedan utforma en kontrollmiljö med vidhängande kontrollfunktioner som står i paritet med riskanalysen och de faktiska riskförhållanden som råder i verksamheten,
- göra en översyn av arbetsfördelningen i handläggningen för att säkerställa att mer än en farmaceut respektive hälsoekonom prövar sakinnehållet i underlagen till nämndens beslut,
- utveckla en kontrollfunktion där beslut dokumenteras och struktureras på ett sådant sätt att det i efterhand blir möjligt att granska besluten utifrån ett kontrollperspektiv. Vidare bör kontrollfunktionen vara känd såväl internt som externt. Exakt hur kontrollerna går till eller vilken typ av data som används bör dock inte vara känt,
- analysera om det finns ett behov av utbildning, som syftar till att motverka otillbörlig påverkan, och i så fall planera och genomföra en sådan för berörd personal.

## Apoteket AB

Apoteket AB (Apoteket) är ett stort statligt bolag med ensamrätt att sälja läkemedel i en rikstäckande organisation och med en omsättning på cirka 34 miljarder kronor. Verksamheten har karaktär av att utgöra den enda försäljningsorganisationen för produkter av mycket stort ekonomiskt intresse för leverantörer.

*På många punkter saknar Apoteket AB ett tillfredsställande skydd mot mutor och otillbörlig påverkan.*



Riksrevisionen bedömer att den väsentliga del av Apotekets verksamhet som avser receptbelagda läkemedel har ett tillfredsställande skydd mot mutor och otillbörlig påverkan. För flera andra verksamhetsdelar bedömer Riksrevisionen att Apotekets sammantagna åtgärder för att skapa ett skydd mot mutor och otillbörlig påverkan inte står i paritet med den risksituation som bolaget befinner sig i. Det finns ett behov av åtgärder i flera avseenden. Ett gott skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan förutsätter att alla de olika delarna – kontrollmiljö, riskbedömningar, övergripande kontrollfunktioner, kontrollåtgärder, kommunikation och information samt uppföljning – finns på plats och att varje del håller en god kvalitet.

Styrelsen och bolagsledningen har inte genomfört bedömningar av risker i verksamheten. Apoteket har inte heller tillfredsställande ordnat övergripande kontrollfunktioner. Det saknas bl.a. övergripande struktur för en ansvarsfördelning som kan motverka och förhindra oegentligheter inom korruptionsområdet liksom rutiner för att följa upp att interna regler följs. Inte heller finns det ett organisatoriskt ansvar fördelat för att granska och kontrollera att skyddet mot mutor och otillbörlig påverkan fungerar.

Varken för receptfria läkemedel inom Apotekets verksamhet eller för övriga handelsvaror, som dotterbolaget Adara AB ansvarar för, har ledningarna utvecklat en tillfredsställande arbetsfördelning, dokumenterad beslutsordning eller infört kontrollåtgärder som sammantagna skulle leda till ett tillfredsställande skydd mot otillbörlig påverkan. Även verksamheten för inköp av varor och tjänster för Apotekets interna förvaltning har i nämnda avseenden sådana brister att den inte bedöms vara tillfredsställande.

### **Riksrevisionens rekommendationer**

Bolagets styrelse och ledning bör etablera en intern kontroll som bättre motsvarar riskerna i den aktuella verksamheten. De åtgärder som bör göras bör främst avse att upptäcka avsteg från regler genom sammanhängande övergripande kontroller, inrättande av uppföljningsansvar för en kontrollfunktion samt utveckling av uppföljningsverktyg för kontroll av regelefterlevnad. Av särskild betydelse är att bolaget utvecklar ett övergripande synsätt på arbetsfördelningskontroller som medför att flera kompetenta personer har sakkompetens, insyn och godkänner de väsentliga besluten.

Riksrevisionen rekommenderar bolagsledningarna i Apoteket och Adara att

- göra en riskanalys och sedan utforma en kontrollmiljö med vidhängande kontrollfunktioner för att hantera de risker för bl.a. mutor och otillbörlig påverkan med hänsyn till de faktiska riskförhållanden som identifieras i verksamheten,

- införa en strategisk arbetsfördelningsmodell som kan tillämpas för förändringar inom flera riskutsatta delfunktioner, exempelvis för beslut avseende sortimentsexponering, leverantörsväl, inköpsverksamhet och systemförändringar. Vidare bör det för alla väsentliga funktioner kontrolleras att processerna utformas så att beslut dokumenteras och struktureras för att det i efterhand ska vara möjligt att granska besluten ur ett kontrollperspektiv,
- utveckla och kommunicera interna riktlinjer avseende resor, bisysslor och jäv med kopplingar till riktlinjer för leverantörskontakter,
- antingen utveckla en ny kontrollfunktion eller lägga ett odelat ansvar på någon av de befintliga för att kontrollera regelefterlevnad avseende leverantörsrelationer. Vidare bör denna kontrollfunktion ha utvecklade analysverktyg,
- införa en systematisk uppföljning av introduktions- och internutbildning för att därigenom säkerställa att all personal har delgivits ledningens värderingar oavsett när man anställdes. Med hänsyn till den omfattande verksamheten och dess betydelse för samhället bör Apoteket ha en fortlöpande utbildning för personalen om ämnet mutor och bestickning.

Ovan redovisade rekommendationer avser styrelsen och bolagsledningens nivå. Inom flera avdelningars och delfunktioners verksamhet rekommenderar dessutom Riksrevisionen att bolagsledningen initierar detaljerade åtgärder som avser brister inom dessa funktioner. Sådana åtgärder bör göras rörande uppföljning av de lokala apotekens kunddialoger, lagerstyrning och sortimentsändringar. Processerna inom Adara AB, inköpsverksamheten och IT-förvaltningen bör också ses över vad gäller åtgärder för skydd mot otillbörlig påverkan.

## Banverket

Banverket har ett samlat ansvar för järnvägstransportsystemet i Sverige. Detta betyder att Banverket ansvarar för drift, underhåll och om- och tillbyggnad av järnväg, kapacitetstilldelning och trafikledning. En stor del av verksamheten utförs av upphandlad extern kompetens. Upphandlingsverksamheten är omfattande och uppgår till ca 10 miljarder kronor per år. Myndighetens beslutade upphandlingar har stort ekonomiskt värde och betyder mycket för dem som inkommer med anbud. Myndigheten är ofta en dominerande kund för leverantören. Inköpsorganisationen är dessutom decentraliserad. Detta har varit de viktigaste motiven för att Banverket valts för denna granskning.

*Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att Banverket inte i tillräcklig utsträckning har skyddat sig mot risker för mutor och annan otillbörlig påverkan. Banverkets ledning har underskattat riskerna samtidigt som den överskattat effektiviteten i de åtgärder som man vidtagit för att skydda verksamheten.*

Banverkets ledning har klart deklarerat att förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan ska motverkas, dock tenderar ledningen att betona vissa mindre allvarliga aktiviteter på bekostnad av mer allvarliga sådana. Ledningen är inte tillräckligt tydlig och effektiv i sitt sammantagna arbete med att etablera en ändamålsenlig kontrollmiljö vid myndigheten. Bland annat är det en brist att riskutsatta delar av verksamheten inte nås av information och policy gällande Banverkets syn på hur förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan bör motverkas.

Banverket har inte gjort någon formell riskbedömning som innefattar risken för mutor och annan otillbörlig påverkan. Mot bakgrund av den omfattning som den riskutsatta upphandlingsverksamheten har får detta anses allvarligt. Avsaknaden av en riskbedömning minskar sannolikheten att myndigheten ska kunna bygga ett effektivt skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

Riksrevisionen bedömer att Banverket har organiserat verksamheten på ett sätt som förefaller olämpligt i de riskutsatta delar som gäller upphandling. Myndigheten har använt konsulter som upphandlare i förhållandevis stor utsträckning. Samtidigt bemannas de upphandlade projekten ofta med projektledare, delprojektledare och byggledare som underkonsulter. Anlitandet av konsulter sker i stor omfattning, men någon möjlighet till kontroll av de underliggande nivåerna av inhyrda konsulter finns i praktiken inte med de rutiner och organisationsformer som är på plats i dag. Risken är därmed stor att eventuella korsvisa gynnanden och andra otillbörliga beteenden inte upptäcks.

Riksrevisionen har iakttagit ett antal situationer inom upphandlingsverksamheten som visar att myndighetens kontrollfunktioner inte fungerar tillräckligt bra. Riksrevisionens substansgranskning visar att bristande kontrollsystem kan medföra att en inhyrd konsult kan arbeta med upphandling åt Banverket och samtidigt representera en extern avtalsslutande part för leverans av andra typer av tjänster till Banverket, exempelvis projekterings-tjänster. Ledningen har haft kännedom om att konsultberoendet varit stort i verksamheterna men har inte byggt upp en kontrollverksamhet som står i paritet med risken detta innebär.

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i Banverkets skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan på samtliga sex områden som granskats.

### **Riksrevisionens rekommendationer**

Riksrevisionen rekommenderar att Banverkets styrelse och ledning utan onödig tidsutdräkt vidtar åtgärder för att skapa en avvägd balans mellan risk och kontrollorganisation i verksamheten. Åtgärderna bör i första hand fokusera på organisation och bemanning av de team som upphandlar tjänster åt Banverket. Vidare bör en effektiv kontrollorganisation byggas upp.

Riksrevisionen rekommenderar att Banverkets ledning överväger att

- göra en riskanalys och låta denna utgöra utgångspunkt för utvecklingen av den interna kontroll med syfte att motverka förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan,
- strama upp kontrollmiljön så att även mer allvarliga former av oegentligheter innefattas och tydliggörs i regler och etiska program m.m. Ledningen bör på ett tydligare sätt sprida kunskap om var farorna finns i detta avseende,
- skapa rutiner och verktyg för att säkerställa att reglerna som tar sikte på att skapa ett skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan efterlevs,
- göra en genomgång av arbetsorganisationen utifrån resultaten av den riskbedömning som gjorts. Organisationen bör formos med beaktande av de iakttagelser som gjorts där mängden konsulter och risker för gynnanden och beroenden finns,
- omförhandla kontrakt med personal som varit inhyrd under lång tid,
- bygga upp en ändamålsenlig kontrollorganisation skiljd från linjeverksamheten,
- säkerställa att alla delar av verksamheterna omfattas av information som gäller mutor och annan otillbörlig påverkan samt även bygga upp rutiner och arbetsformer för en effektiv och i verksamheten integrerad uppföljning.

## Bilaga 3. COSO-modellen

För mer än tio år sedan gav den amerikanska organisationen The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) ut skriften Internal Control – Integrated Framework. Syftet var att bistå företag och andra organisationer att förbättra sitt interna kontrollsystem. Detta regel- eller ramverk har sedan dess omsatts och operationaliserats i policy och regler hos tusentals företag runt om i världen. COSO uppdaterade detta regelverk i september 2004 och publicerade det i Enterprise Risk Management – Integrated Framework. I denna senare version har man vidgat frågeställningarna och tagit till sig erfarenheterna från senare tids olika typer av oegentligheter m.m.

Riksrevisionen har använt den senare versionen för att utveckla och anpassa de olika kriterierna till vad som är relevant för svenska myndigheter och bolag när skydd mot mutor och annan typ av otillbörlig påverkan granskas. De olika kriterierna kan delas in i sex olika frågeområden. Det gäller kontrollmiljö, riskbedömning, övergripande kontrollåtgärder, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning.

- Ledningen för myndigheten eller bolaget ska genom olika åtgärder skapa en ändamålsenlig kontrollmiljö. Med en god kontrollmiljö menas att ledningen för en organisation har en klart uttalad inställning och ett konsekvent agerande i fråga om mutor, gåvor, leverantörs- eller klient-kontakter. Ledningens värderingar i dessa avseenden bör entydigt kunna uttolkas av dokument och beslut i konkreta frågor.
- Ledningen ska göra en riskbedömning eller riskanalys. Denna bör inkludera risken för förekomst av mutbrott och andra oegentligheter som kan hota myndighetens möjligheter att nå sina mål. Utgångspunkten för myndighetens arbete på detta område ska vara den s.k. riskhanteringsförfordningen (förordning 1995:1300 om statliga myndigheters riskhantering).
- Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns genomtänkta och sammanhängande riktlinjer, regler samt rutiner och kontroller av efterlevnad.
- För att kunna motverka och upptäcka förekomst av mutbrott och andra oegentligheter bör en organisation säkerställa att man har en lämplig arbets- och ansvarsfördelning.
- En god internkontroll avseende risk för otillbörlig påverkan ska säkerställa att olika kanaler används av ledningen för att effektivt kommunicera alla regler och tillämpningar till personalen.



## Bilaga 4. Översiktlig riskanalys avseende statliga verksamheter

### Översiktlig riskanalys avseende statliga verksamheter med anledning av 2003 års uppmärksammade oegentligheter inom Systembolaget

En arbetspromemoria utförd på uppdrag av Riksrevisionen

Inregia Performance AB  
Staffan Ivarsson  
2004-02-15

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	3
1.1	Bakgrund .....	3
1.2	Uppdraget .....	3
1.3	Genomförande .....	3
<b>2</b>	<b>Kartläggning av riskområden</b> .....	5
2.1	Justitiedepartementet .....	5
2.2	Utrikesdepartementet .....	6
2.2.1	SIDA .....	6
2.2.2	Inspektionen för strategiska produkter (ISP) .....	6
2.3	Försvarsdepartementet .....	7
2.4	Socialdepartementet .....	8
2.4.1	Försäkringskassorna .....	8
2.4.2	Apoteket .....	9
2.4.3	Läkemedelsförmånsnämnden .....	10
2.4.4	Läkemedelsverket .....	10
2.5	Finansdepartementet .....	11
2.5.1	Lotteriinspektionen .....	11
2.6	Utbildningsdepartementet .....	11
2.7	Jordbruksdepartementet .....	11
2.7.1	Jordbruksverket .....	11
2.7.2	Livsmedelsverket .....	12
2.7.3	Fiskeriverket .....	12
2.8	Kulturdepartementet .....	12
2.9	Miljödepartementet .....	13
2.9.1	Kemikalieinspektionen .....	13
2.10	Näringsdepartementet .....	13
2.10.1	Arbetsmarknadsverket .....	13
2.10.2	ALMI .....	14
2.10.3	Lernia .....	14
2.10.4	Rikstrafiken .....	15
2.10.4	Posten .....	15
2.10.5	Banverket .....	15
2.10.6	Vägverket .....	16
2.10.7	Post & Telestyrelsen .....	16
2.10.8	Svenska Spel .....	17
2.10.9	Vin & Sprit samt Systembolaget .....	18
2.10.10	Svenska Kraftnät .....	18
2.11	Riksdagen .....	18
2.11.1	Riksbanken .....	19
<b>3</b>	<b>Urval av riskområden eller verksamheter</b> .....	21



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

På uppdrag av Riksrevisor Kjell Larsson skall funktionen för Bolag och särskild granskning (BSG) inhämta kunskap om och följa de åtgärder som direkt berörda departement samt styrelser, bolagsledning och revisorer har vidtagit och vidtar med anledning av framkomna uppgifter om otillbörlig påverkan och eventuella oegentligheter kopplade till verksamheterna vid Systembolaget AB samt vid V&S Vin & Sprit AB. BSG bör också bedöma om denna insats bör utvidgas till att avse även andra statliga bolag. Baserat på den insamlade informationen skall BSG bedöma om det finns anledning för Riksrevisionen att göra en granskning av bolagen.

## 1.2 Uppdraget

I Riksrevisionens offertförfrågan anges följande vad gäller inriktning och genomförande av det aktuella uppdraget:

1. En översiktlig analys över vilka statliga myndigheter, affärsdrivande verk eller bolag som har staten som ägare eller med ett dominerande statligt inflytande och samtidigt uppfyller ett eller flera av de kriterier som anges i punkt 3.
2. De granskningsobjekt som ska bedömas vara kvalificerade för att eventuellt granskas kännetecknas av att de har leverantörer som arbetar i konkurrens och har en eller flera av följande egenskaper:
  - De organisationer som upphandlar varor eller tjänster med stort ekonomiskt värde och genom sin ställning har ett monopol eller oligopol.
  - De är den enda ingången till slutliga kunder genom att de också exponerar varor eller tjänster för slutkunderna
  - De är större organisationer med en relativt stor omslutning och försäljning eller konstruktions-/investeringsverksamhet.
  - De har en inköpsorganisation med delegerade befogenheter
3. Fokus i de granskningsobjekt som eventuellt kan bli föremål för granskning är förekomsten av brister i intern styrning och kontroll relaterade till korruptiva problem, som kan leda till att uppsatta målsättningar inte uppnås. Primärt rör detta affärsrisken vad gäller förlust av good will för affärsdrivande myndighet men även vad det gäller myndigheter förlust för ägaren staten genom att oekonomiska lösningar väljs.
4. Uppdraget ska resultera i en förteckning över vilka bolag/myndigheter som bedöms uppfylla dessa kriterier. Dessutom ska motiv för att de uppfyller kriterierna framgå av redovisningen samt kortfattat ingå en beskrivning om hur anskaffningsverksamheten är organiserad och i vilken utsträckning den kan vara exponerad för leverantörspåverkan och vilka varu-/tjänstegrupper.

## 1.3 Metod och genomförande

Uppdraget har sammanfattningsvis genomförts genom en systematisk genomgång av de statliga aktörer som kvalificeras i enlighet med de uppställda kriterierna i offertförfrågan. Arbetet har getts dels ett utförandeperspektiv, dels ett explorativt perspektiv. Detta betyder att

arbetet i första hand har lett till att ovan beskrivna punkter besvarats, men också att vissa angränsande frågeställningar kunnat belysas.

Utgångspunkten är att det gäller statligt ägda verksamheter med ett statligt dominerande inflytande enligt punkt 1 i uppdragsbeskrivningen ovan. Detta betyder att arbetet inledningsvis fokuserats på att översiktligt titta igenom det statliga åtagandet i Sverige. Detta har skett genom studier av Budgetpropositionen samt andra tillgängliga dokument. Genom sökningar på Internet har vidare information sökts och inhämtats.

När detta gjorts genomfördes en systematisk genomgång av verksamheterna i syfte att lista de som också kvalificerar för minst ett av de tilläggsriterier som definierats i uppdragsbeskrivningen.

Uppdraget har genomförts av seniorkonsulten Staffan Ivarsson.

## 2 Kartläggning av riskområden

Uppdraget att finna riskområden eller verksamheter på det statliga området är vitt formulerat och gäller i stort sett vilken typ av verksamhet som helst, givet att det är av betydande omfattning. Vi tolkar det senare som att det bör gälla verksamheter där omslutningen uppgår till minimum 100 miljoner kronor eller mer.

I redovisningen kommer det att framgå att upphandling i sig står i centrum vid denna typ av kartläggning och analys. Det är inledningsvis därför viktigt att begrunda volymerna samt hur sådan går till i den statliga förvaltningen.

Totalt handlar staten varor och tjänster för mellan 70 och 80 miljarder kronor per år, varav köp på ramavtalen utgör mer än 6 mdkr. För att åstadkomma besparingar för staten utfärdade regeringen 1998 en förordning som gäller för myndigheter under regeringen, d v s för de civila myndigheterna, försvarsmakten och de affärsdrivande verken.

Tolv ramavtalsansvariga myndigheter ingår idag tillsammans i den samverkan över myndighetsgränserna som kallas den statliga inköpssamordningen. Kompetens inom staten görs genom detta samarbete tillgänglig för alla myndigheter. Syftet är att effektivisera den statliga inköpsverksamheten och därigenom spara pengar.

Förhållandet att det finns ramavtal – upphandlade av olika myndigheter och som gäller hela det statliga myndighetsområdet – innebär att de upphandlande situationerna görs enklare, men inte att de grundläggande riskerna för missbruk och fusk försvinner. Istället är det andra förhållanden i de miljöer där upphandling sker som avgör risken för oegentligheter.

I detta kapitel ges en lista av verksamheter eller organisationer där man i mindre eller större grad kan anse att det finns skäl att genomföra granskningar utifrån de kriterier som getts ovan. Ibland har verksamheterna sådan karaktär att de inte direkt kan listas utifrån kriterierna, men där offertförfrågans andemening ändå gör det påkallat att ta med dem i denna del. I kapitel 3 ges sedan en kortfattad lista som är enkel att härleda utifrån de aktuella kriterierna. Man kan säga att denna redovisningsform ger en bild av ett landskap där det finns skäl att göra insatser. Ett exempel på hur kriterierna kan tolkas för att fånga in andemeningen är det kriterium som anger att det ska finnas en decentraliserad upphandlingsfunktion. Tanken med detta är att man ska komma ut i "kapillärerna" för att se om det utvecklats korruptiva beteenden mellan personal och entreprenörer. Samma typ av band kan skapas eller knytas om man har en centralt organiserad tillsynsfunktion – som Lotteriinspektionen – om det samtidigt är så att kontrollanterna får behålla sina klienter under lång tid.

### 2.1 Justitiedepartementet

På Justitiedepartementets område finns två myndigheter som skulle kunna anses kvalificera utifrån de aktuella urvalskriterierna för denna kartläggning. Det gäller Kriminalvårdsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen med respektive länsvisa eller i övrigt decentraliserade verksamheter. Båda verksamheterna har en betydande omslutning och kännetecknas av att de har både en decentraliserad verksamhet och upphandlande funktioner. Båda verksamhetsområdena är stora upphandlare av tjänster och har det gemensamt att de uppfattas som prestigekunder hos leverantörerna. Det senare förhållande kan motivera att granskning av den upphandlande verksamheten görs i dessa organisationer.

Här är det i första hand de decentraliserade länspolismyndigheterna som bör komma i fråga. Rikspolisstyrelsen har via den statliga inköpssamordningen handlat upp ramavtal gällande bilar mm. När det gäller inköp av exempelvis bilar står ofta stora summor pengar på spel, och det är naturligtvis viktigt att fokusera just dessa affärstillfällen.

Polisen kan -- i utvidgad mening -- anses uppfylla kriterierna då den upphandlande verksamheten är stor, men den är inte av monopol- eller oligopolkaraktär. Däremot är förhållandet att Polisen utgör "prestigekund" viktigt i sammanhanget. Det finns anledning att tro att leverantören är beredd att göra betydande ansträngningar eller satsningar i syfte att få Polisen att använda deras bilar, varor eller dylikt i den tjänsteutövande verksamheten.

## 2.2 Utrikesdepartementet

Inom utrikesdepartementets verksamhetsområde bedömer vi i synerhet att *Sida* - med dess framskjutna position inom upphandling av tjänster - uppfyller några av urvalskriterierna som fastslagits för denna kartläggning. Även *Inspektionen för strategiska produkter* (ISP) innehar, genom sin kontrollerande funktion, vissa egenskaper som i detta sammanhang är kritiska.

### 2.2.1 SIDA

Sida svarar för merparten av Sveriges bidrag till det internationella utvecklingssamarbetet, vilket medför att myndigheten är en av Sveriges största upphandlare av tjänster med koppling till ekonomisk, institutionell och teknisk utveckling. En förhållandevis stor del av Sidas budget går följaktligen till konsultarvoden. Riksdagens revisorer har dock nyligen uppmärksammat en rad brister i samband med Sidas upphandling av konsulter. Den främsta kritiken riktades mot att upphandlingen inte följer den upphandlingspolicy som utarbetats av myndigheten. Upphandlingsprocessen inom myndigheten är dessutom dåligt kartlagd, något som försvåras av att Sidas system och registerinformation inte ger någon möjlighet att ta fram information om hur stor del av upphandlingen som gjorts av mottagarna själva liksom vilken upphandlingsprocedur som använts. Detta, i kombination med ett stort inslag av decentralisering, aktualiserar behovet av en närmare granskning.

Vidare är det inom branschen allmänt känt att Sida i förhållande till andra myndigheter tycks prioritera vissa konsulter genom att så kallade närkonsulter anlitas för upprepade projekt. Det råder alltså en sorts insider-outsider-problematik, där ett fåtal konsulter får tillträde till marknaden, medan resten hålls utanför. Detta får negativa konsekvenser för konkurrenssituationen och riskerar i förlängningen även att försämra myndighetens resursutnyttjande.

Kriterierna kan anses vara uppfyllda för SIDA då myndigheten de facto har näst intill monopol när det gäller upphandling av specialisttjänster med inriktning mot bistånd och internationellt inriktad stödverksamhet. Det finns andra organisationer som upphandlar, men SIDA är en dominerande aktör, något som i kombination med vad Riksdagens revisorer tidigare yttrat gör att det kan finnas skäl att infoga SIDA i den grupp som kan bli föremål för närmare granskning.

### 2.2.2 Inspektionen för strategiska produkter (ISP)

Vid sidan av SIDA:s verksamhet finns det på utrikesdepartementet område myndigheter med inspekterande eller ackrediterande funktioner som i detta sammanhang är intressanta. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) kontrollerar exporten av krigsmateriel och andra s.k. strategiska produkter (produkter med dubbla användningsområden) som kan användas både civilt och militärt. ISP prövar ansökningar om utförsel, tillverkning, tillhandahållande

och samarbeten med utlandet. I och med denna funktion är företag beroende av myndighetens godkännande för att nå ut på värdefulla exportmarknader, vilket gör den särskilt utsatt genom att den fungerar som ett nålsöga för företag med exportambitioner. Myndigheten är dock ej särskilt decentraliserad och torde även vara utsatt för en betydande extern kontroll på grund av dess massmedialt intressanta verksamhetsområde.

Kriterierna kan anses vara uppfyllda för ISP då myndigheten är ett nålsöga genom vilken leverantörerna måste ta sig igenom för att få tillgång till kunderna ute i världen. ISP är den enda ingången till slutliga kunder.

### 2.3 Försvarsdepartementet

Försvarets Materielverk, FMV, är en civil myndighet under Försvarsdepartementet. En stor del av verksamheten är relaterad till anskaffningar av materielsystem åt Försvarsmakten. FMV ska anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel och förnödenheter på uppdrag av främst Försvarsmakten och biträda i fråga om långsiktig materielförsörjningsplanering samt materielsystemkunskap. Myndigheten har också tillsynsansvaret för militär luftvärdighet och ammunitionssäkerhet. FMV är av tradition specialiserad inom teknikupphandling och utveckling av materielsystem och besitter specialistkompetens inom ett stort antal teknikområden inbegripet bland annat IS/IT, ADB och yttre miljö. Utvecklingen går mot ett ökande antal samarbetsprojekt inom Europa. Organisationen är centraliserad till Stockholm. FMV följer utvecklingen och deltar i olika typer av projekt. Själva upphandlingen sker i komplex miljö. Långa processer och nätverk där deltagare från olika nivåer ingår. Många inblandade i en centraliserad miljö minskar riskerna att upphandlingen kommer att präglas av oegentligheter.

Försvarsmaktens logistik, FMLOG inrättades 2002-01-01 och innebär att underhåll och stöd samlas i en organisationsenhet inom Försvarsmakten. Upphandlingarna, som tidigare gjordes av Försvarsmaktens Sjukvårdscentrum (FSC), Försvarsmaktens Underhållscentrum (FMUHC) samt Militära servicekontoret (MSK), görs nu av en central upphandlings- och försäljningsenhet, FMLOG. FMLOG skall svara för Försvarsmaktens behov av underhåll och stöd. Tidigare hade varje förband sin egen inköpsavdelning. Nu skall förbandens behov av varor och tjänster läggas ihop och FMLOG göra en samlad upphandling istället för flera. Målet är att få fram ramavtal på fler områden, att öka avtalsstroheten och att åstadkomma en ökad "kundnytta".

Fortifikationsverket är en statlig myndighet under finansdepartementet med uppgift att äga och förvalta statens fastigheter som används för försvarsändamål. Fortifikationsverket är en av landets största fastighetsägare med ett bestånd av mycket varierande art fördelat över hela landet. Markinnehavet uppgår till ca 370 000 ha. Byggnadsbeståndet består av ca 13 500 byggnader för fredsändamål, såsom kaserner, utbildningslokaler, verkstäder samt 4 000 andra objekt till en sammanlagd lokalyta av ca 6 miljoner m<sup>2</sup>. Härutöver tillkommer ca 250 000 anläggningar av olika karaktär. Sammantaget förvaltar Fortifikationsverket byggnader och mark till ett värde av ca 12 miljarder kr. Via upplåtelseavtal är Försvarsmakten brukare av merparten av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd. Med utgångspunkt i den egna verksamheten svarar Fortifikationsverket för vissa för staten gemensamma ramavtal med anknytning till bygg- och fastighetssektorn.

Försvarsmakten, FMV och Fortifikationsverket tillhör den grupp av 10 myndigheter som slutit avtal gällande vissa varor och tjänster som också gäller hela det statliga avtalsområdet.

Kriterierna kan anses vara uppfyllda för FMV. Detta mot bakgrund av kombinationen mellan förhållandet att FMV är samtalspartner och senare upphandlare med förhållandet att det rör sig om tillgång till en monopolmarknad. Till detta kan risken att långvariga relationer knyts mellan leverantörer och beställare uppmärksammas.

Kriterierna kan även anses vara uppfyllda för FMLOG då det rör sig om en decentraliserad verksamhet och där man upphandlar från konkurrerande leverantörer i betydande skala i vissa fall.

## 2.4 Socialdepartementet

På Socialdepartementets område är det fyra aktörer som kan anses vara relevanta i det aktuella kartläggningsarbetet. Det gäller försäkringskassorna, Apoteket, Läkemedelsförmånsnämnden, Läkemedelsverket och Systembolaget. Den sistnämnda kommenteras nedan tillsammans med Vin & Sprit.

### 2.4.1 Försäkringskassorna

Försäkringskassorna utgör den decentraliserade förvaltningen inom Socialförsäkringsadministrationen (SFA), där Riksförsäkringsverket är tillsynsmyndighet. SFA är föremål för utredning i samband med att statsmakten uttryckt att man önskar se ett förstatligande av kassorna. De väntade förändringarna kommer inte att få någon direkt betydelse i risk- och kontrollfrågor som vi diskuterar här. Kassorna är redan idag hårt styrda via regler och rekommendationer från RFV:s sida. Dialogen mellan RFV och kassorna är väl utvecklad, dels på det ekonomiska området, dels på det sakpolitiska området. Kassorna administrerar bidrag och försäkringsersättningar med eget ansvar för att detta görs på ett korrekt sätt. Man har egna funktioner för intern kontroll. Kassan kan sägas vara en monopolaktör eller åtminstone utgöra en dominerande part i ett antal fall. Det gäller de fall där upphandling sker av tjänster samt i de fall då utbetalningar av försäkringsmedel sker direkt till företag. Vanliga utbetalningar till enskilda individer behöver inte tas med i detta sammanhang. Det finns redan koncept, rutiner och verksamhet som inriktas på att komma tillrätta med fusk, missbruk och överutnyttjande av dem som är försäkrade. RRV utförde på 1990-talet ett regeringsuppdrag samt en serie granskningar som fokuserade just detta. Dessa granskningar öppnade upp för fortsatt kontrollinriktad verksamhet på ett område som vid den aktuella tidpunkten ansågs känslig.

Försäkringskassan har en samordnande roll när det gäller rehabilitering. Det gäller att få arbetsgivaren att vara aktiv samt att få den försäkrade att delta i olika former av aktiviteter som gör att rehabiliteringsarbetet fortskrider. Kassan har i detta arbete en möjlighet att med särskilda medel upphandla rehabiliteringstjänster från företag eller institut som är specialister på detta. Man köper också olika typer av bedömningsstjänster i denna verksamhet. Kassan kan sägas vara de facto monopolist genom att det enbart är kassan som köper denna typ av tjänster. De företag som levererar tjänsterna är totalt beroende av att få vara med på den lista av företag till vilka kassan vänder sig. Utifrån revisionsperspektiv kan ett beroendeförhållande lätt identifieras. Handläggarna köper tjänster – ofta på den lokala marknaden i kommunen – rutinmässigt och några avancerade rutiner för kontroll finns inte i denna del. Detta gränssnitt har inte varit granskat tidigare.

Det andra område där kassan administrerar ärenden i vilka det finns risk för missbruk i det aktuella avseendet gäller hanteringen av assistansersättningarna. Dessa ärenden handläggs i två helt separata steg. Det första gäller bedömningen av det individuella behovet av bistånd (assistans), ett arbete som har socialmedicinsk karaktär. Det andra steget gäller utbetalning av

ersättning till assistansanordnaren, som ofta är ett företag som tagit på sig rollen som arbetsgivare och administratör åt ett flertal brukare. Brukarna är de som står i centrum för denna del av försäkringen, dvs. assistansersättningen. En assistansanordnare kan organisera hur många brukare som helst, det finns med andra ord inga begränsningar i detta avseende. En normalstor verksamhet organiserar ofta mellan 50 och 75 brukare. Varje brukare beviljas normalt mellan 50 och 500 timmar i månaden och varje timme kostar 205 till 230 kronor för kassan. Kassan betalar ut ersättning till assistansanordnarna varje månad, och var sjätte månad görs en slutavräkning.

Problemet i detta sammanhang är att den handläggande personalen inte är van att hantera företagare eller entreprenörer. Inte i något annat ärendeslag möter handläggarna företagare på detta sätt. Dessa företagare senare är duktiga att lägga fram sitt ärende på ett smidigt sätt samtidigt som det finns indikationer på missbruk, ofta genom att entreprenören begär ersättning för timmar som inte "levererats". Till detta kommer att det utvecklas ganska nära band mellan handläggare och assistansanordnare. Inte i något annat ärendeslag sker utbetalningar under lång tid – ofta månadsvis flera år i rad – där endast två inblandade personer (en handläggare och en ägare av ett bolag som är assistansanordnare) hanterar flera miljoner kronor. Det är viktigt att se att det gäller månadsvis utbetalning. Det finns exempel där företag tar emot 50 miljoner kronor per år och där det finns en ansvarig handläggare. National Audit Office (NAO) i Storbritannien har uppmärksammat denna typ av personalrelaterade risker på det sociala området, något som framkom när Staffan Ivarsson och Jan Vikström besökte NAO 1994.

Kriterierna kan anses vara uppfyllda för försäkringskassorna. Anledningen är att de har leverantörer som arbetar i konkurrens, att kassorna har decentraliserade inköpsorganisationer (lokalkontoren) samt att de ofta har en betydande ekonomisk kraft i de normalt små samhällen där de är lokaliserade. Till detta kommer förhållandet att de har en monopolfunktion när det gäller assistansersättningen. Det finns inga andra uppdragsgivare än kassorna när det gäller denna förhållandevis omfattande affärsverksamhet.

#### 2.4.2 Apoteket

Apoteket bildades 1970 och är ett av staten helägt aktieföretag. Apoteket har ensamrätt att sälja läkemedel till allmänheten och ska tillgodose behoven av läkemedel i hela landet. Apoteket har skyldighet att tillhandahålla samtliga läkemedel som godkänts för den svenska marknaden. Förutom försäljningen till allmänheten svarar Apoteket för upphandlingen och försörjningen av läkemedel till sjukvården. Sjukvårdshuvudmännen, i huvudsak landsting och kommuner, kan i egen regi svara för detta, men idag har samtliga sjukvårdshuvudmän valt Apoteket som leverantör av dessa tjänster. Med drygt 12 800 medarbetare och 900 apotek utgör Apoteket ett exempel på en stor och decentraliserad verksamhet.

Under våren 2002 beslutade riksdagen anta en ny lag om läkemedelsförmånen. Den innebär bland annat att den tidigare ordningen med automatisk subventionering av receptbelagda läkemedel övergetts. Istället har en ny myndighet – Läkemedelsförmånsnämnden – inrättats som beslutar om vilka läkemedel som ska ingå i systemet och vad de ska kosta. Vidare har så kallad generisk substitution införts, det vill säga att receptförskrivna läkemedel byts ut mot det billigaste likvärdiga alternativet.

Apotekspersonalen har således genom den lagstiftning som finns blivit något av en strikt utförarorganisation. När en kund kommer in i lokalen önskar denna köpa receptbelagda och/eller receptfria varor. I de fall det gäller receptbelagda varor måste personalen ersätta den

dyrare med den billigare, men personalen ska informera kunden om möjligheten att betala merkostnaden så att den dyrare varan kan säljas. I detta läge finns naturligtvis en påverkansmöjlighet, en påverkan som kan stimuleras fram på ett systematiskt sätt. Om och hur det skulle gå till bör utredas. Kanske är det så att ombud uppsöker de lokala apoteken, i detta fall kan det ju gälla såväl receptbelagda varor som receptfria dito. När det gäller de som exponeras i lokalen finns ju dessutom möjligheten att ombud för läkemedelsbolagen söker påverka exponeringen av varorna.

Kriterierna kan anses uppfyllda då det handlar om en getingmidjefunktion. Leverantörerna måste för att nå ut till kunderna ha goda relationer med apotekspersonalen, dels då det gäller att få dem att övertyga kunderna om att trots allt köpa det dyrare alternativet, dels då det kan handla om produktplacering i det lokala rummet. Till detta kommer förhållandet att Apoteket har en monopolroll som upphandlare och försörjare av läkemedel till sjukvården.

### 2.4.3 Läkemedelsförmånsnämnden

Läkemedelsförmånsnämndens (LFN) uppgift är att besluta om ett läkemedel, eller andra varor som ingår i läkemedelsförmånerna, ska vara subventionerade. Därtill har LFN uppgiften att sätta pris på läkemedel. LFN har också i uppgift att gå igenom alla befintliga läkemedel och på eget initiativ besluta om ett läkemedel eller en vara inte längre ska ingå i förmånerna. Prövningen om subvention omfattar också bland annat nya användningsområden och förpackningsstorlekar för redan godkända läkemedel. LFN kan också godkänna att s.k. extemporeläkemedel och licensläkemedel ska ingå i förmånerna utan att ett pris har fastställts för produkterna. LFN har inte en decentraliserad organisation, man är endast ca 20 anställda. De är trots detta intressanta i sammanhanget då det är LFN som definierar hur läkemedel ska kategoriseras och prissättas. Mot bakgrund av den mycket påtagliga getingmidjefunktion de har är det tydligt att risk för missbruk finns. Företagen har mycket stora incitament att agera på ett sådant sätt att de klassas eller prissätts på ett för dem gynnsamt sätt. Mot bakgrund av de stora summor pengar som enbart ett enda läkemedel omsätter i Sverige torde det åtminstone vara värt att överväga att ta med LFN i den slutliga lista som definieras i kapitel 3, nedan.

Kriterierna kan anses vara uppfyllda för LFN. Anledningen är att myndigheten är att leverantörerna är helt beroende av att "monopolfunktionen" LFN prissätter produkterna på ett för dem fördelaktigt sätt samt kategoriserar dessa så att ingen substitution kommer ifråga. Skillnaderna här – särskilt i det senare avseendet – är av mycket stort ekonomiskt värde för tillverkaren/leverantören.

### 2.4.4 Läkemedelsverket

Läkemedelsverket är en statlig myndighet i Uppsala nära de medicinska och farmaceutiska universitetsfakulteterna. Verket har ca 350 anställda, till största delen farmaceuter och läkare. Läkemedelsverket har en aktiv myndighetsroll som normgivare, granskare och diskussionspartner vid utvecklingen av nya läkemedel. Under ett läkemedels utveckling granskar verket nödvändiga kliniska prövningar ur säkerhetssynpunkt och vetenskaplig korrekthet. Verksamheten vid Läkemedelsverket är helt uppdrags- och avgiftsfinansierad.

Godkännande av läkemedel; nya ansökningar, kliniska prövningar och försäljningstillstånd betalas av läkemedelsindustrin via ansökningsavgifter.



Efterkontroll omfattande kontroll av godkända läkemedel på marknaden, inspektion, kvalitetskontroll, information och biverkningsrapportering betalas av läkemedelsindustrin genom olika typer av årsavgifter.

Kriterierna kan anses uppfylla. Läkemedelsverket har en tydlig getingmidjefunktion i och med det nåsöga de måste ta sig igenom för att nå ut till de slutliga kunderna. Läkemedelsindustrin står i ett direkt beroendeförhållande till verket. Det gäller att få till stånd en snabb och billig process samt i slutändan ett godkännande. Samtidigt är det stora pengar bakom många av de läkemedel som hanteras i processen.

## **2.5 Finansdepartementet**

### **2.5.1 Lotteriinspektionen**

Lotteriinspektionens verksamhet är indelad i tre verksamhetsgrenar: Kontroll och tillsyn, Tillstånd och typgodkännande samt Utbildning och information. Det är främst de två förstnämnda områdena som är aktuella i denna kartläggning.

*Kontroll och tillsyn* arbetar med den övergripande tillsynen av spel- och lotterimarknaden, bland annat frågor om misstänkt olagligt spel, utfärdande av förelägganden och yttranden. Här ingår också all kontroll av de olika spelformerna och av aktörerna, såsom Svenska Spel inklusive internationella kasinon, ATG, vinstsparandet, premieobligationsutlottningarna vid Riksgäldskontoret, rikslotterier, restaurangkasino samt automatspel på restauranger, i bingohallar och i samband med offentliga nöjeställningar.

*Tillstånd och typgodkännande* arbetar med alla former av tillstånd som inspektionen ger, exempelvis tillstånd till restaurangkasinospel, rikslotterier och olika typer av automatspel. Typgodkännande ges för lottsedlar, kontroll- och dragningsutrustningar.

Kriterierna kan anses uppfylla. Anledningen är kombinationen av stor omslutning – spelmarknaden omsluter 35-40 miljarder kronor varje år – och förhållandet att företagen måste passera igenom Lotteriinspektionens nålsögon i olika avseenden. Incitamenten är stora att från entreprenörernas sida söka påverka inspektörernas omdömen och beslut. Inspektörerna är mobila och utgår från Strängnäs, men de tycks vara indelade efter områden vilket möjliggör att långvariga yrkesrelationer riskerar etableras mellan de som kontrollerar och de som kontrolleras.

## **2.6 Utbildningsdepartementet**

På utbildningsdepartementets område finns ingen direkt verksamhet som kvalificerar enligt de i anbudsunderlaget uppställda kriterierna, möjligen kan man anföra liknande resonemang som det som ovan sagts om Polisen med fler. Jag anser emellertid att det mer blir fråga om upphandling i allmänhet i de fallen.

## **2.7 Jordbruksdepartementet**

På jordbruksdepartementets område är det främst Jordbruksverket och Livsmedelsverket som kan bli aktuella i detta sammanhang.

### **2.7.1 Jordbruksverket**

När det gäller Jordbruksverket kan vi konstatera att det uppkommer en slags getingmidjesituation på två sätt. För det första kommer verkets monopol på handläggning av

bidrag från EU att innebära att näringsidkare kommer i ett starkt beroendeförhållande till de handläggare som sköter ärendena. Här är det således inte upphandling som är aktuellt, istället är det beviljande av bidrag mm.

Kriterierna skulle i en utvidgad mening kunna anses vara uppfyllda mot bakgrund av den getingmidja som bidragshandläggningen innebär. I den slutliga utsorteringen tas myndigheten emellertid inte upp då det kanske är en alltför avlägsen variant när det gäller tolkningen av kriterierna. Mot bakgrund av den bakomliggande andemeningen i uppdraget nämns myndigheten i detta sammanhang.

### **2.7.2 Livsmedelsverket**

När det gäller Livsmedelsverket gäller det tillsynsverksamheten. Ansvaret för livsmedeltillsynen i Sverige delas mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Livsmedelsverket har tillsyn över ca 600 anläggningar samt leder och samordnar den kommunala tillsynen tillsammans med länsstyrelserna. Kommunernas miljö- och hälsoskydds nämnder eller motsvarande har tillsyn över övriga ca 52 000 anläggningar. Mot bakgrund av den stora betydelse som tillstånden har för näringsidkarna finns det en risk att den lokala verksamheten påverkas negativt. Det kan nämnas att det finns en anekdot från staden New York i USA om en nyutbildad chef för en tillsynsverksamhet gällande livsmedelshygien och hantering på restauranger. Han lär ha noterat att hans fältpersonal – som för övrigt hade låga löner – normalt åkte i mycket fina bilar samtidigt som de också hade mycket dyrbara klockor. Han lär ha genomfört hårdhänta omDispositioner i verksamheten efter att han orienterat sig om de faktiska rutiner som tillämpades, där alltså mutor var en normal del av tillvaron.

Kriterierna skulle i en utvidgad tolkning kunna anses gälla för den aktuella verksamheten genom det beroendeförhållande som råder mellan leverantörerna och tillsynspersonalen. Företagen är beroende att ta sig igenom "tillsynsögat" för att kunna leverera till slutkund. Myndigheten kommer emellertid inte att tas upp på den slutliga listan, men nämns i detta sammanhang då det är principiellt intressant med den nära koppling mellan upphandling och tillsyn.

### **2.7.3 Fiskeriverket**

Fiskeriverket kan jämföras med de ovan två nämnda. Verksamheten är emellertid betydligt mindre, men det finns liknande inslag när det gäller tillsynsverksamheten och näringsidkarnas beroendesituation.

## **2.8 Kulturdepartementet**

På kulturdepartementets område är det främst Kulturrådet som kan anses vara relevant i denna riskstudie. Kulturrådet har ett flertal olika mål, bland annat ska man genom bidragsgivning, information, samverkan och andra åtgärder främja konstnärlig och kulturell förnyelse, främja kulturarvet och bruket av det inom konstarnas, folkbiblioteksväsendet och museerna samt vidga delaktigheten i kulturlivet och stimulera till eget skapande. Kulturrådet är en dominerande aktör på det kulturella området, särskilt när det gäller bidragsgivning. Genom den lokala konsulentverksamhet – där bidragsgivning utgör en viktig del – som bedrivs blir Kulturrådet en aktör som möjliggör kommersiella projekt och verksamheter på det kulturella området. Mot bakgrund av den otillräckliga betalningsvilja allmänheten uppvisar för många av de aktiviteter/projekt/verksamheter detta gäller kommer själva bidragsgivningen att avgöra den fortsatta driften. Mycket står därmed på spel, särskilt i kommuner med svag sysselsättning.

Kriterierna kan inte i en direkt bemärkelse anses uppfyllda, men det bör trots detta uppmärksammas hur det i olika situationer kan uppstå beroendeband mellan kulturentreprenörerna och den i finansiellt avseende monopolaktören Kulturrådet. Det finns normalt ingen annan finansiär i dessa kultursammanhang.

## **2.9 Miljödepartementet**

### **2.9.1 Kemikalieinspektionen**

Kemikalieinspektionen (KemI) är den centrala tillsynsmyndigheten med ansvar för kemikaliekontrollen. Den arbetar för att förebygga skador på människor och miljö från kemiska och biotekniska produkter. Förutom informations- och påverkanskampanjer och främjandet av forskning och utveckling har KemI ansvar för lagstiftningsförslag, godkännandehantering och tillsynsverksamhet.

Lagstiftningen på kemikalier, produktsäkerhet och genmodifierade grödor är idag i stort sett helt harmoniserad inom Europeiska Unionen. KemI bereder och föreslår ny EU- lagstiftning på dessa områden, men den direkta påverkan är begränsad.

Kemikalieinspektionen är fortfarande den myndighet som godkänner användandet av bekämpningsmedel samt, för särskilt farliga ämnen, rätten till försäljning. Beslut om användande av bekämpningsmedel är föremål för kontinuerlig revision. Det föreligger därmed en risk för att långvariga relationer byggs upp mellan enskilda handläggare som regelbundet fattar beslut i tillståndsärenden och intressenter i branschen.

Efterlevnad av befintlig lagstiftning försäkras genom Kemikalieinspektionens tillsynsverksamhet. Även här föreligger en risk för att otillbörliga relationer över tiden byggs upp mellan tillsynsansvariga och företrädare för de industrier (vilka står för 75 % av användandet) och jordbruk som nagelfars.

Kriterierna kan anses uppfyllda då det både handlar om betydande ekonomiska intressen för leverantörerna och det finns en tydlig getingmidjefunktion genom de tillstånd och inspektioner som görs i verksamheten.

## **2.10 Näringsdepartementet**

På Näringsdepartementets område finns ett flertal myndigheter, organisationer och företag som är relevanta i detta sammanhang.

### **2.10.1 Arbetsmarknadsverket**

Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, är en central myndighet inom Arbetsmarknadsverket (AMV). Den regionala myndighetsnivån består av länsarbetsnämnderna (LAN) med arbetsförmedlingar och arbetslivstjänster, inom vilka de aktiva arbetsmarknadsinsatserna i praktiken genomförs. AMS har i uppdrag att svara för den nationella arbetsmarknadspolitiken, sätta mål, fördela budget och sköta en del administrativa verksgemensamma tjänster. Bland de senare återfinns upphandlingsverksamheten inom enheten Affärsstöd som förvaltar dels ett tiotal ramavtal som används inom det egna verket, dels tre ramavtal som ingår i den statliga inköpsamordningen. AMS Affärsstöd svarar också för ett stort antal enskilda upphandlingar, främst inom tjänstesektorn, för verkets andra enheter. Därtill bedrivs resebyråverksamhet inom AMV Resor i Östersund och arkivdeponering i Söderhamn.

LAN är den regionala och decentraliserade parten. I detta sammanhang är det främst i rollen som upphandlare av utbildningar som man kan finna anledning att rikta uppmärksamhet mot dessa. Upphandlingen är decentraliserad till LAN. Dessa förfogar över stora medel och mot bakgrund av den betydelse som ett kontrakt med LAN får för den enskilde entreprenören finns det anledning att rikta ljuset mot denna upphandlingsverksamhet. Det bör tilläggas att det också rör sig om en kultur med svagt utvecklat kontrolltänkande.

Kriterierna kan anses uppfyllda då verksamheterna omsluter betydande summor pengar, upphandlingen är decentraliserad och leverantörerna tvingas gå igenom myndigheten för att kunna leverera den aktuella typen av tjänster. LAN kan sägas utgöra en stark oligopolist i sammanhanget.

### **2.10.2 ALMI**

ALMI har som målsättning att främja utvecklingen av konkurrenskraftiga små och medelstora företag och stimulera nyföretagandet i syfte att skapa tillväxt och förnyelse i svenskt näringsliv. Aktuella tjänster gäller så kallad marknadskompletterande rådgivning samt finansiering. ALMI har otvetydigt en slags monopolliknande ställning när det gäller att leverera främst riskkapital. ALMI lånar ut medel till affärsverksamhet utan krav på borgen, givet att det finns en kompletterande långivare. Villkoren kan anses som goda, något som gör att det finns mycket stora incitament för företagen att vidta extraordinära insatser för att komma i åtnjutande av denna typ av finansiering. Till bilden hör att andra långivare ofta ställer krav på att ALMI skall vara med för att exempelvis en bank också ska ställa upp med krediter. ALMI har en regional organisation med styrelser.

Kriterierna kan möjligen i en utvidgad bemärkelse anses uppfylla kriteriernas andemening då det gäller en monopolleverantör av finansiellt kapital, ingen annan liknande tjänst erbjuds företag som söker riskkapital. ALMI tas emellertid inte med i den slutliga utgallringen i denna rapport.

### **2.10.3 Lernia**

Lernia är "det svenska arbetslivets ledande partner för kompetensförsörjning" enligt bolagets egen förvaltningsberättelse i årsredovisningen för 2002. Man har två verksamhetsområden. Det gäller kompetensutveckling och bemanningstjänster. Konkreta tjänster som klassificeras som kompetensutveckling är arbetsmarknadsutbildning, företagsanpassad kompetensutveckling, gymnasial vuxenutbildning, integrationsprogram samt omställning och rehabilitering. Bemanningstjänsterna kan liknas de som även tillhandahålls av Poolia m.fl.

Lernia har en dominerande ställning på marknaden, något som får konsekvenser för de upphandlande situationerna. Det är en stor förmån för en leverantör att få sälja tjänster till en så pass stor och fabriksliknande verksamhet som Lernia bedriver. Det innebär stora möjligheter för en leverantör att få bli "huskonsult" hos Lernia. Bolaget bedriver utbildningsverksamhet i samtliga län i Sverige. Att leverera till Lernia innebär möjligheter att "skala upp" sitt engagemang hos beställaren i andra län. Upphandlingen är decentraliserad. Just själva fördelen av att komma in i Lernia som leverantör av främst utbildningstjänster gör att det finns skäl att i detta sammanhang rikta fokus på bolagets upphandlingsfunktioner.

Kriterierna kan anses gälla med samma motivering som gäller för LAN. Här gäller det underkonsulterna.

#### 2.10.4 Rikstrafiken

Rikstrafikens uppgift är att ur resenärens perspektiv verka för ett samverkande långväga kollektivtrafiksystem av buss, båt, flyg och tågtransporter. Målet är att skapa ett tillgängligt transportsystem med hög kvalitet, säker trafik och en god miljö samt att uppnå en positiv regional utveckling. Rikstrafiken ska också för statens räkning upphandla långväga kollektivtrafik som inte bedrivs av trafikhuvudmännen eller de kommersiella trafikutövarna men som är transportpolitiskt motiverad. Man handlar upp trafik av olika slag, och det gäller ofta på sträckor där leverantören får antingen ett monopol eller ett de facto monopol. Det gäller exempelvis färjetrafiken på linjen Nynäshamn/Oskarshamn – Visby och trafiken mellan Göteborg/Stockholm – Övre Norrland. Upphandlingen omslöt år 2002 ca 713 miljoner kronor. Det bör nämnas att det upphandlande kansliet är litet, med endast ett fåtal personer anställda. Man anlitar också konsulter för de aktuella upphandlingarna. Mot bakgrund av den mycket stora betydelse som ett tillstånd på en sträcka kan innebära finns det anledning att fokusera på den upphandlande funktionen, trots att den inte är decentraliserad. Revisionsfrågan är hur relationen mellan den statliga representanten och leverantörerna kommit att utvecklas och om det finns kontrollmekanismer som säkrar allmänintresset.

Kriterierna kan anses gälla då Rikstrafiken är upphandlande myndighet och där mycket stora värden står på spel. Det gäller dessutom ofta drift av linjer där monopol gäller. Verksamheten är inte decentraliserad, men det finns risker när det är få parter inblandade och aktörerna utvecklar långvariga relationer.

#### 2.10.4 Posten

Posten är sedan 1994 ett aktiebolag där staten äger 100 %. Postens verksamhet består mest i informations- och varuförmedling. Det gäller hantering av brev och försändelser, oavsett det gäller i fysisk eller elektronisk form. Verksamheten har förändrats påtagligt under senare år. De traditionella postkontoren har slopats och istället har man handlat upp alternativa och privata aktörer som förmedlar breven lokalt. Det kan vara en bensinstation eller en livsmedelsbutik. Gemensamt är att det rör sig om etablerade entreprenörer som ska garantera kvaliteten i den service som lämnas. Upphandlingen är decentraliserad. Gemensamt för all lokal upphandling är att det gäller lokala monopol. Den entreprenör som får bli postens ombud är också den som genom detta får en garanterad kundtillströmning och härigenom också ges tillfälle att exponera sitt ordinarie utbud av varor och tjänster till en större mängd kunder än vad som fanns tidigare. Att bli ombud är således värdefullt, vilket betyder att det också finns mycket starka incitament för entreprenörer att rikta erbjudanden till den handläggande person som bereder ärendet eller fattar beslut i ärendet.

Kriterierna kan anses uppfyllda då upphandlingen är decentraliserad, en monopolställning föreligger och det finns leverantörer (av lokaler) som arbetar i konkurrens.

#### 2.10.5 Banverket

Banverket har funktioner för sektorsuppgifter, myndighetsutövning, banhållning och produktion. Banverkets myndighetsutövande verksamhet utövas inom Järnvägsinspektionen och Tågtrafikledningen. Banhållningen – som främst omfattar vidmakthållande, uppgradering och trafikledning – och sektorsuppgifterna utförs inom Banverkets förvaltande enheter. Dessa består av fem banregioner och ett huvudkontor samt Banverket Trafik. Banregionerna upphandlar arbeten såsom drift och underhåll av järnvägsanläggningen. De flesta upphandlingarna sker i konkurrens mellan Banverkets producerande enheter och privata företag och entreprenörer. Den upphandlande verksamheten gäller stora belopp och det är

fråga om en dominerande aktör på en marknad för drift, underhåll och byggnation. Detta utgör tillräckliga skäl för att rikta fokus på verksamheten.

Kriterierna kan anses vara uppfyllda då det handlar om större organisationer med en relativt stor konstruktions-/investeringsverksamhet, leverantörerna arbetar i konkurrens och inköpsorganisationen har delegerade befogenheter.

### **2.10.6 Vägverket**

Det övergripande målet för Vägverket är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Vägverket har fyra huvuduppgifter som tillsammans ska bidra till att verkets mål uppnås.

För det första gäller det sektorsuppgiften, som innebär att samverka och samordna insatser med berörda aktörer, och att på ett offensivt och resultatorienterat sätt driva på utvecklingen av vägtransportsystemet bl.a. genom att träffa överenskommelser, ge stöd, upphandla tjänster, tillhandahålla grunddata samt initiera forskning och utveckling.

För det andra gäller det myndighetsuppgiften, som innebär att ta fram och tillämpa regler för fordon, körkort, trafikmiljö och yrkestrafik samt handlägga statsbidrag.

För det tredje gäller det statlig väghållning, som innebär att utveckla och förvalta det statliga vägnätet i rollen som beställare.

För det fjärde gäller det produktion m.m., som innebär att utföra projektering, byggande, drift och underhåll på beställning av Vägverket eller andra. I produktionen ingår även övrig uppdragsverksamhet, t.ex. försäljning av information ur bilregistret.

När det gäller risker i den aktuella bemärkelsen är det främst den verksamhet som bedrivs inom ramen för den fjärde uppgiften enligt ovan. Det gäller liknande omständigheter som i Banverket.

Kriterierna kan anses vara uppfyllda då det handlar om större organisationer med en relativt stor konstruktions-/investeringsverksamhet, leverantörerna arbetar i konkurrens och inköpsorganisationen har delegerade befogenheter.

### **2.10.7 Post & Telestyrelsen**

PTS verkar inom politikområdet IT, tele och post, vilket omfattar post- och telekommunikationer samt informationsteknik. De aktiviteter och beslut myndigheten genomför och fattar får ofta stor påverkan på berörda aktörer inom sektorn, och kan därmed också påverka hur sektorn utvecklas.

Enligt PTS instruktion är Post- och telestyrelsen central förvaltningsmyndighet med ett så kallat sektorsansvar som innebär att myndigheten har ett övergripande ansvar att främja och följa upp målen inom postområdet och området för elektronisk kommunikation.

Inom postområdet har PTS bland annat ansvar för tillståndsprövning och tillsyn samt att övervaka prisutvecklingen. Inom området för elektronisk kommunikation ska PTS pröva frågor om tillstånd och skyldigheter, utöva tillsyn och pröva tvister.

Av primärt intresse för den aktuella utredningen är uppgifter relaterade till operatörers tillträde och skyldigheter till landets telenät, inklusive mobiltelenäten och de radiomaster som hör därtill. PTS delar ut tillstånd för tillträde, exempelvis i det uppmärksammade fallet med 3G. Dessa tillstånd är sedan föremål för ny upphandling på regelbunden basis. Man gör även

direkta prisregleringar på ett antal marknader, t ex för det sk accessnätet för fast telefoni där PTS nu ska sätta prisnivåer för när andra operatörer köper in sig av accessnätens ägare. Dessutom formulerar man regler för mobiltelemasternas konstruktion, exempelvis vad gäller frekvenser och effekter, vilket inte alltid är okontroversiellt.

På dessa marknader finns ansenliga kommersiella intressen med starka affärsmässiga incitament att påverka PTS bedömningar i olika avseenden.

Kriterierna kan anses vara uppfyllda då det finns en tydlig getingmidjefunktion i PTS. Företagen måste få tillstånd av olika slag för att kunna nå ut till sina kunder. PTS som upphandlande eller tillståndgivande aktör hanterar tjänster med ett stort ekonomiskt värde och har genom sin ställning på marknaden en monopolställning.

## 2.10.8 Svenska Spel

Svenska Spels uppdrag från ägaren staten är att efter tillstånd av regeringen anordna spel och lotterier. Svenska Spel ska genom förnyelse och utveckling tillgodose konsumenternas efterfrågan på attraktiva lotterier och spel. Svenska Spel har en central verksamhet som består av administration mm och de tre affärsområdena Tur- och skicklighetsspel, Restaurangspel och Casino Cosmopol. Den sammantagna verksamheten är omfattande. Man har ett stort antal olika spel och verksamheter på spelområdet. I frågan om risker för missbruk och oegentligheter är det i första hand kopplingen ut mot ombuden som det finns risker. För att kunna få ut spelen på marknaden har man en så kallad Ombudskanal och en Direktkanal med varsin chef. Dessa har en regionalt förgrenad verksamhet där personal från Svenska Spel sköter kontakterna med ombuden. Det kan röra sig om kiosker, restauranger eller andra platser/organisationer där spelverksamhet kan bedrivas. Gemensamt för alla dessa kontakter är att ombuden har stora intressen att få bli – alternativt fortsätta att vara – ombud för Svenska Spel. I vissa fall är spelverksamheten en central del av ombudens verksamhet, i andra fall en biverksamhet. Gemensamt för de olika affärsområdena är att det rör sig om betydande volymer.

När det gäller Tur- och skicklighetsspel omsatte verksamheten via ombud 11,4 miljarder kronor år 2002. Motsvarande verksamhet omsatte samma år 300 miljoner kronor via Internet. Omsättningen via restauranger uppgick samma år till ca 6 miljarder kronor. Spelintäkterna från kasinon är i sammanhanget blygsamma, endast ca 300 miljoner kronor. Dessa senare beräknas öka i takt med att fler kasinon öppnar.

Av de totala spelintäkterna för koncernen har 97 procent skett via återförsäljare (ombud, restauranger, bingo-hallar) och resten via Internet och kasinon. Vi ser härmed hur totalt beroende verksamheten är av ett väl fungerande nätverk av återförsäljare och att de rutiner som gäller är utsatta för effektiv kontroll.

Hantering av återförsäljare sker ute på fältet, det är förhållandevis anonyma miljöer där endast representanten från Svenska Spel och återförsäljaren bestämmer detaljerna. Mot bakgrund av hur mycket som står på spel i sammanhanget torde det vara motiverat att fokusera på just denna yttersta länk i kedjan. I denna del är det viktigt att notera att det är centralt för den enskilde näringsidkaren att få bli återförsäljare. Detta är en liknande aspekt som gäller på andra håll på det statliga området, men det finns en aspekt till som bör vägas in i kontrollarbetet. Det gäller själva vinsten!

En granskning kan med fördel inriktas även på gränssnittet mellan de som har information om vinsterna och de som hanterar distributionen av de fysiska lotterna eller motsvarande handling. Vi ska ha i åtanke att det här rör sig om mycket stora belopp och att – med lärdom om hur andra befattningshavare i andra organisationer betett sig – det inte finns skäl att tro att just denna organisation skulle vara befriad från personer som kan lockas till missbruk. Vinsterna uppgår i vissa fall till hela 50 miljoner kronor. Det finns inte något område inom statsförvaltningen där det finns så stor närhet till så pass mycket pengar och där det samtidigt finns en slags infrastruktur för att komma fram till pengarna för en anställd i verksamheten.

Kriterierna kan anses vara uppfyllda då myndigheten har leverantörer som arbetar i konkurrens och ombuden väljs ut samtidigt som det rör sig om decentraliserad "upphandlande" verksamhet. Till detta kommer förhållandet att det rör sig om osedvanligt stora ekonomiska värden i den direkta hanteringen (vinsterna). Detta senare förhållande är värt att uppmärksamma.

### **2.10.9 ATG**

ATG är inte ett statligt företag, men man har ett påtagligt inflytande över verksamheten då det finns statlig representation i styrelsen. Bolaget ägs av branschen. 36 procent av vinsten levereras till staten. ATG kan sägas vara en parallell aktör till Svenska Spel, och man står under tillsyn av Lotteriinspektionen. ATG är en stor aktör på spelmarknaden och kommer vid analyser av risker på spelområdet att figurera på något sätt, men bolaget kommer inte i sig att kunna utgöra underlag för granskningar. Det är istället via Lotteriinspektionen som denna verksamhet kan komma att bli föremål för granskning.

### **2.10.10 Vin & Sprit samt Systembolaget**

Vin & Sprit samt systembolaget är redan föremål för granskning från Riksrevisionens sida och belyses därför inte närmare i detta sammanhang.

### **2.10.11 Svenska Kraftnät**

Svenska Kraftnät äger och driver stamnätet för elkraft, och ska främst ansvara för att elsystemet kortsiktigt är i balans och att dess anläggningar samverkar driftsäkert, s.k. systemansvar. För den senare aspektens skull är man ålagd att stå för löpande underhåll av den fysiska infrastrukturen i nätet, som uppgår till 150 mkr årligen. Åtgärder som utförs med fast tidsintervall benämns basunderhåll, och upphandlas i treårsperioder från centralt håll. Under innevarande period har avtal om basunderhåll tecknats med nio entreprenörer; nästa periods underhåll kommer att upphandlas under 2004. Svenska Kraftnät hade fram till början av föregående år i uppdrag att upphandla utbyggnaden av ett stamnät för bredbandskommunikation, men denna uppgift ligger nu ute hos kommunerna. Svenska Kraftnät är endast intressant i detta sammanhang som upphandlare av det löpande underhållet enligt ovan.

Kriterierna skulle kunna gälla i det först nämnda avseendet, men i en prioritering kan andra myndigheter eller organisationer anses viktigare.

### **2.10.12 Teracom**

Teracom erbjuder ett antal tjänster på marknaden. Det gäller i huvudsak överföringstjänster i form av TV, radio, telefoni och Internet. Bolaget är helstatligt. Bolaget har inget eget monopol, men man kan säga att det har ett dominerande ställning på främst marknaden för överföring av digital TV samt radio.



Teracom är en av landets ledande bredbandsleverantörer och erbjuder företag, kommuner, landsting och organisationer skräddarsydda kommunikationsnät och tjänster med "hög säkerhet och kvalitet". Basen för tjänsteutbudet är ett rikstäckande förbindelsenät och går att komplettera med olika kommunikations- och serviceprodukter. Teracom erbjuder också tilläggstjänster såsom Internet och telefoninät. I egna master hyrs vidare ledigt utrymme ut till företag och myndigheter. Teracom arbetar i konkurrens med andra operatörer.

Teracom har vidare sänt analog radio sedan 1921 och tv sedan 1956. Sedan en tid har emellertid en ny era inletts. Det handlar om digitaliseringen av radio och tv. Från 2002 omfattas 90 procent av hushållen av de digitala sändningarna. Det innebär att över en miljon hushåll, som tidigare bara haft tillgång till SVT1, SVT2 och TV4, har möjlighet att få tillgång till 18 kanaler. För närvarande pågår en utbyggnad av kapaciteten i näten vilket skapar utrymme för fyra till fem kanaler till.

Sveriges Radio har sänt digitalt via DAB, Digital Audio Broadcasting sedan 1995. Näten har byggts ut till stora delar av landet och sändningarna täcker cirka 35 procent av befolkningen.

När det gäller denna senare del kan man säga att det finns anledning att i sammanhanget peka på den dominerande ställning bolaget har på främst marknaden för överföringstjänster gällande TV och radio. Verksamheten kan inte sägas vara decentraliserad eller i övrigt passa in under några av de kriterier som definierats av Riksrevisionen, men just den getingmidjefunktion man har genom det de facto monopol gällande nämnda överföringstjänster gör att det finns skäl att nämna de aktuella verksamheterna i detta sammanhang.

### **2.10.13 Vattenfall**

Vattenfall producerar och levererar energi. Försäljningen bedrivs på en konkurrensutsatt marknad, men genom ägande av vissa nät kan vissa dominerande inslag noteras. De fysiska näten ägs av olika företag i Sverige. Genom Energimyndigheten får vissa bolag monopol i olika geografiska områden. Vattenfall är en stor ägare av denna typ av nät. Man har organiserat verksamheten genom olika lokala bolag. Varje bolag har monopol i sitt respektive område. Man kan likna denna typ av ägandeform gällande infrastruktur den som gäller för Banverket. Rälsen ägs av Banverket, men olika operatörer kan trafikera den.

Mot bakgrund av att de lokala nätbolagen bygger och underhåller sina eget ägda nät – samtidigt som de har monopol – kommer de att bli mycket dominerande upphandlare av varor och tjänster på lokala marknader. Samtidigt

Kriterierna kan anses gälla då upphandlingen av varor och tjänster sker i en decentraliserad miljö samtidigt som man har en dominerande ställning på marknaden.

## **2.11 Riksdagen**

### **2.11.1 Riksbanken**

På Riksdagens område är det endast Riksbanken som kan bedömas vara en möjlig organisation att granska, men kanske är detta inte en högprioriterad organisation i detta sammanhang. Vi kan konstatera att organisationen har en dominerande ställning när det gäller att upphandla tryckning av sedlar och tillverkning av mynt. Verksamheterna är mycket speciella och det torde finnas ett intresse hos båda parter att ha långsiktiga affärsmässiga relationer. Mot denna bakgrund finns således en risk.

Man upphandlar via de tidigare ägda verksamheterna Tumba Bruk och Myntverket (numera Crane AB). Från årsskiftet ska enligt uppgift verksamheten som består av upphandling av sedlar och mynt vara fri och upphandling därmed ske på en öppen marknad.

Kriterierna kan anses gälla då Riksbanken upphandlar varor/tjänster bland konkurrerande leverantörer, samtidigt som det finns osedvanligt långvariga relationer mellan uppdragsgivaren Riksbanken och leverantörerna Tumba Bruk och Crane AB. Till detta kommer förhållandet att de två nämnda leverantörerna med svårighet torde finna betydande alternativa uppdragsgivare om Riksbanken skulle upphandla hos alternativa leverantörer.

### 3 Urval av riskområden eller verksamheter

#### 3.1 Det andra urvalet

I framställningen ovan visas att det finns en del verksamheter som kvalificerar enligt de i anbudsunderlaget uppställda kriterierna. När man tolkar kriterier kommer man nästan alltid att upptäcka näraliggande områden eller så kallade gränssfall. Nedan ges en lista som är kortare än den som redovisas i kapitel 2 ovan. Tanken är att bruttolistan – som alltså redovisas i kapitel 2 – ska visa var det i framtiden kan finnas skäl att utföra liknande granskningsinsatser med liknande syften. Den kortare listan innehåller följande myndigheter, bolag eller organisationer:

- Polisen
- SIDA
- Inspektionen för strategiska produkter (ISP)
- FMV
- FMLOG
- Försäkringskassorna
- Apoteket
- Läkemedelsförmånsnämnden
- Läkemedelsverket
- Lotteriinspektionen
- Kemikalieinspektionen
- Arbetsmarknadsverket/LAN
- Lernia
- Rikstrafiken
- Posten
- Banverket
- Vägverket
- Post & Telestyrelsen
- Svenska Spel
- Riksbanken

Ovanstående har valts ut i enlighet med de kriterier som Riksrevisionen definierat. Nedan ges en rekapitulation gällande motiven för att välja ut de enskilda objekten i detta sammanhang.

- Polisen

Polisen kan – i utvidgad mening – anses uppfylla kriterierna då den upphandlande verksamheten är stor, men den är inte av monopol- eller oligopolkaraktär. Däremot är förhållandet att Polisen utgör ”prestigekund” viktigt i sammanhanget. Det finns anledning att tro att leverantören är beredd att göra betydande ansträngningar eller satsningar i syfte att få Polisen att använda deras bilar, varor eller dylikt i den tjänsteutövande verksamheten.

- SIDA

Kriterierna kan anses vara uppfyllda för SIDA då myndigheten de facto har näst intill monopol när det gäller upphandling av specialisttjänster med inriktning mot bistånd och internationellt inriktad stödverksamhet. Det finns andra organisationer som upphandlar, men SIDA är en dominerande aktör, något som i kombination med vad Riksdagens revisorer

tidigare yttrat gör att det kan finnas skäl att infoga SIDA i den grupp som kan bli föremål för närmre granskning.

- **Inspektionen för strategiska produkter (ISP)**

Kriterierna kan anses vara uppfyllda för ISP då myndigheten är ett nålsöga genom vilken leverantörerna måste ta sig igenom för att få tillgång till kunderna ute i världen. ISP är den enda ingången till slutliga kunder.

- **FMV**

Kriterierna kan anses vara uppfyllda för FMV. Detta mot bakgrund av kombinationen mellan förhållandet att FMV är samtalspartner och senare upphandlare med förhållandet att det rör sig om tillgång till en monopolmarknad. Till detta kan risken att långvariga relationer knyts mellan leverantörer och beställare uppmärksammas.

- **FMLOG**

Kriterierna kan anses vara uppfyllda för FMLOG då det rör sig om en decentraliserad verksamhet och där man upphandlar från konkurrerande leverantörer i betydande skala i vissa

- **Försäkringskassorna**

Kriterierna kan anses vara uppfyllda för försäkringskassorna. Anledningen är att de har leverantörer som arbetar i konkurrens, att kassorna har decentraliserade inköpsorganisationer (lokalkontoren) samt att de ofta har en betydande ekonomisk kraft i de normalt små samhällen där de är lokaliserade. Till detta kommer förhållandet att de har en monopolfunktion när det gäller assistansersättningen. Det finns inga andra uppdragsgivare än kassorna när det gäller denna förhållandevis omfattande affärsverksamhet.

- **Apoteket**

Kriterierna kan anses uppfyllda då det handlar om en getingmidjefunktion. Leverantörerna måste för att nå ut till kunderna ha goda relationer med apotekspersonalen, dels då det gäller att få dem att övertyga kunderna om att trots allt köpa det dyrare alternativet, dels då det kan handla om produktplacering i det lokala rummet. Till detta kommer förhållandet att Apoteket har en monopolroll som upphandlare och försörjare av läkemedel till sjukvården.

- **Läkemedelsförmånsnämnden**

Kriterierna kan anses vara uppfyllda för LFN. Anledningen är att myndigheten är att leverantörerna är helt beroende av att "monopolfunktionen" LFN prissätter produkterna på ett för dem fördelaktigt sätt samt kategoriserar dessa så att ingen substitution kommer ifråga. Skillnaderna här – särskilt i det senare avseendet – är av mycket stort ekonomiskt värde för tillverkaren/leverantören.

- **Läkemedelsverket**

Kriterierna kan anses uppfyllda. Läkemedelsverket har en tydlig getingmidjefunktion i och med det nålsöga de måste ta sig igenom för att nå ut till de slutliga kunderna. Läkemedelsindustrin står i ett direkt beroendeförhållande till verket. Det gäller att få till stånd en snabb och billig process samt i slutändan ett godkännande. Samtidigt är det stora pengar bakom många av de läkemedel som hanteras i processen.

- **Lotteriinspektionen**

Kriterierna kan anses uppfyllda. Anledningen är kombinationen av stor omslutning – spelmarknaden omsluter 35-40 miljarder kronor varje år – och förhållandet att företagen

måste passera igenom Lotteriinspektionens nålsögon i olika avseenden. Incitamenten är stora att från entreprenörernas sida söka påverka inspektörernas omdömen och beslut. Inspektörerna är mobila och utgår från Strängnäs, men de tycks vara indelade efter områden vilket möjliggör att långvariga yrkesrelationer riskerar etableras mellan de som kontrollerar och de som kontrolleras.

- **Kemikalieinspektionen**

Kriterierna kan anses uppfyllda då det både handlar om betydande ekonomiska intressen för leverantörerna och det finns en tydlig getingmidjefunktion genom de tillstånd och inspektioner som görs i verksamheten.

- **Arbetsmarknadsverket/LAN**

Kriterierna kan anses uppfyllda då verksamheterna omsluter betydande summor pengar, upphandlingen är decentraliserad och leverantörerna tvingas gå igenom myndigheten för att kunna leverera den aktuella typen av tjänster. LAN kan sägas utgöra en stark oligopolist i sammanhanget.

- **Lernia**

Kriterierna kan anses gälla med samma motivering som gäller för LAN. Här gäller det underkonsulterna.

- **Rikstrafiken**

Kriterierna kan anses gälla då Rikstrafiken är upphandlande myndighet och där mycket stora värden står på spel. Det gäller dessutom ofta drift av linjer där monopol gäller. Verksamheten är inte decentraliserad, men det finns risker när det är få parter inblandade och aktörerna utvecklar långvariga relationer.

- **Posten**

Kriterierna kan anses uppfyllda då upphandlingen är decentraliserad, en monopolställning föreligger och det finns leverantörer (av lokaler) som arbetar i konkurrens.

- **Banverket**

Kriterierna kan anses vara uppfyllda då det handlar om större organisationer med en relativt stor konstruktions-/investeringsverksamhet, leverantörerna arbetar i konkurrens och inköpsorganisationen har delegerade befogenheter.

- **Vägverket**

Kriterierna kan anses vara uppfyllda då det handlar om större organisationer med en relativt stor konstruktions-/investeringsverksamhet, leverantörerna arbetar i konkurrens och inköpsorganisationen har delegerade befogenheter.

- **Post & Telestyrelsen**

Kriterierna kan anses vara uppfyllda då det finns en tydlig getingmidjefunktion i PTS. Företagen måste få tillstånd av olika slag för att kunna nå ut till sina kunder. PTS som upphandlande eller tillståndgivande aktör hanterar tjänster med ett stort ekonomiskt värde och har genom sin ställning på marknaden en monopolställning.

- **Svenska Spel**

Kriterierna kan anses vara uppfyllda då myndigheten har leverantörer som arbetar i konkurrens och ombuden väljs ut samtidigt som det rör sig om decentraliserad

"upphandlande" verksamhet. Till detta kommer förhållandet att det rör sig om osedvanligt stora ekonomiska värden i den direkta hanteringen (vinsterna). Detta senare förhållande är värt att uppmärksamma.

- **Riksbanken**

Kriterierna kan anses gälla då Riksbanken upphandlar varor/tjänster bland konkurrerande leverantörer, samtidigt som det finns osedvanligt långvariga relationer mellan uppdragsgivaren Riksbanken och leverantörerna Tumba Bruk och Crane AB. Till detta kommer förhållandet att de två nämnda leverantörerna med svårighet torde finna betydande alternativa uppdragsgivare om Riksbanken skulle upphandla hos alternativa leverantörer.

### 3.2 Det tredje urvalet

I avsnitt 3.1 ovan redovisas ett snävare urval av potentiella revisionsobjekt än vad som redovisats i kapitel 2. Urvalet är förhållandevis stort kan inte anses tillräckligt avgränsat för att tjäna som stöd när Riksrevisionen ska välja ut de aktuella granskningsobjekten.

Vid en översiktlig betraktelse av de objekt som tas upp under avsnitt 3.1 ovan ser man att det rör sig om en spridd typ av verksamheter. Alla objekten är naturligtvis inte lika utsatta för risker i det aktuella sammanhanget och alla verksamheter är heller inte lika betydande. Utgångspunkten i denna typ av urvalsprocess måste alltid vara risk och väsentlighet.

Mot bakgrund av att upphandlingarna inom Banverket och Vägverkets respektive verksamheter både är decentraliserad och omsätter betydande summor finns det skäl att uppmärksamma dessa aktörer i denna del. Till detta kommer att de två verken heller inte har utsatts för en systematisk granskning på detta sätt. Jag anser att denna typ av granskning skulle kunna väntas få en betydande "ringar-på-vattnet-effekt". Anledningen är att verksamheterna är kända, och alla förstår omedelbart vad det handlar om.

Utöver de två upphandlande verksamheterna enligt ovan anser jag att det finns skäl att närmare studera Lotteriinspektionen. Anledningen är att det rör sig om betydande summor pengar som står på spel för de enskilda näringsidkarna och att det är mycket lokalt bedrivna verksamheter där det finns risker att det knyts långvariga relationer mellan personalen på Lotteriinspektionen och entreprenörerna. Lotteriinspektionen är vidare intressant då den definitivt inte varit föremål för denna typ av granskningsverksamhet.

Svenska Spel bedriver en verksamhet som omsätter mycket stora volymer pengar. Kopplingen mellan urvalet av spelställen och personalen på Svenska Spel bör uppmärksammas, samtidigt som kopplingen mellan individer och hantering av själva vinsterna bör fokuseras. En viktig anledning till att fokusera på Svenska Spel är just denna senare koppling. Det finns sannolikt ingen annan typ av statlig verksamhet där närheten till extremt stora summor pengar och enskilda befattningshavare är större än just i denna del – möjligen skulle detta vara Riksbankens hantering av sedlar. Därför bör Svenska Spel uppmärksammas i det tredje urvalet.

Slutligen bör Apoteket uppmärksammas i det tredje urvalet. Även om jag inte tror att de största beloppen kan tänkas spåras på området anser jag att det finns skäl att granska den lokala läkemedelshanteringen på Apoteken. Det finns flera skäl till detta. För det första är Apoteket och dess hantering av stort intresse för allmänheten. Alla människor är berörda och angelägna att det går rätt till i denna monopolverksamhet som i många individers ögon dessutom anses omodern. För det andra är Apoteket den sista länken i en intressant kedja som

börjar i Läkemedelsverkets tillståndsgivning mm som sedan övergår till Läkemedelsförmånsnämnden. Slutligen är Apoteket den marknadsplats som jag alltså anser att man kan börja med. Tanken är att man i en serie granskningar skulle kunna följa upp granskningen av Apoteket med granskningar av de två ovan nämnda myndigheterna.

Det tredje urvalet är alltså:

- Banverket
- Vägverket
- Lotteriinspektionen
- Svenska Spel
- Apoteket

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?  
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet  
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen  
2004:4 Den statliga garantimodellen  
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället  
– uppföljning av kriminalvårdens klienter  
2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning  
2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade  
2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet*  
2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård  
2004:10 Bistånd via ambassader  
– en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet  
2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser  
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner  
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004  
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn  
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi  
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen  
2004:16 Premiepensionens första år  
2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter  
2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning  
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?  
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004  
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering  
2004:22 Arlandabanan *Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*  
2004:23 Regelförenklingar för företag  
2004:24 Snabbare asylprövning  
2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?  
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga  
sysselsättningsstödet  
2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar  
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag  
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna  
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite  
2005:2 Tillväxt genom samverkan?  
2005:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering – kontroll och effektivitet  
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen  
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik  
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?  
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning  
2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser  
2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem



- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande –*uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisning
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*
- 2005:31 När oljan når land –*har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – *tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – *förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?*

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se