



Tullverket
Box 12854
112 98 STOCKHOLM

Datum 2007-02-05
Dnr 32-2006-0497

Tullverket – skydd mot mutor

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Tullverket granskat myndighetens skydd mot mutor. Granskningen har främst varit inriktad mot den brottsbekämpande verksamheten. Målet med granskningen är att bedöma om Tullverkets ledning har säkerställt att myndigheten har en god intern styrning och kontroll som, upptäcker och motverkar mutbrott i verksamheten.

Granskningen genomfördes under oktober-november 2006 genom intervjuer och insamling av styrande dokument inom området.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Tullverkets uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2007-03-05 om myndighetens åtgärder, med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Inledning

I granskningen har tillämpats en internationellt vedertagen modell för att värdera och bistå företag och andra organisationer att förbättra sina interna kontrollsystem. Modellen benämns COSO-modellen och består av följande beståndsdelar:

Kontrollmiljö, vilken är basen för intern styrning och kontroll samt anger hur organisationen ser på betydelsen av intern kontroll. Kontrollmiljön påverkas av bl.a. ledningens integritet och etik, ansvar och befogenheter, organisation, ledningens agerande och interna regelverk.

Riskbedömningar, innebär att ledningen är medveten om och själv har bedömt och analyserat risker och hot i verksamheten. Det är ledningens ansvar att anpassa den interna kontrollens omfattning och utformning efter bedömda risker.

Kontrollfunktioner, är de åtgärder och rutiner som ledningen utformat för att; förebygga uppkomsten av fel samt upptäcka och åtgärda fel som inträffat.



Kontrollfunktioner avser en mängd olika typer av åtgärder och ska finnas inbyggda i såväl organisation som rutiner. De omfattar åtgärder som ansvars- och arbetsfördelning, väl utarbetade rutiner, resultatuppföljningar, avstämningsfunktioner mm.

Information och kommunikation, för att enskilda arbetsuppgifter ska kunna utföras på ett tillfredsställande och avsett sätt krävs att personalen i en organisation har tillgång till aktuell och relevant information och kunskap. Detta förutsätter inte enbart dokumenterade arbetsbeskrivningar utan också att;

- det finns system och rutiner som fångar upp, förmedlar och återför relevant information om vad som händer, dels internt i organisationen, dels externt i organisationens omvärld och som kan ha betydelse för verksamheten,

- att informationen kommuniceras (förmedlas) inte bara från ledningen ut i organisationen utan också från organisationens olika delar och nivåer tillbaka till ledningen.

Uppföljning och förvaltning, av den interna kontrollens utformning och effektivitet. Detta kan ske genom:

- olika typer av punktinsatser från ledningens sida i form av verksamhetsuppföljningar, internutredningar etc.,

- att övervakande funktioner byggs in i organisation och rutiner.

En effektiv uppföljning och förvaltning förutsätter att det finns rutiner för att brister i den interna kontrollen rapporteras till ledningen så att åtgärder kan vidtas. Det är ledningens ansvar att göra en lämplig avvägning mellan övervakande funktioner och egna punktinsatser. Avgörande är här ledningens riskbedömning och övervakningens effektivitet. I förvaltning ingår också att ompröva risksituationen och anpassa kontrollstrukturen till nya förutsättningar.

Sammanfattning

Korruption inom det statliga området innebär förtroendeskada för den offentliga verksamheten. Myndighetsledningen har ett ansvar för att myndighetens interna styrning och kontroll är utformad så att lagar och förordningar följs och att bl.a. korruption därmed inte uppkommer.



Den sammanfattande bedömningen är att Tullverket inte i tillräcklig utsträckning har skyddat sig mot risker för mutor och annan otillbörlig påverkan. Tullverkets ledning har enligt Riksrevisionens bedömning underskattat riskerna samtidigt som den överskattat effektiviteten i de åtgärder som man vidtagit för att skydda verksamheten. Skyddet mot mutor och otillbörlig påverkan måste förbättras inom myndigheten. Det handlar ytterst om allmänhetens förtroende för myndigheternas förvaltning.

Vid vår granskning har inte framkommit att någon **riskbedömning** har skett som inkluderar området mutor. Myndigheten har därför inte utformat en **kontrollmiljö** som motsvarar de faktiska riskförhållanden som finns i verksamheten. **Kontrollfunktioner** har inte varit utformade i avsikt att förebygga uppkomsten av fel samt upptäcka och åtgärda fel som inträffat. Idag **informerar** och **kommuniceras** inte regelverk och ledningens riktlinjer och policys kring området mutor tillräckligt effektivt till de anställda. Det har inte heller genomförts någon systematisk **uppföljning** av om lagar och förordningar samt ledningens regler och policys efterlevs samt att de kontroller som används är tillräckliga.

Riksrevisionen rekommenderar Tullverket att:

- * löpande justera det interna regelverket efter förändrade förhållanden såväl internt som externt. Det bör också framgå tydligare av det interna regelverket, vilka etiska regler som Tullverkets personal förväntas följa.
- * göra en noggrann riskanalys som inkluderar mutor och annan otillbörlig påverkan. Utifrån denna riskanalys bör sedan kontrollfunktioner utformas som överensstämmer med riskanalysen och de faktiska riskförhållanden som råder i verksamheten.
- * utveckla kontrollorganisationen utifrån resultatet av riskbedömningen. Kontrollåtgärder bör införas som säkerställer att regelbrott motverkas, uppmärksammas och utreds. Ansvarsfördelningen inom myndigheten bör vara sådan att den motverkar och förhindrar mutor. Ansvariga för kontrollåtgärder bör ha uppgifter och resurser för att kontrollera regelefterlevnad och om det finns indikationer eller misstankar om mutor och otillbörlig påverkan. För detta arbete bör det finnas relevanta analysverktyg.
- * ledningens värderingar uttryckta i riktlinjer och policys bör hållas levande i organisationen genom utbildning och information till personalen. Ledningen bör införa en systematisk uppföljning av introduktions- och internutbildning för att därigenom säkerställa att all personal har erhållit utbildning inom ämnet mutor och bestickning och delgivits ledningens värderingar oavsett när man anställdes. Utbildningen bör vara ett återkommande inslag.



* överväga att införa en incidentrapporteringsfunktion som möjliggör för anställda att anonymt rapportera om incidenter avseende otillbörlig påverkan. Tullverket bör tydliggöra för de anställda att även incidenter i form av erbjudanden av mutor ska återrapporteras. Sammanställning och analys av inrapporterade incidenter bör utgöra en del av grunden för riskanalysen.

* bygga upp rutiner och arbetsformer för en effektiv och i verksamheten integrerad uppföljning. Ledningen bör utse någon som ansvarar för uppföljning och rapportering av att regelsystemet fungerar på avsett sätt liksom att de kontroller som används är tillräckliga.

Kontrollmiljö

Ledningens utgångspunkt inom Tullverket har varit fullt förtroende för de anställda och att de arbetar enligt regelverket. Ledningen förutsätter att det inte förekommer mutor i verksamheten. Förhållningssättet är att det inte är ett acceptabelt beteende att ta emot mutor.

Idag finns inga kända fall av mutbrott. Den centrala nivån uppges inte ha tagit emot några anmälningar eller erhållit några andra indikationer. Mot bakgrund av att man inte har hanterat några konkreta ärenden som gäller mutor, så har man inte heller utvecklat kriterier för vad som krävs för att det ska bli aktuellt att göra en polisanmälan.

Brottsförebyggande rådet (Brå) genomförde en undersökning under perioden 1 januari 2004 till sommaren 2005 avseende förekomsten av allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer och otillbörliga erbjudanden riktade mot tjänstemän i kontroll- och rättskedjan (såsom domare, åklagare och nämndemän). I denna undersökning ingick bl.a. Tullverket. Undersökningen utmynnade i en rapport Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner (Rapport 2005:18). I rapporten framgick att 10,2 % av tulltjänstemännen hade fått någon form av otillbörligt erbjudande under perioden. Vidare framgick att 66 % av tulltjänstemännen kände till att minst en kollega fått ett otillbörligt erbjudande. Undersökningens resultat överensstämmer inte med den bild som i övrigt erhållits i denna granskning, där inga incidenter har rapporterats till ledningen och den centrala nivån. Detta kan vara ett tecken på att myndighetens kontrollmiljö, kontrollfunktioner och incidentrapportering inte fångar upp indikationer på försök till otillbörlig påverkan.

Tullverket har föreskrifter och allmänna råd som reglerar området mutor och bestickning. I myndighetens föreskrifter och allmänna råd om personalbestämmelser (TFS 1999:36, ändr TFS 2000:6) sker hänvisning i 17 § till bestämmelserna i brottsbalkens 20 kap 2 § om mutbrott. Vidare framgår av Tullverkets föreskrifter och allmänna råd om representation (TFS 2005:32) i



2 § att ”Vid utövande av gästfrihet som är avsedd som representation är det viktigt att denna alltid utövas på ett sätt som inte ens kan misstänkas kunna stå i strid med bestämmelser om muta och bestickning.” Tullverket har också upprättat ett allmänt råd och information om mutor, ersättning och gåvor (TIM 2006:77). Detta allmänna råd beslutades den 8 november 2006 och är en justering av ett tidigare allmänt råd från 2001 (HMT 2001:2). Justeringen bestod dels av en anpassning efter de organisationsförändringar som skett sedan 2001 och dels av förtydliganden att det allmänna rådet avser all verksamhet och personal inom Tullverket.

Rekommendation

Det interna regelverket bör justeras löpande efter förändrade förhållanden såväl internt som externt. Det bör också framgå tydligare av det interna regelverket, vilka etiska regler som Tullverkets personal förväntas följa.

Riskbedömningar

Tullverket har inte genomfört någon generell riskanalys som inkluderar mutor eller andra former av otillbörlig påverkan. En systematisk och löpande analys av riskerna för mutor och otillbörlig påverkan utgör en väsentlig grund för att tillse en god intern kontroll i verksamheten. Avsaknaden av en riskbedömning minskar möjligheten för att myndigheten ska kunna bygga upp ett effektivt skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Myndigheten har dock genomfört en omvärldsanalys om korruption 2005 (Uppdragsstyrd omvärldsanalys 13/2005). Analysen var dock avgränsad till att behandla korruption inom offentlig sektor och avsåg inte hur det såg ut specifikt för Tullverket.

En ny tillsatt grupp (se vidare under avsnittet Kontrollfunktioner), som ska arbeta med frågor kring mutor och bestickning planerar att genomföra riskanalyser avseende var i verksamheten det finns risker.

I granskningen har konstaterats att det även finns andra områden än Brottsbekämpningsverksamheten där risken för mutor och bestickning kan finnas. Exempel på sådana områden är Effektiv handel där projekt med representanter från näringslivet genomförs och inom Utvecklings- och IT avdelningen, där risker finns i samband med upphandling av konsulter.

Rekommendation

Tullverket bör snarast göra en riskanalys. En noggrann analys bör ske av var i verksamheten det finns risker för att mutor och annan otillbörlig påverkan kan förekomma. Utifrån denna riskanalys bör sedan kontrollfunktioner



utformas som överensstämmer med riskanalysen och de faktiska riskförhållanden som råder i verksamheten. Detta med syfte att motverka förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan.

Kontrollfunktioner

Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns genomtänkta och sammanhängande riktlinjer och regler samt en god ansvars- och arbetsfördelning i riskutsatta verksamheter och processer.

I och med att Tullverket inte har genomfört en riskanalys avseende myndighetens verksamhet så är kunskapen om verksamhetens risker dåligt underbyggd. Därför är det svårt att fastställa vilka kontrollfunktioner som bör införas och var.

Ledningen utgår idag ifrån att reglerna följs. I och med att inga incidenter har rapporterats anses skyddet mot mutor i verksamheten ha varit tillräckligt. Idag finns generellt ingen rutin för att upptäcka, utreda och hantera avvikelser från gällande föreskrifter inom området. Ansvaret för denna uppgift är inte uttalad. Nuvarande system bygger istället på att den enskilde tjänstemannen själv anmäler eventuella incidenter.

Efter Brå rapporten tillsatte Generaltulldirektören (GD) en grupp (mars 2006) som skulle utröna vilka åtgärder som fordras när hot om våld har förekommit. Mutor och bestickning ingick inte i gruppens uppgifter. Ytterligare en grupp tillsattes av GD under hösten (oktober 2006) för att ta ett helhetsgrepp inom området mutor och bestickning. Något skriftligt direktiv för gruppen fanns inte vid granskningstillfället. Gruppens uppgift ansågs vara av mer förebyggande karaktär med avsikt att förhindra förekomsten av mutor och bestickning. De tillsatta grupperna kan inte betraktas som organisatoriska kontrollfunktioner utan är tillfälliga med uppgifter av mer utredningskaraktär.

Inom Tullverkets Brottsbekämpningsprocess arbetar tulltjänstemännen alltid i lag om två till tio personer i ett arbetslag. En sådan arbetsfördelning torde stärka den interna kontrollen och försvåra att mutor förekommer. Arbetsfördelningen kan dock permanentas, vilket innebär att tulltjänstemännen ofta arbetar med samma kollega. Detta gör att gruppen kan bli mycket inarbetad och sammansvetsad och därmed finns en risk för att benägenheten att rapportera eventuella incidenter minskar.

GD genomför ibland spontana besök ute i verksamheten. Även chefen för Brottsbekämpningsprocessen och sakkunniga från staben kan genomföra oanmälda och anmälda besök under året. Vid chefernas besök kontrolleras hur personalen förhåller sig till de interna föreskrifterna och om eventuella incidenter har förekommit.



Rekommendation

Tullverket rekommenderas att göra en genomgång av arbetsorganisationen utifrån resultatet av riskbedömningen. Kontrollåtgärder bör införas som säkerställer att regelbrott motverkas, uppmärksammas och utreds. Dessa åtgärder bör utformas utifrån var riskerna för gynnanden och beroenden finns. Ansvarsfördelningen inom myndigheten bör vara sådan att den motverkar och förhindrar mutor.

Ansvariga för kontrollåtgärder bör ha uppgifter och resurser för att kontrollera regelefterlevnad och om det finns indikationer eller misstankar om mutor och otillbörlig påverkan. För detta arbete bör det finnas relevanta analysverktyg.

Information och kommunikation

Ett gott skydd mot mutor och otillbörlig påverkan förutsätter att ledningens värderingar och riktlinjer effektivt kommuniceras till personalen genom utbildning och information. Information och kommunikation gäller även i motsatt riktning där personalen har verktyg för att återrapportera inträffade incidenter.

Idag finns brister i myndighetens sätt att informera om vilka regler och rutiner som gäller samt vilka förhållningssätt som är acceptabla.

I granskningen framgick att det inom myndigheten inte är känt vilken kunskap personalen har om regelverket och vilka konsekvenser (avstängning från tjänsten, löneavdrag och varning) eventuella överträdelser avseende mutor kan innebära. Regelverket finns dock att läsa på Tullverkets intranät. Att information och regelverk finns på intranätet innebär inte med automatik att informationen och regelverket är känt av alla.

Nyanställd personal erhåller utbildning inom området etik och moral. I denna utbildning ingår området mutor och bestickning som en del av utbildningen. För övrig personal finns inga specifika utbildningsprogram inom området etik och moral. Enligt uppgift är inte området mutor och bestickning så utvecklat i utbildningsprogrammet.

Diskussioner kring etik och moral har förekommit på schemat vid arbetsplatsträffar. Det är oklart om frågan om mutor och bestickning har tagits upp vid dessa tillfällen. Brå-rapporten har dock diskuterats vid arbetsplatsträffarna. Innehållet i diskussionerna vid dessa arbetsplatsträffar är inte uppstyrt



centralt utan det är upp till den enskilde chefen att ta upp sådana frågor. Innehållet i dessa möten kan således variera mellan de olika grupperna.

GD har också vid några tillfällen tagit upp frågan om mutbrott vid olika sammankomster. Frågan diskuteras alltid vid arbetsmiljökommittémöten. Vid dessa möten finns representanter från organisationen. Det var inte känt om dessa personer alltid vidarebefordrar informationen från dessa möten.

Tullverket har en rutin kring tillbudsrapportering där den utsatte fyller i ett elektroniskt formulär i den s.k. Loggboken. Rapportering ska enligt användarhandledningen ske av tillbud eller arbetsskada exempelvis olycka, våld eller hot om våld. I handledningen är det inte klart uttalat att även mutförsök och mutor kan rapporteras. Rapporteringen sker inte anonymt, vilket också kan påverka att rapportering inte sker av den som blivit utsatt för ett otillbörligt erbjudande. Eventuella incidenter ska följas upp av närmaste chef. Incidentrapporteringen har hittills endast avsett arbetsskador och hot om våld, inte otillbörliga erbjudanden i form av mutförsök eller motsvarande. Denna bild överensstämmer inte med vad Brå rapporten visade där 10,2 % av tulltjänstemännen erhållit ett otillbörligt erbjudande under perioden 1/1 2004 – sommaren 2005.

Rekommendation

Det är inte tillräckligt att myndighetens ledning utfärdar policy och riktlinjer om inte dessa kommuniceras effektivt till de anställda. Tullverket bör säkerställa att hela myndighetens verksamhet och därmed all personal erhåller information som gäller mutor och annan otillbörlig påverkan. Myndigheten bör på ett tydligare sätt och löpande kommunicera gällande regelverk och vilka disciplinära åtgärder som olika typer av regelöverträdelser kan leda till. En gemensam värdegrund avseende myndighetens inställning till mutor och bestickning bör anges. Tullverket bör också gå ut med centrala direktiv om att personalen diskuterar mutor och bestickning vid arbetsplatsträffarna.

Ledningens värderingar uttryckta i policy och riktlinjer bör hållas levande i organisationen genom utbildning och information till personalen och särskilt till anställda i riskutsatta verksamheter. Tullverket bör införa en systematisk uppföljning av introduktions- och internutbildning, för att därigenom säkerställa att all personal har erhållit utbildning inom ämnet mutor och bestickning och delgivits ledningens värderingar oavsett när man anställdes. Utbildningen inom ämnet mutor och bestickning bör vara ett återkommande inslag.

Myndigheten bör överväga att införa en incidentrapporteringsfunktion som möjliggör för anställda att anonymt rapportera om incidenter avseende mutor och otillbörlig påverkan. Tullverket bör tydliggöra för de anställda att även incidenter i form av erbjudanden av mutor ska rapporteras. Sammanställning och analys av inrapporterade incidenter bör utgöra en del av grunden för riskanalysen.



Uppföljning och förvaltning

Ledningen bör säkerställa att regelsystemet fungerar som det är avsett. Ett gott skydd medför behov av att regelbundet följa upp reglernas utformning, genomförda kontrollåtgärder samt andra frågor eller förhållanden som har med myndighetens skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan att göra.

Vid Tullverket saknas idag rutiner för att följa upp och säkerställa regel-
efterlevnad. Myndigheten har idag ingen plan för uppföljning av kontroll-
åtgärderna samt hur resultaten av uppföljningen (behov av sanktioner eller
nya kontrollåtgärder) ska hanteras. Det har hittills inte genomförts någon
uppföljning av hur personalen följer rådande regelverk inom området och hur
kontrollfunktionerna fungerar. Det finns således ingen rutin för att upptäcka,
utreda och hantera avvikelser från gällande föreskrifter.

Rekommendation

Tullverket bör bygga upp rutiner och arbetsformer för en effektiv och i
verksamheten integrerad uppföljning. Ledningen bör utse någon som
ansvarar för uppföljning och rapportering av att regelsystemet fungerar på
avsett sätt liksom att de kontroller som används är tillräckliga. Genom en
sådan uppföljning kan mutor eller försök till muta samt annan otillbörlig
påverkan förhindras, försvåras eller upptäckas.

Revisionsdirektör Per Flodman har beslutat i detta ärende. Revisionsledare
Irène Lindström har varit föredragande.

Per Flodman

Irène Lindström

Kopia för kännedom:

Finansdepartementet