



Lantmäteriverket
801 82 Gävle

Datum 2008-03-19
Dnr 32-2007-0781

Lantmäteriverket - Skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Lantmäteriverket granskat myndighetens skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

Målet med denna granskning är att bedöma om Lantmäteriverkets ledning har säkerställt en god intern styrning och kontroll som upptäcker och motverkar mutor och annan otillbörlig påverkan i verksamheten.

Granskningen genomfördes under oktober-december 2007 samt januari 2008 genom intervjuer och insamling av styrande dokument inom området.

I granskningen har tillämpats en internationellt vedertagen modell (COSO-modellen) för att värdera och bistå företag och andra organisationer med att förbättra sina interna kontrollsystem.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Lantmäteriverkets uppmärksamhet på i denna revisionsrapport. Innehållet har faktagranskats av representanter för myndigheten. Iakttagelserna har även muntligt framförts vid möte med generaldirektören 2008-02-08. Samtidigt överlämnades en bildpresentation. Riksrevisionen önskar information om vilka åtgärder Lantmäteriverket avser att vidta med anledning av iakttagelserna.

Sammanfattning

Riksrevisionen bedömer att Lantmäteriverkets ledning inte i tillräcklig omfattning säkerställt en god intern styrning och kontroll för att upptäcka och motverka mutor och annan otillbörlig påverkan i verksamheten.

Riksrevisionen rekommenderar Lantmäteriverket att:

- Fastställa riktlinjer mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Denna bör omfatta all verksamhet och vara i skriftlig form. (Avsnitt 1)
- Göra en systematisk riskanalys avseende risker för mutor och annan otillbörlig påverkan inom Lantmäteriverkets hela verksamhet. (Avsnitt 2)
- Införa kontrollåtgärder som säkerställer att regelbrott motverkas, uppmärksammas och utreds. Dessa åtgärder bör utformas med hänsyn till risknivån inom olika områden. (Avsnitt 3)



- Genom utbildning och information till personalen hålla ledningens värderingar uttryckta i riktlinjer och policys levande. (Avsnitt 4)
- Bygga upp rutiner och arbetsformer för en effektiv och i verksamheten integrerad uppföljning och rapportering av att regelsystemet fungerar på avsett vis liksom att de kontroller som används är tillräckliga. (Avsnitt 5)

Riksrevisionens rekommendationer ovan är baserade på vedertagen praxis om intern styrning och kontroll. Ytterligare stöd finns i Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll som trädde i kraft 2008-01-01. Som delmoment i att uppnå en god intern styrning och kontroll ingår riskanalys, kontrollåtgärder samt uppföljning och bedömning av den interna styrningen och kontrollen. Dessa delmoment ska dokumenteras.

1. Kontrollmiljö

Ledningens utgångspunkt är att det inom Lantmäteriverket inte är ett acceptabelt beteende att ta emot mutor och att de anställda arbetar enligt gällande regler.

En skrift med information om muta/bestickning har distribuerats bland personalen. Inga skriftligt dokumenterade riktlinjer finns inom myndigheten som anger hur misstänkta fall av mutor och annan otillbörlig påverkan ska hanteras. Ingen speciell person har formellt utsetts som ansvarig för dessa frågor. En etikgrupp på myndigheten har tagit fram en exempelsamling där olika typer av ur etisk synpunkt oönskade beteenden hos anställda beskrivs (den s.k. Etikbanken). Denna exempelsamling fungerar som rekommendationer hur personalen bör agera i vissa situationer där etiska ställningstaganden måste göras. Exempelsamlingen innehåller inga tvingande regler för Lantmäteriverkets personal.

Svensk lagstiftning klargör inte tydligt när mottagande av en förmån ska anses utgöra en muta. Lagtexten gör ingen skillnad på om företeelsen äger rum inom privat eller offentlig sektor. I praktiken tillämpas dock bestämmelserna strängare om den otillbörliga påverkan sker inom offentlig verksamhet. Bestickning mot person som är anställd inom offentlig sektor är dessutom ett brott som faller under allmänt åtal, dvs. det föreligger skyldighet för åklagare att utreda sådana misstankar.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Lantmäteriverkets styrelse att fastställa riktlinjer mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Avsikten med riktlinjer är att ge de anställda en vägledning för hur de ska bete sig i olika situationer. Genom riktlinjerna tydliggör ledningen inom vilka områden risk för mutor och annan otillbörlig påverkan kan uppkomma och ger en praktisk vägledning för de anställda och ett stöd för hur olika situationer ska hanteras. Riktlinjerna bör formuleras på ett sätt att de inte endast uppfattas som rekommendationer utan ger en tydlig vägledning om vad myndigheten anser vara otillåtna beteenden.



Riktlinjerna bör omfatta all verksamhet. De bör vara i skriftlig form och vara förankrade i organisationen. En vägledning i detta arbete kan vara Institutet mot mutors hemsida (<http://www.institutetmotmutor.se/imm/startside/>).

2. Riskbedömningar

Lantmäteriverket har inte genomfört någon generell dokumenterad riskanalys som inkluderar skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

En systematisk och löpande uppdaterad riskanalys utgör en väsentlig grund för att uppnå en god intern styrning och kontroll i verksamheten. Avsaknaden av en riskbedömning minskar möjligheten för att Lantmäteriverket ska kunna bygga upp ett effektivt skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

Rekommendation

Lantmäteriverket bör upprätta en riskanalys. En noggrann analys bör ske av var i verksamheten det finns risker för att mutor eller annan otillbörlig påverkan kan förekomma. Riskanalysen bör göras från ett centralt perspektiv och innehålla en riskbedömning av förhållanden på alla nivåer. Utifrån denna riskanalys bör sedan kontrollfunktioner utformas som överensstämmer med riskanalysen och de faktiska riskförhållanden som råder i verksamheten.

From 2008-01-01 träder Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISKen) i kraft. Av förordningen framgår i 3 § att ”En riskanalys skall göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) inte fullgörs.” Av föreskrifterna till 3 § FISKen framgår att: ”Riskanalysen innebär att identifiera, värdera och besluta om hantering av riskerna för att verksamhetens mål inte uppnås.” Vidare framgår av de allmänna råden till 3 §: ”Att besluta om hantering av risker innebär att besluta om en risk ska accepteras, begränsas, delas eller elimineras. Om ledningen exempelvis bedömer att verksamheten kan komma att utsättas för otillbörlig påverkan och brottslighet bör beslut fattas om att upprätta rutiner och handlingsplaner (åtgärder enligt 4 §) för att upptäcka och begränsa konsekvensen av sådana händelser.” Riskanalysen ska dokumenteras.

3. Kontrollfunktioner

Ett bra skydd mot mutor och annan otillbörlig 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 Lantmäteriverket inte har genomfört en riskanalys avseende myndighetens verksamhet så finns en risk att verksamhetens risker inte är helt kända. Därför är det svårt att fastställa vilka kontrollfunktioner som bör införas och var.

Ledningen utgår idag ifrån att reglerna följs. Idag finns ingen rutin för att upptäcka, utreda och hantera situationer med misstankar om mutor och annan otillbörlig påverkan. Ansvaret för denna uppgift är inte uttalad. Det finns ingen samordnad funktion inom Lantmäteriverket som har ansvar för och tar hand om frågor avseende mutor och annan otillbörlig påverkan. Nuvarande



system bygger istället på att den enskilde tjänstemannen själv anmäler eventuella incidenter.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Lantmäteriverket att göra en genomgång av arbetsorganisationen utifrån resultatet av riskbedömningen. Kontrollfunktioner bör införas som säkerställer att regelbrott motverkas, uppmärksammas och utreds. Dessa åtgärder bör utformas med hänsyn till risknivån inom olika områden.

4. Information och kommunikation

Ett gott skydd mot mutor och annan 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 Lantmäteriverkets sätt att informera om vilka regler och rutiner som gäller samt vilka förhållningssätt som är acceptabla.

Diskussioner kring etik utifrån den s.k. etikbanken har förekommit i samband med arbetsplatsträffar på lokalkontoren. Det är oklart i vilken utsträckning frågor om mutor och bestickning har tagits upp vid dessa tillfällen.

Rekommendation

Som framgår ovan rekommenderar Riksrevisionen Lantmäteriverkets styrelse att fastställa riktlinjer avseende mutor och annan otillbörlig påverkan.

Ledningens värderingar uttryckta i riktlinjer bör hållas levande i organisationen genom utbildning och information till all personal och särskilt till anställda i riskutsatta verksamheter. Lantmäteriverket bör på ett tydligt sätt och löpande kommunicera gällande regelverk och vilka disciplinära åtgärder som olika typer av regelöverträdelser kan leda till. En gemensam värdegrund avseende Lantmäteriverkets inställning till mutor och annan otillbörlig påverkan bör anges. Utbildningen inom ämnet mutor och annan otillbörlig påverkan bör vara ett återkommande inslag.

Riksrevisionen rekommenderar Lantmäteriverket att utse en funktion dit de anställda anonymt eller på annat sätt kan rapportera om incidenter avseende mutor och annan otillbörlig påverkan. Lantmäteriverket 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.

5. 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 Lantmäteriverket saknas idag rutiner för att följa upp och säkerställa regelefterlevnad. Det har hittills inte genomförts någon uppföljning av hur personalen följer rådande regelverk inom området. Det finns således ingen rutin för att upptäcka, utreda och hantera avvikelser från gällande regler.

Rekommendation

Enligt Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll i 5 § ska den interna styrningen och kontrollen systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas. I 6 § framgår att uppföljning och bedömningen enligt 5 § ska dokumenteras. Som framgår ovan trädde förordningen i kraft 2008-01-01

Lantmäteriverket bör bygga upp rutiner och arbetsformer för en effektiv och i verksamheten integrerad uppföljning. Myndigheten bör utse någon som ansvarar för uppföljning och rapportering av att regelsystemet fungerar på avsett vis 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.

Ansvarig revisor Lars Nordstrand har beslutat i detta ärende. Medverkande revisor Johan van Eijsbergen har varit föredragande.

Lars Nordstrand

Johan van Eijsbergen