



2008-11-19

Tal av riksrevisor Claes Norgren vid Försvarshögskolans och Folk och försvars seminarium
Korruptionsbekämpning: en förutsättning för säkerhet och utveckling, den 19 november 2008
i Stockholm

DET TALADE ORDET GÄLLER

Korruption i statsförvaltningen – perspektiv och erfarenheter

Tack för möjligheten att få delta vid Folk och Försvars seminarium om korruptionsbekämpning. Speciellt stimulerande tycker jag att det är med den vinkel som valts på temat korruption, nämligen kopplingen till så kallade säkerhetssektorreformer (SSR) eller om man så vill civilmilitär samverkan. Denna bredare ansats inom säkerhetspolitiken ersätter i många av våra partnerländer den tidigare militära inriktningen på massarméer och storskalighet. Istället handlar det om att utnyttja mindre och mer professionella militära förband med hög beredskap och om insatser som kräver att man tar ett helhetsgrepp om alla myndigheter och aktörer som påverkar säkerheten i ett land. SSR omfattar bland annat försvar, polis och rättsväsende.

För den svenska säkerhetspolitiken aktualiseras frågor om SSR när försvarets inriktning omorienterats. Detta återspeglas i det bredare mandatet för Folk och Försvar.

Korruption kan tyckas vara en något udda fågel i detta sammanhang, men så är ju inte fallet. Var kommer frågan om korruption in? Ordet korruption kommer från latinets *corruptio* och betyder fördärvat tillstånd, förfall eller bestickning. Någon exakt definition finns inte men mer principiellt och konkret så förekommer det i den straffrättsliga lagstiftningen. Enligt brottsbalken så kallar vi det bestickning om det är givarens brott och mutbrott om det är mottagarens brott.

När det gäller korruption och SSR så är en första tydlig länk sambandet mellan korruption, ekonomisk tillväxt och statens roll. Här har den svenska regeringen konstaterat följande.

"Korruption skadar och försvagar det politiska systemet och demokratin. Utbredd korruption undergräver rättssäkerheten för medborgarna. För näringslivet medför korruption att konkurrensen snedvrids så att de resurser som finns inte fördelas på ett optimalt sätt, med stora ekonomiska kostnader som följd. Det kan t ex handla om ett byggföretag som får kontrakt på att bygga en väg genom att muta en anställd på ett statligt verk"¹.

¹ www.regeringen.se/sb/d/4263/a/81898

Korruption inom den offentliga sektorn rubbar förtroendet för det allmänna och har demoraliserande effekter på hela samhället. Förekomsten av korruption urholkar dessutom etik, moral och laglydighet. Korruption utgör därför ett mycket allvarligt samhällsproblem med många skadliga effekter och implikationer.

Att det finns ett samband mellan ett lands grad av utveckling av demokratiska institutioner har bland annat konstaterats i en intressant doktorsavhandling vid Uppsala universitet. Där undersöktes skillnaderna i korruption mellan Chile och Argentina. En utgångspunkt var att Chile varit mer förskonat än Argentina. En förklaring till detta som konkluderas i avhandlingen är betydelsen av de politiska institutionerna. Den chilenska politiska miljön med en högre grad av mindre koncentrerad makt och högre grad av "accountability" i staten visade sig ha stor betydelse².

Perspektiv på korruption i statsförvaltningen

Jag vill börja med att utifrån mina personliga erfarenheter ge några reflektioner utifrån två exempel på hur korruption i staten kan utnyttjas av olika intressen. Mina referensramar är utifrån att dels ha varit ordförande i *Financial Action Task Force* (FATF), dels från att ha varit chef för Konkurrensverket där jag speciellt fick intryck i ämnet via myndighetens ansvar för frågor rörande offentlig upphandling.

Det *första* exemplet kommer från mitt tidigare uppdrag som ordförande i FATF vars uppgift var att utveckla internationella standarder för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. En del av uppdraget innebar att träffa regeringsföreträdare i länder som utvecklade sin lagstiftning för att uppfylla FATF:s standarder. Vid besök i Buenos Aires träffade jag regeringsföreträdare från ett flertal länder i Sydamerika. Upplevelsen var stark när det gäller hur pass kraftigt narkotikasyndikat och kriminella i vissa av dessa länder hade lyckats tvätta pengarna från brottslig verksamhet för att sedan investera dem i olika företag som den organiserade brottsligheten kontrollerade. Via dessa förmögenheter och maktbolag hade en viktig bas skapats för påverkan på statsapparaten. Medlet för inflytande också över den offentliga sektorn stavas: *korruption*. I länder som Kosovo och Afghanistan där Sverige har fredsfrämjande trupp och/eller bedriver biståndsverksamhet finns liknande problem och triangeln grov brottslighet, penningtvätt och korruption kan destabilisera stater.

När det gäller Sverige är läget naturligtvis annorlunda. Det kan ändå i detta sammanhang vara värt att peka på att vi i Sverige ifråga om penningtvätt, som har ett nära samband med korruption, har uppvisat betydande svagheter. När FATF utvärderade Sverige enligt den metodologi som Internationella Valutafonden, Världsbanken och FATF utvecklat visade det sig att Sverige hade brister i en rad avseenden³. Till exempel är brottet penningtvätt enligt FATF:s utvärdering "felkonstruerat" för att kunna vara ett effektivt verktyg, det går inte att frysa tillgångar inom rimlig tid, det finns inte i relation till internationell praxis tillräckligt höga straffskalor, det finns ingen tillsyn över ideella sektorn, myndighetssamverkan i dessa frågor brister och det finns bristande

² Viviana Stechina: "Conditions for Corruption: Institutions, Executive Power, and Privatization in Argentina and Chile in the 1990's". Uppsala Universitet, Humanistisk-samhällsvetenskapliga vetenskapsområdet, 2008.

³ www.fatf-gafi.org

resurser hos bland annat Finanspolisen. Till stor del beror dessa brister på att man i Sverige inte betraktar denna typ av brottslighet som systemhotande.

Att den organiserade brottsligheten är ett reellt problem även i Sverige har tydliggjorts bland annat genom de åtgärder som regeringen beslutade i juli 2008. Inom ramen för detta arbete bereds också frågor rörande bekämpning av korruption. I den departementspromemoria som utarbetats rörande åtgärder mot den grova organiserade brottsligheten presenteras bland annat att tillgångar ska kunna frysas i ett tidigt skede och att man bör analysera penningtvättsbrottet⁴.

Det *andra* exemplet gäller hur offentliga upphandlare i Sverige övervakar sina upphandlingar och analyserar och eller följer upp om de genom karteller bland leverantörer blivit "lurade på pengar". Svenska och internationella erfarenheter visar att den offentliga upphandlingen är särskilt utsatt för anbudskarteller. Vid en undersökning av Konkurrensverket visade det sig att ett antal utvalda myndigheter, kommuner och landsting/regioner inte explicit i sina interna regelverk om upphandling beaktar att verksamheten är särskilt utsatt för anbudskarteller⁵. Att denna brist på övervakning har utnyttjats vet vi.

Bristande kontroll och uppföljning inom den offentliga upphandlingen skapar också enligt min mening speciella risker för korruption vilket kan utnyttjas av olika krafter i oönskad riktning.

Erfarenheter från Riksrevisionens granskningar

Utifrån mitt perspektiv som riksrevisor är naturligtvis frågor rörande korruption i statsförvaltningen en första rangens fråga.

Att ha en strukturerad bedömning av var risker för staten finns är enligt min mening viktigt. Korruption tillhör en specifik typ av risk. Innan jag kommer närmare in på Riksrevisionens erfarenheter kan det i sammanhanget vara intressant att se hur dessa frågor hanteras av andra revisionsmyndigheter. Låt oss som exempel ta den amerikanska riksrevisionen - Government Accountability Office (GAO). Sedan år 1990 utarbetar GAO periodiskt en högrisklista avseende statliga program och aktiviteter. Denna lista, som görs publik syftar bland annat till att hjälpa kongressen och regeringen att utföra sina uppgifter och bidra till att förbättra effektivitet och "accountability". Vid utarbetandet av listan bedömer GAO riskerna bland annat med avseende på om det finns inneboende problem i verksamheten till följd av om den är exponerad för bedrägeri, missbruk eller ineffektivt utnyttjande av resurser. På listan av högriskverksamheter finns bland annat det amerikanska försvarsdepartementet. Den förklaring som ges för detta är intressant⁶.

"The Department of Defense (DOD) is a massive and complex organization ... DOD's pervasive financial and related business management and system deficiencies adversely affect its ability to control costs; ensure basic accountability, anticipate future costs and claims on the budget; measure performance; maintain funds control; prevent and detect fraud, waste and abuse ..."

⁴ "Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten", Ds 2008:38.

⁵ Konkurrensverket: "Konkurrensen i Sverige 2007".

⁶ United States Government Accountability Office: "High-Risk Series", januari 2007.

Detta är en påminnelse om att risken för korruption i staten sannolikt är högre i komplexa organisationer. Revisionens inriktning måste naturligtvis anpassas efter detta.

Riksrevisionen har som revisionsmyndighet att både via den årliga revisionen av årsredovisningarna och genom effektivitetsrevision granska den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen samt den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen⁷.

Enligt god sed inom revision ska revisorn beakta risken för att det finns väsentliga felaktiga uppgifter i årsredovisningen till följd av oegentligheter eller fel⁸. Vidare ska revisorn ändra eller utöka granskningen om revisorn bedömer att fel och oegentligheter väsentligt kan påverka årsredovisningen. Inom den privata sektorn finns även stadgat att revisorn ska beakta att han/hon är skyldig att anmäla misstanke om brott till åklagare och har anmälningsskyldighet enligt lagen om penningtvätt. Vad gäller det sistnämnda har naturligtvis den statliga revisionen anledning att tillämpa regelverket på samma sätt.

Den årliga revisionen vid Riksrevisionen har kunnat konstatera att det finns ett antal indikationer på oegentligheter genom konstaterade problem i samband med revision. När det gäller skatteundandragande så har i ett antal fall kunnat konstateras icke fullständigt och eller felaktigt rapporterade förmåner till skatteverket. Dessutom har vissa brott som trolöshet mot huvudman och bedrägeri mot myndigheten kunnat konstateras. Exempel på rapporterade indikationer är:

- Försvarsmakten – icke rapporterade förmåner för ledningen betalda av arbetsgivaren avseende transport, måltider och bostad (rapporterades till Skatteverket med resultat ändrad taxering).
- Konsultföretag inom utbildningsbranschen – felaktig redovisning till myndighet som anlitat företaget (har föranlett åklagare väcka åtal för bokföringsbrott samt att ersättning återkrävs).

Inom den årliga revisionen har också särskild vikt givits åt att granska bisysslor vid myndigheterna. Ett exempel på denna granskning var de påpekanden som gjordes i samband med den årliga revisionen av Länsstyrelsen i Uppsala, Gotland, Västerbotten och Östergötlands län där brister i rutinen vad gäller bisysslor konstaterats.

Inom effektivitetsrevisionen gjordes en granskning av skydd mot korruption i statlig verksamhet⁹. Granskningen avsåg en fördjupad undersökning avseende Apoteket AB, Banverket och Läkemedelsförmånsnämnden. Dessutom granskades även Arbetsmiljöverket, FMV, Migrationsverket, Tullverket och Svenska spel. Regeringens arbete och regelverk avseende dessa frågor granskades också.

Resultatet av undersökningen visade att skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan vid ett antal myndigheter och bolag inte står i paritet med riskerna för korruption. Mer specifikt kunde följande konstateras.

⁷ Prop. 2001/02:190

⁸ Revisionsstandard (RS) 240 "Oegentligheter och fel"

⁹ "Skydd mot korruption i statlig verksamhet", RiR 2006:8.

- I de tre specialgranskade organisationerna fanns en bristande kontroll. Ledningen ansåg visserligen att risken var låg och att den interna kontrollen var tillräcklig. Emellertid visade det sig att kontrollen av risken för mutor inte omfattades och ingen systematisk uppföljning gjordes.
- När det gäller de andra organisationerna var bilden i stort densamma.
- Regeringen har markerat att mutor och annan otillbörlig påverkan inte ska förekomma och lagstiftningen är tydlig i vad som gäller om korruption. Lika tydligt är det ansvar som regeringsformen lägger på regeringen att styra statliga myndigheter. Emellertid klargör varken förordning eller annan reglering om myndighetschefer har ett ansvar för att skydda verksamheten mot korruption.

Rekommendationer i rapporten från år 2006 var att förtydliga regelverk rörande ledningens ansvar för skydd mot korruption. Ledningen för statlig verksamhet bör vidare ges i uppdrag att göra riskanalyser som innefattar risk för korruption. Statliga bolag – om de bedöms särskilt riskutsatta så bör ledningens uttalande om bolagets interna kontroll innefatta vilka åtgärder som gjorts för att öka skyddet.

En annan granskning som Riksrevisionen genomfört och där korruptionsfrågor aktualiserats under senare tid gäller granskningen av Sida och biståndsfrågor¹⁰. I syfte att granska hur Sida:s kontrollsystem för stöd via enskilda organisationer fungerade i praktiken gjorde Riksrevisionen ett antal fältstudier i syfte att följa biståndsmedlen från Sverige ut till de konkreta projekten i biståndsländerna. Denna granskning gav vid handen en hel rad brister som inte hade uppdragats om man enbart hade gjort en granskning av den svenska verksamheten. En viktig lärdom av denna granskning är att kontrollen måste stärkas i hela kedjan för att inte bedrägerier och korruption ska reducera effektiviteten i biståndsgivningen genom att pengarna kommer på avvägar. Exemplet visar att korruption i vår omvärld också kan drabba oss. Detta är en viktig lärdom för arbetet med säkerhetssektorreformer.

I detta sammanhang bör också nämnas att SADEV (Swedish Agency for Development Evaluation) på regeringens uppdrag nyligen har utvärderat UD:s och Sidas arbete för att förebygga korruption och minimera korruptionsriskerna¹¹. Rapporten innehåller en hel rad konkreta rekommendationer om åtgärder.

Ledningens ansvar för att skapa ett effektivt skydd mot korruption kan inte nog betonas. Vikten av ett tydligt ansvar är också ett ledord för oss revisorer och ansvarstemat har varit ett återkommande ämne i Riksrevisionens rapporter. Har då ansvaret varit otydligt? Nej, egentligen inte – både i staten och i näringslivet har lagstiftningen varit tydlig. Problemet har snarare varit att man inte velat ta ansvaret vilket kanske till en del varit beroende på att ansvaret ofta heller inte utkrävts.

I staten sker nu förändringar. Vid årsskiftet infördes ett gemensamt ramverk för intern styrning och kontroll genom en ny förordning för alla större myndigheter. Syftet är att tydliggöra ledningens ansvar och att skapa bättre förutsättningar för ansvarsutkrävande och en effektivare och säkrare verksamhet. Dessutom leder förordningen till en mer genomlyst riskanalys inom myndigheterna och att ledningarna blir mer involverade i riskbetraktelser och beslut om att acceptera eller hantera

¹⁰ "Bistånd genom budgetstöd", RiR 2007:31.

¹¹ "Att förebygga och hantera korruption i det svenska utvecklingsarbetet", SADEV rapport 2008:5.

risker. Ledningarna måste dessutom både bekräfta sitt ansvar för intern kontroll och göra en bedömning om huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande i årsredovisningen. Jag tror att detta blir ett bra steg i arbetet mot korruption. Frågor om risker och hot inklusive korruption kommer därmed högre upp på dagordningen.

Hotbilden

Utifrån dessa erfarenheter finns anledning att ställa sig frågan hur ser riskerna ut idag och vilken hotbilden är för den svenska statsförvaltningen. Sedan Riksrevisionens granskning år 2006 har Brottsförebyggandet rådet gjort en värdefull uppföljning av korruptionsbrotten utifrån riksenheten mot korruptions verksamhet¹². Rapporten ger en fördjupad bild av korruptionen och styrker att den i hög grad drabbar den offentliga sektorn. Över 80 procent av muttagarna i studien är verksamma inom myndigheter medan 95 procent av muttagarna återfinns inom den privata sektorn.

Muttagarnas vanligaste gärning är att de agerar för ett visst beslut, underlåter att agera på ett visst sätt eller lämnar ut information. Vanligt är också att de får belöningar i efterhand. Totalt 61 procent av de misstänkta eller utpekade personerna är misstänkta eller utpekade för korruption i anslutning till försäljning eller inköp. I statlig verksamhet innebär detta att inte bara stora ekonomiska värden kan stå på spel utan också förtroendekapitalet hos medborgarna.

Enligt de sammanställningar som görs av Transparency International och som Sven Hirdman påpekat så intar dock Sverige tillsammans med de andra nordiska länderna plats i täten när det gäller att ha ett lågt inslag av korruption. Det finns enligt min mening dock anledning att vara vaksam och regeringen och myndigheterna bör i sitt arbete aktivt arbeta med att motverka risker för korruption. Jag vill här särskilt framhålla följande riskområden.

- i) Upphandling när det föreligger monopol/oligopol (t ex Apoteket AB och Systembolaget)
- ii) I samband med stora investeringar (t ex Banverket och Vägverket)
- iii) När beslut fattas hos myndigheter med stora ekonomiska konsekvenser (t ex Sida och LFN)
- iv) När regeringen har delegerat myndighetsbeslut med ekonomiska konsekvenser (t ex Bilprovningen, Sida, Tullen, länsstyrelser)

En aspekt som styrks också av BRÅ:s rapport är att vaksamhet krävs generellt vad gäller offentlig upphandling. Alltmer av den offentliga tjänsteproduktionen läggs ut på entreprenad genom offentlig upphandling. Det kan gälla äldreomsorg, skolor, vårdcentraler, med mera. Den offentliga upphandlingen svarar för cirka 20 procent av BNP och det finns därför anledning att vara särskilt vaksam för korruption inom hela detta område.

Till dessa riskområden tycker jag hör de risker för korruption som kommer från bestickarna. Jag tänker här på den organiserade brottsligheten som vi måste vara vaksamma på att den inte växer

¹² "Korruptionens struktur i Sverige", rapport 2007:21.

och att statsförvaltningen infiltreras. Vad gäller säkerhetssektorreformer så vet vi att det svenska försvaret och svenska myndigheter verkar i miljöer i länder där korruption är omfattande, vilket kräver motåtgärder och god uppföljning och kontroll.

Slutsatser

Det är tydligt att korruption är ett område som kräver aktiva insatser från hela samhället och att staten själv är exponerad för betydande risker. Därför är en aktiv revision – både den årliga och effektivitetsrevisionen viktiga. En del åtgärder har vidtagits när det gäller intern kontroll som kommer att vara väsentliga att Riksrevisionen följer upp.

När det gäller det bredare temat om korruption och säkerhetssektorreformer så vill jag redan nu konstatera att detta är viktiga insatser att uppmärksamma inom den svenska säkerhets- bistånds- och försvarspolitik. Riksrevisionen kommer följa upp tidigare granskningar inom bland annat biståndsområdet. Vi kommer nästa år att göra en satsning inom försvarsområdet genom att starta upp en granskningsstrategi som ska granska regeringens och försvarets effektivitet i styrningen av omställningen av försvaret. Detta mot bakgrund av de stora ekonomiska och andra värden som står på spel. Till denna omställning inom försvaret hör också arbetet med säkerhetssektorreformer.