

Seminarierapport – *Korruptionsrisker inom den kommunala sektorn*

Den 17 januari 2012 arrangerade Transparency International Sverige (TI Sverige) ett seminarium om korruptionsrisker i den kommunala sektorn. Seminariet utgick från ett rapportutkast som sammanstälts efter ett expertmöte som hölls under hösten 2011. Seminariet hölls i Estniska huset och samlade ett 80-tal deltagare.

Seminariet inleddes med att TI Sveriges ordförande Lars-Göran Engfeldt hälsade alla välkomna. Han berättade att detta seminarium är det andra i en serie av tre som föreningen arrangerar under 2011-2012. Tidigare har man behandlat whistleblowing, och under hösten kommer man att avrunda serien med att diskutera byggsektorn. Alla seminarier utgår från kvalificerade rapportutkast, som diskuteras och revideras för att därefter publiceras.

Lars-Göran informerade även att den av TI Sverige ledda studien European National Integrity Systems (ENIS) kommer att presenteras vid ett stor lanseringsseminarium den 8 februari. Denna studie har visserligen inte ett kommunalt fokus, men kan ändå vara av intresse när man diskuterar korruptionsrisker i kommunal sektor.

Moderator under dagen var Anna-Karin Lundin, tidigare justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen och ledamot i TI Sverige styrelse.

Anna-Karin inledde med att redogöra för arbetet med rapportutkastet som låg till grund för dagens diskussioner. Rapporten sammanställdes efter expertseminariet som hölls under hösten. Vid det seminariet debatterade professor Bo Rothstein, docent Staffan Anderson, docent Olle Lundin och bolagsjurist Robert Engstedt den kommunala korruptionen från sina respektive expertområden. Med utgångspunkt i de diskussioner som följde sammanställdes ett antal rekommendationer som TI Sverige riktar till riksdagen och regeringen samt förvaltningar på såväl nationell som lokal nivå. Det var dessa rekommendationer som låg till grund för dagens diskussioner och som kan komma att revideras med hänsyn till vad som kommer fram under detta seminarium.

Anna-Karin Lundin redogjorde därefter för rekommendationerna i rapportutkastet. TI Sverige har valt att rikta särskilt fokus på bl.a. ökad kunskap om offentlig upphandling, att verka för ökad transparens i kommunala bolag samt införande av konsekvensanalyser vid privatisering av kommunal verksamhet.

Dagens panel bestod av Inga-Britt Ahlenius, tidigare undergeneralsekreterare för FNs internrevision samt f.d. generaldirektör för Riksrevisionsverket, Britt-Marie Citron, journalist, Lennart Gabriellsson, 1:e vice ordförande i Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Åsa Hedenberg, vd Huga samt ledamot i Samhällsbyggnadssektorns etiska råd, samt Gunnar Stetler, överåklagare och chef för Riksenheten mot korruption.

Paneldeltagarna fick i ett inledande anförande redogöra för sina tankar kring rapportutkastet.

Inga-Britt Ahlenius inledde med att citera ett stycke ur ett av expertutlåtandena, som belyser svårigheterna för kommunerna att upptäcka och förhindra korruption. Hon framhöll att om ett privat bolag skulle uppvisa de problem som Staffan Andersson beskriver finns i kommunerna, så skulle det genast avföras från börsen. Den brist på kontroll som finns i kommunerna är ett problem, eftersom dess tillgångar ju består av skattepengar. I ett försök att få medborgarna mer medvetna om hur stor del av deras inkomstskatt som går till kommunen och att bli mer intresserade av hur dessa medel används, ansåg Inga-Britt Ahlenius att man ska införa en kommunal skattsedel. Hon ansåg vidare att man bör förbättra den oberoende revisionen, med en särskild betoning på internrevision, samt att man bör arbeta fram etiska koder för kommunanställda.

Britt-Marie Citron menade att bilden av dagens korruptionsrisker speglas väl i rapportutkastet. Hon framhöll dock att de rekommendationer som ges måste konkretiseras och vässas. Under anförandet framhöll Britt-Marie Citron två områden där man bör göra särskilda satsningar för att förhindra korruption; transparens och revision. Hon menade att det bästa sättet att arbeta för ökad transparens, är att låta offentlighetsprincipen följa skattepengarna oavsett om verksamheten bedrivs av kommunala eller privata aktörer. Vidare ansåg Britt-Marie Citron att revisionen av den kommunala verksamheten bör skötas av staten.

Lennart Gabrielsson delade inte den negativa bild av korruptionsrisker som framställs i rapportutkastet. Han framhöll att Sverige uppvisar goda resultat i internationella undersökningar, däribland TI:s egen korruptionsbarometer (Corruption Perception Index (CPI)). Undersökningar från SOM-institutet tyder på att det finns ett stöd för den kommunala nivån. Antalet personer som dömts för brott med korruptionsanknytning har även det minskat. Lennart Gabrielsson ansåg att detta tyder på att de korruptionsskandaler som uppmärksammas i medier är undantag, och att korruption inte är särskilt vanlig i Sverige. Vidare informerade Lennart Gabrielsson att SKL sedan ett par år tagit fram ett antal skrifter som, tillsammans med andra initiativ, syftar till att ytterligare minska riskerna för korruption i kommunal sektor. Han menade dessutom att det största problemet i Sverige i dag inte är korruptionen i sig, snarare det faktum att vi är förhållandevis aningslösa när vi väl stöter på oegentligheter i verksamheten.

Åsa Hedenberg redogjorde för sin bakgrund inom både privata och kommunala bolag. Hennes erfarenheter är att normerna spelar stor roll på en arbetsplats. Hon framhöll därför att man måste arbeta aktivt för att skapa goda värderingar bland ledning och personal. Åsa Hedenberg påpekade att bolagsledningarna själva måste känna ansvar för att göra egna uppföljningar kring verksamheten, och inte förlita sig på att bli granskade av media. Slutligen höll hon med om bristerna med LOU och behovet av förenkling, framför allt måste man göra något åt underprissättningen.

Gunnar Stetler ansåg att korruptionen gynnas av en bristande vilja bland ledande politiker att genomföra kontinuerlig revision av verksamheten. Hans erfarenhet är att det måste finnas en löpande intern revision som direkt kan reagera på felaktigheter. Då dessa felaktigheter oftast upptäcks av de som känner verksamheten bör man även inkludera andra yrkesgrupper än ekonomer i revisionsarbetet, såsom byggare och ingenjörer. Avslutningsvis uppmärksammade även Gunnar Stetler svårigheterna med att utkräva ansvar av kommunala ledare i ett straffrätligt hänseende.

Den efterföljande diskussionen fokuserade huvudsakligen på fyra områden som behandlats i rapportutkastet; normers betydelse, lag- och domstolstrots, privatiseringar och ansvarsutkrävande.

Panelen var överens om att normerna på en arbetsplats spelar en avgörande roll för hur känslig organisationen är för korruption. Särskilt ledningens roll och ansvar betonades, eftersom den är tongivande när det gäller vilka normer man har att förhålla sig till. Man underströk vikten av en löpande granskning, där varje medarbetare har möjlighet att reagera på felaktigheter. Ett led i arbetet mot korruptionen kan vara tydligt utarbetade regler för vilken typ av förmåner som medarbetare har rätt att ta emot.

Den nonchalans som vissa kommuner visat mot förvaltningsdomstolarnas domar ansågs vara beklaglig. Det är viktigt att betona att den kommunala självstyrelsen inte innebär att man kan ignorera rikets lagar, och därför ska kommunerna även kunna fällas i domstolen. Panelen påtalade att det största problemet med de fall där en kommun fällts i domstol inte är ignorandet av lagen, utan det faktum att de inte förvaltat skattemedlen på ett lämpligt sätt. Det uppstår dock problem när man ska utkräva ansvar av de ledande politikerna för deras handlingar, eftersom det inte finns någon straffrättslig åtgärd att vidta. I panelen lyftes ett förslag om att införa en kommunal bot, som kan utkrävas av kommuner som missköter sig. Alla var dock inte överens om av effektiviteten av ett sådant system, eftersom straffet främst drabbar skattebetalarna.

Frågan om huruvida privatiseringar leder till ökad korruption delade panelen. Vissa vittnade om att det är svårare att få ut handlingar, och att det därmed finns en ökad risk för missbruk av de skattemedel som finansierar verksamheten. Andra i panelen betonade istället att man inte kan förutsätta att privatisering automatiskt leder till ökad korruption, och menade att det faktum att man kan vända underskott till vinst i en verksamhet tyder på att man inte nödvändigtvis missbrukar dess medel. Det framhölls också att man bör tänka på att det är en komplicerad fråga, eftersom privatiserade verksamheter finansieras olika. Som ett exempel nämndes bostadsbolagen, där det är väldigt tydligt vilka medel som används och vad de ska täcka för kostnader.

Bristerna i den kommunala revisionen och svårigheterna med att utkräva ansvar av politiker framkom vid ett flertal tillfällen under seminariet. Bland dessa synpunkter betonades särskilt ledningens roll att verka för och upprätthålla en god verksamhet, med löpande internkontroll och en god kultur som ett komplement till externrevisionen. Några av de rekommendationer som framställdes i rapportutkastet mötte kritik, särskilt förslaget om att införa krav på en minimibudget för revisionsarbete. Panelen menade att införandet av ett sådant krav kan göra att kommunerna då endast tilldelar revisionen de medel som man måste ge den. Eftersom många kommuner i dag har svårt att sköta den egna revisionen föreslogs att man kan införa regionala granskningsorgan, liknande det system som finns i Storbritannien.

Anna-Karin Lundin sammanfattade debatten med att tacka paneldeltagarna för deras insats. Rapportutkastet kommer nu att revideras, och där kommer deras synpunkter att vara viktiga.