

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



EUROPSKI REVIZORSKI SUD
CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Europeiska revisionsrättens synpunkter på kommissionens rapport om insatserna mot korruption

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SYNPUNKTER PÅ KOMMISSIONENS RAPPORT OM INSATSERNA MOT KORRUPTION

Huvudbudskap

1. Revisionsrätten välkomnar offentliggörandet av denna rapport¹ om insatserna mot korruption, som är den första i sitt slag från kommissionen. Rapporten om insatserna mot korruption, särskilt på området offentlig upphandling, är ett vederhäftigt bidrag till dialogen kring bedrägerier och korruption. För unionsmedborgarna är dialogen i sin tur ett viktigt bidrag till (nationella) offentliga institutioners redovisningsskyldighet.
2. I rapporten beskriver kommissionen trender och utvecklingen i fråga om korruption och identifierar ett antal framgångsrika åtgärder mot korruption som nu vidtas i medlemsstaterna. På så sätt täcker rapporten en lång rad olika frågor och särskilda områden där korruption utgör en särskild risk. Men rapporten är i första hand beskrivande. Den bygger på resultatet av rundabordssamtal, Eurobarometerundersökningar och en genomgång av åtgärder för korruptionsbekämpning. Den innehåller inga uppgifter om konkreta iakttagelser.
3. Vid en första anblick tycks utfallet av kommissionens rapport vara alarmerande. Men iakttagelserna i rapporten bygger främst på medborgares och företags uppfattningar och på åtgärder för korruptionsbekämpning som faktiskt vidtas. Verkligheten kan se annorlunda ut. Rapporten innehåller inte mycket till analys av hur dessa uppfattningar hänger ihop med kommissionens eller medlemsstaternas egna praktiska erfarenheter.
4. I rapporten görs inte heller någon koppling till Olafs, EU:s egen byrå för bedrägeribekämpning, iakttagelser. Rapporten saknar därför information som Europaparlamentet, rådet och medlemsstaternas nationella parlament måste

¹ COM(2014) 38 final.

ha för att underbygga politiska beslut om åtgärder mot bedrägerier och korruption. Det är också nedslående att EU-institutionerna inte ingår i kommissionens första rapport om insatserna mot korruption.

5. Revisionsrätten anser att ingående (och exakta) uppgifter och oberoende utvärderingar i EU och medlemsstaterna måste tas fram i större utsträckning så att man kan identifiera: 1) de faktiska riskområdena, 2) skälen till varför korruption uppstår och 3) vilka åtgärder som måste vidtas och som har visat sig vara ändamålsenliga. Att grunda åtgärder för korruptionsbekämpning på uppfattningar i stället för på den faktiska förekomsten av korruption medför en risk för att åtgärderna blir onödigt tungrodda och att de inte inriktas på de verkliga skälen till korruption. Det kan till och med göra att korruptionen blir mer utbredd.

Bakgrund

6. Enligt EU:s korruptionsbekämpande mekanism från 2011, som grundas på artikel 83 i EUF-fördraget, är Europeiska kommissionen skyldig att ta fram en rapport om insatserna mot korruption vartannat år från och med 2013². Kommissionens rapport innehåller knappt någon hänvisning till den rättsliga ramen för åtgärder mot korruption i EU.

7. EU:s arbete bygger på principen om öppenhet (artikel 15 i EUF-fördraget). Unionsmedborgarna har laglig rätt till god förvaltning – i det ingår rätten att få sina angelägenheter behandlade opartiskt och rättvist (artikel 41 i stadgan³). Artikel 310 i EUF-fördraget föreskriver att unionen och medlemsstaterna ska bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Artikel 325 i EUF-fördraget är inriktad på

² Artikel 4 i beslut C(2011) 3673 slutlig (6 juni 2011) *Publication of the EU Anti-corruption Report* (offentliggörande av EU:s rapport om insatserna mot korruption).

³ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

bekämpning av bedrägeri och utgör den rättsliga grunden för bland annat Olaf. Artikeln föreskriver bland annat att unionen och medlemsstaterna ska vidta åtgärder som har en avskräckande effekt och som ger ett effektivt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens alla institutioner, organ och byråer.

8. Det bör noteras att artikel 83 i EUF-fördraget, som tjänar som rättslig grund för rapporten om insatserna mot korruption, har en allmänare karaktär. Den tar upp olika sorters gränsöverskridande brottslighet och ger Europaparlamentet och rådet lagstiftningsbefogenheter där syftet är att främja EU-samarbete på området rättvisa. Artikel 325 är mer specifikt inriktad på bekämpning av bedrägerier som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen. Det framgår inte tydligt hur kommissionen ser på förhållandet mellan artiklarna 83 och 325 i EUF-fördraget när det gäller rapporten om insatserna mot korruption och kommissionens årsrapport om bedrägeribekämpning⁴. I det sammanhanget hänvisar revisionsrätten till slutsatserna och rekommendationerna i sitt yttrande nr 8/2005⁵ om förenkling och konsolidering av gemenskapens lagstiftning om bedrägeribekämpning i syfte att undvika överlappande eller motstridiga bestämmelser.

Första rapporten om insatserna mot korruption

9. Korruption och bedrägeri urholkar förtroendet för offentliga institutioner och demokratin och undergräver också den inre marknadens funktion. Att rapporten offentliggörs är en lovande början och den dialog som den sätter igång kan bara vara till hjälp. En dialog av detta slag är angelägen eftersom den är ett viktigt bidrag till (nationella) offentliga institutioners redovisningsskyldighet gentemot unionsmedborgarna. Att utveckla de goda styrelseformerna genom ökad öppenhet och redovisningsskyldighet – särskilt när det gäller åtgärder mot korruption – är avgörande för allmänhetens förtroende för offentliga

⁴ COM(2013) 548 final.

⁵ Yttrande nr 8/2005 (avsnitt VI. Slutsatser och rekommendationer).

institutioner. En politik för öppenhet och redovisningsskyldighet hjälper dessa institutioner att utföra sina uppgifter korrekt och garantera sin personals integritet. Öppenhet och integritet är två nyckelförutsättningar för bedrägeri- och korruptionsbekämpningen.

10. Kommissionen behöver se över innehållet och rekommendationerna i rapporten om insatserna mot korruption. De aspekterna diskuteras mer ingående i följande punkter.

Innehåll

11. I sin första rapport om insatserna mot korruption gör kommissionen inte någon koppling till det övergripande problemet med bedrägerier och korruption i EU och medlemsstaterna. Den ger däremot argument för sin tematiska inriktning på offentlig upphandling. Offentlig upphandling är ett område som har en stor inverkan på den felprocent som revisionsrätten uppskattar och anses därför vara ett högriskområde. Revisionsrättens uppskattning av felprocenten är inte ett mått på bedrägerier eller korruption. Fel i den offentliga upphandlingen kan betyda att målen med reglerna för offentlig upphandling – att främja rättvis konkurrens och se till att kontrakt tilldelas den mest kvalificerade anbudsgivaren – inte alltid har uppnåtts. Revisionsrätten rapporterar misstänkta fall av bedrägeri och korruption när den upptäcker att regler inte har följts till Olaf som har utredningsbefogenheter.

12. Revisionsrätten är medveten om hur viktig den offentliga upphandlingen är, som är den fråga som kommissionen har valt till sitt tematiska kapitel. År 2013 hade revisionsrätten offentlig upphandling som ett särskilt tema för kommande effektivitetsrevisioner och genomför för närvarande en effektivitetsrevision av offentlig upphandling på strukturfondsområdet. Vi planerar även att genomföra en effektivitetsrevision på området inre politik.

13. I den rapport om insatserna mot korruption som presenteras av kommissionen utvärderar den vad de nationella initiativen har åstadkommit. Det ges ingen övertygande förklaring till varför EU-institutionerna och EU-

organen inte ingår i analysen. Det framgår dock tydligt av själva rapporten och av den feedback som den fick från bland andra Europeiska ombudsmannen⁶ och under debatten i Europaparlamentet⁷ att det var olyckligt att EU-institutionerna och EU-organen inte är med. Revisionsrätten vill understryka att dess årsrapporter och särskilda rapporter inte på egen hand kan uppväga denna brist.

14. Europeiska unionen är för närvarande inte med i Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco)⁸. Alla EU:s 28 medlemsstater är redan medlemmar i Greco. Det är svårt att förklara för unionsmedborgarna att de nationella institutionerna i EU:s alla 28 medlemsstater blir utvärderade mot Europarådets standarder för korruptionsbekämpning medan EU-förvaltningen inte blir det. Rådet har upprepade gånger uppmanat kommissionen att vidta åtgärder för att bli medlem i Greco⁹.

15. Uppgifters makt: viktiga intressenter för offentliga institutioner är medborgarna och de bör därför ha så stor tillgång som möjligt till information. Om uppgifter blir tillgängliga för allmänheten kan de uppgifter som tas fram av offentliga institutioner användas, återanvändas och spridas på nytt av vem som helst. I sin rapport tar kommissionen upp exempel där man har haft god användning av redan tillgänglig information (se *ruta 1*).

⁶ "[...] to include the EU institutions in the next anti-corruption report" (att ta med EU-institutionerna i nästa rapport om insatserna mot korruption). Europeiska ombudsmannen. Pressmeddelande nr 4/2014 (4 februari 2014).

⁷ Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter, 12 februari 2014.

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?

⁹ Se punkt 4.4.5 i Stockholmsprogrammet: *Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd*, rådets dokument 17024/09, antaget av Europeiska rådet 10–11 december 2009. Rådet upprepade i februari 2013 sin uppmaning till kommissionen om Grecomedlemskap.

Ruta 1. Uppgifters makt: Slovakien¹⁰

Initiativet för en öppen lokal förvaltning – Slovakien

Initiativet för en öppen lokal förvaltning har inrättats inom ramen för den externa övervakningen av offentliga utgifter. I initiativet rangordnas 100 slovakiska städer enligt en rad kriterier som grundar sig på öppenhet vid offentlig upphandling samt tillgång till information och uppgifter av allmänt intresse, allmänhetens deltagande, yrkesetik och intressekonflikter. Projektet drivs av Transparency International.

16. Informationen i rapporten gäller i mycket stor utsträckning resultatet av undersökningar bland medborgare och företag och en beskrivning av åtgärder mot korruption som planerats eller vidtagits. Det tillvägagångssättet väcker frågan om förhållandet mellan uppfattad korruption och verkligheten. Den utbredda användningen av undersökningar om uppfattningar om korruption måste studeras närmare. Vid en första anblick är resultatet av vissa undersökningar alarmerande, men när det kommer till konkreta fakta om hur vanligt förekommande korruption är i de olika medlemsstaterna kan verkligheten se något annorlunda ut. Men korruption ska tas på allvar. I rapporten går kommissionen tyvärr inte närmare in på några undersökningar som gjorts på området, till exempel den undersökning som PricewaterhouseCoopers/Ecorys gjorde för kommissionens räkning 2013¹¹. Sådana undersökningar, till exempel Eurobarometerundersökningen om korruption, visar att korruption ofta inte alls är så vanligt förekommande som medborgarna och politikerna verkar tro. Att inrikta sig på uppfattningar i stället för på faktiska uppgifter kan i onödan ge bränsle åt medborgarnas negativa känslor inför den offentliga förvaltningen, om det så är i medlemsstaterna eller i EU.

¹⁰ COM(2014) 38 final, s. 28.

¹¹ http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf

17. Det finns gränser för vad undersökningar om korruption kan tillföra, vilket exemplet nedan visar (se exemplet i **ruta 2**). Men det är alarmerande att 25 % av unionsmedborgarna tycker att det är normalt att ge en muta i utbyte mot en offentlig tjänst.

Ruta 2. Exempel: Undersökningar om korruption i Nederländerna¹²

61 % av invånarna i Nederländerna anser att korruptionen är utbredd i hemlandet. Men bara 2 % av dem säger att de har uppmanats eller förväntats betala en muta det senaste året. Skälen till denna diskrepans diskuteras inte.

18. Såsom nämns ovan anger kommissionen uppgifter som kan fås från befintliga övervakningsmekanismer, uppgifter från nationella offentliga myndigheter och forskning utförd av akademiska institutioner och oberoende experter¹³ som källor till sin rapport om insatserna mot korruption. Trots det är rapporten snarast beskrivande och den innehåller ingen vederhäftig (operativ) information om hur effektiva olika åtgärder för korruptionsbekämpning är eller vilken effekt de har. Rapporten bygger inte på hållbara bevis (se exemplet i **ruta 3**).

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm *Summaries of the national chapters from the European Anti-Corruption Report* (sammanfattningar av landskapitlen i EU:s rapport om insatserna mot korruption).

¹³ COM(2014) 38 final, s. 37.

Ruta 3. Exempel: att bedöma vikten av det regionala sammanhanget: vad har betydelse?¹⁴

I rapporten om insatserna mot korruption säger kommissionen att "fokus ligger på vad som fungerar och vad som inte fungerar när det gäller att hantera korruption i ett visst land".

Revisionsrätten anser att det nationella och regionala sammanhanget är viktigt eftersom det formar effekten av olika åtgärder. Detta mycket viktiga lokala sammanhang gör det svårt att generalisera om olika åtgärders effektivitet. Men det saknas en jämförande analys (mellan länder) där man skulle kunna identifiera vilka faktorer i sammanhanget som har betydelse och varför. Det finns inte heller någon information om samspelet och det inbördes beroendet mellan olika åtgärder mot korruption. Hur stöds (eller begränsas) olika insatser av andra åtgärder och bredare styrningsreformer som reformer av förvaltningen av de offentliga finanserna (t.ex. skatte- och budgetförvaltning, statistik över den offentliga förvaltningens finanser, upphandlingsmyndigheter och högre revisionsorgan)?

19. I rapporten tar kommissionen inte upp skälen till varför korruption, särskilt på området för offentlig upphandling, uppstår. Genom att inrikta sig på kontroller, förebyggande åtgärder och riskområden förbises den frågan i rapporten. Men den måste tas upp om man ska kunna hitta ändamålsenliga åtgärder för att komma till rätta med problemet. Revisionsrätten har i många år understrukt behovet av att förenkla reglerna, bland annat på området för offentlig upphandling: ju komplexare reglerna är, desto större antal fel tenderar det att bli. Dessutom kan komplexa regler även skapa en miljö där korruption och bedrägerier kan döljas. Komplexa upphandlingsregler är sannolikt en faktor som bidrar till många fel och ökar risken för korruption.

¹⁴ COM(2014) 38 final, s. 39 (Bedömningsmetoder och användning av indikatorer).

20. När det gäller en del av de kontrollmekanismer som nämns i rapporten, till exempel vilka regler som gäller vid intressekonflikter eller korruptionsbekämpande organs effektivitet, har revisionsrätten offentliggjort granskningsrapporter med rekommendationer som kan vara användbara på ett bredare område¹⁵.

21. Det behövs ingående uppgifter om den faktiska förekomsten av korruption och en efterföljande analys av varför korruption uppstår för att kommissionen verkligen ska kunna motivera sina förslag till åtgärder mot bedrägerier och korruption som inte bara föreskrivs i artikel 83 i EUF-fördraget utan också i artikel 325.4 i EUF-fördraget ("[...] för att ge **effektivt** och likvärdigt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens institutioner [...]").

Kommissionens rekommendationer

22. Rekommendationerna i rapporten är en startpunkt som förtjänar att utvecklas betydligt mer: de är tämligen allmänna och därför ytliga (se exemplen i **ruta 4** nedan). I de allmänna rekommendationerna borde det finnas mer uppgifter om vilka åtgärder som behöver vidtas, hur detta kan göras och av vem. Information om övervakningsbestämmelser vore också värdefullt. När det gäller de åtgärder som ska vidtas på landnivå innehåller dock landskapitlen i bilagan till rapporten om insatserna mot korruption mer specifika rekommendationer.

¹⁵ Hänvisning till särskild rapport nr 15/2012 *Hantering av intressekonflikter vid utvalda EU-organ* och särskild rapport nr 2/2011 om Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf).

Ruta 4. Rekommendationer: exempel¹⁶

1. Genomföra riktade strategier mot korruption för regionala och lokala förvaltningar. Genom riskbedömningar kan man också analysera de särskilda svagheterna på denna förvaltningsnivå.
2. Garantera gemensamma miniminormer för öppenhet inom den regionala och lokala förvaltningen i samband med offentlig upphandling och genomförandet av offentliga kontrakt.
3. Se till att de organ som prövar ärenden inom offentlig upphandling, rådgivande organ och tillsynsorgan samt revisionsrätter har tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter.
4. Säkerställa en effektiv samordning mellan de myndigheter som har till uppgift att utöva tillsyn över offentlig upphandling.
5. Sörja för en effektiv uppföljning av beslut om att häva och/eller annullera offentliga kontrakt i god tid när processen har påverkats av korruption.

Slutsatser

23. Rapporten om insatserna mot korruption som kommer vartannat år ger kommissionen en möjlighet att inleda en dialog över hela EU och etablera konkreta kopplingar mellan öppenhet, integritet, korruption, bedrägerier och redovisningsskyldighet. Revisionsrätten välkomnar denna första rapport om insatserna mot korruption som innehåller information om trender i fråga om korruption och redogör för god praxis som tillämpas på området korruptionsbekämpning.

24. Men rapporten är alltför beskrivande, den innehåller inte mycket till analys och kommissionen lägger inte fram några vederhäftiga iakttagelser utan förlitar

¹⁶ COM(2014) 38, final, s. 36, 37 och 38.

sig i stället på resultatet av undersökningar om uppfattningar om korruption, som är ett instrument med begränsad användbarhet. Revisionsrätten konstaterar att det behövs mer operativt relevant forskning och noggranna utvärderingar, bland annat en analys av faktiska riskområden. Det skulle kunna ge den bevisgrund som nu saknas för målen med och resultatet av olika åtgärder mot korruption och klarlägga växelverkan mellan olika insatser mot korruption som genomförs i medlemsstaterna och av EU-institutioner som Olaf för kommissionens räkning.

25. EU-institutionerna borde ha ingått i kommissionens första rapport om insatserna mot korruption. All eventuell information från kommissionen skulle fortfarande vara högst välkommen, också i det här sena skedet. Det framförs inga övertygande skäl till varför Europeiska unionen ännu inte deltar i Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco). Europeiska unionen bör inleda ett samarbete med Greco och sträva efter att bli fullvärdig medlem så att EU-förvaltningen hamnar på samma nivå som regeringarna i de 28 medlemsstaterna, vilkas efterlevnad av Europarådets standarder för korruptionsbekämpning redan håller på att utvärderas.