

FORUMCIV.

HANDBOK OM ANTI- KORRUPTION

Uppdaterades senast: 2022-06-15

Inledning

Syfte

Syftet med handboken är att ge ForumCivs kontor och deras partner konceptuell och teknisk vägledning för att stå bättre rustade i arbetet mot korruption.

Handboken kommer att öka medvetenheten om det utbud av verktyg och åtgärder som finns för att bistå alla berörda parter i utvecklingssamarbetet, och därigenom minska risken för korruption och förbättra utformningen och genomförandet av program och projekt.

Handboken bidrar till anti-korruptionsarbetet på två sätt:

- Den ger vägledning och förtydligar vad som är korruption genom tydliga exempel samt identifierar förebyggande metoder
- Handboken erbjuder användbara metoder för att upptäcka korruption och hur man agerar vid misstankar om korruption

Rationellt: Korruption är ett hinder för utveckling

Ett effektivt arbete mot korruption är nödvändigt för att förbättra villkoren för människor som lever i fattigdom och förtryck. Världsbanken har identifierat korruption som ett av de största hindren för utveckling.

Korruption är ett problem i hela världen. Den är mer utbredd i länder med svaga stater och institutioner, där medborgarna har färre möjligheter att utöva inflytande och där brister i medborgardeltagande och transparens är en realitet.

Internationellt utvecklingssamarbete kan locka till sig korruption, särskilt när biståndets monetära värde är högt och kontrollmekanismerna otillräckliga. Men utvecklingssamarbete kan också använ-

das som ett verktyg för att bekämpa korruption. Detta kan uppnås genom stöd till berörda parter, ett fungerande rättssystem och ökad transparens.

De som drabbas hårdast av korruption är de svagaste och fattigaste i samhället. Korruption leder till ökade levnadskostnader och begränsad eller ingen tillgång till grundläggande samhällsservice. Det minskar möjligheterna att bryta fattigdomscykeln.

Huvudtanken bakom handboken är att stärka ForumCivs antikorrupsionsarbete genom ett förebyggande synsätt och praktiska verktyg genom hela projektcykeln. Därför är handboken uppbyggd kring frågan: Vad kan vi göra för att förhindra korruption? snarare än att beskriva alla skador som korruption kan orsaka. Handboken bidrar således till att bygga upp kapacitet på samma sätt som civilsamhällets organisationer genomför sina projekt samt att beakta de olika intressenternas roller och utmaningar.

Korrupsionsbekämpning och dess koppling till en bättre värld

Att förebygga korruption, maktmissbruk och oegentligheter går hand i hand med många av de andra mål som ForumCiv vill uppnå. Vi är övertygade om att demokratiska organisationer är mycket mer kapabla att stå emot korruption än odemokratiska organisationer. Det beror på att den demokratiska strukturen och kulturen innefattar nyckelelementen maktfördelning, transparens och ansvarsskyldighet, som alla gör det svårare att missbruka makten. Starka organisationer med betydande legitimitet och trovärdighet fungerar som effektiva vakthundar, vilket innebär att de är bra på att övervaka de som har politisk och finansiell makt, genom att fokusera på oegentligheter och kräva ansvarsskyldighet.

ForumCiv tror starkt på att när människor går

med i demokratiska organisationer omsätter de demokratiska värderingar i praktiken, och det är ovärderligt för att utveckla demokratin i samhället i stort. Människor som har varit aktiva medlemmar i organisationer där demokratiskt beslutsfattande och ansvarsskyldighet fungerar väl kan omsätta sina erfarenheter i praktiken när det gäller insyn i statliga och lokala myndigheters budgetprocesser eller ansvarsskyldighet för politiker som söker omval.

Ett av utvecklingsbiståndsrelsens mest värdefulla bidrag till den globala utvecklingen är att den

stärker demokratin. För att göra det möjligt måste vi ta korrupsionsbekämpningsarbetet på allvar och inse att det handlar om mycket mer än att behålla våra finansierers förtroende. Om en väl fungerande demokratisk beslutsprocess inom en organisation kan fungera som en skola i demokrati för dess medlemmar så kan fungerande system för ansvarsskyldighet inom organisationer och projekt ge människor möjlighet att kräva ansvarsskyldighet från lokala, regionala och nationella beslutsfattare.

**Den här handboken är
uppbyggd kring frågan:**

**Vad kan vi göra för att
förhindra korrruption?**

**snarare än att beskriva alla
skador som korrruption kan
orsaka**

Vad är korruption?

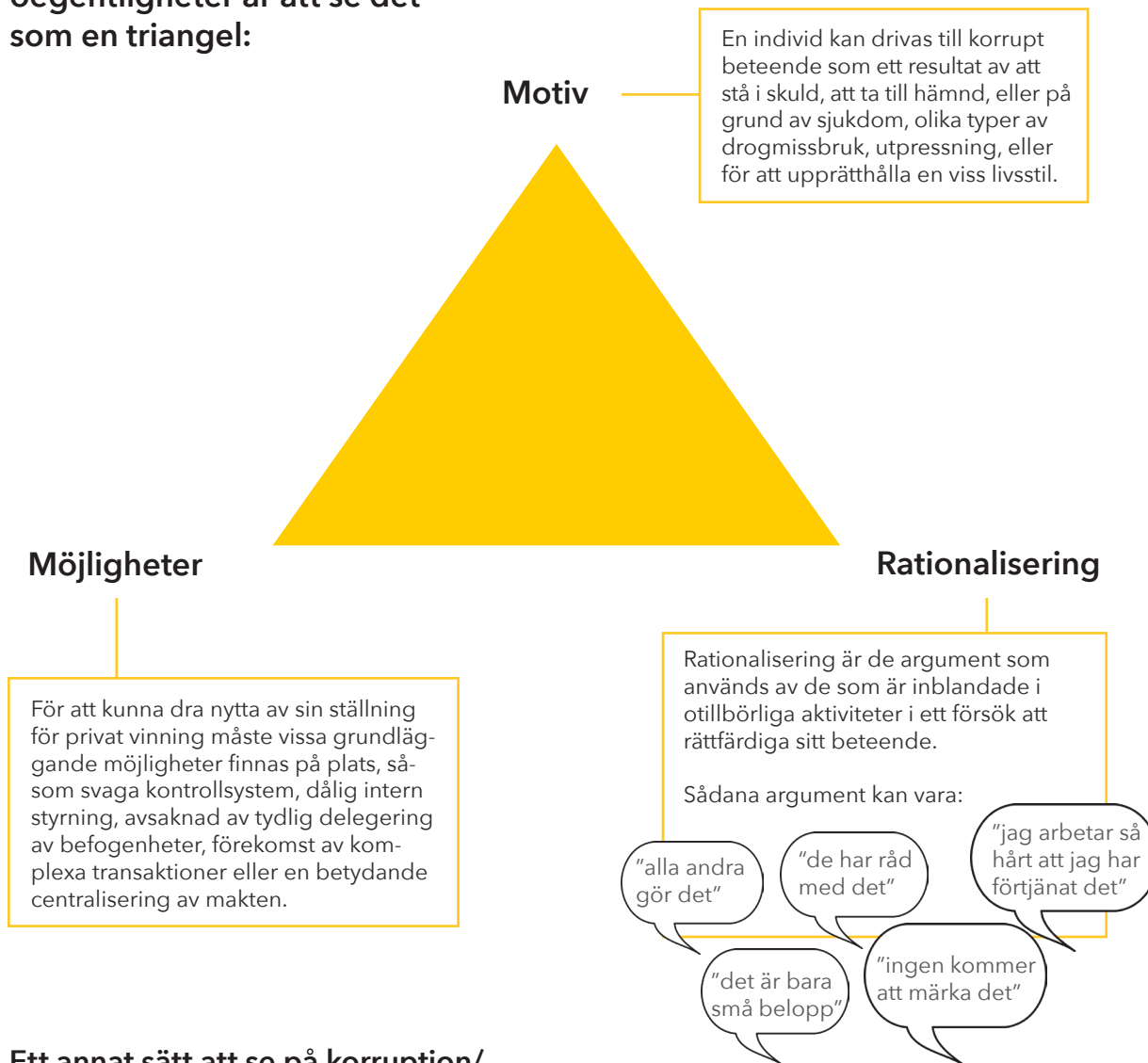
Det finns ingen allmänt accepterad definition av korruption, men ForumCiv definierar det som missbruk av förtroende, makt eller ställning för otillbörlig vinning till förmån för en individ, en organisation, ett företag eller liknande.

Korruption kan vara både finansiell eller icke-finansiell samt omfatta olika typer av beteenden och oegentligheter. Förutom pengar spelar andra förmåner in (status, inflytande, heder). Definitionen omfattar beteenden som att erbjuda

och ta emot mutor – inklusive mutor av utländska tjänstemän – utpressning, intressekonflikter, olika former av bedrägeri (såsom förfalskning av dokument, varumärkesbedrägeri, ekonomiskt bedrägeri, upphandlingsbedrägeri), underlättande betalningar, favorisering, partiskhet, vilseledning, förskingring, förfalskning, onödigt slöseri med resurser samt nepotism som otillbörlig användning av ens anställning eller ställning som gynnar släktingar, vänner, medarbetare eller annan partner.



Ett sätt att förstå korruption/
oegentligheter är att se det
som en triangel:



Ett annat sätt att se på korruption/
oegentligheter är som en ekvation:

Till skillnad från den första modellen ovan lägger ekvationen inte fokus på enskilda motiv och motiveringar, utan snarare på de strukturer som underlättar korruption. Ett monopol är när makten att fatta beslut och fördela resurser och information är koncentrerad till en eller några få individer. Diskretion innebär att det saknas tydliga regler och rutiner för hur beslut

$$\text{korruption} = \text{monopol} + \text{diskretion} - \text{ansvarsskyldighet}$$

fattas eller att de rutiner som finns inte följs. Det resulterar i att beslutsprocessen blir vag eller svår att förstå, vilket gör det svårare att kräva ansvarsskyldighet. Om det inte finns någon ansvarsskyldighet blir följden att oegentligheter kan begås utan upptäckt eller konsekvenser.

Exempel på oegentligheter i utvecklingssamarbetet

Det sätt på vilket korruption eller maktmissbruk utspelas i praktiken beror naturligtvis på sektorn. Beteenden som är vanliga i stora företag är kanske inte lika vanliga i mindre organisationer och vice versa. **Nedan ges några konkreta exempel på hur korruption kan se ut inom utvecklingssamarbetet.**

Exemplen är hämtade från olika situationer: från kurser som vi har deltagit i, från frågor och redogörelser som har framkommit när vi har diskuterat antikorrup­tion med ansökande organisationer eller fall som har kommit till vår kännedom på annat sätt.

Bidragspengar används inom projektet, men inte för det ändamål de var avsedda för

Ett exempel är att medel avsedda för deltagande i ett seminarium i stället används för att täcka resekostnaderna, men de bokförs fortfarande som seminarieavgifter. För att upptäcka denna typ av brott måste man jämföra den ekonomiska rapporten med vad som faktiskt har uppnåtts. I vissa fall kan det vara nödvändigt att utse en revisor som genomför en avstämning.

Bestickning och utpressning

Denna typ av beteende förekommer inom olika sektorer. Några exempel kan vara att betala extra för att förenkla eller påskynda byråkratiska processer, betala en polisman för att undvika att bli anhållen för mindre trafikbrott, oskäligt värdefulla gåvor från potentiella partnerorganisationer eller andra aktörer som på något sätt vill ha något från organisationen.

En rimlig gåva eller en muta?

Det finns inga generella gränser för att avgöra skillnaden mellan en rimlig gåva och en muta. Syftet med en muta är att åstadkomma en förändring i mottagarens attityd, i den mån det påverkar hans eller hennes handlingar. Värdet på en symbolisk representationsgåva bör aldrig överstiga 300 kr (exklusive moms) enligt Skatteverket.

För mer information följ den här länken.

Projektmedel används för personlig vinning

Projektmedel kan användas för personlig vinning på olika sätt, några exempel är:

- Betalningar tas emot av en individ med bokföringsansvar, som då inte erhåller ett kvitto och inte bokför inkomsten utan i stället avsätter pengarna själv.

- En individ tar pengar från projektbudgeten och täcker uttaget via falska dokument eller falsk redovisning.
- Betalning sker utifrån falska fakturor. Sådana fakturor kan till exempel komma från en leverantör som är i maskopi med individen som utför betalningen.
- Ekonomiskt stöd begärs från mer än en givare eller finansiär för att täcka samma utgifter, så kallad dubbelfinansiering.
- Kreditfakturor, som är en form av återbetalning, bokförs inte utan används i stället av en enskild individ för privata inköp.
- Flygbiljetter, eller andra föremål som köpts in för projektets räkning, används i stället av en individ.

Upphandling

Upphandling är en process där det finns särskild risk för korruption. Några exempel kan vara:

- Leverantörer kan erbjuda mutor till projektpersonal för att få dem att välja deras anbud framför andras. Det innebär att det mest gynnsamma anbudet inte väljs.
- Att vända sig till vänner och släktingar för inköp av varor eller tjänster i stället för att välja det bästa alternativet baserat på objektiva kriterier (kvalitet, pris etc).
- Ett högre värde skrivs på fakturor eller kvitton än det belopp som faktiskt betalats.

Personal och administration

Några exempel på korruption i relation till personaladministration är:

- Stöld av betald arbetstid. Förfalskning av tidrapporter. En individ får en lön som motsvarar en heltidstjänst, men han eller hon arbetar färre timmar eller får även lön från en annan arbetsgivare för att arbeta där.
- Personal rekryteras på grundval av personliga

kontakter, släktskap eller mutor.

- Obefintlig personal ingår i löneförteckningen och deras "löner" går till någon annan.
- Enskilda individer använder tillgängliga resurser som tilldelats projektet, till exempel lokaler, utrustning, transporter, antingen för eget bruk eller för att driva egen verksamhet.
- En individ som har varit på en projektresa ansöker om traktamente under en period som sträcker sig längre än resans längd.

Maktmissbruk

Det är viktigt att komma ihåg att en individ kan missbruka sin ställning på andra sätt än att avsätta ekonomiska resurser eller varor. Två exempel:

- Sexuella relationer med individer som upplever att de står i beroende.
- Att göra anspråk på att representera organisationen (när man inte gör det) i situationer som erbjuder status eller andra förmåner.

Varför är det svårt att ta upp frågan om korruption?

Att förstå korruption och oegentligheter – varför de existerar och hur de kan fortsätta – är det första steget för att kunna upptäcka och förebygga dem. Samtidigt är det ganska vanligt att uppleva ett betydande motstånd mot att brottas med dessa frågor inom en organisation. Denna opposition kan ofta resultera i att en organisation misslyckas med att göra något konkret, men i stället stannar man vid ”vi är alla överens om att korruption är dåligt, eller hur?” och ”det händer inte här”.

Det är viktigt att komma ihåg att skadorna till följd av korrumpert beteende kan vara mycket allvarigare än den initiala obekväma atmosfär som skapas genom att ta tag i frågan.

Här är några skäl till att det kan vara svårt att ta upp frågan om korruption:

- Rädsla för vad som kan komma fram
- Oro för att det kommer att uppfattas som en direkt anklagelse mot någon och att det kommer att skapa obehag och konflikt
- Oro för att om ambitionen om nolltolerans tas till sin logiska slutsats, då kommer det att bli mycket svårare att få saker gjorda
- Oro för att organisationens, projektets och det personliga anseendet kommer att skadas

När dessa invändningar dyker upp är det viktigt att komma ihåg att skadorna till följd av korrumpert beteende kan vara mycket allvarigare än den initiala obekväma atmosfär som genereras genom att ta tag i frågan. Det faktum att maktmissbruket också hindrar den demokratiska utveckling som vi vill stödja gör det ännu viktigare att få upp denna fråga på dagordningen innan något händer.

Förebygga korruption

Starkt och strategiskt förebyggande arbete är det effektivaste sättet att bekämpa korruption, även då man kommer att kontrollera att allt har gjorts på rätt sätt efteråt.

Det finns ett antal faktorer som uppmuntrar och underlättar förekomsten av korruption, maktmissbruk och oegentligheter. Att lära sig känna igen dessa faktorer är en förutsättning för att kunna upptäcka fall av korruption och för att kunna arbeta förebyggande.

Talesättet lyder ”tillfället gör tjuven” vilket är anledningen till att det är viktigt att minska antalet ”tillfällen”. I de flesta fall där korruption förekommer finns det stora brister i fråga om transparens och ansvarsskyldighet inom organisationen. Men det handlar också ofta om en kultur där brott mot reglerna och kreativ problemlösning accepteras, eller till och med uppmuntras.

Talesättet lyder ”tillfället gör tjuven” vilket är anledningen till att det är viktigt att minska antalet ”tillfällen”.

Faktorer som underlättar korruption

Här beskrivs några av de viktigaste faktorerna som gör att korruption kan äga rum. Naturligtvis är de också viktiga, potentiella fokusområden för förebyggande arbete.

Ensamma beslutsfattare

Att makten centraliseras till en eller några få individer är en vanlig faktor i fall av korruption. Det är särskilt riskabelt när flera nyckelfunktioner sköts av en och samma individ, till exempel rätten att ingå avtal, hantera pengar för organisationens räkning och samtidigt rapportera tillbaka till finan-

siärerna. Det är därför som ForumCiv kräver att ansökande organisationer måste uppfylla flera formella kriterier, till exempel dubbla undertecknare, två kontakter och grundläggande demokratiska strukturer inom organisationen.

Brister i ansvarsskyldigheten

De två viktigaste verktygen för ansvarsskyldighet inom civilsamhällets organisationer är medlemmarnas deltagande i beslutsprocessen och en oberoende finansiell revision. Organisationen behöver aktiva medlemmar och en väl fungerande demokratisk struktur för att allt ska fungera i praktiken och förhindra korruption. Det är stor skillnad mellan att passivt bekräfta beslut som föreslås av styrelsen/ordföranden och att aktivt fatta välgrundade beslut. Ett förslag om ansvarsfrihet för en avgående styrelse vid ett årsmöte kräver att övriga deltagare på stämman är fullt informerade om vad styrelsen har uppnått under året samt är övertygade om att styrelsen har agerat i enlighet med lag, föreskrifter, policyer och tidigare fattade beslut.

I utvecklingsbistandsprojekt är de som driver projektet även ansvariga inför målgruppen (användarna). Eftersom användarna ska ha fått något från projektet har de också rätt att få veta att allt har gjorts enligt reglerna. I de fall där projektanvändarna inte också är medlemmar i föreningen är det särskilt viktigt att det finns en struktur som gör det möjligt för dem att få bli informerade om och få ge synpunkter på de beslut som fattas inom projektet. Det måste finnas ett förfarande som alla känner till och som gör det möjligt för användarna att kräva ansvar, samt kunskap om var beslut har fattats, av vem och med vilket resultat. Det är ofta så att en betydande del av projektdokumentationen inte ens finns tillgänglig på ett språk som användarna förstår. Det här komplicerar naturligtvis frågan att skapa effektiv ansvarsskyldighet.

Dålig transparens inom organisationen

Det här hänger samman med föregående punkt. Det är omöjligt att ha ansvarsskyldighet om transparensen är dålig eller obefintlig. Dålig transparens inom organisationen kan ha samband med flera frågor. Projekt- och organisationsdokumentation kanske inte är sammanhållen, eller så är den inte tillgänglig för de som behöver den. Mötesprotokollen är ofullständiga, inte justerade eller inte tillgängliga för medlemmar, projektgrupper och användare. Det kan råda oklarhet om vem som är ansvarig för att fatta vissa typer av beslut eller när de fattas (ingen delegering av befogenheter). En individ bär flera olika hattar och det är inte tydligt när han eller hon agerar i en viss roll.

Hantering av pengar är inte transparent

Det kan ha att göra med att bokföringsförfarandet antingen är bristfälligt eller inte uppdaterat, en betydande hantering av kontanter eller att pengarna hanteras på ett sätt man inte har kommit överens om formellt. Ibland är situationen på fältet sådan att det är svårt att hålla stram ordning på pengarna utan att det medför en ansevärd mängd extraarbete. Vi måste dock vara medvetna om att varje gång pengar hanteras utanför den överenskomna ramen ökar risken för att de hamnar på villovägar.

Avsaknad av styrsystem

Det är viktigt att ha sunda och tydliga rutiner för hantering av pengar, undertecknande av avtal, rekrytering och upphandling inom organisationen. Och det är ännu viktigare att se till att dessa förfaranden följs. ForumCiv använder riskhantering enligt COSO-modellen (Committee of Sponsoring Organizations) som talar om vikten av ett sunt internt kontrollsystem inom en organisation. Det inbegriper styrdokument, policyer, beslutssystem etc, tillsammans med olika typer av kontrollinitiativ, både regelbundna (till exempel interimrapporter) och stickprovskontroller.

Tillåtande attityd till korrupt beteende

Om det finns en viss grad av acceptans i förhållande till att tänja på regler och lagar inom en organisation eller ett projektet ökar risken avsevärt för att det sker i större skala. Ibland är gränsen mellan oegentligheter och kreativ problemlösning extremt subtil. Inom organisationen kan det florerat berättelser om hur smart en individ varit som har lyckats ta sig igenom en militär checkpoint. Eller så kanske det är helt okej att utbyta tips med andra givare i regionen om hur man förenklar en besvärlig rättsprocess (som till exempel att förnya visum, öppna bankkonton, registrera organisationer, hyra kontor etc). Om personliga kontakter och ”frestelser” inom vissa områden accepteras inom organisationen är det extremt svårt att driva en professionell verksamhet och trovärdiga anti-korruptionsinitiativ inom andra områden. Det är särskilt viktigt att komma ihåg att korruption är så mycket mer än mutor. Det handlar om en mycket bredare definition av maktmissbruk som vi har ett ansvar för att både förebygga och undvika.

Avsaknad av påföljder vid korruption

Om oegentligheter har begåtts inom organisationen och inga åtgärder vidtas, signalerar organisationen att det är okej. Därför är det viktigt att i alla situationer vara helt klar med att organisationen inte kommer att acceptera korruption och maktmissbruk, samt att diskutera exakt vad det innebär. De åtgärder som vidtas behöver inte innebära att partnerskap bryts eller att människor anmäls till polisen, men de bör anpassas till allvaret i handlingen.

Förebyggande arbete

Förebyggande arbete kan grovt delas upp i fyra steg:

- Inta en ståndpunkt
- Granska organisationens kontrollmiljö
- Genomföra en riskbedömning
- Handlingsplan och uppföljning

Anta en ståndpunkt

Det första steget i arbetet mot korruption är att anta en tydlig ståndpunkt. Det innebär att organisationen behöver diskutera frågan, vara bestämd samt kommunicera organisationens ståndpunkt. Det räcker inte att bara i förbigående konstatera att organisationen är emot korruption – de flesta skulle hålla med om det. Saker och ting kompliceras när en organisation å ena sidan diskuterar sin förståelse av korruption (och de gränser som den kan ställas inför), medan den å andra sidan undersöker risken för korruption i förhållande till sin egen organisation eller sitt eget projekt.

Kom ihåg:

- Organisationens ståndpunkt om korruption ska kommuniceras till nyanställda, förtroendevalda och samarbetspartner.
- I alla policydokument som beskriver organisationens ståndpunkt i fråga om korruption bör det anges vem som ansvarar för att policyn uppmärksammas och följs upp.
- Diskutera frågan om korruption med era samarbetspartner. Diskutera vad ni och era samarbetspartner anser vara acceptabelt och oacceptabelt beteende, vilka risker ni ser i projektet och vilka konsekvenserna bör bli för oacceptabelt beteende.
- Diskutera organisationens grundläggande värderingar, inkludera till exempel ”ärlighet” och ”integritet” och förklara hur ni tolkar dessa begrepp.
- I avtal med samarbetspartner, var tydlig med vilka regler som gäller och vilka konsekvenserna blir om reglerna överträds. Avtalet bör också innehålla att varje part ska informera alla intressenter i projektet om avtalets innehåll

och se till att alla som behöver få kännedom om innehållet informeras.

- Följ upp policyn regelbundet. Delar vi dessa värderingar? Förstår vi vad det innebär? Arbetar vi i enlighet med policyn?

Granska organisationens kontrollmiljö

Kontrollmiljön kan ses som ett ramverk för anti-korruptionsarbete. Organisationens kontrollmiljö består av flera delar, bland annat följande:

- Vision, värderingar, strategier och mål
- Beslutsstruktur, roller och ansvar
- Förvaltningsmodell (dvs hur operativa beslut fattas)
- Styrdokument för viktiga verksamhetsområden
- Utbildning och kompetensutveckling

Två centrala pusselbitar är de personliga villkor och värderingar som kan leda till att en individ uppvisar ett korrupt beteende samt det sammanhang i vilket vi verkar. Men även struktur och kultur inom organisationen (eller projektet/programmet) är extremt betydelsefulla. Det är också här vi har störst möjlighet att påverka människor.

Ett vanligt problem inom organisationer är att beslutsprocessen till stor del är informell eller kontrolleras av ett litet antal individer. Dessutom tilldelas individer ofta roller som innebär ett betydande kontrollansvar, utan att de verkligen är medvetna om vad det innebär. Det är särskilt viktigt att firmatecknare och kassörer till fullo förstår uppdragets betydelse, samtidigt som de har tillräcklig kompetens för att kunna utföra uppdraget på ett korrekt sätt.

Vi rekommenderar att det finns dokumenterade rutiner, utöver övergripande styrdokument, för processer där maktmissbruk tenderar att förekomma, till exempel upphandling och rekrytering. Gå igenom era nuvarande procedurer, fundera på om de kan uppfattas som rättvisa och juridiskt säkra.

Om inte, skaffa hjälp utifrån för att upprätta rutiner som uppfyller de krav som kan gälla. Ni bör också ta reda på regler och lagar för upphandling i projektlandet, de kan till exempel vara strängare än i Sverige.

Det räcker inte med att policyer och styrdokument förvaras i en mapp på en hylla någonstans. Om dessa dokument ska ha någon inverkan måste alla vara medvetna om dem. De måste introduceras för nya anställda, göras tillgängliga för nya medlemmar osv. Det måste stå klart vem som ansvarar för att se till att de iakttas och de måste följas upp regelbundet. Var därför försiktiga så att ni inte skapar fler policyer och fasta procedurer än vad ni

klarar av att hantera. Kom också ihåg att göra det möjligt för all personal, medlemmar och användare att övervaka hur väl organisationen lever upp till sina åtaganden. Det kan till exempel handla om att se till att den senaste versionen av en operativ plan och budget finns tillgänglig på flera ställen eller att policydokument översätts till flera språk. Om organisationen lyckas kommunicera sin ambition att ta itu med maktmissbruk, samtidigt som de som är involverade i organisationen/projektet på olika sätt kan jämföra situationen på plats med styrdokument och policyer, är chansen stor att oegentligheter upptäcks innan konsekvenserna blir alltför förödande.

Ni bör också arbeta aktivt för att få stöd för organisationens visioner och mål. Lojal och engagerad personal löper mindre risk att uppträda korrupt. Notera! Var medveten om att oegentligheter ibland inträffar med projektanvändarnas bästa för ögonen och att det inte gör oegentligheter eller avtalsbrott mindre allvarliga.

Genomför en arbetsriskbedömning

Genomför en bedömning av organisationen/projektet som identifierar eventuella riskfaktorer. Det är en viktig åtgärd för att förhindra korruption. Risker kan rymmas i själva projektledningen, inom den lokala organisationen, i relationen mellan den svenska och den lokala organisationen, inom den svenska organisationen eller i det sammanhang där projektet ska genomföras.

Genomför en riskbedömning för projektet och identifiera eventuella svagheter. Undersök risker både i projektet och i driftmiljön. Ta hänsyn till land-/regionspecifika variabler genom att titta på vilken typ av korruption som vanligtvis förekommer i samhället i fråga, vilka strukturer som finns på plats och vilka strukturella brister som finns i samhället. Den här sortens studier har ofta utförts tidigare, så använd er av de slutsatser som andra redan har kommit fram till. Använd listorna över riskfaktorer i denna guide som en checklista!

En riskbedömning bör göras gemensamt av den svenska organisationen och partnerorganisationen eftersom ni har olika förhållningssätt och ett gemensamt ansvar för att hantera riskerna. Börja med att sammanställa en omfattande lista över möjliga risker. Gå sedan igenom dem en efter en och uppskatta allvaret i var och en samt sannolikheten för att de kan inträffa. Välj ut de allvarligaste riskerna och inled arbetet med att hantera dem först. Riskbedömningen bör följas upp och genomföras på nytt minst en gång om året.

Att diskutera risken för oegentligheter ökar medvetenheten och underlättar utvecklingen av system som syftar till att minska riskerna. Genom att identifiera var de största riskerna finns (eller var organisationen är svagast) kan ni fokusera era kontroll- och uppföljningsinsatser på dessa områden. Det innebär att styrinsatserna ska vara unika för varje projekt, beroende på riskbedömningarnas slutsatser.

En riskbedömning kan till exempel besvara följande frågor:

- Vad kan hända som kan hindra projektet från att nå sina mål?
- Är viktiga beslut fattade på ett demokratiskt och transparent sätt?
- Är det möjligt att se att beslut genomförs?
- Har vi tillräckligt sunda förfaranden för ekonomisk hantering/rapportering?
- Har alla som arbetar med att hantera pengar fått tillräcklig utbildning för att utföra sitt arbete?
- Vilka kontrollinitiativ har vi? Är de tillräckliga?
- Har vi tydliga riktlinjer för inköp, rekrytering och upphandling?
- Vilken grad av korruption finns i det samhälle där projektet är verksamt? Hur kan det påverka projektet?
- Vilken typ av situationer gör det svårt att följa reglerna?

Handlingsplan och uppföljning

Initiativ mot korruption, en organisatorisk översyn eller en riskbedömning bör resultera i någon form av handlingsplan – det här är vad vi vill förbättra inom organisationen eller projektet. Se till att ni är tydliga när det gäller vem som bär ansvaret för att genomföra eventuella förändringar. Kom ihåg att vissa typer av förändringar tar tid, till exempel att främja en kultur där människor kan uttrycka sina misstankar om oegentligheter.

Både en policy för korruptionsbekämpning och en handlingsplan som är resultatet av en riskbedömning bör följas upp på lämpligt sätt. Det är rimligt att en policy följs upp på årsbasis. Handlingsplanen kan följas upp efter sex månader och hela riskbedömningen bör uppdateras efter ett år. Resultaten av genomförandet av de planerade åtgärderna kan följas upp samtidigt.

Vilka är de främsta hindren?

En anledning till att det kan vara svårt att lansera effektiva förebyggande initiativ är att det ofta är de som riskerar att förlora mest som har möjlighet att ta initiativet. I en organisation med en mycket centraliserad ledningsstruktur är det ofta svårt för någon längre ner i hierarkin att ställa obekväma frågor. Det faktum att ForumCiv nu kräver en riskbedömning och riskhantering kopplad speci-

fikt till risken för korruption kan vara till hjälp här, det är alltså inte upp till varje enskild organisation att avgöra om det behövs eller inte!

En annan anledning till att det kan vara svårt att lansera sunda förebyggande initiativ är att människors huvudsakliga uppfattning om korruption är att det handlar om mutor. Det är oerhört viktigt att undersöka sin egen verksamhet och sina egna organisationer med hjälp av en öppnare definition av korruption/oegentligheter och att särskilt titta närmare på risken för maktmissbruk. Maktmissbruk kan handla om att ta emot eller erbjuda mutor, men det kan lika gärna handla om att hantera verksamheten på ett sätt som inte är tillåtet, använda projektets bil för privata ändamål eller att utesluta någon som är beroende av projektet.

Det finns inget universalsätt att förhindra korruption som fungerar i alla situationer. Som nämnts ovan handlar antikorrupsionsinitiativ om att få flera delar att fungera. Organisationens lednings- och kontrollstrukturer behöver utvecklas och struktur och ansvarskultur behöver stärkas. Men man behöver också arbeta med människors attityder och värderingar. Det arbetet är inte något man utför en gång och sedan är det klart. Det måste vara en fråga som organisationen ständigt arbetar med.

Upptäcka fall av korruption

I föregående kapitel tittade vi på vad korruption är och vilka faktorer som ökar risken för korruption. I det här kapitlet fokuserar vi på några av varnings-signalerna, men också på hur man skapar en miljö där korruption lätt kan upptäckas och stoppas.

Det finns statistik för oegentligheter i Sverige som visar hur fall upptäckas.

Av detta kan vi dra slutsatsen att olika typer av utredningar och kontroller står för ungefär hälft

ten av avslöjandena. Men även anonyma tips eller klagomål från kunder och leverantörer står för en betydande andel. Det är också helt klart att vi måste arbeta på två fronter: att få till stånd tillräckligt effektiva kontrollförfaranden, både interna och externa, samt skapa en miljö där det är möjligt och välkommet att rapportera något oförutsett. Det senare är mycket svårare att uppnå än det verkar. Det är möjligt att arbeta på flera olika sätt i en organisation för att främja en miljö där oegentligheter kan upptäckas.



Följ den här länken till Sidas:s årliga rapporter om korruption.

Exempelvis kan följande metoder användas:

Förklara att det är viktigt för organisationen att bekämpa maktmissbruk

Det kan inte betonas tillräckligt, men det måste också bevisas i praktiken. Det kan till exempel göras genom att man regelbundet diskuterar frågan om oegentligheter. Ett sätt kan vara att titta tillbaka på hur organisationen har fungerat under de senaste sex månaderna. Har vi gjort något som vi anser är lite tveksamt? Har vi hamnat i situationer där det har varit svårt att avgöra vad som är okej och vad som inte är det? Att diskutera korruption när man inte befinner sig mitt i en akut situation kan bidra till att skapa en känsla av att det är en fråga som det är okej att prata om i organisationen. Om ledningen instinktivt undvi-

ker frågorna och säger att ”det finns absolut inget maktmissbruk inom organisationen” sänder den faktiskt ut en signal att om sådant missbruk skulle inträffa skulle en diskussion inte vara välkommen.

Skydda en bra kontrollmiljö

Se till att organisationens och projektets styrdokument är tillräckligt välskrivna för att ge verklig vägledning. Se till att beslutsprocessen är öppen och tydlig och att alla är medvetna om hur beslut fattas. Främja kollektivt beslutsfattande eller se till att enskilda beslutsfattare regelbundet rapporterar och redovisar sina beslut och hur besluten kommer att följas upp. Främja en kultur inom organisationen/projektet där människor fritt kan uttrycka sina åsikter och till chefer ställa frågor som kan

vara obekväma. Det är svårare att missbruka makten i den typen av miljö. Kom ihåg att inkludera projektanvändare i rapporteringsprocessen. Finansiärerna är inte de enda som behöver veta vad som har genomförts och uppnåtts och vilka problem som har uppstått. Även användarna och medlemmarna har rätt att både bidra till rapporteringsprocessen och ha möjlighet att läsa slutrapporter och utvärderingar.

Låt transparens vara er vägledande princip

Underskatta inte den rutinkontroll som de som är involverade i organisationen på olika sätt kan bidra med! Medlemmar, personal och användare är de som har mest att vinna på en organisation som fungerar väl och deras bidrag är ovärderligt. För att de olika intressenterna ska kunna fungera som vakthundar måste information om organisationens mål, vision och verksamhet vara öppen och tillgänglig för alla. Det innebär att regelverk och policydokument samt verksamhetsplaner och budgetar bör vara tillgängliga. De bör hållas uppdaterade samt undertecknas (vid behov) och översättas (så att de är tillgängliga för medlemmar och användare i praktiken). Det kan handla om att förvara dokumenten i en mapp eller på en webbplats som alla kan komma åt, eller på en anslagstavla i ett klubbhus eller liknande plats.

Lita inte enbart på revisionen

I princip måste alla bidrag som ForumCiv tillhandahåller partner regelbundet granskas av en extern kvalificerad revisor. I vissa fall är det möjligt att inrätta alternativa mekanismer för att kontrollera hur medlen har använts. Det här är en oerhört viktig aspekt av den finansiella kontrollen av organisationen. Men vi måste vara medvetna om att en ren revision inte nödvändigtvis innebär att inga oegentligheter har begåtts. De som begår oegentligheter kan också ofta dölja sin verksamhet på olika sätt med hjälp av falska kvitton, fakturor, tidsrapporter eller affärsrapporter. En standardrevision kommer inte nödvändigtvis att upptäcka allting. Det är också viktigt att komma ihåg att revisorns uppgift

är att bekräfta att de finansiella rapporterna ger en sann och rättvisande bild av organisationens arbete i projektet genom att utföra stickprovskontroller. Det är inte revisorns uppgift att systematiskt leta efter (tecken på) oegentligheter som har begåtts.

Håll kanaler öppna för att rapportera misstankar

Det är en god idé att komplettera en antikorrupcionspolicy med en handlingsplan eller instruktioner om hur man ska gå till väga för att uttrycka och utreda misstankar. Det kan vara skönt att ha något att luta sig mot, eftersom situationen ofta blir extremt obekvämt när någon i organisationen eller projektet misstänks för oegentligheter. Det är också viktigt att medlemmar, personal, användare eller individer utanför organisationen vet vart de ska vända sig.

På ForumCiv har styrelsen det yttersta ansvaret för att hantera misstankar, inleda utredningar och skydda de inblandades integritet tills situationen är klarlagd. Det gäller både den individ som anklagas för att ha begått oegentligheter och den individ som öppet eller anonymt har uttryckt sina misstankar. En tumregel bör vara att alla misstänkta ska behandlas på ett likartat sätt, oavsett vilka de är. Styrelsens primära uppgift är inte att bedöma om det finns någon sanning i misstanken utan den ska inleda en utredning för att belysa vad som kan ha hänt.

Skydda visselblåsaren

Människor som på olika sätt uppmärksammar misstänkta fall av korruption eller maktmissbruk kallas ofta ”visselblåsare”. Visselblåsaren är en nyckelfunktion i antikorrupcionsarbetet men det är också en otacksam uppgift. Organisationer, institutioner och företag misslyckas ofta med att skydda visselblåsare och det är inte ovanligt att de avskedas eller blir utfrysta av chefer eller kollegor. Även om visselblåsare ofta agerar på grund av en djup lojalitet till organisationens mål och värderingar uppfattas deras handlingar ofta som mycket illojala. En visselblåsare kan anklagas för att ha

startat en häxjakt riktad mot kollegor, deltagit i personliga vendettor eller haft som syfte att förstöra organisationens arbete och rykte. Det här är viktigt att förstå för att också kunna förstå varför korrupt beteende ofta tillåts fortsätta så länge utan att någon sätter stopp för det.

Det faktum att det ofta är så att den individ som misstänks för korrupt beteende har en maktposition i organisationen, med hög status och trovärdighet, gör det lätt att avfärda misstankarna som löjliga eller osannolika. I sådana fall är det mycket viktigt att ledningen eller styrelsen, som visseblåsaren har vänt sig till, visar betydande integritet, håller huvudet kallt och inte omedelbart börjar försvara den anklagade. Att misskreditera, ignorera eller bestraffa den individ som anmäler en misstanke leder ofta till katastrofala konsekven-

ser för individen. Det har också en förödande effekt på organisationens fortsatta insatser för att bekämpa korruption och oegentligheter. Andra anställda, medlemmar eller intressenter kommer sannolikt att uppmärksamma vad som händer och vara ännu mindre benägna att i framtiden kliva fram och påpeka oegentligheter.

Det är viktigt att inom organisationen ha diskuterat ståndpunkten om korruption, vilka signaler som sänds ut och hur ni ska agera om något skulle komma till er kännedom. Att förklara att alla misstankar kommer att utredas på ett korrekt sätt kan vara ett sätt att förbereda organisationen, samtidigt som man måste acceptera att misstankar om korruption alltid kommer att vara obehagliga för alla inblandade.

Varningssignaler för korruption

- Alla beslut fattas av en individ eller ett fåtal individer
- Det är svårt att få tillgång till exakt information om organisationen, en stor del av informationen är sekretessbelagd eller känslig och distribueras inte till dem som ska ha tillgång till den
- Det råder brist på transparens. Det är svårt att få svar på frågor och svaren ni får är undvikande eller vaga
- Alla arbetsuppgifter som har något att göra med att hantera pengar utförs av en individ eller några få individer
- Ekonomichefen är inte kvalificerad för sitt jobb
- Rapporter som ska lämnas in är sena eller oklara
- Projektbudgeten är vag, ändras eller är svår att relatera till planerad verksamhet
- Processen att skaffa sig tillstånd är ofta stressig. Om en individ alltid har bråttom blir det i praktiken omöjligt för den som ger tillstånd att ha kontroll
- Individer rekryteras till projektet utan att annonsera befattningarna eller utan att tydligt kommunicera arbetsbeskrivningen och arbetsuppgifternas omfattning
- Anonyma tips eller rykten om oegentligheter

Hur man agerar vid misstanke

ForumCivs vägledande princip vid korruption är att aldrig acceptera, alltid agera, alltid informera. Det innebär att inga misstankar om oegentligheter bör ignoreras och att kommunikationen kring misstankar till partner och finansärer bör vara transparent och tydlig.

Om ni har plockat upp varningssignaler om oegentligheter är det viktigt att ifrågasätta och försöka reda ut det som verkar misstänkt.

Ni behöver inte ha identifierat en eller flera individer som kan vara inblandade. Det faktum att ett misstänkt händelseförlopp har ägt rum är tillräckligt för att motivera att en utredning inleds. Det är en bra idé att inleda en oberoende utredning som leds av någon utanför organisationen. Och det är viktigt att tydligt definiera uppdraget om ni utser någon som ska genomföra en utredning.

Att vända sig till en revisionsbyrå är ofta en bra inledande insats när man vill utse någon för att utföra den här typen av uppdrag. Men det är viktigt att förklara att det handlar om ett specifikt uppdrag, inte en revision. Om någon utanför organisationen utses för att utreda händelsen, var noga med att se till att han/hon har förstått uppdragets art och betona att slutrapporten ska innehålla tydliga slutsatser, så att det inte råder något tvivel om vad utredningen har åstadkommit. Om oegentligheter har begåtts måste åtgärder vidtas. Sådana åtgärder kan innebära att man återfår de pengasummor som har förlorats, bryter partnerskap och varnar andra samt anmäler den ansvariga individen till polisen.

Om ni vill fortsätta med ett partnerskap trots problemen måste ni kräva att förändringar genomförs innan partnerskapet fortsätter samt införa nya kontrollpunkter för att minimera risken för att problemen återuppstår.

Om problem uppstår och organisationen lovar att införa förbättringar är det viktigt att utforma en handlingsplan med tidsfrister och uppgifter om vem som ansvarar för vad. För att vara giltig bör planen undertecknas av cheferna för varje organisation. Det är också viktigt att följa upp handlingsplanen regelbundet och avstå från att betala ut ytterligare medel tills förändringar har genomförts. Ibland kan en oegentlighet inträffa trots att en organisation tror att den har effektiva system och kontrollförfaranden på plats. Men när ett fel inträffar måste ni vara självkritiska och tänka på hur ni kan förbättra eller granska era system för att minska risken för att det händer igen. Se avsnittet om varningssignaler och korruptionsbekämpningsinsatser, till exempel vad ni ska fokusera på för att genomföra förbättringar.

Vad är syftet med utredningen? Är det för att ta reda på vem som har gjort vad, för att fastställa hur mycket pengar som har försvunnit, för att undersöka exakt hur ett avtal har överträtts, för att undersöka hur oegentligheten har begåtts eller för att fastställa vilka brister som finns i organisationens lednings- och kontrollstruktur? Det räcker inte att säga att utredningen är att "ta reda på vad som hände". Uppdraget behöver ha en tydlig uppgift för att nå resultat.

ForumCivs vägledande princip vid korruption är att aldrig acceptera, alltid agera, alltid informera

Bilaga I: Länkförteckning

Läs ForumCivs policy mot korruption (finns tillgänglig på www.forumciv.org) för att få veta mer om den svenska organisationens skyldigheter i fråga om korruption.

Ta en titt på länkarna för mer information och praktiska tips.

<https://humentum.org/resources/fraud-guidance-policy-template/>
www.u4.no

<https://www.transparency.org/en/toolkits>

<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

<https://www.sida.se/sa-fungerar-bistandet/kontroll-av-bistandet/arbete-mot-korruption>

Bilaga II: ForumCivs projektstöd

Hur man ska agera vid misstankar om bidrag som tillhandahålls av eller genom ForumCiv eller andra institutionella givare

Genom bidragsavtalet med ForumCiv har partnerorganisationen förbundit sig att informera ForumCiv vid misstankar om korruption i samband med projektet. Partnerorganisationen ska också informera ForumCiv om vilka åtgärder som vidtas för att utreda misstankarna och vilka åtgärder som kommer att vidtas om misstankarna bekräftas. Kontakta er handläggare på ForumCiv för att komma överens om hur ni ska hålla ForumCiv kontinuerligt informerat om hur ärendet fortskrider. Rapporter ska lämnas skriftligen. ForumCiv är i sin tur skyldigt att rapportera alla kända fall av korruption till givarna.

Kom ihåg att ordalydelsen i avtalet mellan ForumCiv och partnerorganisationen även återfinns i mallen för avtal mellan partnerorganisationen och partner i efterföljande steg. Det innebär att samma regler gäller för den lokala partnern i förhållande till skyldigheten att informera och rapportera fall av korruption.

Enligt avtalet med ForumCiv är partnerorganisationen skyldig att utreda och vid behov vidta rättsliga åtgärder mot den eller de individer som rimligen kan misstänkas för korruption eller annan form av otillbörlig vinning. Om en utredning avslöjar misstankar om att ett brott har begåtts bör organisationen vidta rättsliga åtgärder. Om organisationen inte vidtar rättsliga åtgärder bör det finnas en tydlig förklaring i rapporten till ForumCiv om varför detta beslut har fattats och vilka andra åtgärder som vidtas.