

Korruption och anbudskarteller – två sidor av samma mynt

Anförande av avdelningschef Hanna Witt vid seminarium om Nationella upphandlingsstrategin, 24 oktober 2017.

Det talade ordet gäller.

Inledning

Tack för inbjudan att tala här i dag.

Mitt namn är Hanna Witt och jag är chef över konkurrenstillsynen på Konkurrensverket. Upphandlingsmyndigheten har redan givit kloka medskick om vikten av ett strategiskt inköpsarbete och det går också väl i takt med det budskap som vi på Konkurrensverket ger till upphandlande myndigheter för att motverka korruption och karteller. Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket har visserligen olika uppdrag, men lika viktiga uppgifter, för att motverka okunskap om och överträdelser av upphandlingsreglerna. I kampen mot korruption, som är fokus för mitt inlägg här i dag, står vi helt enade.

Anbudskarteller och korruption är enligt Konkurrensverkets uppfattning två sidor av samma mynt. Karteller och korruption är olika sätt att manipulera inköpsprocessen som ofta uppträder tillsammans. De har också förmågan att stärka och möjliggöra varandra. Det är frågan om allvarlig ekonomisk brottslighet som vi alla har ett ansvar att kraftfullt bekämpa på alla sätt. Vi har alla också ett tydligt ansvar att förebygga att överträdelserna sker, eftersom syftet med både karteller och korruption i samband med offentlig upphandling är att uppnå egen vinning på skattebetalarnas bekostnad. För även om själva upplägget, dvs. hur överträdelserna är riggade, kan skilja sig åt, så är konsekvenserna desamma: Det är alltid skattebetalarna som får betala kalaset genom högre priser, sämre kvalitet, minskat utbud och trögare innovation. Genom att ta bort tävlan och osäkerhetsmoment mellan konkurrenter drivs priserna upp och det vinnande anbudet riskerar att inte vara det mest fördelaktiga.

Eftersom upphandlingssituationer är väl avgränsade och ofta rör ett speciellt geografiskt område har de alla förutsättningar att utsättas för kartellbildningar. Amerikansk forskning visar att den genomsnittliga prishöjningen av en kartell ligger runt 20 procent. Att som offentlig inköpare betala sådana överpriser när många karteller - och korruptionen som riskerar att följa med dem - både kan förebyggas och upptäckas känns väldigt onödigt. Karteller är både uppfinningsrika och ljusskygga så det är klart att alla överträdelser inte syns för den upphandlande myndigheten, det har vi full förståelse för. Men vi på Konkurrensverket önskar, trots att upphandlare redan i dag är våra bästa tipsare, att vi fick många fler samtal från upphandlare än vad vi får i dag.

Om karteller och Konkurrensverkets tillsynsuppdrag

För er som inte vet vad en kartell är så kan den se ut på många olika sätt och efter ett antal år som kartellutredare har jag lärt mig att det nästan bara är fantasin som sätter gränserna. Företag kan i hemlighet komma överens om att i en upphandling lägga sig på en viss prisnivå, att inte lägga några anbud alls eller att dela upp marknader mellan sig.

Jag har fått berättat för mig att en av våra systemmyndigheter utomlands upptäckte en kartell när kommunen bestämde sig för att plotta anbud geografiskt på en karta över staden. Staden hade en å som rann rakt genom stadskärnan. På den här anbudskartan syntes sedan tydligt att ett företag vann alla upphandlingar norr om ån. Ett annat företag vann alla upphandlingar söder om ån. Det fanns inga naturliga förklaringar till detta, utan det rörde sig om en marknadsuppdelning mellan konkurrenter, vilket är olagligt utifrån konkurrensreglerna. Ett jättebra exempel på sund misstänksamhet från kommunens sida tycker vi.

Hur karteller och korruption kan vara kopplade till varandra

Hur kan då korruptionskopplingarna se ut i en kartellutredning? En kartell kan vilja övertyga en upphandlare att utforma upphandlingen på ett visst sätt eller kanske övertyga upphandlaren att inte tipsa Konkurrensverket om kartellen. En kartell kan också vilja ha information om troliga anbudsgivare. En kartell kan också vilja påverka upphandlaren att inte annonsera ett kontrakt – kanske genom att dela upp det i mindre delar, kanske genom att utföra en otillåten direktupphandling. Det är här Konkurrensverkets andra tillsynsben – tillsynen över offentlig upphandling – kommer in. När vi prioriterar inkomna ärenden hamnar alltid sådana tips som innehåller korruptionsmisstankar överst i högen.

För att belysa just upphandlarnas känsliga situation vill jag särskilt lyfta ett exempel från ett av våra ärenden där jag är rätt övertygad om att inga pengar alls var involverade, men nog så hårda påtryckningar: Det var en kartellutredning där vi tyckte att upphandlingen var upplagd på ett väldigt underligt sätt som gav onödigt stort utrymme för deltagande företag att kartellisera. Vi behövde förstå

hur upphandlingen var konstruerad för att kunna förstå hur kartellen vi misstänkte var riggad. Vi började därför med att prata med upphandlaren, som vi inte hade några som helst misstankar mot, men han var ändå uppenbart obekvämt under våra samtal och ville först inte alls svara på frågor. Det visade sig efter ett tag att han hade utsatts för påtryckningar från kartellen för att konstruera upphandlingen på ett visst sätt som möjliggjorde för dem att kartellisera. Vad påtryckningarna exakt bestod i fick vi aldrig veta, men det var uppenbart att han mådde dåligt och att han kände sig ensam och utlämnad i situationen även på sin egen arbetsplats och i relation till sina egna chefer.

Hur man kan förebygga att utsättas för anbudskarteller

Anbudskarteller kanske låter som något stort och ovanligt och något som borde vara ganska osannolikt att råka ut för. Det stämmer inte. Anbudskarteller kan nästan alla myndigheter som finns här i dag och som gör inköp utsättas för. Och anbudskarteller kan man faktiskt både förebygga och upptäcka, även om man aldrig helt kan eliminera risken att råka ut för dem. Och hindrar du att din myndighet utsätts för anbudskarteller så kan du på så sätt också minska risken att personer som är anställda på myndigheten utsätts för påtryckningar av olika slag från kartellen. Två flugor i en smäll alltså; minskad korrupsionsrisk och minskad kartellrisk. Dessutom med den positiva bieffekten att ni slipper betala överpriser för det ni köper.

Vad gäller överträdelser av upphandlingsregelverken vill jag särskilt lyfta fram den ökade korrupsionsrisk som följer med direktupphandlingar.

I bland är det just direktupphandlingar som möjliggör korrruptionen, eftersom denna form av upphandling inte har samma formkrav som de som ska annonseras, vilket kan innebära att det finns en större risk att bli påverkad av och agera utifrån ovidkommande hänsyn.

I bland är det istället så att korrruptionen styr valet av upphandlingsförfarande, dvs. att korrruptionen i sig påverkar en upphandlande myndighet att direktupphandla från ett visst företag eller anpassa kravställningen så att exempelvis endast en på förhand utvald leverantör uppfyller de ställda kraven.

Oavsett vilket så är just direktupphandlingar ett riskområde för korrruption. Och oavsett vilket så kan ni som myndigheter i stor utsträckning minska den ökade korrupsionsrisk som följer med direktupphandlingar.

Ett konkret exempel på när direktupphandling och korrruption har sammanfallit är Falu kommun, som för några år sedan behövde en leverantör av underhåll av gator och vägar i Falun. Kommunen valde då att förlänga ett avtal med byggföretaget PEAB utan att konkurrensutsätta upphandlingen. Vi utredde ärendet och landade i att det var fråga om en otillåten direktupphandling. Nu efteråt vet vi att bakgrunden till den otillåtna direktupphandlingen var att Peab-

anställda personer bjudit kommunanställda på bland annat ishockeyresor och julbord som belöning för att övertyga dem om att inte konkurrensutsätta kontraktet. Resultatet blev avskedande för en tjänsteman och höga böter för kommunen.

Det är, vilket också betonas i upphandlingsstrategin, viktigt att planera era inköp för att undvika att hamna i tidsnöd och på så sätt minska risken för att tvingas genomföra ogenomtänkta och kanske otillåtna direktupphandlingar.

Lyssna på era upphandlare, som oftast är oerhört duktiga på vilka regler som gäller. Följ upp era kontrakt för att ta reda på att ni faktiskt har fått vad ni har beställt och betalat för. Var uppmärksamma på tecken på korruption, anbudskarteller och andra tecken på snedvriden konkurrens i era upphandlingar. Inköp bör, enligt Konkurrensverket, ha en hög status i organisationen och kompetens om hur inköp bör ske bör finnas ända upp i den högsta ledningen på myndigheter. Sträva efter att bygga en kultur som inte accepterar ett korrupt beteende. Prata om riskerna som uppkommer i samband med offentlig upphandling, håll uppmärksamheten vid liv.

Och det slutliga medskicket från oss som tillsynsmyndighet är att ni väldigt gärna får vara lite sunt misstänksamma. För svenska företag har hittills inte visat sig vara ett dugg mer laglydiga än sina konkurrenter i andra länder. Om vi ska nå framgång i kampen mot osunt beteende i samband med offentlig upphandling är det farligt att tro att det inte kan hända i den egna organisationen. Det jag vill att ni tar med er från mitt inlägg här i dag är därför att ni bör försöka vara i vart fall lite mer skeptiska i upphandlingssituationer. Både ni, vi och skattebetalarna har mycket att tjäna på upphandlande myndigheters misstänksamhet.