

Generaldirektör Claes Norgrens inledningsord vid debatt på temat "Mutor och mannamån i stat och kommun", arrangerad av Transparency International den 19 januari 2006 i Stockholm.

Det talade ordet gäller!

Korruption snedvrider konkurrensen

Temat för dagens konferens är "Mutor och mannamån i stat och kommun". Många reagerar kanske på detta tema genom att tänka att sådant förekommer väl inte här. Även om vi i en del internationella rankinglistor placerar oss väl så är det naivt att tro att korruption inte förekommer i Sverige eller att stat och kommuner är förskonade från korruption. Vi har under senare tid fått tydliga exempel och tecken på förekomsten av korruption bland annat genom den pågående processen rörande misstänkta mutor och bestickningar inom Systembolaget.

Mot bakgrund av de olika processerna som pågår kan man undra om det är så att korruptionen i Sverige generellt har ökat? Jag har inget bestämt svar på denna fråga. Jag tror dock att man kan säga att vi blivit mer uppmärksamma på förekomsten av korruption och företagens negativa effekter. Bidragande till detta är insikten om att ha väl fungerande marknader. Betydelsen av detta har ökat i takt med att den internationella konkurrensen har skärpts. Vi har också konkurrensutsatt tidigare offentligt drivna monopol, vilket har ökat insikten om behovet av en väl fungerande konkurrens på dessa områden. Vår tolerans mot korruption har därmed minskat och vi ser problemen tydligare.

Korruption inom den offentliga sektorn rubbar förtroendet för det allmänna och har demoraliserande effekter på hela samhället. Förekomsten av korruption

urholkar dessutom etik och moral och laglydighet. Korruption utgör därför också ett mycket allvarligt samhällsproblem.

I. En effektiv politik mot korruption

En marknadsekonomi kräver väl fungerande marknader med tydliga och effektiva spelregler och att dessa regler efterlevs. Varje form av korruption snedvrider konkurrensen och har således mycket negativ påverkan på marknadens funktionssätt. Korruption är därför något som rubbar själva grundvalarna för en effektiv marknadsekonomi.

En av de grundläggande förutsättningarna för att förebygga korruption är att ha en effektiv och samordnad politik inom detta område. Denna politik måste för det första sträva efter att skapa effektiva metoder för att identifiera och förebygga korruption. För det andra måste regler och sanktionsinstrument vara effektiva. För det tredje måste politiken baseras på en lärande process där politiken löpande anpassas till ändrade förhållanden. Därför är det nödvändigt att regelbundet utvärdera effektiviteten i de administrativa och rättsliga åtgärder som vidtas för att förebygga korruption.

Korruption kan förekomma inom olika områden och verksamheter och korruptionen kan anta olika former. Utan att söka definiera vad korruption är så kan konstateras att korruption kan vara relaterat till ett flertal olika typer av aktiviteter. Låt mig här nämna några exempel:

- anbudskarteller
- andra former av lagstridigt konkurrensbegränsande samarbete
- bedrägeri i genomförandet av kontrakt eller vid revision (t. ex. falska fakturor eller att tilldela ett offentligt kontrakt till en leverantör utan att iaktta upphandlingsreglerna.)
- gåvor och förmåner som inte är förknippade med att sälja en vara eller en tjänst.

En sådan enkel uppräknning visar på det förhållandet att en effektiv politik mot korruption också måste innehålla betydande inslag av samverkan mellan olika myndigheter.

Olika verksamheter inom den offentliga sektorn riskerar också att bli exponerade för olika former av korruption. Ett område inom stat och kommun som är särskilt utsatt är upphandlingsområdet. Den offentliga upphandlingen är ett område där det är viktigt att mannamån inte förekommer. Man ska här betänka de mycket stora summor som omsätts i den offentliga upphandlingen. Det är då lätt att inse

att den konkurrensnedvridning som kan följa på grund av agerande i strid med reglerna kan få mycket stora ekonomiska konsekvenser.

II Riskområden

För att upptäcka och förebygga korruption är det viktigt att kunna identifiera riskområden. Mot denna bakgrund ska jag peka på några riskområden.

1. Det första området gäller verksamheter där myndigheten eller bolaget upphandlar varor eller tjänster med stort ekonomiskt värde för konkurrerande leverantörer. Myndigheten eller bolaget kan ofta ha ställning som monopolist eller oligopolist. Verksamheten kännetecknas av att den i dessa fall utgör den enda ingången till slutliga kunder.
2. Ett andra område gäller verksamheter där det fattas beslut som gäller tillstånd för viss verksamhet eller statliga ekonomiska stöd eller subventioner till exempelvis ett företag eller dess produkter.
3. Ett tredje område gäller verksamheter där det fattas beslut i form av myndighetsbeslut av stor ekonomisk eller legal betydelse för enskilda sökanden, såsom allmän försäkring eller avtalsförsäkring, fastigheter, medborgarskap, besiktning m.m.
4. Ett fjärde område är myndigheter med stor investeringsverksamhet.

För samtliga områden gäller att verksamheten kan kännetecknas av att den i dessa fall utgör en av få ingångar till slutliga kunder och att befogenheterna i organisationen kan vara delegerade. En annan generell riskfaktor utgörs av om de inblandade har haft långvariga relationer med varandra.

III. Samspelet mellan olika regelverk

Al Capone var känd för att överträda en mängd regler och utgjorde på sin tid utan tvivel en utmaning för rättsväsendet. Frågan är hur en verksamhet som han bedrev kunde beivras. Det är intressant att notera att det brott för vilket han slutligen kunde fällas var skattebrott och inte de andra brott han var misstänkt för.

För bekämpningen av korruption kan man i analogi med detta fråga sig vilken typ av regelverk som snabbast kan leda till ingripanden mot ett korrupt beteende som snedvrider konkurrensen. Svaret på denna fråga är sannolikt att det beror på. Låt mig utveckla detta.

När ett företag eller individer önskar påverka villkor eller priser på en marknad till egen vinning på ett otillbörligt sätt kan detta förfarande attackeras av samhället genom åtgärder som flera olika regelverk erbjuder. Vad jag tänker på är främst följande.

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Konkurrenslagen
- De straffrättsliga bestämmelserna för bekämpning av korrupktion i form av mutor och bestickning

LOU och konkurrenslagen syftar bl.a. till att skapa en väl fungerande konkurrens mellan företag medan det straffrättsliga ansvaret främst är inriktat på enskilda personers beteende.

Ett och samma förfarande som innebär att konkurrensen snedvrids och att parter diskrimineras, kan således angripas från tre olika utgångspunkter och med tre olika medel. Dessutom har dessa medel olika effekt. På så sätt hör dessa frågor nära ihop och det är inte logiskt att separera det straffrättsliga området från frågor som gäller tillämpningen av till exempel Konkurrenslagen.

En effektiv bekämpning av korrupktion förutsätter således ett väl fungerande samspel mellan de nämnda regelverken. Det är därför viktigt att detta samspel fungerar bra.

Den uppdelning vi har i dag med de tre ovan redovisade regelverken är kanske inte den mest optimala på sikt. Ett problem anser jag vara att vi behöver mer kraftfulla sanktioner i LOU.

LOU gäller vid upphandling som görs av staten, kommuner, landsting samt vissa bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som anges i lagen. Regleringen bygger på principerna om att upphandling normalt ska göras i konkurrens, att förfarandet ska vara förutsebart och att det ska finnas möjlighet att få rättelse om upphandlingen inte har följt reglerna.

Upphandlingar gäller ofta mycket specialiserade tjänster där utbudet av tillgängliga och kompetenta entreprenörer är begränsat. Det finns en risk att långvariga relationer och bindningar uppstår mellan beställarens tjänstemän och de upphandlade konsulterna/företagen i de decentraliserade verksamheterna. Det är därför viktigt att myndigheten/företaget har en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten.

IV. Behovet av ytterligare åtgärder för att motverka och bekämpa korrupktion

Man kan fråga sig om det mot bakgrund av senare tids erfarenheter finns anledning att vidta ytterligare åtgärder för att motverka och bekämpa korrupktion. Mitt svar på detta är ja, men jag tror inte att fokus för ökade insatser ska vara fler regler utan de huvudsakliga åtgärderna anser jag bör präglas av:

- Ökad samverkan mellan olika myndigheter på området
- Utveckling av mer effektiva sanktioner mot överträdelser av LOU
- Utveckling av interna uppförandekoder och riktlinjer inom företag och myndigheter
- Ytterligare resurser för att övervakning och tillsyn av marknader ska bli tillräckligt effektiv

Låt mig utveckla dessa tankegångar närmare.

Ökad samverkan

Det så kallade asfaltärendet visar att det finns ärenden som en viss myndighet hanterar och som samtidigt kan ge mycket intressant och relevant information på ett område som rör en annan myndighet.

Samhällets reaktion på korrupta beteenden måste visa att vi inte tolererar korrupktion. Vi måste löpande fundera på om samverkansformerna mellan myndigheterna är tillräckligt effektiva och om samhällets reaktion på upptäckt korrupktion är tillräckligt avskräckande.

Vi kan notera att sekretesslagstiftningen i vissa fall utgör hinder i vägen för informationsutbyte mellan myndigheterna. Vi måste ställa oss frågan om vi har en rimlig avvägning i vissa fall mellan behovet av skydd för den personliga integriteten och behovet av att kunna bekämpa olika former av brott, t.ex. korrupktion. Vi måste ställa oss frågan om vi har ett optimalt system för att bekämpa korrupktionen.

Jag vill peka på betydelsen av effektiva samverkansformer mellan de myndigheter och institutioner som aktivt arbetar med att bekämpa korrupktion. Här blir frågan hur informationsöverföring kan ske mellan myndigheter, och möjligheten till att utbyta information är i detta fall en viktig fråga.

Korruption är ofta en gränsöverskridande företeelse och den finns i alla ekonomier och samhällen. Detta gör det nödvändigt med ökat internationellt samarbete för att förebygga och kontrollera korruption. Det gäller samarbete mellan stater men även mellan internationella och regionala organisationer för att främja och utveckla åtgärder mot korruption.

Under senare år har också det internationella arbetet med att motverka korruption också intensifierats.

Effektiva sanktioner i LOU

Det är Konkurrensverkets uppfattning att de sanktioner som finns i LOU inte är tillräckligt kraftfulla för att säkerställa att reglerna följs. Vi har i rapporten Konkurrensen i Sverige 2005 uppmärksammat det förhållandet att tillsynsmyndigheten inte har möjlighet att initiera en prövning i domstol vid allvarliga överträdelser av upphandlingsreglerna som till exempel otillåten direktupphandling. Att ge tillsynsmyndigheten på upphandlingsområdet rätt att föra talan om en så kallad marknadsskadeavgift vid sådana överträdelser skulle ge ökade incitament att följa regelverket.

Uppförandekoder

Man kan vidta olika åtgärder för att förebygga korruption i den privata sektorn.

Exempel på vilka typer av åtgärder det kan vara fråga om är bl.a.

- att främja utvecklandet av uppförandekoder
- att vidta åtgärder för att förebygga missbruk avseende bl.a. bidrag och tillstånd som beviljas av myndigheter och
- att säkerställa goda regler om internrevision.

När man diskuterar korruption och etik och moral inom näringslivet har fokus alltmer kommit att riktas mot behovet av uppförandekoder, eftersom det förebyggande arbetet har så stor betydelse.

I detta sammanhang kan framhållas att International Chamber of Commerce (ICC) har gett ut uppförandekoden "Extortion and Bribery in International Business". ICC Sweden har, efter utländsk förebild, tagit fram en modellkod, som kan användas som förlaga när ett företag utarbetar en företagsspecifik policy och uppförandekod.

Införandet av en uppförandekod i ett företag måste följas upp med utbildningsinsatser och kontrollåtgärder, i annat fall riskerar åtgärden att förlora sin effekt.

Myndigheter och statliga bolag förutsätts ha satsat på kontroller och specifika åtgärder för att förebygga och upptäcka korrupta beteenden. Korruption kan allvarligt skada allmänhetens förtroende för offentlig affärsverksamhet och myndigheternas förvaltning.

I såväl lagstiftningen som den svenska förvaltningen och samhället i övrigt har åtgärder vidtagits för att förebygga och förhindra uppkomsten av korruption.

Vikten av att vi har tillräckliga regelsystem, normer för den offentliga verksamheten, organisationsformer och ett sådant samhällsklimat att korruption inte utvecklas kan inte underskattas. Utvecklingen visar dock på att ytterligare resurser och åtgärder måste sättas in för att motverka och bekämpa korruption i näringslivet och samhället i övrigt.

Som ett led i åtgärder att förebygga korruption bör man sträva efter att bl.a. öka öppenheten gentemot allmänheten. Detta kan ske genom att t.ex. ge allmänheten information om den offentliga förvaltningens organisation, funktion och beslutsprocesser, att underlätta och förenkla administrativa rutiner för att ge allmänheten tillgång till myndigheterna och att informera om riskerna för korruption i den offentliga förvaltningen.

Själva öppenheten, tillsammans med den offentliga redovisningen av myndigheternas beslut, ekonomiska förhållanden m.m. innebär att korruption har svårt att få fäste och att, om det förekommer, det finns goda förutsättningar att upptäcka brotten.

Det finns för närvarande inte några generella uppförandekoder i den svenska förvaltningen, vilket ska ses bl.a. mot bakgrund av att den svenska förvaltningen bygger på självständiga myndigheter.

Det är viktigt att även myndigheter tar fram interna uppförandekoder, t.ex. om hur tjänstemän ska förhålla sig till olika slag av inbjudningar från företag och att personalen får utbildning i gällande regler och policy.

Övervakningskostnaderna

Jag vill även peka på risken för att vi underskattar kostnaden för att utöva tillsyn och för att utreda korruptionsbrott. Att samhällets övervakningskostnader

underskattats i samband med konkurrensutsättning och reformering av marknader har såväl Förtroendekommissionen som Regelutredningen pekat på. Frågan om övervakningskostnader inskränker sig dock inte bara till den offentliga sektorn. Kostnader för så kallad compliance i den privata sektorn är också betydande. Fallen av misstänkt korruption har involverat flera större företag och många enskilda personer, vilket medfört dryga utrednings- och rättegångskostnader. Detta väcker således frågan om vi avsatt tillräckliga resurser för att effektivt kunna bekämpa korruption.

Avslutningsvis vill jag åter igen understryka vikten av att samhället kan förebygga korrupta beteenden. Den offentliga upphandlingen är ett viktigt område där vi måste vara vaksamma mot korruption. Det är viktigt att det finns effektiva medel att ingripa mot korruption som snedvrider konkurrensen.

Riksenheten mot korruption, Konkurrensverket och Nämnden för offentlig upphandling samarbetar i dessa frågor. Det är ingen slump att det är så, men en utveckling av politiken på detta område är nödvändig.

Tack för uppmärksamheten!