

Korruption i samband med offentliga inköp

Olle Lundin på uppdrag av Konkurrensverket

UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2025:5

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport, augusti 2025

Författare: Olle Lundin

Foto: Scandinav

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdena. En del av det arbetet genomförs genom uppdragsforskning; forskning som genomförs på vårt uppdrag för att belysa eller undersöka en viss fråga inom våra ansvarsområden.

Korruption i samband med offentliga inköp är ett allvarligt samhällsproblem som både riskerar att urholka förtroendet för våra offentliga institutioner och skada konkurrensen. I Sverige uppgår de offentliga inköpen till över 900 miljarder kronor per år, vilket motsvarar ungefär en sjättedel av landets BNP. Offentliga inköp utgör således en enorm marknad vilket i sin tur skapar både incitament och möjlighet för korrupt beteende.

Regelverket om offentlig upphandling har som ett av sina huvudsakliga syften att begränsa möjligheterna för korruption i de offentliga inköpen genom ett öppet och likabehandlande förfarande. Men att något har upphandlats är inte alltid en garanti för att det inte förekommit korruption genom inköpet.

På uppdrag av Konkurrensverket har professor Olle Lundin, vid Uppsala universitet, undersökt hur korruption ser ut i samband med offentliga inköp och andra offentliga kontrakt i Sverige. Författaren har också jämfört hur det ser ut i andra EU-länder och om olika lagstiftningar påverkar graden av upplevd korruption.

Till projektet har knutits en referensgrupp bestående av Ann Eva Askensten (Upphandlingsmyndigheten), Patrik Bremdal (Uppsala universitet), Ellen Hausel Heldahl (Svenskt Näringsliv), Johan Höök (Uppsala förvaltningsrätt), Catrin Karlsson Westergren (Westergren Juridik) och Tom Madell (Umeå universitet). Från Konkurrensverket har Alma Hemberg, Stefan Jönsson, Pendar Solimani, Hampus Stefansson, Nikos Tsakiridis och Joakim Wallenklint deltagit.

Författaren ansvarar själv för bedömningarna och slutsatserna i rapporten.

Stockholm, augusti 2025

Marie Östman
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary	8
1 Bakgrund.....	10
2 Vad är korruption?	12
3 Att mäta korruption	15
4 Tidigare undersökningar	17
4.1 Transparency Internationals Corruption Perceptions Index	17
4.2 Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Eurobarometer)	18
4.3 Citizens' attitudes towards corruption in the EU (Eurobarometer)	22
4.4 Konkurrensverkets tidigare utredningar.....	23
5 Lagstiftning om korruption.....	26
5.1 Mutbrott.....	26
5.2 Objektivitetsprincipen	28
5.3 Jäv	28
5.4 Bisysslor	31
5.5 Lagstiftningen om offentlig upphandling	33
5.6 Lagstiftningens syfte	34
5.7 Tröskelvärden och direktupphandlingsgräns.....	35
5.8 Upphandlingsprocessens regler.....	36
5.9 Annonseringsskyldigheten	37
5.10 Upphandlingsförfaranden	37
5.11 Kvalificering och utvärdering av anbud.....	38
5.12 Uteslutning.....	39
5.13 Sociala och andra särskilda tjänster	40
6 Intervjuundersökning.....	42
6.1 Inledning	42
6.2 Metod	42
6.3 Inköp som sker ute i verksamheten.....	43

6.4	Konsulter och experter	44
6.5	Avtalsuppföljning	44
6.6	Svårigheter att kontrollera motparten.....	44
6.7	Övriga observationer	45
6.8	Begränsningar	46
6.9	Analys	47
7	Avslutande analys	50
8	Bilaga 1, genomförda intervjuer med olika kategorier av personal berörda av upphandling	53
	Referenser	79

Sammanfattning

Korruption i samband med de offentliga inköpen är ett allvarligt samhällsproblem som både riskerar att urholka förtroendet för våra offentliga institutioner och skada konkurrensen vilket leder till minskad ekonomisk effektivitet och att vi som medborgare får ut mindre för våra skattemedel. I Sverige uppgår de offentliga inköpen till över 900 miljarder kronor per år, vilket motsvarar ungefär en sjättedel av landets BNP. Offentliga inköp utgör således en enorm marknad vilket i sin tur skapar både incitament och möjlighet för korrupt beteende. Dessa sker hos en myriad olika upphandlande myndigheter runt om i landet med varierande behov och förutsättningar. Det handlar om allt från enorma statliga myndigheter till små kommunala bolag. Syftet med denna rapport är att ge en nyanserad bild av hur korruption ser ut i samband med de offentliga inköpen samt att identifiera särskilda riskområden och eventuella åtgärder för att minska sådana risker.

Korruption är ett begrepp som inte har någon helt enhetlig definition. I grunden handlar det om ett missbruk av en offentlig ställning för antingen sin egen eller någon närståendes vinning. Var gränserna för korruption går är inte alltid helt tydligt. De flesta har nog en klar uppfattning om vissa typer av agerande som de solklart skulle sortera under begreppet korruption, givande eller tagande av muta exempelvis. I periferin finns dock en mängd olika beteenden och upplägg där det är svårare att hitta konsensus om huruvida det utgör korruption. Synen på vad som är lämpligt och inte tycks även ha förändrats över tid och idag verkar gränsen för vad som är korruption eller åtminstone olämpligt vara betydligt mer strikt.

Kärnan i rapporten är en intervjuundersökning med ett dussin personer från både offentlig sektor och privata företag som arbetar med eller i nära kontakt med offentliga inköp, antingen som upphandlare, chefer inom upphandlande myndigheter eller hos leverantörer till myndigheter. Samtal med dessa tyder på att korruptionsproblematiken när det gäller offentliga inköp upplevs vara relativt begränsad. De flesta upplever inte att det finns någon omfattande korruption när det gäller offentliga upphandlingar och att i den utsträckningen sådant existerar är det fråga om vänskapskorruption snarare än några mutor. Däremot uppfattas risken vara betydligt högre när inköp görs ute i verksamheten där myndigheternas upphandlingsenheter har begränsad insikt och möjlighet att kontrollera att allt går rätt till. Att avrop genom ramavtal eller direktupphandlingar ofta tillåts göras av ett stort antal olika personer ute i verksamheterna ses som problematiskt av flera respondenter och skapar risker för korrupt agerande.

Genom intervjuerna lyfts flera andra förfaranden fram som särskilt riskfyllda. Myndigheters beroende av experter och konsulter lyfts fram som ett särskilt riskområde. Många menar att det inom särskilt vissa områden hamnar myndigheterna helt i händerna på experter vars intressen inte nödvändigtvis är samstämmiga med myndighetens. När inköpen berör komplicerade varor eller tjänster är det svårt för myndigheterna att själva verifiera huruvida informationen de fått från experter är riktig. En relaterad problematik som lyfts fram är branscher där det

sker stort utbyte av personal mellan myndigheter och leverantörer. Byggbranschen är exempelvis en sådan som lyfts fram under intervjuerna. Personal eller konsulter som under till exempel en upphandling har hjälpt till att bereda den och som efter avtal slutits ges anställning hos den vinnande leverantören ses som problematiskt. Det är ofta svårt att veta när i upphandlingsprocessen en rekrytering påbörjades och om det faktiskt har lett till korruption, men företeelsen i sig får i alla fall uppfattas som skadligt för myndighetens förtroende.

Summary

Corruption associated with public procurement constitutes a significant societal challenge which risks undermining trust in public institutions and distorts competition and leads to reduced economic efficiency and that we the tax payers get less for our money. In Sweden, public procurement exceeds SEK 900 billion annually, corresponding to approximately one-sixth of the country's gross domestic product (GDP). As such, public procurement represents a very significant market, which in turn creates both incentives and opportunities for corrupt practices. Public procurement is done across a diverse spectrum of contracting authorities with differing capacities and needs, ranging from large national agencies to small municipal companies. The objective of this report is to provide a nuanced analysis of corruption within the context of public procurement and to identify specific risk areas along with potential mitigating measures.

Corruption is a term that lacks a universally agreed upon definition. At its core it involves the misuse of public office for private gain. The boundaries of what constitutes corruption are not always entirely clear. Most people would likely agree that certain behaviours – such as giving or receiving bribes – clearly fall under the definition of corruption. However, in the periphery, there are many other behaviours and arrangements for which there is little or no consensus. Perceptions of what is appropriate have also changed over time, and today the threshold for what is considered corruption, or at least inappropriate, appears to have become significantly stricter.

The core of the report is an interview study with a dozen individuals from both the public sector and private companies who work with or are closely involved in public procurement, either as procurement officers, managers within public authorities, or suppliers to these authorities. These interviews suggest that the corruption problem in public procurement is perceived as relatively limited. Most do not believe that there is widespread corruption in public procurement, and where it does occur, it is a question of lesser types of corruption, more often a matter of preferential treatment of friends or relations than outright bribery. However, the perceived risk is significantly higher in operational areas where procurement units have limited insight and ability to ensure compliance. The fact that a long list of people in the organization is allowed to make purchases under framework agreements or through direct procurement is seen by several respondents as problematic and something that creates opportunities for corrupt behaviour.

Several other areas of increased risk are highlighted in the interviews. The dependence of public authorities on experts and consultants is highlighted as a particularly vulnerable area. Many argue that in certain sectors, authorities have become heavily reliant on experts whose interests may not align with those of the authority. When procurements involve complex goods or services, it is difficult for authorities to verify the accuracy of the information provided by these experts. A related issue raised is the prevalence of personnel moving between authorities and

suppliers—especially in sectors like construction, which was frequently mentioned in the interviews. It is seen as problematic when individuals or consultants who assisted in preparing a procurement are later employed by the winning supplier. It is often difficult to determine exactly when recruitment processes began and whether this led to corruption, but the mere appearance of such practices is seen as damaging to public trust in the authority.

1 Bakgrund

Korruption är bland annat ett hinder mot effektiv konkurrens. Upphandlingsregelverket, vars delsyfte är att garantera att allmänna medel används på ett så effektivt sätt som möjligt, sätts ur spel om korruption tillåts smyga sig in i processen. Om det allmänna tilldelar kontrakt för varor och tjänster på annan grund än objektiva, till exempel på grund av att en leverantör är släkt med en företrädare för en kommun, har man inte använt allmänna medel på bästa sätt. Detta drabbar i slutänden landets, regionens eller kommunens medborgare/medlemmar i vilkas intresse det allmänna har att agera.

På en annan och kanske mer fundamental nivå riskerar korruption att urholka medborgarnas tillit till och förtroende för offentliga institutioner. Uppfattningen att beslut fattas och fördelar utdelas på grundval av mutor, släktskap eller vänskapsband är djupt skadligt för förtroendet för Sverige som en välfungerande rättsstat. Korruption har även en tendens att göda andra former av brottslighet.

De offentliga inköpen står för nästan en sjättedel av Sveriges BNP, över 900 miljarder kronor årligen.¹ Sålunda är de offentliga inköpen en enorm måltavla för korrupt beteende i syfte att avleda en del av dessa medel för privat vinning. Inköpen sker vid en lång rad olika myndigheter; statliga, regionala och kommunala, och även i många offentligt ägda bolag såsom kommunala bolag. Förutsättningar och rutiner för hur offentliga inköp sker kan därför skilja sig väsentligt åt exempelvis mellan en enorm statlig myndighet och en liten glesbygdskommun. Det kan därför vara svårt att identifiera problem och lösningar som passar alla. Regelverk som är rimligt för en myndighet kan visa sig mycket betungande för en annan.

Syftet med denna rapport är att försöka redogöra för och belysa hur korruption ter sig när det gäller de offentliga inköpen. I vilka led finns de största riskerna, hur ser de som arbetar med t.ex. upphandling på korruptionsproblematiken och vad kan göras för att säkerställa att korruption inte smyger sig in när våra offentliga institutioner köper varor och tjänster? För att sätta problemet i sin rätta kontext innehåller rapporten en genomgång av den relevanta lagstiftning som är ämnad att stävja korruption i allmänhet och inom de offentliga inköpen i synnerhet, såsom upphandlingslagstiftningen. Vi går även igenom tidigare undersökningar på området som försöker belysa hur korruptionen ser ut i Sverige och hur den uppfattas av olika aktörer, samt en genomgång av problematiken med att försöka mäta korruption över huvud taget.

En av poängerna med rapporten är den kvalitativa intervjuundersökning som gjorts med ett dussin personer som arbetar med offentliga inköp både från det privata och från det allmänna. Undersökningen ämnar belysa hur de som arbetar nära de

¹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-offentlig-upphandling/>, 2025-03-11

offentliga inköpen uppfattar risken för korruption och vilka åtgärder de anser skulle kunna avhjälpa korruptionsrisker.

2 Vad är korruption?

Om vi ska tala om korruption, kunna utreda det och försöka förhindra eller försvåra för korruptionen, är det naturligtvis rimligt om vi har en uppfattning om vad begreppet korruption innefattar. För att korruption som företeelse ska kunna motarbetas krävs självfallet att vi kan definiera vad det är. Att definiera begreppet korruption är dock inte helt oproblematiskt. Någon helt enhetlig definition av korruption finns inte att tillgå. Trots det är korruption en global företeelse och nästan alla har någon typ av uppfattning om beteenden som de själva uppfattar vara korrupta. Däremot finns gråzoner där en persons uppfattning om huruvida det utgör korruption eller inte skiljer sig från en annans.²

Inledningsvis kan hämtas en definition från den amerikanska korruptionsforskningen:

*"Korruption är ett beteende som avviker från de normala plikterna för en offentlig roll på grund av privata hänsyn (till familj, andra närstående) och ger pekuniära eller statusmässiga fördelar, eller bryter mot regler som förbjuder att vissa typer av hänsyn påverkar utövandet av uppdraget"*³

Det finns ytterligare en stor rad internationella definitioner av begreppet korruption. Världsbankens och Internationella valutafondens definitioner sammanfaller i "abuse of public office for private gain"⁴ Här används en bred definition som utmynnar i att alla typer av utnyttjande av ens offentliga maktställning för att uppnå privata fördelar är att anse som korruption. Transparency International använder en liknande definition som lyder: "the abuse of entrusted power for private gain". Gemensamt för dessa definitioner är att det är fråga om utnyttjande av en offentlig ställning för att uppnå privata fördelar. Just kriteriet att det ska vara fråga om att försöka uppnå privata fördelar är vad som traditionellt skiljer korruption från andra typer av offentligt maktmissbruk.

Som motpol till dessa förhållandevis vida definitionerna av vad som utgör korruption används på vissa håll även betydligt snävare motsvarigheter. Vissa definitioner av korruption innehåller ett moment av att förfarandet måste bryta mot lag för att anses vara korruption. Dock kan en sådan definition ofta anses allt för snäv. De flesta länder kriminaliserar vissa uttryck för korruption, exempelvis tagande och givande av muta eller trolöshet mot huvudman. Däremot saknas ofta en generell reglering av korruption. Om ett av kraven på korruption är att handlandet är kriminaliserat eller olagligt så faller många handlingar som allmänt uppfattas som

² Intressant är att alla former av korruption inte är lagstridiga eller möjliga att sanktionera. Att rekrytera vänner eller närstående till statliga tjänster har vi sett exempel på i media. Det bryter ibland mot jävsregler men också regeringsformens krav på förtjänst och skicklighet, se 12 kap. 5 § RF. Däremot sanktioneras det inte rättsligt.

³ Joseph Nye, 1967, via Sjölin, Mats: "Vad är korruption? Om korruption och politisk etik" i Andersson, Staffan; Bergh, Andreas; Erlingsson, Gissur; Sjölin, Mats (red.): *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, 2. uppl.; Lund: Studentlitteratur, 2014, s. 33.

⁴ www.imf.org/en/Topics/governance-and-anti-corruption

korruption vid sidan av begreppet. I den moderna diskussionen är helt enkelt inte all korruption kriminaliserad eller ens olaglig.

Vi kan notera att de internationella definitionerna tar sikte på missbruk av offentlig makt. Det är således fråga om att missbruka sin ställning som tjänsteman eller förtroendevald. Det internationella arbetet mot korruption tar alltså sikte på korruption inom offentlig förvaltning även om det finns stor medvetenhet om att korruption kan vara ett problem även i den privata sektorn. Däremot är inte sällan den privata sektorn involverad i den korruption som pågår i offentlig förvaltning. Det sker exempelvis genom att företag helt enkelt mutar en eller flera tjänstemän så att en besvärlig lagstiftning kan sättas åt sidan i just företagets fall eller, när det gäller offentliga inköp, föra att garantera att ett visst kontrakt tilldelas just dem. På så vis kan den privata sektorn i många fall uppfattas som hotet mot den offentliga sektorn ur ett korruptionsperspektiv.

En av de viktiga aspekterna av korruption är den sammanblandning av offentligt och privat som ofta sägs prägla korruptionen. Den kan utläsas direkt av de internationella definitionerna: att missbruka sin offentliga maktställning för att få privata fördelar, eller ge någon annan privata fördelar. Om fördelen kan omsättas i ekonomiska termer, vilket den ofta kan, så är det mycket enkelt uttryckt att korruptionen innebär att resurser, pengar eller egendom överförs från våra gemensamma offentliga resurser till den någons privata sfär.

Konkurrensverket har i tidigare utredningar använt sig av en vid definition av begreppet korruption⁵ i syfte att fånga upp en stor variation av beteenden som kan påverka konkurrensen negativt. Tidigare har därför definitionen "otillbörlig påverkan på upphandlingsprocessen" använts som definition av begreppet korruption. Denna definition är dock allt för vid när det gäller syftet i denna rapport. Den fångar upp många andra fenomen som är problematiska eller till och med olagliga men som generellt sätt inte brukar definieras som korruption. Dessa är olika typer av konkurrensbegränsande samverkan mellan företag så som anbuds-karteller eller företag som genom svartarbete skaffar sig otillbörliga fördelar i en upphandling. Dessa beteenden är inte ett missbruk av någon offentlig makt eller anförtrodd ställning och är därför inte korruption i den bemärkelse som exempelvis Transparency International använder sig av.

Denna rapport kommer varken använda sig av den mycket vida definition som Konkurrensverket tidigare använt sig av eller den mycket snäva definition som begränsar korruption till endast kriminaliserade eller olagliga handlingar. Här används istället de mer vedertagna och internationellt använda definitionerna enligt vilka det handlar om missbruk av en offentlig ställning för personlig vinning, antingen ens egen vinning eller någon närstående så som en familjemedlem, vän eller dylikt.

⁵ Se t.ex. Konkurrensverket, *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, Rapport 2020:1.

Denna definition omfattar således fenomen så som givande och tagande av muta, otillåtna gåvor och representation och så kallad släkt- och vänskapskorruption i de offentliga inköpen. Den omfattar däremot inte annan otillbörlig konkurrensmässig påverkan på upphandlingarna såsom kartellbildningar eller skattefusk hos anbudsgivare.

3 Att mäta korruption

Korruption är av naturliga skäl en ljusskygg företeelse. Den som är involverad i korruption är i regel djupt motiverad att hålla det hemligt för alla utomstående parter. Är det då ens möjligt att mäta korruption? Att mäta *hur* korrupt ett land är? I och för sig kan man naturligtvis mäta korruptionens avtryck i rättssystemet. Det finns fällande domar för exempelvis mutbrott och olika trolöshetsbrott att tillgå och som skulle kunna utgöra en grund för något slags statistisk analys. En sådan mätning stöter emellertid på ett antal problem. I första hand är den kriminaliserade korruptionen, som tidigare nämnts, bara en liten del av den totala korruptionen. I och för sig den kanske allvarligaste delen men ändå bara en liten del av totalen. Fällande domar rörande mutbrott är, i alla fall i Sverige, endast toppen på ett stort isberg.

Ett av problemen med korruption är att det ofta inte finns ett tydligt offer. När någon exempelvis blir rånad är det hotade och bestulna offret någon som gärna vittnar och bidrar till den rättsliga utredningen. Vid ett typiskt mutbrott har någon betalat någon annan för att till exempel få en förmån; ett körkort, medborgarskap, bra betyg etcetera. Det finns inget intresse från någon av parterna att varken anmäla det som hänt eller att bidra till en utredning i frågan. Offret är oftast ingen person utan det är det allmänna, skattekollektivet, som blir lidande. Om exempelvis ett offentligt broyge både dras med byggkostnader och kostnader för mutor blir bygget helt enkelt dyrare än nödvändigt och det är det allmänna som måste absorbera den kostnaden. Att rent faktiskt mäta korruption i ett land eller i ett rättssystem är därför mycket svårt för att inte säga omöjligt.

Ett ytterligare problem med att försöka mäta korruption genom dess avtryck på rättssystemet är att det är svårt att veta i vilken grad en sådan mätning fångar upp förekomsten av korruption eller rättsväsendets effektivitet. Fler fällande domar behöver inte nödvändigtvis betyda att korruption i landet har ökat utan kan istället bero på ett ökat fokus från rättskipande myndigheter. På samma sätt *kan* en fallande mängd domar istället vara ett tecken på att rättssystemet har det svårare att fånga upp pågående korruption.

Trots dessa tydliga svårigheter att mäta korruption i ett land finns ingen brist på undersökningar och organisationer som försöker göra just detta. Organisationer som Transparency International och World Bank Institute publicerar årligen mått på hur korruption ser ut över hela världen samt hur olika länder förhåller sig till varandra. Hur har man då löst problemet med att mäta korruption?

Transparency Internationals "Corruption Perceptions Index" och World Bank Institutes "Control of Corruption Indicator" är exempel på mätmetoder som växt fram och blivit populära sedan ungefär mitten på nittiotalet. Dessa mätmetoder bygger på perception, uppfattningen om korruption i olika länder. Listorna bygger helt enkelt på hur människor i och utanför det undersökta landet uppfattar graden av korruption. Här tillfrågas även representanter för olika typer av institutioner

med flera. Sedan sammanfattas det hela till ett perceptionsresultat. Resultatet av dessa listor har dock blivit mer ifrågasatta. Är det faktiskt korruptionen den speglar? Dessa mätningar visar ett mått på om de tillfrågade uppfattar att det finns korruption i exempelvis svensk offentlig förvaltning. I den utsträckningen är dessa undersökningars resultat ett mått på förtroendet för vår offentliga förvaltning. Det är självklart mycket positivt att det finns ett så stort förtroende för den svenska offentliga förvaltningen som brukar speglas i dessa årliga undersökningar. Frågan är dock om detta verkligen bör ses som ett mått på graden av korruption. Det finns dessutom en risk med dessa undersökningar. De kan bli ett slags självuppfyllande resultat och undersökning. Vi tror oss veta att Sverige är i princip förskonat från korruption, bland annat eftersom Transparency Internationals lista visar det, så när frågan kommer om vi uppfattar att det finns korruption i Sverige så är svaret nej, eller i alla fall på en mycket låg nivå. Kanske beror det helt enkelt på att det enda man känner till om graden av korruption i Sverige är just de listor som indikerar att vi nästan är bäst i världen sett ur ett korruptionsperspektiv.⁶

Det har hävdats från flera håll de senaste åren att Sverige nog är mer korrupt än åtminstone Transparency Internationals lista och mätningar ger sken av.⁷ Enligt den senaste mätningen hamnade Sverige på åttonde plats i världen. Nu är ju Transparency Internationals lista, som påpekats, en gradering av hur olika källor *uppfattar* förekomsten av korruption i Sverige. Det som är uppenbart när man tittar på olika mätningar av korruption i ett land är att det är svårt att försöka mäta detta och hur olika typer av metod är behäftade med sin egen problematik. Det betyder dock inte att sådana undersökningar är helt utan värde och därför tittar vi på ett flertal av dessa i nästa avsnitt.

⁶ Se vidare Teorell, Jan: "Att mäta korruption" i Anderson, Staffan; Bergh, Andreas; Erlingsson, Gissur; Sjölin, Mats (red.): *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, 2 uppl.; Lund: Studentlitteratur, 2014, s. 63 ff.

⁷ Enligt Institutet mot mutor har exempelvis korruptionen inom byggbranschen ökat under Coronapandemin; se <https://www.institutetmotmutor.se/news/pandemin-okar-korruptionen-i-bygg/>

4 Tidigare undersökningar

I föregående avsnitt framhölls svårigheterna med att försöka mäta korruption och hur olika typer av metod är behäftade med sin egen problematik. Det finns många undersökningar som på olika sätt försöker mäta samma sak och genom att jämföra dessa kan vi sannolikt få en bättre bild över hur korruption ser ut i Sverige. Man bör dock i varje fall ha i åtanke den mätproblematik som är behäftat med att försöka undersöka ett naturligt hemlighetsfullt fenomen.

4.1 Transparency Internationals Corruption Perceptions Index

Transparency International (TI) är en internationell ideell organisation vars syfte är att bekämpa korruption. Sedan 1995 har man publicerat sitt "Corruption Perceptions Index" (CPI) som på en skala från noll till hundra försöker kvantifiera den uppfattade nivån av korruption i offentlig sektor i olika länder. Undersökningen har idag närmast global täckning med endast ett fåtal länder undantagna.

CPI är i grunden en meta-undersökning, en undersökning av undersökningar. CPI aggregerar data från ett antal olika källor som tillhandahåller uppfattningar från personer inom näringslivet samt från experter på olika länder om korruptionsnivåerna i offentlig sektor. Vilka dessa underliggande datakällor är kan skilja sig från år till år. 2024 års CPI-rapport använde 13 olika datakällor från 12 olika institutioner. För att ett land ska omfattas av CPI måste det finnas med i åtminstone tre av dessa källor. Det betyder dock även att olika länder ofta även får sina CPI-värden uträknade på basis av olika källor och som använder sig av varierande metodologi.⁸

I TI:s senaste undersökning (2024) ges Sverige 80 utav 100 poäng och tar åttonde plats på listan av de minst korrupta länderna i världen. På första plats finns Danmark (90), följt av Finland (88), Singapore (84), Nya Zeeland (83), Luxembourg (81), Norge (81) och Schweiz (81).

Sverige har under de senaste åren fallit något på TI:s lista från 85 under åren 2018–2021 vilket även medfört att Sverige fallit ner på åttonde plats jämfört med tredje plats år 2020. Denna utveckling har medfört rubriker i media såsom "Transparency International: Sveriges korruption ökar – igen"⁹ och "Sverige mer korrupt än grannarna"¹⁰ när CPI publiceras.

Som vi sett är dock förhållandet mellan CPI, folks uppfattning om korruption i offentlig sektor, och den faktiska korruptionen, inte nödvändigtvis så självklar som man får det att låta i nyhetsrapporteringen. Detta betyder självklart inte att det inte

⁸ Corruption Perceptions Index 2024, Transparency International.

⁹ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/transparency-international-sveriges-korruption-okar-igen>, 2025-02-11.

¹⁰ <https://www.svd.se/a/63exK3/sverige-alltmer-korrupt-samre-an-grannarna>, 2025-02-11.

finns en trend mot ökad korruption i Sverige över de senaste åren. Men det kan även betyda att man i högre utsträckning fått upp ögonen för ett korruptionsproblem som alltid har funnits där. Att perceptionen i högre grad kommit ikapp verkligheten.

CPI är även ett extremt vitt mått där en rad olika företeelser som benämns korruption utmynnar i ett ensamt index-tal. Det gör det svårt att avgöra, givet att korruptionen ökar, vilken typ av korruption det är som ökar, vilka former den tar, och i vilka kontexter den förekommer mest.

4.2 Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Eurobarometer)

I en serie av undersökningar med början 2013 har Europeiska kommissionen undersökt näringslivets uppfattning av korruption inom EU. Undersökningen är ämnad att undersöka nivån av uppfattad och upplevd korruption bland företag i vissa nyckelsektorer. Detta är med andra ord, i likhet med CPI, en till stor del perceptionsbaserad undersökning av korruption inom EU. Till skillnad från CPI är dessa så kallade Eurobarometrar inte destillerade till ett enskilt index-resultat utan redovisar svar på ett antal olika frågor rörande hur representanter för näringslivet uppfattar korruption inom sina respektive länder. Vi får härigenom en bättre inblick exempelvis i vilka typer av korruption som uppfattas vara de vanligaste. Undersökningarna fungerar därmed både som ett sätt att jämföra korruption mellan EU-länder, men även för att försöka beskriva hur korruption ser ut i ett enskilt land såsom Sverige.

2024 års undersökning (Eurobarometer 543) omfattade strax under 13 000 intervjuer över alla EU:s 27 medlemsländer. Av dessa utfördes 503 i Sverige, samtliga under april. Undersökningen omfattade företag inom EU med fler än en anställd inom någon av sex "nyckelsektorer":

- Energi, gruvdrift, olja och gas, kemikalier
- Hälso- och sjukvård och läkemedel
- Verkstadsindustri och elektronik, Motorfordon
- Bygg och anläggning
- Telekommunikation och informationsteknik
- Finansiella tjänster, bankverksamhet och investeringar.

Intervjuerna skedde med någon företrädare för företaget med ansvar för beslutsfattande såsom verkställande direktör eller ekonomichef, någon som leder den kommersiella verksamheten (kommersiell chef, försäljningschef, marknadschef) eller en juridisk tjänsteman för företaget.

På frågan om hur utbrett problemet med korruption är i Sverige svarade 9 procent av de svenska respondenterna att problemet är mycket utbrett medan 33 procent svarar att det är ganska utbrett. 55 procent svarade att problemet är ganska eller mycket sällsynt. I jämförelse med andra EU-länder uppfattas Sverige därmed som relativt förskonat från korruption. I fyra andra länder (Estland, Irland, Finland och Danmark) uppfattas problemet som mindre än det görs av svenska företagare. Skillnaden mellan Sverige och Danmark i uppfattningen om korruption som ett problem är däremot relativt stor. I Sverige ansåg 42 procent att korruption var ett mycket eller ganska utbrett problem medan motsvarande siffra för Danmark endast var 17 procent, det lägsta inom EU.

I undersökningen tillfrågas de intervjuade även om några olika former av korruption och vilka av dessa som är mest utbredda i landet. Svarsalternativen inkluderar; att gynna vänner och/eller familjemedlemmar i ett företag, att gynna vänner och/eller familjemedlemmar inom offentliga institutioner, att finansiera politiska partier för att få offentliga kontrakt eller inflytande på politiken, att erbjuda kostnadsfria gåvor eller resor i utbyte mot en tjänst, skatte- eller momsusk, "kickbacks" eller mutor. Svaranden fick som mest välja tre av dessa.

I Sverige ansågs gynnandet av vänner eller familjemedlemmar inom företag som en av de vanligaste företeelserna av 65 procent av svaranden. På andra plats hamnar motsvarande för vänner eller familjemedlemmar inom offentliga institutioner med 46 procent. Erbjudandet av gåvor eller resor för gentjänster samt skattefusk ansågs vara bland de vanligast förekommande av 33 procent av svaranden. Mutor eller kickbacks förefaller vara ett relativt mindre problem med endast 15 respektive 14 procent av svaranden som anser dessa vara bland de mest utbredda problemen.

Dessa resultat kan sättas i kontrast med exempelvis Grekland där kickbacks anses vara ett mycket utbrett problem (55 %). I en EU-kontext kan sägas att Sverige upplevs som relativt förskonat från korruption såsom mutbrott där vi ligger under genomsnittet för EU-länder. Vad som ofta kallas vänskapskorruption upplevs dock som ett särskilt stort problem i Sverige. En större andel av de svenska svars-personerna anger att gynnandet av vänner eller familj inom näringslivet är ett av de mest utbredda problemen än i något annat land. 65 procent i Sverige jämfört med 57 procent för andraplatsen Frankrike.

Det kan dock vara problematiskt att göra sådana jämförelser länder emellan här. Frågan gäller vilken form som är *mest* utbredd av alternativen. I länder där t.ex. mutbrott sällan förekommer blir det naturligt mer fokus på de andra typerna av korruption. De EU-länder som brukar toppa Transparency Internationals CPI-lista är även de som här uppfattar vänskapskorruption som det största problemet.

I undersökningen redovisas även olika länders attityder till gåvor i en korruptions-kontext. De intervjuade tillfrågades om en teoretisk gåva till en offentlig tjänsteman och vilket det minsta möjliga värdet på en sådan gåva kunde vara för att de ändå skulle betrakta den som en muta.

I Sverige svarade 20 procent att de ansåg att alla gåvor, oavsett värde, var en muta. 46 procent ansåg att gränsen låg någonstans mellan 1 och 50 euro, 20 procent mellan 51 och 100 euro och 11 procent att gränsen för att de skulle anse det som muta låg någonstans över 100 euro.

Jämfört med andra länder tycks svenskarna ha relativt liten tolerans för att offentliga tjänstemän tar emot gåvor. Kanske inte riktigt så absolut som att man anser att alla gåvor, oavsett hur små, bör anses som en muta, men en majoritet (66 %) anser att gränsen i alla fall går någonstans mellan noll och 50 euro. Detta kan jämföras med Danmark, ständigt i toppen på listor över minst korrupta länder, där endast 35 procent av de tillfrågade anser att gåvor under 50 euro till en offentlig tjänsteman är en form av muta. 23 procent av de tillfrågade danska företagarna ansåg istället att det minsta värdet på en sådan gåva måste ligga någonstans över 200 euro innan de ansåg att det var fråga om en muta. Detta kan tyckas paradoxalt, att Danmark både tycks ha en högre tolerans för gåvor till offentliga tjänstemän och samtidigt har en lägre förekomst av korruption. Just hur dessa två mätningar relaterar till varandra är svårt att säga med någon säkerhet, det vill säga hur det kausala sambandet mellan folks attityder till beteenden såsom mindre gåvor till offentligt anställda och den faktiska incidensen av korrupt beteende.

Nära kopplat till synen på korruption är uppfattningen av rättssystemets kapacitet att upptäcka och lagföra de involverade personerna. I Eurobarometern tillfrågas företagarna om deras uppfattning om rättssystemets effektivitet. Här ställs tre olika frågor om hur troligt man tycker det är att individer eller företag som är inblandade i korruption 1.) blir åtalade, 2.) blir upptäckta av eller anmälda till polis eller åklagare, och 3.) döms till omfattande böter eller fängelsestraff. Resultatet av intervjuerna rapporteras i hur stor andel av de tillfrågade som tror att det är sannolikt att det sker.

I Sverige uppfattar 53 procent av de tillfrågade att det är sannolikt att individer eller företag som är involverade i korruption åtalas. 51 procent anger att det som sannolikt att de blir upptäckta av eller anmälda till polis eller åklagare. 44 procent tror att det är sannolikt att de blir dömda till omfattande böter eller fängelse.

Jämfört med andra EU-länder speglar inte dessa någon högt förtroende i den svenska rättsapparaten att hantera korruption. Tron att korrupta personer blir åtalade ligger enligt undersökningen strax under genomsnittet för EU och där Estland och Danmark toppar listan med 74 respektive 70 procent. Ungefär på samma sätt ser det ut för uppfattningen att rättsväsendet ska klara av att upptäcka korruption. I fråga om sannolikheten för påföljder på grund av korruption är synen i Sverige lite bättre jämfört med resten av EU, kanske framförallt för att man i samtliga länder har en ganska pessimistisk syn. Genomsnittet för EU är att endast 41 procent anser det troligt att korruption leder till påföljder för de som är aktiva i den.

Frågan knyter an till en annan gällande synen på påföljderna för den som har upptäckts vara aktiv i korruption. 45 procent av de tillfrågade i Sverige anser att

påföljden för "ringa" korruption är lämplig. Något färre, 43 procent, anser att den som upptäcks muta en högre tjänsteman får lämpliga påföljder.

Trots denna något dystra utsikt på rättsväsendets förmåga att hantera korruption svarar majoriteten av de svenska företagarna att korruption inte är något problem för deras företag. 70 procent svarar att det inte är något problem alls och 15 procent att det inte är ett allvarligt problem. 13 procent svarar att det är ett ganska eller mycket allvarligt problem, det fjärde lägsta inom EU där genomsnittet ligger på 37 procent.

I undersökningen har man även speciellt frågat om synen på korruption inom de offentliga upphandlingarna i respektive land. Man har bland annat frågat om uppfattningen om förekomsten av korruption i upphandlingar som företas av statliga myndigheter kontra lokala eller regionala myndigheter. För Sverige var resultatet att 25 procent uppfattade korruption som ett utbrett problem inom de statliga upphandlingarna medan något fler, 31 procent, uppfattar det som ett problem i upphandlingar som utförs av kommuner och regioner. Detta är relativt lågt på båda håll i en EU-kontext och speglar hur det ser ut i flera länder där, om det finns en skillnad mellan de två, det är de regionala eller lokala upphandlingarna som anses vara de mer problematiska. Det finns dock flera länder där skillnaden mellan nationellt och lokalt är obefintlig. Här ska noteras att problemet med korruption i svenska upphandlingar, både statliga och regionala, uppfattas som betydligt mindre än de svarande angav för korruption i sin helhet i Sverige där 42 procent svarade att det är ett utbrett problem. Upphandlingarna åtnjuter, i alla fall i perceptionen, en lägre grad av korruption än på andra håll.

I fråga om offentliga upphandlingar har man även tillfrågat vilka former av korruption man uppfattar som vanligast. I de flesta länder, Sverige inkluderat, ansågs den vanligaste formen för korruption inom den offentliga upphandlingen vara skräddarsydda specifikationer som riktar sig mot vissa företag. Här svarade 60 procent av de tillfrågade svenska företagarna att detta är ett utbrett problem. På andra plats hamnade ett relaterat fenomen, att anbudsgivare är involverade i utformningen av specifikationerna. 50 procent ansåg att detta är ett utbrett problem. Andra problem är jävssituationer (43 %), anbudskarteller (42 %), ändringar av avtalsvillkoren efter det att avtalet har ingåtts (33 %), missbruk av skäl som nödsituationer för att motivera användning av ett icke-konkurrensutsatt förfarande eller ett påskyndat förfarande (32 %) och missbruk av förhandlade förfaranden (30 %). Alla dessa tycks anses vara relativt utbredda problem men det är tydligt att man anser att en stor del av problematiken ligger i utformning av specifikationerna för upphandlingar, oavsett om det är på grund av att någon anbudsgivare är medverkande i den processen eller att någon tjänsteman på myndigheten skräddarsyr den för att gynna ett särskilt företag.

Eurobarometern ger en god överblick av hur beslutsfattare i olika företag ser på korruption inom landet. Det är dock en perceptionsbaserad undersökning och har

således samma svagheter som andra har. Att ett företag uppfattar att en specifikation i en upphandling har skräddarsyttts för att gynna ett särskilt företag innebär inte nödvändigtvis att så är fallet. På samma sätt kan korruption vara ett problem utan att man uppfattar det så. Undersökningen riktar sig ytterligare endast till beslutshavare inom företag. Deras uppfattning om hur korruption ser ut och var den sker skiljer sig sannolikt från personer inom andra områden, exempelvis tjänstemän inom myndigheter eller gemene man.

4.3 Citizens' attitudes towards corruption in the EU (Eurobarometer)

Sedan 2005 har EU-kommissionen publicerat en undersökning om den generella befolkningens uppfattning om korruption i sitt egna land. Den senaste rapporten är från 2024¹¹ och omfattar intervjuer med 26 411 personer från de 27 EU-länderna.

De intervjuade har bland annat fått svara på frågan om hur utbrett de tror att problemet med korruption är i sitt land. I 2024 års undersökning svarade 49 procent av de svenskar som intervjuats (1 036 personer) att de ansåg att korruption var ovanligt. 50 procent svarade att det var utbrett. I rapporten noteras dock för Sverige att det sker mycket stora årliga svängningar i denna statistik. Den andel som svarade att korruption är ett utbrett problem var 40 procent år 2019, 32 procent år 2022, 36 procent år 2023 och 49 procent år 2024. Här kan vi kanske ana ett av problemen med den perceptionsbaserade mätningsformen, att uppfattningarna ibland kan ha mycket liten koppling till faktiska omständigheter. De flesta svenskar har nog aldrig personligen varit part till korruption utan en stor del av uppfattningen av medierapportering när något har uppdagats eller när exempelvis Transparency International publicerar sin lista. På så vis finns det ett självgödande moment i perceptionsundersökningar.

På frågan om deras dagliga liv påverkas av korruption svarar 85 procent av tillfrågade svenskar att de inte påverkas. Endast 12 procent tycker att korruptionen påverkar deras dagliga liv. 14 procent svarar dock att de känner någon som tar eller har tagit emot mutor. Endast 3 procent säger sig ha upplevt eller bevittnat korruption under de senaste 12 månaderna. I 2024 års undersökning ansåg 60 procent att korruptionen hade minskat under de senaste tre åren.

I fråga om var de finner att mutbrott är som mest utbrett uppfattar de flesta svaranden att det sker framförallt bland företag (54 %), enskilda politiker (45 %) och bland tjänstemän som tilldelar offentliga kontrakt (42 %). 64 procent svarade att de höll med om att det finns korruption i lokala eller regionala institutioner i Sverige. Färre, 58 procent uppfattade att detsamma var riktigt för nationella institutioner.

När det gäller att motverka korruption anger nästan hälften av svenskarna (46 %) att de inte vet var de ska vända sig för att anmäla korruption som de upplevt eller

¹¹ Special Eurobarometer 548, "Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2024".

bevittnat. Däremot har man relativt hög tillit till polisen och rättsväsendet att hantera anmälningar om korruption (67 respektive 60 %).

Man kan se tydligt att uppfattningarna om korruption skiljer sig ganska mycket beroende på vem man frågar. Beslutsfattare inom företagen har en något annorlunda uppfattning om hur korruption ser ut än befolkningen i allmänhet. Det är även uppenbart att uppfattningarna är snabbt föränderliga och på ett vis som högst sannolikt inte speglar hur den faktiska korruptionen förändras över tid. Däremot är den allmänna uppfattningen om hur korruption ser ut inte oväsentlig. Även om den inte helt speglar den underliggande korruptionsproblematiken har den en avgörande påverkan på allmänhetens tillit för våra myndigheter och rättsprocessen. En uppfattning om att det finns en korruptionsproblematik kan vara skadlig i sig.

4.4 Konkurrensverkets tidigare utredningar

Under 2020 publicerade Konkurrensverket sin rapport "Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling".¹² I rapporten har upphandlare själva genom en enkätundersökning fått komma till tals i frågor som rör korruption och osund konkurrens. Syftet med undersökningen var att belysa de problem som upphandlare stöter på i sitt arbete och därmed skapa förutsättningar för Konkurrensverket att på ett mer effektivt sätt planera och rikta in sin tillsyn och informationssatsning för att underlätta eller avhjälpa dessa problem. Undersökningen är den senaste av två liknande där den första gjordes under 2013.¹³

Enkäten som behandlade korruption och osund konkurrens inom offentlig upphandling skickades ut i december 2018. Upphandlande myndigheter som hade publicerat minst fem annonser om upphandling under år 2017 hade möjlighet att besvara enkäten. Totalt fick de 660 svaranden.

Enkäten bestod dels av frågor med alternativsvar, dels av frågor med fritextsvar där svaranden kunde utveckla sina synpunkter. I enkäten fick upphandlarna bedöma risken för otillbörlig påverkan under olika faser och situationer under upphandlingsprocessen på skalan "ingen eller liten risk", "viss risk" eller "stor risk".

Svaranden uppfattade situationer med släkt- eller vänskapsband mellan anställda som den största risken. 26 procent av svaranden ansåg att det förelåg stor risk för otillbörlig påverkan på upphandlingsprocessen i sådana fall. Andra situationer som uppfattades som speciellt riskfyllda var användandet av konsulter som biträder myndigheten i upphandlingen (15 %), anställdas bisysslor (13 %), att anställda tidigare varit anställd hos någon av anbudsgivarna (13 %) eller att anställda på

¹² Konkurrensverket, *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, Rapport 2020:1.

¹³ Konkurrensverket, *Osund konkurrens i offentlig upphandling*, Rapport 2013:6.

myndigheten betraktar någon anbudsgivare som en potentiell framtida arbetsgivare (13 %).

Man kan tycka att dessa värden ser relativt låga ut. I alla situationer är det relativt få, som mest en fjärdedel, av upphandlarna som uppfattar att något moment utgör en stor risk för otillbörlig påverkan. I 2013 års enkät besvarades samma fråga men med något annorlunda lydelse på svarsalternativen där istället för "stor risk" användes "större risk". Man kan notera att man i nästan alla fall fick en något högre andel av besvaranden som tyckte att det olika situationerna var en "större risk", däremot var den inbördes ordningen bland de olika situationerna nästan oförändrad.

Även om det endast var 26 procent av svaranden som angav att det fanns stor risk för så kallad vänskapskorruption svarade 65 procent att det åtminstone fanns viss risk för otillbörlig påverkan vid vänskaps- eller släktrelationer mellan myndighet och anbudsgivare och att detta är det problem som man framhåller som mest riskfyllt.

Här framhålls av fritextsvaren som att det råder en brist på fokus, information och tydliga regler vad gäller vänskapskorruption.

En annan problematik som utredningen pekar på är användandet av externa konsulter som mellanhänder i den offentliga upphandlingen. Med mellanhänder avses aktörer som tillhandahåller ett stöd till en köpare när denne vill tillgodose ett behov genom inköp. Intentionen tycks vara att effektivisera inköpsprocessen. Mellanhanden köper då exempelvis varor eller tjänster från en eller flera säljare och säljer dessa vidare till en köpare. Köparen har då endast en avtalsrelation med mellanhanden vilket kan avsevärt förenkla processen för en upphandlande myndighet som kan ingå avtal med en part istället för flera.¹⁴

Upphandlarna anser dock att upplägget med mellanhänder minskar den interna kontrollen och därmed ökar riskerna för korrupt agerande. Detta belyses framförallt som ett problem under avtalstiden snarare än i upphandlingsskedet då avsteg från de upphandlande avtalen kan ske om inte avtalsuppföljning genomförs.

Konkurrensverket har även publicerat en rättsfallsstudie utförd av Catrin Westergren som behandlar domar där korruption förekommit i samband med offentlig upphandling.¹⁵ I rapporten kommer hon fram till att den i rättsfallsunderlaget vanligaste förekommande korruptionssituationen är den att en tjänsteman inom kommunal förvaltning eller ett kommunalt bolag med nära kontakt med leverantörer erhåller en muta under en pågående avtalsrelation. Sådana förmåner kan bestå av exempelvis resor, evenemang eller middagar utan anknytning till

¹⁴ Se Konkurrensverket, *Mellanhänder i offentlig upphandling*, Rapport 2017:1.

¹⁵ Catrin Westergren, *Korruptionsdomar och offentlig upphandling*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2013:3.

leverantörens verksamhet eller myndighetens upphandlingsföremål. Dessa förmåner initieras oftast av leverantören. En annan vanligt förekommande förmån enligt rapporten tillhandahölls genom bygg- eller andra hantverkstjänster på den offentliga tjänstemannens privata fastighet. Sådana förmåner initierades dock oftast av tjänstemannen.

Studien kunde inte bedöma att det var någon speciell grupp av offentliga tjänstemän som var speciellt förekommande i rättsfallen utan det avgörande var den nära kontakten med leverantören. Enhetschefer med delegerat ansvar som är i kontakt med upphandlingar förekom exempelvis i stor utsträckning i rättsfallen.

Andelen fällande korruptionsdomar i studien handlade huvudsakligen om bygg, anläggning och andra hantverkstjänster (70 %) av vilka bygg och anläggning var den absoluta majoriteten.

Det konstateras att brotten i fällande domar i de flesta fall förekommer mellan personer som på olika sätt har eller kan ha ett nära förhållande. I 70 procent av målen förekommer en närhet mellan den offentliga tjänstemannen och företrädare för leverantören. Här avses både närhet i affärsförhållandet eller närhet i vänskapsförhållandet.

Majoriteten av åtalerna ledde till fällande domar.

5 Lagstiftning om korruption

Vi har i Sverige ingen särskild lagstiftning mot korruption. Istället finns ett antal olika typer av agerande antingen kriminaliserade, förbjudna, eller på annat vis reglerade i olika lagar.

5.1 Mutbrott

Mutbrott är kanske det handlande som framförallt dyker upp i folks tankar när man frågar om vad korruption är. Kanske är det för att det är denna del av korruptionen som är tydligt kriminaliserat.

Om tagande av muta sägs följande i 10 kap. 5 a § brottsbalken (1962:700):

”Den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget döms för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning och det är fråga om en otillbörlig förmån för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen.

Första stycket gäller även om gärningen har begåtts innan gärningsmannen fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört.

För tagande av muta enligt första och andra styckena döms också den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv.”

Den personkrets som omfattas av lagstiftningen gällande tagande av muta är arbetstagare och uppdragsutövare. Med arbetstagare avses den som omfattas av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet.¹⁶ Det är ovidkommande huruvida anställningen är hel- eller deltid, tillsvidare eller visstid, eller på vilken nivå befattningen är. Det är inte heller endast offentligt anställda eller offentliga uppdragsutövare som omfattas. Även den som är anställd privat eller utövar uppdrag för en privat aktör omfattas av lagstiftningen.

En utövare av uppdrag är den som exempelvis på grund av avtal, val, förordnande eller plikt utför ett uppdrag. Hit räknas bland andra riksdagsledamöter och andra förtroendevalda, nämndemän, ordningsvakter, styrelseledamöter i olika bolag, advokater med flera. I en upphandlingskontext omfattas även konsulter som anlitas för att hjälpa till med att till exempel utforma upphandlingsunderlag eller identifiera behov hos en upphandlande myndighet.

Själva gärningen består i att gärningsmannen tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget.

¹⁶ Prop. 2011/12:79 s. 43.

Förmånen kan både vara av materiellt slag och ha ett ekonomiskt värde, men även immateriella förmåner omfattas, till exempel rekommendationer och betyg.¹⁷ Bedömningen huruvida förmånen är otillbörlig avgörs genom att se till transaktionen i dess helhet, en samlad bedömning av alla betydelsefulla omständigheter i det enskilda fallet. Utgångspunkten för bedömningen är det intresse som mutbrottet avser att skydda vilket varierar från fall till fall beroende på den ställning och de uppgifter mottagaren har.¹⁸ Det måste även föreligga ett så kallat *tjänstesamband*, det vill säga ett samband mellan mottagandet av förmånen och mottagarens anställning eller uppdrag.

Det krävs dock inte att förmånen ska ha mynnat ut i någon pliktstridig åtgärd från mottagarens sida utan endast att det kan visas att åtgärden objektivt sett kan påverka mottagaren i dennes tjänsteutövning.¹⁹ Inte heller är det nödvändigt att förmånen är ämnad åt arbetstagaren eller uppdragsutövaren själv. Det är tillräckligt om det sker för någon annan såsom en familjemedlem, släkting eller en organisation med vilken han eller hon kan kopplas samman.²⁰

För att en förmån ska anses vara mottagen förutsätts det att mottagaren dels känner till att förmånen kommit i hans eller hennes besittning och dels att han eller hon gett uttryck för en vilja att behålla den eller på annat vis disponera över den.²¹ I fall där det är fråga om förmån till någon närstående och inte arbetstagaren eller uppdragsutövaren själv anses kravet på mottagandet uppfyllt då han eller hon känner till att denna överlämnats till någon annan och uttryckt sitt godkännande eller på annat sätt aktivt verkat för mottagandet.

Brottet givande av muta, tidigare kallat "bestickning" definieras enkelt i relation till tagande av muta:

"Den som lämnar, utlovar, eller erbjuder en otillbörlig förmån i fall som avses i 5 a § döms för givande av muta till böter eller fängelse i högst två år."

Personkretsen är här obegränsad. Vem som helst, i vilken befattning som helst, kan göra sig skyldig till givande muta.

Studier tycks dock peka på att mutbrott är en förhållandevis liten del av korruptionen i Sverige om än kanske den mest allvarliga typen. Vanligare är korruption som inte faller under beteckningen muta och som generellt sett inte är kriminaliserat. Det handlar istället om brott mot offentlighetsregler och principer om hur myndigheter ska och får agera.

¹⁷ Prop. 2011/12:79 s. 14.

¹⁸ SOU 1974:37 s. 112.

¹⁹ NJA 2008 s. 705.

²⁰ Prop. 2011/12:79 s. 45 f.

²¹ Prop. 2011/12:79 s. 13 f.

5.2 Objektivitetsprincipen

Den mest grundläggande, och samtidigt kanske minst tydliga, rättsregeln för att motverka korruption är objektivitetsprincipen. Principen är grundlagsfäst i 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152) men ges även uttryck i bland annat 5 § förvaltningslagen (2017:900). Här ställs krav på att den offentliga förvaltningen ska vara saklig och opartisk. Kravet på saklighet innebär att myndigheters beslut och åtgärder ska grundas endast på fakta relevanta enligt den lagstiftning som ska tillämpas i det enskilda fallet. Kravet på opartiskhet innebär att handläggning och beslutsfattande ska ske utan ovidkommande bindningar eller intressen. Kravet på opartiskhet förverkligas bland annat i regler om jäv i förvaltningslagen och kommunallagen och i regler mot förtroendeskadliga bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Värt att notera är att det konstitutionella kravet på opartiskhet sträcker sig längre än de krav som kodifierats genom jävsreglerna i förvaltningslag och kommunallag. Det innebär att även ett brott mot jävsreglerna inte föreligger så kan ett brott mot regeringsformen föreligga.

Själva huvudsyftet med dessa regler är att upprätthålla förtroendet för vår offentliga förvaltning. Ett annat syfte är att beslutsfattandet i offentlig förvaltning ska bygga på saklig grund utan att otillbörliga hänsyn tas.

5.3 Jäv

Ett viktigt regelverk inom den offentliga förvaltningen är reglerna om jäv. Syftet med jävsreglerna är att säkerställa att ärenden inom den offentliga förvaltningen handläggs på ett sakligt och opartiskt sätt. De är menade att bidra till att garantera att objektivitetsprincipen får genomslag i den offentliga förvaltningen. Allmänhetens tilltro till myndigheternas opartiskhet förutsätter att det finns rättsregler som gör det möjligt att hindra exempelvis en jävig handläggare från att ta del i handläggningen av ett ärende.²²

På så vis är reglerna om jäv även ett medel mot korruption. Saklighet och opartiskhet är motsatser till korruption. Jävsreglerna är ett medel som förhindrar att exempelvis offentliga tjänstemän tar del i handläggningen eller avgörandet av ett beslut som påverkar exempelvis en närstående.

Jävsregler återfinns i ett flertal olika lagstiftningar bland annat i Förvaltningslagen (2017:900) och Kommunallagen (2017:725). I kommunallagen finns två olika jävsregler, en för ledamöter i fullmäktige och en, betydligt strängare, som gäller för förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder samt för anställda.²³ Den andra av

²² Prop. 2016/17:180 s. 93.

²³ Se 5 kap. 47 §, 6 kap. 28 § och 7 kap. 4 § kommunallagen (2017:725).

dessa jävsregler är utformad med förvaltningslagens jävsregler som förebild och är således i princip identiska men riktar sig till olika personkretsar.

Enligt förvaltningslagen 16 § gäller att den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

1. Han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. (*partsjäv, intressejäv och närståendejäv*).
2. Han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. (*ställföreträdarjäv och ombudsjäv*).
3. Han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan tagit ställning i frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans (*tvåinstansjäv*), eller
4. Det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas. (*generalklausul eller delikatessjäv*).

I fråga om jäv så som det relaterar till korruption är nog den första och fjärde jävsgrunden de framförallt intressanta, exempelvis närståendejäv som innebär att den som har en närstående som är part i ärendet *eller* kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning är förhindrad att delta i ärendets handläggning eller avgörande. Det ställs relativt låga krav i fråga om graden av den påverkan som kan förutses. Det är tillräckligt att man kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av utgången i ärendet för att jäv ska föreligga.²⁴

Den så kallade generalklausulen fångar upp andra jävsgrunder som inte är uttryckligen nämnda i någon av de föregående punkterna, det vill säga om det finns någon annan särskild omständighet som gör att man kan ifrågasätta hans eller hennes opartiskhet. Det kan vara fråga om såväl fall som knyter an till någon av de andra jävsgrunderna som situationer helt utan sådan anknytning. Ett tänkbart exempel är att någon är uppenbart vän eller ovän med den som är part, ekonomiskt beroende av en part eller på annat sätt är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.²⁵ Denna punkt kallas även delikatessjäv eller grannlagenhetsjäv.

Myndigheten ska dock bortse från jäv om det är uppenbart att opartiskhet saknar betydelse.

²⁴ Prop. 2016/17:180 s. 302.

²⁵ Prop. 2016/17:180 s. 302–303.

Kommunallagens bestämmelse i 6 kap. 28 § och 7 kap. 4 § är som sagt i huvudsak likalydande men vänder sig till förtroendevalda i styrelsen och andra nämnder samt anställda inom kommunen till skillnad från förvaltningslagens bestämmelse som omfattar "den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet". Man kan tänka sig att de kretsarna har en hel del överlappning men kommuner och regioner, trots att nämnderna är myndigheter, är undantagna vissa bestämmelser i förvaltningslagen, bland annat de om jäv, vid handläggning av sådana ärenden där besluten kan laglighetsprövas enligt kommunallagens 13 kap.

För ledamöter i kommunfullmäktige gäller dock en lite mer urvattnad jävsregel med innehållet att ledamoten inte får delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör honom själv, make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående.

Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig är skyldig att omedelbart anmäla detta.²⁶ Det är typiskt sett den enskilde själv som känner till alla olika typer av omständigheter som kan konstituera jäv. Det är därför naturligt att det är den enskilde handläggaren eller beslutsfattaren som är skyldig att anmäla jäv.

Jävsreglerna är således ett utmärkt verktyg för att motverka vissa typer av korrupt beteende såsom vänskapskorruption. De möjliggöra att hålla personer borta från handläggning och beslut i ärenden där det finns nära band till parter eller någon som kan tänkas påverkas av beslutet. Utöver det ålägger reglerna en skyldighet för den som uppfattar att han är jävig att uppge det. Detta är självklart inte ett felsäkert system då det kräver att jävssituationen antingen uppges av den jäviga personen själv eller på annat vis är känt för myndigheten på annat vis. Detta är relativt enkelt när det handlar om exempelvis familjerelationer men kanske inte nödvändigtvis i fråga om vänskapsrelationer, speciellt inte om varken den jävige eller den som är part har ett intresse av att uppge det.

En stor brist från ett upphandlingsperspektiv är att det saknas tydliga jävsregler i upphandlingsregleringen. Ingen av upphandlingslagarna innehåller egna jävsregler i någon form. För statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter gäller jävsreglerna i förvaltningslagen och kommunallag självklart även när det handlar om ärenden om upphandling. I fråga om exempelvis kommunala bolag som upphandlar så saknas tydliga jävsregler. När kommunala angelägenheter överlämnas till kommunala bolag är dessa inte bundna av kommunallagens jävsregler. De är, trots sin kommunala ägare, ett privaträttsligt subjekt. I fråga om kommunala aktiebolag är det aktiebolagslagens jävsregler som då blir tillämpliga istället.²⁷ Dessa är dock inte alls lika långtgående som de förvaltningsrättsliga reglerna framförallt för att de har ett helt annat skyddsintresse än förvaltningslagen och kommunallagens regler. De är ämnade att skydda enskilda mot godtycklig eller opartisk

²⁶ 6 kap. 29 § kommunallagen och 18 § förvaltningslagen.

²⁷ 7 kap. 46 §, 8 kap. 23 och 34 §§ och 9 kap. 17 § aktiebolagslagen (2005:551).

maktutövning. Aktiebolagslagens regler å andra sidan är framförallt ämnade att skydda aktieägars intressen i bolaget. Det finns sålunda inga regler om jäv för anställda i ett aktiebolag utan endast för aktieägare, styrelseledamöter, verkställande direktör och revisor. Således sätts regler om jäv huvudsakligen ur spel när det gäller upphandlingar hos kommunala eller regionala bolag. Det finns inga jävsregler som är tillämpliga på de som är anställda inom bolaget och ett viktigt verktyg för att motverka korruption saknas. Däremot kan de grundläggande principerna i upphandlingsreglering ge verktyg att hantera en jävssituation. Exempelvis innebär principen om likabehandling att en leverantör inte får behandlas förmånligare än andra leverantörer. Principerna är dock inte lika skarpa och tydliga som jävsreglerna i förvaltningslag och kommunallag.

5.4 Bisysslor

Med bisysslor avses sysselsättning som en arbetstagare har vid sidan om sin huvudsakliga anställning och som inte kan hänföras till privatlivet. Det kan vara fråga om exempelvis uppdrag för en annan arbetsgivare eller drivande av egen verksamhet. För statliga arbetstagare begränsas möjligheten till vissa bisysslor. Dessa regler återfinns i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och i högskolelagen (1992:1434).

En arbetstagare får enligt 7 § LOA inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagaras opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende, s.k. förtroendeskadliga bisysslor.

För lärare vid högskola gäller enligt 3 kap. 7 § att man vid sidan av sin anställning som lärare får ha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning eller utvecklingsarbete inom anställningens ämnesområde om läraren därigenom inte skadar allmänhetens förtroende för högskolan. En sådan bisyssla ska hållas klart åtskild från lärarens arbete inom ramen för anställningen. Lärare vid högskolor ges här ett mer generöst utrymme för att bedriva forskning inom sitt område än vad som i allmänhet gäller för bisysslor enligt LOA. Här gäller endast att det inte skadar allmänhetens förtroende för lärosätet.

Huruvida en bisyssla är förtroendeskadligt varierar från fall till fall och kanske framförallt beroende på vilken typ av myndighet det är fråga om. Bisysslor för anställda inom rättsväsendet tenderar vara särskilt känsligt medan det vid andra myndigheter kan vara relativt mindre kritiskt.

Lagstiftningen syftar till att skydda det allmännas förtroende för statliga myndigheter och de som arbetar inom dem. Det är viktigt att myndigheterna är oberoende och opartiska i sitt beslutsfattande och att medborgare ska kunna lita på att de som utövar myndighetsmakt gör så opartiskt och självständigt.²⁸ Lagstiftningen

²⁸ Prop. 1993/94:65 s. 29-30.

förbjuder därför statligt anställda att utöva bisysslor som skulle kunna påverka den tilliten.

För att en bisyssla ska vara otillåten är det inte nödvändigt att det konstaterats att den anställda verkligen har varit partisk i något ärende eller att allmänhetens förtroende för vare sig den anställda eller myndigheten som sådan faktiskt har minskat.²⁹ Det räcker att det finns en risk för att så sker på grund av bisysslan. Denna bedömning måste göras från fall till fall.

LOA tillämpas huvudsakligen på statligt anställda och är i stora delar inte tillämplig på alla som är anställda i kommuner och regioner. Däremot är förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor tillämplig på även på kommun- och regionanställda.

Det finns uppenbara problem med bisysslor när det gäller korruption och de offentliga inköpen. Exempelvis när en anställd inom regionen även bedriver verksamhet som levererar varor eller tjänster till regionen. Ett sådant upplägg kan man tycka vara djupt problematiskt och förmodligen falla under en förtroendeskadlig bisyssla.

En generellt problematisk situation är inom de sektorer där anställda kan bilda egna bolag eller bedriva verksamheter, ibland mot den egna arbetsgivaren. Sådana sektorer är exempelvis universitets- och högskolesektorn och regionerna där läkare ofta bedriver privat verksamhet där det kan bildas kontaktytor mot arbetsgivaren. Notera att rättsfallet från Arbetsdomstolen, AD 1999 nr 106, innehåller ett uttalande i domskälen. Där uttalas att:

Det kan enligt Arbetsdomstolens mening inte råda någon tvëkan om att det allmänt sett inte är förenligt med den angivna lagbestämmelsen att en anställd bedriver näringsverksamhet som inte bara har beröring med den aktuella statliga verksamheten utan även har den anställdes egen arbetsgivare som kund. Fallet rörde en anställd i försvaret som via sitt företag hyrde ut snöskotrar till förvaret vid vinterövningar. Arbetsgivaren och Arbetsdomstolen fann att denna bisyssla var förtroendeskadlig och därmed förbjuden enligt LOA.

Bisyssleregler i LOA kan fungera korruptionsmotverkande och särskilt tydligt är den ovan nämnda AD-domen där det i princip förbjuds att bisysslor riktas mot den egna arbetsgivaren. Den praxisen är viktig men det finns en stor svaghet i systemet. Efterlevnaden av LOA och dess bisyssleregler är upp till arbetsgivaren att tillse. En arbetsgivare som är slapp eller släpphänt rörande tillämpningen av bisyssleregler kan i princip sägas bidra till korruption.

²⁹ SOU 2000:80 s. 172.

5.5 Lagstiftningen om offentlig upphandling

För de offentliga inköpen finns idag en genomgående och robust lagstiftning om offentlig upphandling, det vill säga regler och processer för hur upphandlande myndigheter ska agera när de har för avsikt att anskaffa varor och tjänster.

Den första egentliga regleringen av upphandlingsförfarandet i Sverige tillkom år 1986 i form av den då gällande "Upphandlingsförordningen"³⁰ och skulle tillämpas på statliga myndigheters upphandlingar.

Sedan Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen har upphandlingslagstiftningen huvudsakligen utformats efter EU-direktiv. 1992, 2007 och 2016 års upphandlingslagstiftningar³¹ genomför samtliga EU-direktiv om hur upphandlingsförfarandet ska ske.

Den nu gällande upphandlingslagstiftningen är uppdelat i ett antal olika lagar beroende på exempelvis vilken sektor det handlar om och hur inköpen görs. Det övergripande och vanligast tillämpade regelverket är lagen om offentlig upphandling (LOU)³². LOU gäller för inköp hos de upphandlande myndigheterna under förutsättning att inköpet inte omfattas av någon av de andra mer specialriktade upphandlingslagarna.

För upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, tillsammans benämnda "försörjningssektorerna", tillämpas istället lagen om upphandling inom försörjningssektorerna³³ (LUF).

Den tredje är lagen om upphandling av koncessioner (LUK). Denna tillämpas istället för LOU då den upphandlande myndigheten väljer att, istället för ett vanligt tjänsteavtal, upphandla en tjänste- eller byggkoncession. I en sådan koncession omfattas åtminstone en del av ersättningen till utföraren av rätten att nyttja resultatet. En byggkoncession kan exempelvis innebära att utföraren som byggt en väg eller bro sedan har rätt att ta ut avgifter från de framtida användarna av den infrastrukturen. Kanske vanligare i Sverige är tjänstekoncessioner vilka utgörs exempelvis av drift av café- och restaurangverksamhet i lokaler som tillhandahålls av den upphandlande verksamheten eller tillhandahållandet av parkeringsplatser där koncessionsinnehavaren erhåller ersättning från de som använder parkeringarna. Utmärkande för koncessioner är att de innebär att koncessionsinnehavaren tillhandahåller en tjänst men att ersättningen för denna kommer helt eller delvis från annat håll än direkt från den upphandlande myndigheten. Den ekonomiska risken ska ligga på koncessionsinnehavaren.

³⁰ SFS 1986:366.

³¹ SFS 1992:1528, 2007:1091, 2007:1092, 2016:1145, 2016:1146, 2016:1147.

³² SFS 2016:1145.

³³ SFS 2016:1146.

Till dessa tillkommer en fjärde upphandlingslag särskilt för upphandling på försvars- och säkerhetsområdet³⁴ (LUFS). LUFS tillämpas då upphandlande organisationer vill köpa militär utrustning eller annan utrustning av känslig karaktär samt byggentreprenader, varor eller tjänster som är direkt hänförliga till sådan utrustning.

I denna rapport kommer lagen om offentlig upphandling (LOU) få stå in för upphandlingslagstiftningen i sin helhet om ingen särskild hänvisning görs till de andra upphandlingslagarna. LOU är i sin utformning den mest allmänna och den som vanligtvis ska tillämpas för de offentliga inköpen. Att jämföra och kontrastera samtliga upphandlingsregelverk, om än intressant i vissa fall, skulle göra denna rapport allt för detaljrik och knappast gynna dess målsättning.

5.6 Lagstiftningens syfte

Upphandlingslagstiftningens huvudsyfte får sägas vara att skapa effektiv konkurrens och lika villkor för anbudssökare när det allmänna upphandlar varor och tjänster.³⁵ Den svenska upphandlingslagstiftningen är huvudsakligen ett genomförande av de EU-direktiv som föreskriver hur upphandling ska gå till. En drivande motivering är att främja den inre marknaden och den fria rörligheten inom EU. Upphandlingslagstiftningens krav på transparens och likabehandling är delvis ett sätt att försäkra sig om att alla företag på den inre marknaden kan konkurrera på lika villkor även när det gäller tillhandahållandet av varor och tjänster till det allmänna i olika länder. Det finns annars i många fall en naturlig vilja bland upphandlande myndigheter att gynna inhemska utförare över de från andra länder.

Ett ytterligare syfte är att försäkra sig om att det allmännas resurser används på ett effektivt sätt. Genom kraven att konkurrensutsätta inköp av varor och tjänster föreställer man sig att upphandlande myndigheter i slutänden får ut så mycket som möjligt av våra skattemedel.

Upphandlingslagstiftningens syfte att minska risken för korruption blir därmed en naturlig del av regelverket. Inte kanske främst för att undanröjandet av korruption har något egenvärde i sig utan för att dessa andra syften sätts ur spel om korruption tillåts krypa in i processen. Detta görs tydligt i ingressen till upphandlingsdirektivet.³⁶ Det går inte att skapa en effektiv konkurrens på lika villkor om exempelvis utvärderingen av anbud sker med hänsyn till att en anbudsgivare är nära vän med någon på myndigheten eller bjudit enhetschefen på solsemester någonstans. På samma sätt kan man inte heller uppnå god hushållning med det allmännas resurser när tilldelning av kontrakt sker delvis med hänsyn till personliga förhållanden.

³⁴ Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

³⁵ EU-domstolen uttrycker ofta att syftet med upphandlingsregleringen är att förhindra att medlemsstater gynnar sina egna näringsidkare och leverantörer.

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU.

Upphandlingslagstiftningen innehåller därför i många olika led krav och processer som försvårar korrupt beteende från de som deltar i upphandlingsprocessen.

5.7 Tröskelvärden och direktupphandlingsgräns

Ett viktigt koncept i upphandlingslagstiftningen är det om tröskelvärden vilka har en avgörande effekt på vilka upphandlingsregler som ska tillämpas i det enskilda fallet. Tröskelvärdena beslutas av den Europeiska kommissionen och utgör den gräns över vilken upphandlingsförfarandet styrs av EU-direktiven. Tröskelvärdet ska jämföras med det totala uppskattade värdet av upphandlingen.³⁷ Om det totala värdet av upphandlingen är lägre än tröskelvärdet gäller istället det nationella upphandlingsregelverket vilket vanligen är något förenklat i jämförelse.

Det finns dock många olika tröskelvärden. Vilket som gäller i det aktuella fallet utgår från vilken upphandlingslagstiftning som gäller (LOU, LUF, LUK eller LUFs) och vad det är för något som anskaffas (varor & tjänster, byggentreprenader eller sociala och andra särskilda tjänster). I LOU görs även skillnad huruvida den upphandlande myndigheten är statlig³⁸ eller ej. För upphandling av varor och tjänster enligt LOU är exempelvis tröskelvärdet för statliga myndigheter 1 546 202 kronor medan det för andra upphandlande myndigheter, såsom en kommun, är motsvarande tröskelvärde 2 389 585 kronor.³⁹ Statliga myndigheter har därmed ett betydligt mindre utrymme att upphandla enligt de nationella reglerna kontra de direktivstyrda reglerna i LOU.

Upphandlingar under tröskelvärdet sker enligt 19 kap. LOU som till exempel inte kräver något särskilt upphandlingsförfarande utan ger istället att den upphandlande myndigheten möjlighet att anpassa processen utifrån den specifika upphandlingen. Kapitlet innehåller dock även kraven på annonsering av upphandling samt de grundläggande principerna om likabehandling och icke-diskriminering.⁴⁰

Under tröskelvärdena finns även den så kallade direktupphandlingsgränsen. För upphandlingar vars värde understiger denna gräns tillåts myndigheter använda sig av så kallad direktupphandling. Direktupphandlingar sker enligt 19 a kap. LOU och har inga formkrav för hur upphandlingen ska genomföras, inga krav på anbud i viss form och kräver inte heller att upphandlingen annonseras. Direktupphandlingens avsaknad av sådana krav gör den till en enkel process men sätter även ur spel många av de skydd mot korruption som finns i andra upphandlingsförfaranden. Sålunda är direktupphandlingsgränsen förhållandevis låg. För varor och tjänster samt byggentreprenader får direktupphandling enligt LOU endast ske om upphandlingens värde understiger 700 000 kronor. Inget hindrar dock att den

³⁷ 5 kap. 3 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

³⁸ S.k. "central upphandlande myndighet". Se 1 kap. 11 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

³⁹ Från och med 1 januari 2024.

⁴⁰ 19 kap. 2 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

upphandlande myndigheten konkurrensutsätter upphandlingen trots att direktupphandling är tillåtet.

Direktupphandling kan dock även användas i vissa andra fall trots att värdet överstiger direktupphandlingsgränsen. Av synnerliga skäl kan direktupphandling tillåtas exempelvis då den upphandlande myndigheten genom en direktupphandling kan göra ett extra förmånligt köp såsom på en auktion, om man kan visa att det varit fråga om ett erbjudande väsentligt under marknadsvärdet. Direktupphandling kan i vissa fall även ske om det råder synnerlig brådska eller om det i en upphandling under tröskelvärdet inte lämnats några lämpliga anbud eller anbudsansökningar.⁴¹

De grundläggande principerna om likabehandling och icke-diskriminering gäller alltså vid direktupphandlingar⁴² men det kan av förklarliga skäl vara svårt att ta tillvara på dem när endast en leverantör kontaktas. Direktupphandlingar är speciellt sårbara för korruption i och med att de saknar stor del av den transparens som genomsyrar annan upphandling. Det faktum att de inte annonseras gör det extremt svårt för utomstående att överhuvudtaget veta att de skett än mindre kunna kontrollera att det skett på rätt vis.

Det finns naturligtvis även goda anledningar för direktupphandling. Offentliga upphandlingar kan vara omständliga och behäftade med omfattande kostnader. Vid relativt små värden kan dessa kostnader långt överstiga vad myndigheten kan hoppas spara genom att konkurrensutsätta inköpet.

Upphandlingsprocessen enligt LOU kan följaktligen delas upp i tre olika faranden; upphandling över tröskelvärde, upphandling under tröskelvärde (19 kap.), och direktupphandling (19 a kap.) där efterföljande regelverk har gradvis mildrade krav på processen.

5.8 Upphandlingsprocessens regler

Det följande är inte ett försök att i sin helhet och detalj beskriva hela upphandlingsprocessen. Det är istället en överblick av de delar av upphandlingsprocessen där behovet av rutiner och regler för att motverka korrupt beteende är mest framstående. Hur detta är genomfört i upphandlingslagstiftningen och var det potentiellt finns de största sårbarheterna är föremålet för detta avsnitt.

⁴¹ 19 a kap. 3–7 §§ lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

⁴² 19 a kap. 8 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

5.9 Annonseringsskyldigheten

Kanske viktigast i arbetet att motverka korruption inom de offentliga inköpen är att säkerställa att processen är transparent i så stor utsträckning som möjligt. Grundläggande för att man som utomstående ska ha möjlighet att granska hur de offentliga inköpen genomförs är att man faktiskt får kännedom att de sker. Skyldigheten för upphandlande myndigheter att i förväg annonsera sin avsikt att anskaffa varor eller tjänster är en central del av upphandlingslagstiftningens målsättning att skapa en konkurrensutsatt marknad på lika villkor och förhindra att vissa företag särbehandlas exempelvis på grund av korruption. Annonseringsskyldigheten skapar ökad offentlighet och öppenhet för de offentliga inköpen.

Annonseringsskyldigheten gäller dock inte i samtliga offentliga inköp. När det gäller upphandlingar under direktupphandlingsgränsen finns inget krav på föregående annonsering.

5.10 Upphandlingsförfaranden

Lagstiftningen ställer krav på att den upphandlande myndigheten måste använda sig av något av ett antal olika förfaranden vid offentliga inköp. Vilka förfaranden som står tillgängliga dikteras av vilken typ av vara eller tjänst det är fråga om samt värdet av avtalet. Av tröskelvärdena framgår huruvida det är fråga om de nationella eller direktivstyrda förfarandena som ska användas. Över tröskelvärdena finns en lång rad i lagstiftningen reglerade förfaranden:

- Öppet förfarande
- Selektivt förfarande
- Förhandlat förfarande med föregående annonsering
- Förhandlat förfarande utan föregående annonsering
- Konkurrenspräglad dialog
- Inrättande av innovationspartnerskap
- Projekttävling

Dessa olika förfaranden är ämnade att tillgodose olika typer av behov från den upphandlande myndighetens sida och ger därför lite olika möjligheter. Ett selektivt förfarande tillåter exempelvis att man begränsar antalet anbudssökande och kan därför lämpa sig bättre i fall där många anbudsgivare förväntas. Detta till skillnad från ett öppet förfarande där ingen sådan begränsning får göras. Förfarandena skiljer sig även i huruvida de ger parterna möjlighet att förhandla eller ej. För vissa av förfarandena, exempelvis inrättande av innovationspartnerskap, gäller att särskilda förutsättningar måste vara uppfyllda för att förfarandet ska vara tillåtet.

När det gäller upphandling under tröskelvärdena, det vill säga enligt regler som inte är direktivstyrda, finns dock inga sådana färdigt fastställda förfaranden. Den upphandlande organisationen är istället fri att utforma upphandlingen efter eget tycke och vad som passar bäst för den aktuella upphandlingen. Hur upphandlingen ska gå till måste dock kommuniceras i ett upphandlingsdokument som ska stå fritt tillgängligt från det att upphandlingen annonseras.⁴³

5.11 Kvalificering och utvärdering av anbud

En upphandlande myndighet får i upphandlingen ställa krav på att leverantörerna ska vara kvalificerade i vissa avseenden för att kunna delta i upphandlingen och få sina anbud utvärderade. Sådana kvalificeringskrav får avse behörighet att utöva yrkesverksamhet, ekonomisk och finansiell ställning eller teknisk och yrkesmässig kapacitet.⁴⁴ Kvalificeringskraven ska ämna säkerställa att leverantören har den rättsliga och finansiella förmåga samt teknisk och yrkesmässig kapacitet som krävs för att utföra det kontrakt som ska tilldelas. Kraven måste ha anknytning till det som ska anskaffas och vara proportionerliga. Principerna om likabehandling, icke-diskriminering och transparent gäller även för sådana kvalificeringskrav.

Det följer av principerna om likabehandling och icke-diskriminering⁴⁵ att kvalificeringskraven inte får utformas på ett sätt som på ett otillbörligt sätt gynnar eller missgynnar en viss leverantör eller grupp av leverantörer. Detta förtydligas även av den så kallade "konkurrensprincipen"⁴⁶ som anger att en upphandling inte får utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.

Alltjämt finns här risk för att offentliga tjänstemän när de beslutar om kvalificeringskrav gör så på ett vis som är särskilt gynnsamt eller missgynnsamt för en leverantör då man vill försäkra sig om att det är en viss leverantör som vinner upphandlingen. Detta exempelvis på grund av att man av leverantören erbjudits vissa incitament eller att man har någon vänskaps- eller familjerelation till en intressent i den aktuella leverantören.

Liknande risker finns när det gäller anbudsvärderingen. För upphandlingar över tröskelvärdena finns uttryckliga regler för hur anbud ska utvärderas och processen genom vilken det ska ske. En upphandlande myndighet ska tilldela kontraktet till den leverantör vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten. Vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska utvärderas på en av tre olika grunder; bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad eller pris. Vilken av dessa tre utvärderingsgrunder som används i den aktuella upphandlingen ska

⁴³ 19 kap. 9–10 §§ lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

⁴⁴ 14 kap. 1–5 §§ lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

⁴⁵ 4 kap. 1 § och 19 kap. 2 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

⁴⁶ 4 kap. 2 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

framgå av upphandlingsdokumenten.⁴⁷ Det ska även framgå utvärderingsgrund och tilldelningskriterier så att det för leverantörerna är tydligt redan på förhand hur deras anbud kommer att utvärderas. Utvärderingsmodellen ska alltså vara både transparent och förutsebar.

Många upphandlingar handlar om komplexa inköp och tjänsteavtal. Det är då omöjligt att komma ifrån utvärderingar som till viss del vilar på subjektiva bedömningar. Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, om än ett rimligt kriterium som jag tror de allra flesta tillämpar för sina personliga inköp, är svårt att utvärdera i termer som är absolut objektiva. Men detta utrymme för viss subjektiv utvärdering utgör även utrymme för att på otillbörligt sätt förmå företrädare för den upphandlande myndigheten att gynna ett enskilt företag med olika incitament.

De ovan nämnda utvärderingskraven gäller dock endast när det handlar om upphandling över tröskelvärdena. För upphandlingar under tröskelvärdena saknas detaljerade regler om tilldelningsgrund och tilldelningskriterier. Den upphandlande myndigheten måste i upphandlingsdokumentet uppge vilka tilldelningskriterier som ska användas och hur dessa viktas och prioriteras men står i dess utformning relativt fri att bestämma hur detta ska ske. Myndigheten är alltså inte bunden att använda någon av de tre utvärderingsgrunderna ovan. En sådan frihet att utforma egna tilldelningskriterier och utvärderingsgrunder kan tänkas få effekten att en större grad av subjektivitet letar sig in i utvärderingen i sådana upphandlingar eller att det finns en högre chans att grunderna utformas på ett sätt som otillbörligen gynnar en leverantör framför andra.

5.12 Uteslutning

Ett viktigt verktyg inom upphandlingslagstiftningen är möjligheten, och ibland skyldigheten, att utesluta vissa leverantörer från upphandlingar. Reglerna är tillkomna uttryckligen för att motverka korruption och osund konkurrens inom den offentliga upphandlingen. Uteslutningsgrunderna delas in i obligatoriska och frivilliga uteslutningsgrunder.

En upphandlande myndighet är enligt de obligatoriska uteslutningsgrunderna skyldig att utesluta leverantörer som blivit, eller vars företrädare blivit, dömda för vissa allvarliga brott. Sådana allvarliga brott avser organiserad brottslighet, mutbrott, bedrägeri, penningtvätt, finansiering av terrorism, terroristbrott och människohandel. Detta gäller dock inte för domar som är äldre än fem år.

Ytterligare ska en leverantör som inte fullgjort sina skyldigheter gällande betalning av skatter och socialförsäkringsavgifter uteslutas om detta har fastställts i lagakraftvunnen dom eller beslut. För dessa finns dock ingen angiven tidsgräns för hur lång tid efteråt en leverantör ska uteslutas.

⁴⁷ 16 kap. 1 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Till dessa obligatoriska uteslutningsgrunder, där den upphandlande myndigheten är skyldig att utesluta leverantören, tillkommer ett antal frivilliga uteslutningsgrunder där myndigheten får utesluta leverantören. Bland dessa ingår exempelvis om det är fråga om en leverantör som tidigare mer allvarligt brustit vid utförandet av ett offentligt kontrakt. Uteslutning enligt dessa frivilliga grunder får inte göras med hänsyn till en händelse som inträffade för mer än 3 år sedan.⁴⁸

För en leverantör som är föremål för en uteslutning finns dock möjlighet till så kallad självsanering där den träffade ändå får rätt att delta i upphandlingen under förutsättning att leverantören vidtar olika åtgärder, exempelvis betalat eventuella böter och vidtagit åtgärder för att säkerställa att felet inte upprepas.

Vid upphandling under tröskelvärdena finns inga obligatoriska uteslutningsgrunder utan samtliga är istället frivilliga och det är upp till den upphandlande myndigheten att avgöra huruvida den vill tillämpa dessa.

Möjligheten att utesluta leverantörer från upphandlingar i fall där man exempelvis gjort sig skyldig till mutbrott innebär både ett sätt att hålla sådana oseriösa leverantörer borta från upphandlingar men får även antas ha en avkylande effekt på dessas benägenhet att försöka otillbörligen påverka offentliga funktionärer.

5.13 Sociala och andra särskilda tjänster

Så kallade "sociala tjänster" och "andra särskilda tjänster" har givits en särställning inom upphandlingslagstiftningen. Vad som utgör sådana tjänster anges i bilaga 2 till LOU och LUF. Här omfattas exempelvis tjänster inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, bidragstjänster hotell- och restaurangtjänster, juridiska tjänster m.m. Dessa tjänsters särställning består i att de i samtliga fall upphandlas under det nationella regelverket (19 och 19 a kap. LOU) oavsett värdet på upphandlingarna. De behandlas alltså på samma sätt som upphandlingar under tröskelvärdet och därmed slipper det striktare regelverket i den direktivstyrda delen av upphandlingslagstiftningen. Dessa typer av tjänster har ansetts vara av begränsat gränsöverskridande intresse och därmed har det heller inte funnits någon drivande anledning att kräva att de ska upphandlas enligt det direktivstyrda harmoniserade regelverket.⁴⁹

Utfallet av detta är att dessa typer av tjänster upphandlas till mycket större värden under de förenklade och mindre krävande upphandlingsreglerna. Här finns även ett mycket större utrymme för upphandlande myndigheter att använda sig av direktupphandling. För andra varor och tjänster är direktupphandlingsgränsen 700 000 kronor enligt LOU⁵⁰. För sociala tjänster och andra särskilda tjänster tillåts dock direktupphandling upp till 8 109 450 kronor.

⁴⁸ 13 kap. 1–3 a §§ lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU.

⁵⁰ 1 200 000 kronor enligt LUF.

Direktupphandlingar är som vi sett betydligt mindre reglerade och ger tredje parter mycket mindre insyn än vad som ges i den ordinarie upphandlingsprocessen. Sålunda kan tänkas att de tjänster som faller under beteckningen sociala eller andra särskilda tjänster kan vara speciellt utsatta för korruption då man hanterar betydligt större belopp med utan många av de krav som finns just för att skydda mot korruption i resten av upphandlingslagstiftningen.

6 Intervjuundersökning

6.1 Inledning

Som framgår av föregående avsnitt har det genomförts ett flertal olika undersökningar om korruption tidigare. I denna rapport har vi valt en något annorlunda metod än vad som använts vid tidigare undersökningar. I tidigare undersökningar har framförallt varit av kvantitativ natur där ett stort antal enkäter skickats ut till den målgrupp man är intresserad av. I Konkurrensverkets tidigare undersökningar har detta exempelvis gjorts till alla upphandlande myndigheter som publicerat ett visst antal annonser under året. Detta tillåter en bred insamling av data från många olika respondenter, ca 600 svaranden i det fallet. Däremot är det i sådana enkätundersökningar svårt eller omöjligt att kunna gräva djupare i svaren, ställa följdfrågor och liknande. Vi har därför vid denna rapport valt att istället genomföra en kvalitativ intervjuundersökning där ett relativt litet antal respondenter som arbetar med offentliga inköp ges tillfälle att svara på ett antal öppna frågor och ges utrymme att redogöra för sin syn på korruption och hur detta yttrar sig inom deras verksamheter. Förhoppningen är att detta kan belysa företeelser och uppfattningar som inte normalt skulle fångas upp genom en enkätundersökning och därmed vara ett komplement till tidigare undersökningar snarare än en upprepning av vad som redan gjorts tidigare år.

6.2 Metod

Intervjuundersökningen omfattar elva respondenter som arbetar antingen inom det allmänna med offentliga inköp eller inom den privata sfären som leverantörer. De har alla ställts samma frågor som ämnat ge dem tillfälle att på ett öppet sätt redogöra för sina egna uppfattningar och upplevelser. Frågorna omfattar t.ex. vad den tillfrågade anser är korruption, om han eller hon har exempel på korruption på den egna eller någon annan arbetsplats, vilka delar av verksamheten man uppfattar vara främst sårbara för korruption och vad man tror skulle behövas för att minska eventuell korruption.

Vi har i utförandet av undersökningen försökt att så långt det är möjligt få ett varierat och någorlunda representativt urval av respondenter som i sitt arbete kommer i kontakt med de offentliga inköpen. Vi har således talat med personer som arbetar inom upphandling och inköp men även personer som arbetar med exempelvis regional utveckling eller på kommunledningskontor. Det är dock inte möjligt att göra något riktigt slumpmässigt urval i dessa typer av undersökningar, speciellt då man är beroende av de tillfrågades goda vilja och samarbete. Det har exempelvis visats sig vara betydligt svårare att hitta personer som arbetar inom den privata sfären och som är villiga att ställa upp på intervju om korruption än det visat sig

vara för dem som jobbar inom det offentliga. Således omfattar intervjuundersökningen två intervjuer med personer som arbetar hos privata leverantörer jämfört med nio från det allmänna.

Det följande är en genomgång av vissa återkommande teman vid intervjuerna.

6.3 Inköp som sker ute i verksamheten

Ett återkommande tema i intervjuerna med upphandlare är att man inte tycker sig själva vara speciellt utsatta för korruption eller korrupt beteende. Man uppfattar att man har god kunskap av vad som gäller och är noga med att hålla sig borta från gråzoner och att man därför inte heller är speciellt intressant som måltavla för korruption. Det är istället ute i verksamheten som man uppfattar att huvuddelen av korruptionen sker och där upphandlarna har begränsad eller ingen möjlighet till att se hur det går till.

Man ser exempelvis risker med ramavtal. Även om ramavtalen upphandlats helt enligt regelverket av myndighetens upphandlare så kan avropen ofta ske av en lång rad olika personer ute i verksamheten och utan den granskningen som sker vid upphandlingen. Man har från upphandlarnas sida lite information hur ramavtalet efterlevs, t.ex. om det köps mer än nödvändigt och huruvida en viss leverantör särbehandlas vid avropen. Även om ett ramavtal ska innehålla bestämmelser hur avrop fördelas mellan olika leverantörer kan det vara svårt för både den upphandlande myndigheten och leverantörerna själva att veta om detta faktiskt efterlevs då avtalet är på plats. Att inköp genom avrop görs ute i verksamheten innebär även att de generellt sett görs av personer vars kunskap om upphandlingslagstiftningens regler och vad som utgör korruption är mer begränsad.

En annan typ av exempel är då den relativt låga tillsynen och uppföljningen av avrop från ramavtal kan tillåta att aktörer ger vissa leverantörer fördelar vid själva upphandlingen av avtalet. Sådant tycks ha varit fallet i exempelvis Sunne kommuns upphandling av ramavtal för grävmaskinsarbeten under 2015–2016. Här skedde en granskning under 2019⁵¹ som uppdagade ett arrangemang där någon på kommunen uppmanat vissa av anbudsgivarna att vid upphandlingen lägga sitt timpris lågt. Man lovade att detta sedan skulle kompenseras vid avropen genom att leverantören lägger på extra timmar på fakturan motsvarande det ursprungliga priset. I vilken utsträckning detta faktiskt skedde kunde man vid utredningen inte visa. Det är dock ett illustrativt exempel för hur ramavtal av sin natur kan tänkas vara mer sårbara för korruption. Avropen från ett ramavtal är av förståeliga skäl inte granskade i samma utsträckning som upphandlingarna och blir därmed lättare föremål för eventuellt korrupt beteende, t.ex. för att gynna vissa leverantörer över andra.

⁵¹ Granskning – upphandling av grävmaskinsarbeten Sunne kommun, Pwc, 2019.

Enligt respondenter finns denna problematik även vid andra typer av inköp som sker "ute i verksamheten" snarare än centralt inom myndigheten. Det är frågor om relativt mindre inköp som kan ske exempelvis genom direktupphandling.

6.4 Konsulter och experter

Ett annat återkommande ledmotiv handlar om de upphandlande myndigheternas beroende av experter, särskilt inom vissa branscher. De upphandlande myndigheterna har många gånger inte själva den expertis som behövs för att genomföra inköp av vissa tjänster eller produkter. Man får därför många gånger förlita sig på experter och konsulter som hjälper till exempelvis med kravspecifikationer inför en upphandling. Detta upplevs som problematiskt i och med att sådana experter naturligtvis tenderar ha nära kontakter och relationer med de företag som upphandlingen riktar sig mot. En av de intervjuade nämner bland annat "fenomenet" att personer som varit med som expert i en upphandling sedan får jobb hos den vinnande leverantören. Det är då självklart svårt att veta när en sådan rekryteringsprocess påbörjades och huruvida det har haft någon effekt på expertens agerande i upphandlingsprocessen. En stor rörlighet mellan det offentliga pekas i allmänhet ut som en uppfattad riskfaktor för korruption i vissa branscher såsom inom byggbranschen.

6.5 Avtalsuppföljning

Avtalsuppföljningen pekas av flera respondenter ut som ett viktigt medel för att upptäcka och försöka motverka korruption inom de offentliga inköpen. En vanlig uppfattning tycks vara att upphandlingarna i sig sker på ett korrekt och rättvist sätt och att utrymmet för korruption infinner sig framförallt vid genomförandet av avtalet. Det kan exempelvis finnas vänskapsrelationer som innebär att man väljer att frångå avtalet till fördel för en leverantör som man är vän med. Att avtalen upphandlats enligt konstens alla regler är helt ovidkommande om avtalen inte sedan följs ute i verksamheten. Avtalsuppföljningen är således ett kritiskt moment för att säkerställa att de offentliga inköpen sker utan korruption.

6.6 Svårigheter att kontrollera motparten

En respondent inom en region framhöll att man uppfattade att det finns svårigheter för upphandlande myndigheter att kontrollera motparten när man upphandlar eller tecknar avtal med leverantörerna. Man tycker inte att det finns tillräckligt lagstöd för myndigheterna att noga kontrollera vilka som står bakom ett företag som eventuellt ska bli leverantör till myndigheten.

6.7 Övriga observationer

Den övergripande uppfattningen bland de intervjuade ger trots allt ett intryck av att man uppfattar att korruption är ett relativt begränsat problem för de offentliga inköpen, i alla fall inom deras organisationer. På frågan om de hört exempel på korruption på den egna arbetsplatsen svarar de flesta nekande. I de fallen där det finns erfarenheter från den egna arbetsplatsen handlar det om saker som uppfattas vara småsaker. Det är fråga om exempelvis jävssituationer och misstankar om vänskapskorruption i förhållande till mindre inköp snarare än några muthärvor eller uppenbara försök att gagna sig själv. Man tycks dock uppfatta att även dessa hanteras väl av den egna organisationen och att det inte finns någon tolerans för ens en antydning till korruption när sådan uppdagas. I den utsträckning man uppfattar att det finns eller kan finnas korruption är detta något som sker utanför den egna organisationen. I allmänhet uttrycks i intervjuerna ett ganska omfattande kulturellt skifte när det gäller synen på korruption vid offentliga inköp över i alla fall de senaste två decennier. Man uppfattar att det tidigare har setts som mycket mer normalt och okontroversiellt att leverantörer och representanter för det allmänna socialiserade utanför möten och att det utbyttes gåvor av begränsat värde. En respondent nämner exempelvis att det tidigare inte varit ovanligt att leverantörer och personer från myndigheten gick ut och åt lunch tillsammans. En annan att det kunde komma mindre gåvor som biobiljetter eller chokladaskar till handläggare.

Konsensus verkar vara att något sådant inte sker idag på samma sätt. Gränsen för vad man anser vara korruption tycks ha flyttat på sig avsevärt under denna tid mot en mycket striktare gräns för vad som anses vara tillåtligt.

Vänskapskorruption tycks vara den form av korruption som man anser vara vanligast förekommande samtidigt som den är svår att både bevisa och bekämpa. Inom många områden är det knappast konstigt att personer på båda sidor av en upphandling eller ett inköp känner varandra väl. För vissa typer av inköp och i vissa geografiska områden finns en begränsad krets av personer som har ett intresse av och kompetens att delta i en upphandling. Då är det inte konstigt att man även känner varandra väl. Likaså är det inte förvånande att en myndighet som haft en leverantör under en lång tid har byggt upp ett förhållande och förtroende för leverantören och att det finns personer inom myndigheten som därför är benägna att ställa sig mer positiv till just den leverantören än andra konkurrerande. Det svåra är att avgöra när en relation är så pass nära att den skulle kunna utgöra vänskapskorruption.

I fråga om de intervjuades syn på vad man borde göra för att stävja eller försvåra korrupt beteende inom de offentliga inköpen framförs en hel del olika åsikter. Förslagen omfattar bland annat att:

- Begränsa antalet personer med behörighet att göra inköp ute i verksamheten. De som gör inköp behöver kunskap kring upphandlingsregelverket och korruption.

- Utbildning om vad det innebär att jobba inom offentlig verksamhet.
- Stödmaterial från nationellt håll. Vad bör myndigheter leta efter för tecken av korruption?
- Utveckling av kulturen runt korruption, framförallt ute i verksamheten där det inte är lika naturligt att prata om sådant som inne på en upphandlingsenhet.
- Bättre sätt för myndigheter att kunna kontrollera sin motpart.
- Ökad transparens och allmän medvetenhet om de offentliga inköpen.

Ett synsätt som uttrycks av flera är att regler om och mot korruption inte upplevs vara speciellt effektiva verktyg för att bekämpa korruption. Det är snarare fråga om en kultur och värderingar mot korruption inom verksamheten som behövs. En verksamhetskultur som är tydlig med att all form av korrupt beteende är oacceptabelt och tas på allvar.

Av det axplock av förslag som anges ovan är den första punkten om att begränsa antalet personer som får göra inköp i verksamheten den som framförs av absolut flest av respondenterna. Det uppfattas att man har en enorm mängd olika personer inom organisationen som gör inköp och som myndighetens upphandlingsenhet inte har möjlighet att hålla koll på. Man tycker inte att dessa alltid har den kunskap som man borde kräva för att kunna göra inköp. Man önskar därför att myndigheten skulle begränsa den skara personer som tillåts göra beställningar och säkerställa att de som ges den behörigheten har den utbildning om upphandling och korruption som är lämplig. Detta hänger samman med den övergripande uppfattningen som framförs att det inte främst är inom upphandlingsenheterna som korruption sker utan ute i verksamheten.

6.8 Begränsningar

Här börs ges några varningsord innan man drar några alltför fasta slutsatser av det ovan sagda. Det bör understrykas att denna undersökning är ett relativt litet urval av personer och där majoriteten arbetar inom upphandling hos någon svensk myndighet. De åsikter och uppfattningar som framförs bör tolkas genom den linsen och är inte nödvändigtvis en träffsäker bild av hur korruptionen faktiskt ser ut inom de offentliga inköpen. Vi har i tidigare avsnitt diskuterat svårigheterna med att försöka mäta korruption. Däremot hoppas vi att detta är en någorlunda representativ redogörelse för hur korruptionen uppfattas av personer som arbetar med eller i anslutning till upphandlingar. Att dra några mer vidsträckta slutsatser från detta ska nog göras med stor försiktighet. Tillsammans med andra undersökningar finns dock ett värde i att jämföra resultat och se både hur det finns likheter och skillnader från exempelvis Konkurrensverkets tidigare enkätundersökning.

6.9 Analys

Resultaten från intervjuundersökningen speglar i många aspekter vad som på annat sätt i tidigare undersökningar framkommit. Sverige har relativt sett en låg förekomst av korruption överlag, enligt Transparency International på åttonde plats år 2024 om än strax efter våra nordiska grannländer. Intervjuresultaten reflekterar i stort att detta även tycks vara fallet när det gäller de offentliga inköpen. Däremot kanske detta inte helt överensstämmer med befolkningens syn på korruption inom det offentliga där nästan hälften av befolkningen ansåg att korruption var ett utbrett problem enligt Eurobarometern 2024⁵².

Det finns enligt undersökningen en mycket låg tröskel för vad som uppfattas vara korrupt beteende när det gäller offentliga inköp, en tröskel som anses ha blivit substantiellt lägre över de senaste två årtiondena. Detta speglar någorlunda ett liknande resultat av EU:s Eurobarometer om företags attityder om korruption⁵³ som kom fram till att svenska företagsledare har en relativt restriktiv syn på när gåvor till en offentlig tjänsteman utgör en muta. Här finns dock en viss skillnad mot vad som framkommit i vår intervjuundersökning där respondenterna uppfattade att nästan alla typer av gåvor var olämpliga och att sådant inte längre sker. I eurobarometerundersökningen visas ett något mindre absolut synsätt på gåvor där endast 20 procent av svaranden hade uppfattningen att alla gåvor oavsett värde kan utgöra en muta medan samma proportion tyckte att gränsen snarare låg någonstans mellan 51 och 100 euro. Detta skiljer sig betydligt från vad som uttrycktes i vår undersökning.

En förklaring till denna skillnad kan vara att undersökningarna är riktade till olika grupper. Vår undersökning omfattar framförallt personer inom den offentliga sektorn och som arbetar med upphandling samt ett par privata aktörer som leverera till offentlig sektor. Eurobarometern å sin sida gjorde sitt urval från företrädare för företag med åtminstone en anställd inom ett antal branscher. Det är alltså fråga om uppfattningar bland företagsledare och inte nödvändigtvis företag som har det offentliga som betydande kunder. Den nolltolerans mot gåvor som verkar finnas bland offentliga upphandlare är sannolikt inte delad i samma utsträckning i den privata sektorn, speciellt inte hos privata aktörer som inte har haft omfattande kontakt med upphandlande myndigheter. Man skulle därifrån möjligtvis kunna extrapolera att korruption kanske är vanligare när det är fråga om företag som för första gången sluter avtal med upphandlande myndigheter och därför inte har samma verksamhetskultur och värderingar som finns i den offentliga verksamheten. Att företagskulturen skulle vara mer tillåtande än den som råder inom det offentliga rimmar även väl med resultaten från den rättsfallsstudie av Westergren⁵⁴ där hon kom fram till att, i alla fall i det rättsfallsunderlaget, var det oftast leverantören som initierade förmaner.

⁵² Se avsnitt 4.3.

⁵³ Se avsnitt 4.2.

⁵⁴ Se avsnitt 4.4.

Som framgår av intervjuundersökningen tycks den främsta korruptionsproblematiken handla om vänskapskorruption snarare än exempelvis mutbrott även om det såklart även förekommer ibland. Detta speglar företagsledares syn enligt eurobarometern även det, där en relativt liten andel ansåg att mutor var ett utbrett problem men att det största problemet var gynnande av vänner eller familjemedlemmar inom företag. Samma framkom i Konkurrensverkets tidigare enkätundersökningar riktade till upphandlare⁵⁵ där släkt- eller vänskapsband mellan anställda uppfattades som den största risken.

Våra intervjuade har även identifierat konsulter som ett problemmoment som riskerar förekomsten av korruption. Dels för att myndigheterna kan göra lite annat än att lita på vad konsulten säger i många fall där man inte har kompetens att göra egna utvärderingar; man är i händerna på experterna helt enkelt. Men det uppfattas även som problematiskt att konsulter kommer och går mellan det privata och det allmänna och att det därför innebär betydande svårigheter att veta huruvida konsultens agerande sker för myndighetens bästa eller för en leverantör som han sedan kommer hamna hos när upphandlingen är över. Detta markerades även i Konkurrensverkets enkätundersökningar som den näst största risken för otillbörlig påverkan på upphandlingsprocessen.

Det finns dock annat i vår undersökning som inte tycks ha fångats upp av de tidigare undersökningarna på området. Det kanske främsta av dessa är problematiken i offentliga organisationer med ett stort antal olika anställda som har behörighet att göra inköp å verksamhetens vägnar och utan att upphandlingsenheterna är involverade. Ett flertal av de intervjuade ansåg att man inte hade koll när varor och tjänster beställdes "ute i verksamheten" exempelvis genom direktupphandling eller avrop trots att dessa kunde utgöra relativt stora summor totalt sett. Den identifierade problematiken tycks vara tvåfaldig, dels att det finns relativt lite tillsyn och granskning av sådana inköp och dels att många av de som tillåts göra inköpen inte har den kunskap eller utbildning som man kan tycka krävas när offentliga inköp görs och som kan göra dem speciellt sårbara för korruption. De respondenter som identifierade detta som ett problem var samstämmiga i att man bör begränsa antalet personer som tillåts göra inköp ute i verksamheten och samtidigt se till att adekvat utbildning ges dem som ska ha det ansvaret.

En annan riskfaktor som en av de intervjuade uttrycker är komplexa miljöer, exempelvis hälso- och sjukvård där specialistkompetens ofta är nödvändig vid upphandlingar av hälso- och sjukvårdstjänster. De specialister som krävs kan vara av den nationellt unika sorten. Upphandlarna kan i sådana situationer känna sig i händerna på de specialister som bistår i upphandlingen och kanske till och med har ett privatekonomiskt intresse i saken då man bedriver bisysslor inom området och i

⁵⁵ Se avsnitt 4.4.

förlängningen kan vara en potentiell leverantör.⁵⁶ Ibland är dock tillgången på spets specialistkompetens mycket liten, särskilt inom vissa områden.

⁵⁶ Kan uppstå en sådan situation som AD-domen från 1999 hanterar, att ha sin arbetsgivare som kund. Korruptionen kan i en sådan situation finnas i två led, dels att den enskilde specialisten kan vara med och rikta upphandlingen åt dennes håll och dels att det bedrivs en förtroendeskadlig bisyssla.

7 Avslutande analys

Denna rapport har till syfte att beskriva korruption och risk för korruption i offentliga inköp, primärt offentlig upphandling. Rapporten utgör flera delar, en inledande diskussion om vad som utgör korruption och en diskussion av sådana undersökningar som försöker mäta korruption i ett land och i världen. Dessa undersökningar kan på goda grunder ifrågasättas och frågan är vilken kunskap vi kan uppnå av dessa undersökningar. Därefter följer en bred genomgång av vårt nationella regelverk som kan hjälpa till att motverka korruption. Den i grundlagen stadgade objektivitetsprincipen, med krav på saklighet och opartiskhet, är en självklar startpunkt för den offentliga förvaltningens arbete. Därutöver kommer jävs- och bisysslereglerna som är en förlängning grundlagens krav på opartiskhet. Regler om mutbrott och liknande straffrättsliga regler är en tydlig punkt där lagstiftaren dragit en tydlig gräns för vad som är straffrättsligt sanktionerbart. Värt att notera är att mycket det vi bedömer vara korruption är inte sanktionerbart eller i vissa fall inte ens stridande mot någon rättsregel. Upphandlingsregelverken är självfallet viktiga instrument för att motverka korruption. Upphandlingsprocessen i sig är ett effektivt verktyg mot korruption, vilket också till viss del är syftet med regleringen även om EU-domstolen brukar hävda att det primära syftet med upphandlingsreglerna är att förhindra medlemsstaterna att gynna sina egna företag.

Upphandlingsregleringen har ett brett tillämpningsområde. I princip alla typer av inköp träffas av regleringen. Även direktupphandling regleras av lagarna. Däremot i mindre grad än andra typer av upphandlingar. De processuella kraven på direktupphandlingar är begränsade och därför är direktupphandlingar ett område med större risk än "vanlig" upphandling. En stor brist, som varit känd länge, är att upphandlingsreglerna inte innehåller några jävsregler. De allmänna principerna får helt enkelt vara ledstjärnorna istället för de relativt tydliga och skarpa jävsregler som finns avseende statlig och kommunal förvaltning. Exempelvis lyder kommunalägda bolag under aktiebolagslagens jävsregler vilket inte alls har till syfte att upprätthålla ett opartiskt beslutsfattande.

Denna rapport innehåller även en del där verkligheten får komma till tals. Ett mindre antal personer har intervjuats, alla jobbar de med upphandling på olika vis. De frågor som ställts har alla berört olika aspekter av korruption och upphandling. De viktigaste slutsatserna vi kan dra av intervjuundersökningen är bland annat följande.

- Begränsa antalet personer med behörighet att göra inköp ute i verksamheten. De som gör inköp behöver kunskap kring upphandlingsregelverket och korruption. Det här blir särskilt viktigt i stora myndigheter där väldigt många ute i verksamheten har möjlighet att göra avrop/inköp/direktupphandlingar. Inte sällan saknas kunskap om vad som är upphandlat och man köper in samma sak från samma leverantör som man alltid gjort.
- Utbildning om vad det innebär att jobba inom offentlig verksamhet. Det är ett generellt behov i offentlig förvaltning att de anställda behöver grundläggande kunskap om vad det innebär att vara offentlig tjänsteman. Åtminstone basala kunskaper om kravet på saklighet och opartiskhet, jävs- och bisyssleregler, medvetenhet om korruption som ett problem och offentlig upphandling.
- Stödmaterial från nationellt håll. Vad bör myndigheter leta efter för tecken av korruption? Där görs en del arbete nu, bl.a. hos Statskontoret, att ta fram material som ska bistå myndigheter i arbetet mot korruption.
- Utveckling av kulturen runt korruption, framförallt ute i verksamheten där det inte är lika naturligt att prata om sådant som inne på en upphandlingsenhet. Kunskapen om korruption måste nå ut till hela myndigheten.
- Bättre sätt för myndigheter att kunna kontrollera sin motpart. Dels finns svårigheter i att kunna kontrollera potentiella leverantörer. Det finns inga tydliga lagstöd för att begära in uppgifter. Dels gäller samma för avtalsuppföljning som är ett omvittnat problemområde. Hur långt kan myndigheten gå i sin uppföljning och vilka verktyg har man? Här kan kravet på legalitet uppfattas som ett problem det vill säga att en myndighet får bara vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Att hävda att man är motpart i ett avtalsförhållande kanske inte är tillräckligt för att vidta olika typer av insynsåtgärder eller registerkontroller. Här ligger nog den nationella lagstiftningen efter. Ett problem är att de leverantörer som inte fick tilldelning har svårt att få insyn i avtalsuppföljningen och exempelvis anmäla ett förfarande till tillsynsmyndigheten. Oftast har ju varken den upphandlande myndigheten eller leverantören något intresse av att anmäla avsteg från det upphandlade kontraktet.
- Ökad transparens och allmän medvetenhet om de offentliga inköpen. Som ovan påpekats så krävs ökad kunskap om upphandling och inköp ute på myndigheterna.
- Ökad medvetenhet i komplexa organisationer med en komplex verksamhet om att specialisterna kan få för stort inflytande i upphandlingsprocessen, där finns risk för korruption och ett gynnande av sig själv och sin egen verksamhet. I små nationella specialistmiljöer kanske det krävs att internationell expertis involveras.

- Fenomenet som benämns svängdörrar uppfattas som ett stort problem, det vill säga att personal byter anställning mellan det offentliga och privata. Det faktum att en offentliganställd varit drivande i en upphandling och sedan går över till en anställning i det företag som fick tilldelning väcker onekligen frågor om korruption eller andra otillbörliga hänsyn. Har den person bidragit i sin roll i upphandlingen till att dennes framtida arbetsgivare fått kontraktet? Scenariot är inte helt ovanligt men för närvarande finns inga rättsregler som kan hantera detta. Arbetsmarknaden är fri och bör kanske vara det. Men problematiken ligger i öppen dager.

Denna rapport visar att det svenska rättssystemet innehåller ett flertal rättsregler för att motverka korruption i offentliga inköp. Rapporten visar dock på några brister som lagstiftaren borde kunna hantera. Det synes som om det svenska systemet är relativt befriat från korruption och korruptionsproblematiken relativt begränsad. Vi vet inte säkert. Men vårt rättssystem är relativt gott rustat även om utrymme för förbättringar finns.

8 Bilaga 1, genomförda intervjuer med olika kategorier av personal berörda av upphandling

Intervju 1: Upphandlingschef och sektionschef i storstad i Götaland

Tips från respondenterna:

- Uppdrag granskning – Securitas och mörkläggningen | SVT Play
- Parul Sharma, tf generalsekreterare för IMM, Institutet Mot Mutor, ny ordförande för UN Women
- Sverige – Institutet Mot Mutor – IMM : Institutet Mot Mutor – IMM

Viktigaste medskicken:

- Korruptionen sker ute i verksamheten inte på upphandlingsavdelningar – det är i verksamheten man gör avrop från avtalen eller direktupphandlar. Har inte riktigt koll på vad/hur det går till i praktiken, men gissar att allt inte är "by the book" där.
 - Många ute i verksamheten tänker inte på sig själva som representationer för den offentliga sektorn, till exempel om man är förskolelärare ute i verksamheten. Saknas medvetenhet om kontexten.
 - Har mer än 5 000 personer i verksamheten som kan göra avrop och direktupphandlingar.
Begränsa antalet som får göra upphandlingar kan hjälpa.
 - Skillnad på intentionen bakom EU-direktiven om fri konkurrens och korruption i BrB.
 - I den bästa av världar borde alla få ett introduktionspaket "det här är vad som gäller i en offentlig myndighet", gällande alla som är anställda av ex. en kommun.
-

Vad är korruption?

Mutbrott är det första jag tänker, otillåten påverkan, man utnyttjar sin ställning. Otillåten påverkan är ett bra samlingsbegrepp. Det kan vara allt från pengar, till att få hjälp med något, en bekant får ett jobb - allt möjligt som sker på grund av relationen eller situationen man har.

Har du hört om något exempel på korruption på din egen, eller någon annan, arbetsplats?

Vi hade ett stort ärende med korruption som uppmärksammades av media. Det var rena mutbrott! Man bjöds på drinkar, middagar, krogbesök, resor till utlandet, hotell med mera som inte kunde kopplas till uppdraget. Kolla på programmet så får du se hur det kan vara. Hos oss var det två personer som fick gå efter avslöjandet.

Sen har vi situationer som liknar, men som inte är korruption. Det är mer att folk utnyttjar sin position, på eget initiativ, till exempel vid beställningar av IT och mobiler mm så beställer man lite till sig själv också. Som man sen

använder själv eller säljer vidare och tjänar pengar på. Till och med en vinkyl har beställts. Men det är ju inte direkt mutbrott, man är inte påverkad av någon annan, det är bara för personlig vinning - det är inte korruption.

Ett annat exempel är regionens upphandling av IT-system - det var ju en rejäl muthärova! Där finns massor av material om vi vill gräva mer i hur det kunde ha gått till!. Där var det många personer och mycket pengar involverat! Men det ledde ju till fängelsestraff...

Har du varit med om något som är i gråzonen?

Se ovan och nedan.

Finns det någon del/process i er verksamhet som skulle kunna vara mer sårbar för korruption (och varför)?

De flesta leverantörer har ju fattat att vi som jobbar med upphandling inte går att muta. Vi kan ju regelverket utan och innan, och blir granskade i flera led. Vi annonserar och upphandlingarna granskas och läggs ut - därför är det svårare att lyckas med påverkan mot oss.

Gissar att de som vill muta snarare tar kontakt med tjänstemän/anställda längre ut i organisationen. Dessa har ju många gånger daglig kontakt som leverantörer. Det är nog snarare de som gör avrop från de upphandlade avtalen som leverantörer riktar in sig mot?

Mycket av de här frågorna om korruption hamnar helt enkelt längre ut i organisationen. Ofta inte ens leverantören som vi har avtal med som påverkar, det kan till och med vara underleverantörer till de leverantörer som har avtalet som försöker påverka.

Det är nog snarare direktupphandlingar där problemen sker. De flesta upphandlingar som vår organisation gör sker ju där ute. Dessa upphandlingar är väldigt många, men det är mindre pengar involverat. Men där jobbar ju inte vi.

Avropen är luriga. Det kan vara relativt stora summor totalt sett, men vi har ingen koll på det. Kanske man köper mer än man tänkt sig, eller att man har avtal med flera men att man avropar från en och samma för att man vant sig eller lärt känna varandra. Ibland funderar vi - men det behöver inte vara korruption - det kanske mer är att man kanske är bekväm ute i verksamheten. Man är nöjd med leveranserna sedan tidigare, "brukar ta samma" och kanske sparar det tid när själva upphandlingen går snabbt. Det är inte korruption, men det följer såklart inte intentionen bakom EU:s upphandlingsregelverk. Men det är liksom en annan fråga.

Vi har dessutom nyligen infört ett nytt IT-system för direktupphandlingar för verksamheterna att använda, för att stötta och undvika eventuella försök till vänskapskorruption och liknande.

Man måste skilja på intentionen med upphandlingsreglerna (det är inte ett direkt korruptionsbrott, men man följer inte heller intentionen bakom direktiven eller svensk lagstiftning om konkurrensutsättning som det är tänkt. Vet inte om jag skulle kalla det korruption. Man kanske inte direkt "fått nått", man är bara bekväm och vill inte hålla på och krångla med att byta leverantör stup i kvarten m.m. Ett exempel på det är när HR ofta gick till en och samma leverantör, man var nöjd, van och trygg med den leverantören man hade och ville helst inte byta, och därför konkurrensutsätter man inte det. Men det är ju inte direkt Brottsbalkens definition av korruption, man måste ha fått något i utbyte för att det ska bli korruption i Brottsbalkens mening.

Hur fungerar det med andra former av kontrakt eller överenskommelser som inte omfattas av upphandlingslagstiftningarnas regler om konkurrensutsättning, likabehandling och efterannonsering (t.ex. hyreskontrakt, markupplåtelser, försäljning av mark?

Jobbar inte med det, så vet inte.

Vad tror du behövs för att minska korruption?

Den här rapporten! Det är lite samma fråga som "hur får man folk att sluta snatta?" (skrattar)

Utbildningar är viktigt. Kommunen behövde göra ett internt arbete - vi behövde kanalisera "vad betyder det att man jobbar på en offentlig verksamhet"? Det innebär att man måste följa vissa strukturer och regler. Det måste också vara tydligt när man ska avbryta upphandlingsprocesser som man påbörjat.

Eftersom vi är så stor verksamhet har vi ju mycket kompetenser - men det är säkert svårare i en mindre verksamhet/kommun?

Vi hade kanske behövt hjälp med vilka "tecken" man ska leta efter, vilka signaler som finns på korruption. Hur ska en kommun göra för att upptäcka korruption? Stödmaterial på nationell nivå hade varit bra.

Kultur och strukturarbete är det som behövs för att säkra att korruption inte sker. Det behövs dagliga samtal. På upphandlingsenheten är det naturligt att tänka och prata om detta, men kanske inte ute i verksamheten?

Man vet inte riktigt vad som händer ute i verksamheten, inom vår organisation är det minst 5000 beställare. Vi har gjort ett nytt utbildningspaket. Alla enheter har fått nya direktiv om att cheferna måste ta kontroll över inköpen ute i verksamheterna. Begränsa antalet som gör upphandlingar kan hjälpa. Med beställarbehörighet innebär utbildningarna att man får info om vad som gäller, och färre som gör inköpen. Många ute i verksamheten tänker inte på sig själva som representanter för den offentliga sektorn, till exempel om man är förskolelärare ute i verksamheten. Medvetenhet om kontexten behövs.

Har du förslag på förbättringar som kan göras?

Begränsa antalet som får göra inköp, man måste ha mer utbildning och förståelse för vad man har att förhålla sig till.

I den bästa av världar - alla borde ha ett introduktionspaket "det här är vad som gäller i en offentlig myndighet" ungefär som för generaldirektörer. Det vore toppen om det fanns ett färdigt paket om vad som gäller - ett två dagar långt program vad som förväntas av all personal. "Det här gäller oavsett om du jobbar på polisen, lunds universitet eller Karlstad kommun" - det grundläggande gäller ju alla som jobbar offentligt. Tacksamt för alla mindre verksamheter, för alla nyanställda.

Intervju 2: Utvecklingschef, region i Svealand

Viktigaste medskick:

- GDPR är en faktor som gör det gynnsamt för den som vill ägna sig åt korruption eftersom det gör det svårt att kontrollera och följa upp vem man egentligen tecknar ett kontrakt med. Behövs kanske bättre lagstöd här?
 - Regelverket inger en falsk trygghet. Många mäktar inte med byråkratin och istället köper man helt utanför systemet. De som gör uppenbara fel göms i mängden av de som bara försöker få verksamheten att fungera.
 - "Det är ett skämt verkligen" - en bisyssla godkänns automatiskt hos oss, den bara registreras - men det görs ingen riktig bedömning av om den är lämplig eller inte - om det finns korruption eller jäv inblandat.
 - Den som är kunnig i sakfrågan bör fatta besluten för att kunna bedöma om tilldelningarna är rimliga. Idag görs inte det. I vårt fall borde det delegeras till ett kategoriråd/någon som är medicinskt kunnig. Delegationsordningen behöver ändras.
 - Det finns en korruptionsvänlig kultur - "man har gjort så här i många år" och så rullar allt på.
 - Man är i händerna på experterna när det kommer till komplexa verksamheter o tjänster med mycket snabb teknikutveckling med mera. Experterna är ibland samma personer som tilldelar avtalen som tjänar på dom. (dvs samma person beslutar om tilldelning som arbetar i bolaget som vinner avtalet.
-

Vad är korruption?

Bara det som är den bästa värdan som ska spela in i beslutsprocessen. Allt annat riskerar att vara korruption? Något som kan gynna en enskild person.

Har du hört om något exempel på korruption på din egen, eller någon annan, arbetsplats?

Det pågår hela tiden! Du har säkert hört talas om en läkare som jobbade i många år i vår region som tog emot massa mutor? Det upptäcktes först när

läkaren skulle börja på en ny arbetsplats i en annan region där man sa nej till läkarens bisysslor. Det borde varit enkelt att se att dessa bisysslor inte var lämpliga.

Det är vanligt att läkare gör utbildningar hos leverantörer: De tänker inte på att de senare är med och påverkar tilldelningar som görs av någon annan. Det här respekteras inte alltid.

Ett nytt fenomen är om en person som varit med som expert i en upphandling, sedan får jobb hos den vinnande leverantören. Där finns risk att rekryteringsprocessen har påbörjats innan tilldelningen var klar.

Chefer på det lokala sjukhuset har startat ett företag där de köper tjänster från sina egna företag. Det har funnits en tanke om att sjukhuset ska vara innovativt och ligga i framkant, ha nära koppling till forskning och innovationsutveckling, men att personalen ändå ska jobba kvar i vården. Regionen har stöttat företagandet - personalen har haft foten i både vården och företagandet samtidigt, vilket är ett problem.

Det är svårt att hålla koll. Vi försökte ta fram en lista med alla som var anställda för att jämföra om de förekom i leverantörlistan - med det blir stopp på det på grund av GDPR. Vi vill gärna kolla om den som ska tilldelas ett kontrakt inte är lagförda innan tilldelning.

GDPR är en faktor som gör det gynnsamt för den som vill ägna sig åt korruption eftersom det gör det svårt att kontrollera och följa upp vem man egentligen tecknar ett kontrakt med.

Det finns en falsk trygghet i att besluten (om tilldelning av kontrakt) fattas i flera led. Problemet är att resurser läggs på byråkrati och följa regelverket, det gör att det försvinner tid när man fastnar i formalia, och istället har mindre tid att faktiskt diskutera med expertgrupper, ta in fler perspektiv och så vidare. Det finns såklart en risk att läkarna vill ha sina favoriter.

Regelverket gör att det finns en risk att man uppfattar att man har kontroll, men egentligen är det svårare att ha kontroll. Många mäktar inte med byråkratin och istället köper man helt utanför systemet. Det kan vara ett leasingavtal eller liknande. Det gör det ännu svårare att granska om det är korruption. Risken är att de som gör fel göms i mängden av de som bara försöker få verksamheten att fungera. Korruptionsvänligt klimat skapas när man är fast i för mycket formalia.

Ett exempel är en läkare som höll på i 10 år som hade anmält sin bisyssla, men man gjorde ingen granskning - ingen åtgärd. Läkaren hade följt systemet och regelverket till punkt och pricka, men fick alltså hålla på med ett korrupt beteende. Då är det ju något fel på systemet.

Det formella besluten fattas i vår organisation av personer som inte kan verifiera riktigheten i beslutet. Den som fattar beslut kan inte själva innehållet, kan inte bedöma om det är rimligt eller orimligt. Det behöver egentligen

delegeras till ett kategoriråd/eller någon som är medicinskt kunnig, och som kan göra en bedömning. De skulle upptäcka systematiska felaktigheter. Det skapas en korruptionsvänlig kultur - en kultur av att man har gjort så här i många år. Det är frustrerande! Känslan är att det är en grupp av människor som ska sköta köpen på ett korrekt sätt, och de har inget jobb om man skulle ändra i delegationsordningen. Egentligen har man tidigare fattat beslut om att göra en förändring om vem som får göra inköpen, men man har inte ändrat i själva delegationsordningen - då blir det ingen förändring i praktiken. De som påverkat besluten kommer undan.

Det är ett skämt verkligen - en bisyssla har alltid godkänts automatiskt hos oss, den bara registreras - men det görs ingen riktig bedömning av om den är lämplig eller inte.

Har du varit med om något som är i gråzonen?

se ovan

Finns det någon del/process i er verksamhet som skulle kunna vara mer sårbar för korruption (och varför)?

se ovan

Hur fungerar det med andra former av kontrakt eller överenskommelser som inte omfattas av upphandlingslagstiftningarnas regler om konkurrensutsättning, likabehandling och efterannonsering, (t.ex. hyreskontrakt, markupplåtelser, försäljning av mark?

se ovan

Vad tror du behövs för att minska korruption?

Det är en särskild verksamhet inom regionerna - man är i händerna på experterna, komplexa verksamheter och tjänster. Det behövs avancerade processer för att balansera upp detta. Det är svårt om experterna säger "det finns bara en leverantör på marknaden" - det ställer högre krav på verksamheten och den som gör upphandlingen.

Jag tror lösningen är att delegera till ett kategoriråd eller någon som faktiskt kan ta ansvaret.

GDPR dominerar hur kommuner och regioner styrs - det går före att kontrollera att kontrakt inte tilldelas fel personer. Man borde ta risker med GDPR - kanske ska man hellre ta lite kritik från IMY än ge kontraktet till någon brottsling. Behövs kanske bättre lagstöd här?

Ett exempel - sjukhuset ingår avtal med ett eget bolag - läkaren skrev ett långt brev där den antydde att det skulle kunna leda till samarbetssvårigheter. Brevet skickades vidare till upphandlingsavdelningen - chefen tyckte inte att det var

korruption, bara att det var innovativa personer. Man förstår inte att det är korruption! Man tror inte att det sker i Sverige.

I mitt nuvarande arbete på regionen är det (korruption?) mer utbrett. I mitt tidigare arbete med upphandling inom avfallsbranschen är det lättare att se vad som är vad. Vissa typer av verksamhet är svårare att göra inköp inom.

I regionen ser man det inte som en problematik att köpa saker av sig själv, korruption är mer en del av verksamheten - det är på sätt och vis avgörande att samverka med leverantörer för att vara i framkant med forskning med mera - det är mycket svårare att hitta en bra balans i den här verksamheten än tidigare arbeten med upphandling.

Intervju 3: Två personer på kommunledningskontoret i storstad i Götaland

Medskick:

- Generellt är det svårt att förutsäga var sånt här dyker upp
 - Riskområden:
 - chefer byter jobb till privata,
 - föreningsbidrag och civilsamhället - många har privata engagemang
 - när kommunen "leker företag" tappar man förvaltningskulturen
 - rekryteringar, inte meritbaserat
 - inköp/upphandlingar, särskilt byggbranschen ÄTA, någon på insidan förser ngn på utsidan med info så de vinner upphandlingen
 - Politiker kör över tjänstepersoner för att man vill ha fram ett särskilt resultat, som man har ett intresse i. "Ministerstyre är inte reglerat för kommunpolitiker"??
 - Generellt svårt att känna till omfattningen - vi ser ju inte allt. Det krävs en visselblåsare.
 - Där det finns mycket pengar och mycket makt (eller män, haha) är riskerna större.
 - Går inte att utbilda bort problemet - snarare dialog och prata om det utifrån etik och moral. Vi inspireras av Statskontorets arbete med förvaltningskultur! Man behöver förstå att det är ngt annat att jobba offentligt, oavsett vad man gör, om man är undersköterska eller chef. Policydokument behövs, uppföljning mm - men det som krävs är en kultur!
 - [förvaltningskultur.se](http://forvaltningskultur.se) är toppen - den borde kunna användas av fler, är riktad mot kvalificerade tjänster idag - men vi behöver case o dilemman som passar för den kommunala nivån.
 - Behövs fler möjligheter att göra bakgrundskontroller av ny personal.
-

Vad är korruption?

Det är att utnyttja sin ställning för sånt som inte är kopplat till tjänsten, för egen eller annans förtjänst. Man låter intressen utöver tjänsteutövningen

spela in i beslutsfattandet. Vi pratar hellre om korrupt beteende. Många gånger pratar man om mutor - men det är mycket större än så, till exempel kan det röra sig om olika servicegrader, favoritism. Vi är inspirerade av Rothstein bland annat i vårt arbete. Anti-korruption är motsatsen till favoritism.

Har du hört om något exempel på korruption på din egen, eller någon annan, arbetsplats?

(Skrattar) Om vi har!

Kanske är gråzons-exemplen mer intressanta - även om vi har klockrena exempel också.

En direktör på en förvaltning som också var ordförande i en stor idrottsförening. Föreningen hade många stora byggbolag som sponsorer. Det fanns misstankar om att direktören hade sett till att vissa beslut fattades i riktning som kunde ha med byggbolagen att göra, någon berättelse finns om att direktören till och med gått in i enskilda ärenden och justerat beslut - beslut som hade med förvaltningens verksamhet att göra. Redan misstanken om att beslut fattats på oriktiga grunder är tillräckligt för att det ska vara skadligt. Det här exemplet var klockrent - det är egentligen inte gråzon, men kommunen friade direktören, även om vi tyckte att det var tydligt korrupt.

Kommunen hade avtal med ett vaktbolag. Det var klart över gränsen där medarbetare på kommunen åkte på bjudresor m.m. Uppdrag granskning har kollat och följt upp.

Ett annat exempel är när en chef på en förvaltning har anställt medarbetare som man är släkt med som inte ens uppfyllde kravprofilen. Det blev uppmärksammat i den lokala tidningen.

Jag har jobbat 34 år i kommunen - har en "shit-list" när det händer något sånt här så noterar jag det. Generellt är det svårt att förutsäga var sånt här dyker upp - bara fantasin sätter gränser för vem och hur man kan försöka skaffa sig fördelar.

Har du varit med om något som är i gråzonen?

Chefer kanske byter tjänst och går över till det privata näringslivet, ibland är man från kommunens sida osäker på hur mkt kommunen köpt av den leverantören, och om det är korrupt på något sätt.

Föreningsbidrag är en annan svår fråga. Politiker har starka intressen i ideella föreningar, man i princip lovar. Men förvaltningen som sen ska följa regelverk. Politiker kör över tjänstepersoner för att man vill ha fram ett särskilt resultat, som man har intresse i.

Ministerstyre är inte reglerat för kommunpolitiker, det är ett problem.

Finns det någon del/process i er verksamhet som skulle kunna vara mer sårbar för korruption (och varför)?

Delar av en förvaltning "leker företag", man tappar förvaltningsdelen och går in i någon form av business-mode.

Inköp o upphandling - handla utanför avtal ramavtalet. Följer vi ramavtalet?

En inköpsenhet fick räksmörgås o bubbel och följa med på båttur av leverantören.

Men generellt är det svårt att säga - vi ser ju inte allt. Det krävs en visselblåsare. Svårt att känna till omfattningen.

Byggbranschen - man utformar anbudet så att en viss leverantör vinner - och sen blir det mer genom ÅTOR.

Någon på insidan försåg någon på utsidan med information om upphandlingen som gjorde att en leverantör tillslut vann upphandlingen.

Civilsamhällesfrågorna - man är engagerad i frågorna, men man har även privata engagemang.

Rekryteringsprocesserna - man kringgår reglerna, anhöriga får tjänster, det har inte varit meritbaserat. Man hittar sätt förbi det. Finns inte reglerat för kommunen, det är mer reglerat för staten?

Där det finns mycket pengar och mycket makt (och män) är riskerna större.

Hur fungerar det med andra former av kontrakt eller överenskommelser som inte omfattas av upphandlingslagstiftningarnas regler om konkurrensutsättning, likabehandling och efterannonsering (t.ex. hyreskontrakt, markupplåtelser, försäljning av mark)?

Se ovan

Vad tror du behövs för att minska korruption?

Tror inte på rutiner och riktlinjer - det måste såklart finnas, men även om man har superbra sådana så gör folk fel ändå. Går inte att utbilda bort problemet - snarare dialog och prata om det utifrån etik och moral.

Vi inspireras av Statskontorets arbete med förvaltningskultur! Man behöver förstå att det är något annat att jobba offentligt, oavsett vad man gör, oavsett om man är undersköterska eller chef. Policydokument behövs, uppföljning mm - men det som verkligen krävs är en kultur.

Plocka bort rationaliseringarna! Vi utgår från "Bedägeritriangeln = motiv, tillfälle, rationalisering". Där rationaliseringen handlar om att rättfärdiga för sig själv varför man håller på. Det kan ofta vara något i stil med "alla andra

gör det också" eller "det drabbar ingen fattig". Men vi behöver ha en tydlighet från kommunens sida att det faktiskt inte alls är något vi sysslar med, de flesta gör det inte - vi behöver förmedla att det inte är okej.

Varför skulle fler regler funka här, när det inte funkar på annat? Reglerna är bra att ha när det skiter sig, som bevis eller i en argumentation. Men det viktiga är kulturen!

Har du förslag på förbättringar som kan göras?

Den statliga värdegrunden behöver förtydligas för alla som jobbar offentligt! Spelar ingen roll om man jobbar i Kiruna eller Malmö.

förvaltningskultur.se är toppen - den borde kunna användas av fler, den är riktad mot kvalificerade tjänster idag, men vi behöver case o dilemman som passar för den kommunala nivån. Bakgrundskontroller förebyggande är en viktig fråga. Vi trodde ju att vi skulle få bättre möjligheter vid utredningen som kom i oktober/november. Charlotte Svensson var utredare.

Södertälje fick kritik från JO för att de gjorde kontroller vid rekryteringar - som ledde till en snabbutredning om vad kommunerna kunde göra för kontroller. Men vi är besvikna på att kommunerna inte fick mer möjligheter att göra kontroller. Det finns exempel på där personal som jobbar på kommunen finns med på en narkotika-swishlista. Kommunerna ha små möjligheter att förebygga att fel personer kommer in i organisationen när man inte får göra en formell kontroll. Man bygger in "möjliggörare" i organisationen som man inte vill ha.

Intervju 4: Upphandlingschef, universitet i Svealand

Viktigaste:

- aldrig utsatt för korruption
- löpande information är viktigast för att minska korruption
- de använder frivilligt förhandsfråga i EU när de misstänker att det bara finns en leverantör

Vad är korruption?

Ur ett upphandlingsperspektiv – på ett olagligt sätt tilltvinga sig fördelar i en upphandling.

Har du hört om något exempel på korruption på din egen, eller någon annan, arbetsplats?

Läst i tidningen och så vidare såklart, men inte sett något själv. Sett att det förekommit på andra universitet. Vad jag vet har jag aldrig varit utsatt för mutförsök eller korruptionsförsök under alla mina mer än 35 år. Men beroende

på hur det läggs fram kanske man kan nappa på det, och då går personen vidare.

Har du varit med om något som är i gråzonen?

Vi har blivit misstänkliggjorda för jäv, men det är svårt att bevisa att det verkligen förekommit. Det är vanligare än korruptionsanklagelser. Till exempel en upphandlings- situation om en leverantör haft fördelar, till exempel haft extra information så de kan lämna ett bättre anbud, eller att det finns kopplingar mellan den upphandlande och den som sedan får kontraktet. Ett annat exempel är att man har barn på samma skola, eller bor i samma område och så vidare. Ibland har jag tyckt att det kan ha legat något i jävsmisstankarna, men det har varit svårt att bevisa, och därför har det stannat vid misstankar.

För 10 år sedan var det en leverantör till ett annat universitet. Det var en leverantör som erbjöd resor till fotbollsmatcher – upphandlaren nappade på situationen och sedan blev de upptäckta.

Finns det någon del/process i er verksamhet som skulle kunna vara mer sårbar för korruption (och varför)?

Vi har uppdrag från hela universitetet, man vill ha hjälp med en upphandling, till exempel ett forskningsinstrument. Man har varit i kontakt med en leverantör, när man väl kommer till upphandlingen så "vet man redan vad man vill ha". Då måste upphandlings- avdelningen genomföra upphandlingen på ett så objektivt och transparent sätt som möjligt. Ibland finns det bara en leverantör. Då avgör man det genom att göra en frivillig förhandsfråga i hela EU, ungefär "Vi tror att det bara finns en leverantör, är det någon som har fler förslag?" Det ligger ute i 10 dagar. Så tar vi oss runt det hela för att slippa att det annars skulle bli misstankar om korruption.

Hur fungerar det med andra former av kontrakt eller överenskommelser som inte omfattas av upphandlingslagstiftningarnas regler om konkurrensutsättning, likabehandling och efterannonsering (t.ex. hyreskontrakt, markupplåtelser, försäljning av mark)?

Inte aktuellt för oss – snarare byggnadsavdelningen (Han mejlar förslag på namn).

Vad tror du behövs för att minska korruption?

Information, löpande information om vad som gäller. Vi har ett nytt projekt att ta fram utbildningsmaterial. Ibland har vi utländska forskare som inte alltid har koll på svensk lagstiftning om upphandling och jäv. Information brukar fungera – men det behöver komma regelbundet. Man byter ju personal också.

Jäv och korruption hamnar hos juridiska avdelningen – om det kommer en misstanke så kontakter jag juridiska avdelningen. Men det är ytterst ovanligt.

Har du förslag på förbättringar som kan göras?

Pass på den, har inga förslag.

Intervju 5: Privat leverantör av tjänster för upphandlingsledning Svealand

Viktigaste:

- Vanligare med vänskapskorruption än rena pengar/mutor i Sverige
 - Väsentligt bättre i Sverige idag än på 90-talet.
 - Man odlar en kultur av att inte balansera på gränsen, snarare att ha stor marginal.
 - I stora kontrakt finns det mkt att vinna på att sköta allt by the book - det är så pass lätt att överpröva, där vill man inte hamna – både dyrt och tar tid.
 - "onormalt lågt anbud" fungerar inte, det är tandlöst – behövs förbättringar här!
-

Vad är korruption?

Flera olika bottnar. Filosofiskt, varför finns upphandlingslagstiftningen ens? Någon har sagt att det var för att hantera italienska maffian. Mutor bestickning och så vidare tänker jag på först. Men kanske det vanligaste i Sverige snarare är vänskapskorruption, istället för pengar under bordet. Snedvridna förutsättningar vid upphandlingar till exempel, man tävlar inte på lika villkor.

Har du hört om något exempel på korruption på din egen, eller någon annan, arbetsplats?

Några exempel. I början av min karriär på 90-talet terracom – en herre upphandlade radiosändare från Italien, han ville alltid kontrollera leveransen själv – i lådorna fanns tydligen en stor mängd vin varje gång. Men det är ett exempel på rent konkret mutor/likn.

Vid ett jobb åt regionen om busstrafik – vi gjorde anbudspresentationer på ett hotell nere på stan, VD till en av leverantörerna säger på vägen ut "och ni får ju såklart ta av våra kanelbullar" Det var snällt tänkt – men inte smart eftersom anbudsteamet hamnar i en märklig situation. Istället blev det tvärnej! Man är ju väldigt noga med sånt där nu för tiden – verkligen blivit skillnad på senare år. Leverantörer är medvetna om det här idag.

Man försöker odla en kultur där man hellre är övernitisk än slapp. Väsentligt bättre i Sverige idag än på 90-talet. Man ska göra risk-analyser. I vissa branscher är det nog större risker, till exempel bygg o transport tror jag det förekommer mer korruption.

Vänskapskorruption – ett aktuellt exempel där vi var tvungna att akta oss noga var vid upphandling av drift kollektivtrafiken. Några i teamet var

bekanta privat med chefer på de olika fastighetsägarna som kunde lämna anbud. Då fick de absolut inte vara med i någon del av upphandlingen.

Bygga relationer – svårt när det gäller att man ska sälja konsulter. Var går gränsen att känna varandra och var man får en tjänst.

Man säger att det är korrupt i södra Europa – men här är det mer att man är extra schysst mot de man känner, och det är ju också korruption, det är mer så i Sverige. Har inget exempel på när det skett, men man har ju hört om när någon till exempel ska upphandla konsulter där kravspecifikationen är ställd så smalt så att det i princip bara är en person som kan lämna anbud.

Har du varit med om något som är i gråzonen?

Inga konkreta exempel. Vi har en kontinuerlig diskussion om vad som är okej. Ibland har man en diskussion mellan vad är lagligt och vad är etiskt? Själv har jag fokus på det etiska, det ska vara mycket marginal till vad som är etiskt fel.

Om jag är på beställarsidan, och hjälper till med upphandling av till exempel kollektivtrafik, ibland får vi frågor från leverantörer att jobba åt dom också – men det blir svårt eftersom man har kunskap om beställarens bakomliggande intressen och så vidare. För att vi ändå ska kunna leverera på båda sidor har vi ibland använt oss av 6 mån karenstid när man går emellan leverantör o beställare. Stora konsultbolag kan ju ibland ha sin egna personal på båda sidor av förhandlingsbordet – det blir ju lite klurigt, så går inte vi.

Ibland har man olika tolkningar av vad som är okej och inte okej. Men jag har själv varit förskonad. Man får se till att odla en kultur av att inte balansera på gränsen, snarare ha stor marginal. Det är så pass lätt att överpröva en upphandling också – och det vill man inte hamna i av många anledningar. Finns mycket att vinna på om man sköter sig enligt regelboken.

Ett annat förhållningssätt för att säkerställa att man inte hamnar i gråzonen. För att säkerställa att rätt anbud vinner så använder vissa en modell vid utvärdering av anbud där man håller isär pris och kvalitet. De som tittar på priset tittar bara på det, och de som tittar på kvalitet får aldrig se priset – då blir utvärderingarna av anbuderna mer korrekta. Funkar bra. Leverantörerna uppskattar det också.

Finns det någon del/process i er verksamhet som skulle kunna vara mer sårbar för korruption (och varför)

Trafikförvaltningen är kanske 20-25 upphandlare, de handlar upp allt från pennor och sudd till köra kollektivtrafiken i 10 år på 40 miljarder. De som är sårbara är nog de mindre upphandlingarna. De stora kontraktet är väldigt övervakade med media o politik, där vill man inte göra bort sig. Jag misstänker att det är mer korruption där det är mindre upphandlingar. Kanske man känner varandra till och med?

Storlek o bransch är troligtvis en större risk om jag skulle gissa. I vissa branscher är det större rotation på personal, då är det mer ordning, men större risk när folk är länge på ett jobb. Men det är mer mina spekulationer, jag vet inte att det är så.

Hur fungerar det med andra former av kontrakt eller överenskommelser som inte omfattas av upphandlingslagstiftningarnas regler om konkurrensutsättning, likabehandling och efterannonsering (t.ex. hyreskontrakt, markupplåtelser, försäljning av mark?)

Inget jag jobbar med.

Vad tror du behövs för att minska korruption?

Jag är stor vän av värderingsstyrda verksamheter, när det väl kommer ner till det så är det ju individer som utför olika handlingar. Man kan ha hur många regler som helst, men om man inte har en inre kompass eller medvetenhet om att göra rätt så spelar inget någon roll. Kontinuerlig diskussion kan göra att man kan överbrygga brister i lagstiftningen.

Rättspatos kanske det heter. Om den som är ledare sätter ribban så följer anställda efter tror jag. Odla en kultur är viktigt.

Man kan kanske ha lite koll på varandra också om man har en bra upphandlingsgrupp. Man kan hjälpas åt. Regelverket som sådant är väl bra.

Upphandlingsreglerna borde användas och inspirera den privata sektorn också. Vissa dagar är det jobbigt med mycket regler att hålla ordning på, men jag tycker faktiskt att det ger ett bra stöd.

Har du förslag på förbättringar som kan göras?

Osund prisdumpning – vissa leverantörers taktik är att gå in för lågt för att vinna avtalet, men så kommer de antingen inte leverera eller så kommer de vilja ha tilläggsavtal. Det blir inte så schysst mot de leverantörer som räknade rätt från början. Reglerna kring "onormalt lågt anbud" fungerar inte, det är tandlöst! Där hade man kunnat göra förbättringar. Där är lagstiftaren lite väl positiva mot leverantören. Vi vill ju inte att de ska gå back på ett visst uppdrag – går man inte plus så kommer man bara fuska senare.

Inställningen till upphandling – de har lite beröringsskräck, man kan träffa leverantören, ha infomöten m.m. förr var man för nära leverantörerna, men nu är man för rädd. Kanske behöver man en bra kultur om att det ska göras en bra affär?

Intervju 6: Inköpschef kommun, större stad i Svealand

Viktigaste:

- Kopplar det oftast mot större grejer, men man glömmar det lilla.
 - Vissa branscher är svårare, t.ex. byggbranschen och IT-branschen där det finns rörligheten mellan det offentliga o privata är svårare.
 - Började 2007 då kunde det komma biobiljetter eller chokladaskar - det gör det inte idag! Risk att de har förflyttat sig till välfärdskorruption o kriminalitet istället...
-

Vad är korruption?

Finns flera svar, men att någon ges eller skaffar sig fördelar på ett felaktigt sätt. Kopplar det oftast mot större grejer, men man glömmar det lilla. Vi kanske använder andra benämningar på det, svågerpolitik och så vidare, lokala politiker försöker gynna det lokala näringslivet till exempel (behöver inte vara korruption, men gränsar till det).

Har du hört om något exempel på korruption på din egen, eller någon annan, arbetsplats?

Har inte sett eller upplevt något konkret. Vi som jobbar med upphandling ser inte det, utan korruption sker mer utanför vårt synhåll. Men man läser om det i media. Vad är korruption och vad är ren avundsjuka?

Vår storlek gör att det finns mer distans - alla känner inte alla - mellan politiker, medborgarna, tjänstemän och leverantörer. Min känsla är att korruption är vanligare i en mindre organisation, upphandlaren sitter i samma korridor som kommunalrådet - det ökar risken. Kan vara indirekta påtryckningar, utan att det är avsikten eller "nu måste vi se till att den och den lokala leverantören vinner det här kontraktet".

I tidigare roller har det funnits situationer där politiker försöker påverka, men jag som upphandlare har då reagerat direkt "det här kommer jag aldrig göra" Mitt uppdrag är att genomföra politiken inom lagens ramar. Men vad ligger bakom att man blir tillsagd att göra något specifikt?

Ingen av mina medarbetare har signalerat att det skett någon form av påtryckningar. Snarare vänskapskorruption - inga gåvor eller transaktioner, snarare att någon känner någon privat där man hjälper någon att få ett visst uppdrag. Det har ju skett såklart. Vi försöker ha rutin för att informera om att man inte ska vara med i en viss upphandling om man har intresse i saken. "Vi vill vara fria från misstanke i det vi gör".

Har du varit med om något som är i gråzonen?

-

Finns det någon del/process i er verksamhet som skulle kunna vara mer sårbar för korruption (och varför)?

Vissa branscher är svårare, där det finns rörligheten mellan det offentliga o privata är svårare – till exempel byggbranschen. Projektledare är högre risk, speciellt risken för misstanke att det inte går rätt till. IT-branschen är historiskt högre risk, mycket bjudarrangemang har funnits. Men min erfarenhet säger att det har minskat. Men det förekommer fortfarande att man får frågor till exempel "heldag utbildning, lunch och sen är det hockey på kvällen".

Behövs utbildningen så står vi för kostnaden så kan personalen ändå gå. Men vet inte hur det går till ute i verksamheten.

Ibland fiskar företag efter ny arbetskraft på ett inte så schysst sätt. Ibland blandar folk ihop vad som är privat och vad man gör i tjänsten.

Bygglov, alkoholtillstånd med mera är det större risk för vänskapskorruption eller mutor, men det ligger utanför vad jag kommer i kontakt med.

Började 2007, men det har skett en förändring, då kunde det komma biobiljetter eller chokladaskar till mig som enskild handläggare - det gör det inte idag! Har verkligen minskat för att man vet att upphandlarna har koll. Men de har förflyttat sig till välfärdskorruption o kriminalitet istället.

Konsulttjänster - några hundratusen, som direktupphandlas. Hur vet man att den där leverantören är den bästa? Där finns risk för vänskapskorruption - vi kan inte granska eller bevisa hur man gjort urvalet.

Hur fungerar det med andra former av kontrakt eller överenskommelser som inte omfattas av upphandlingslagstiftningarnas regler om konkurrensutsättning, likabehandling och efterannonsering (t.ex. hyreskontrakt, markupplåtelser, försäljning av mark?

-

Vad tror du behövs för att minska korruption?

Stärka professionen, desto mer uppmärksamhet inköpen får i en verksamhet desto mer medvetenhet skapas - behoven av upphandlarnas stöd ökar.

Desto starkare upphandlingsteam desto mindre risk.

Transparens, ta bort det personberoende - vad behöver egentligen en människa göra när det gäller bygglov till exempel? AI eller en robot/digitalisering/automatisering är en bra väg att gå. Risken är att buset tar andra vägar.

Har du förslag på förbättringar som kan göras?

Inget. Öppen data - desto mindre risk att folk ska ifrågasätta vad fakturor, med mera gått till. Om man som handläggare vet att allt kommer publiceras online så är man kanske mindre benägen att runda i kurvorna?

Intervju 7: Upphandlingsansvarig vid ett kommunalförbund i Svealand

Viktigaste:

- Framtagande av lathundar hade varit mycket värt.
 - De har upptäckt felaktigheter vid avtalsuppföljningar.
 - En tydlig ledning och konsekvenser är avgörande för att förhindra korruption.
-

Vad är korruption?

Nyttjande av en ställning. Eller att den som jobbar inom offentlig verksamhet missbrukar offentlig ställning för privat vinning - där någonstans. Det kan definieras på olika sätt. Men det handlar om att få fördelar.

Har du hört om något exempel på korruption på din egen, eller någon annan, arbetsplats?

Vi har påbörjat ett par utredningar där det finns misstankar, men det är smågrejer. Vi är certifierade ISO 9000. Där är korruption ju en fråga som är förekommande, nästan vid varje granskning av ISO. Korruption förekommer tyvärr. Men det har blivit tydligare nu för tiden vad som gäller.

Men vi har hört att en chef har fått en sommarstuga mot att säkra ett avtal till exempel.

Det vi har upptäckt hos oss, är vi väldigt tydliga mot. Och vi har kontinuerliga utbildningar om korruption inom de olika situationerna och avdelningarna. Hur ska vi arbeta mot korruption och jäv? Hellre kliva av en referensgrupp med mera om det är någon person med som man känner till. Det kan även vara att man blivit vän eller bekant med en konsult som man haft hos sig.

Förra året märkte vi att en kollega, som tagit initiativ till vissa upphandlingar, upphandlarens sons fotbollslag blev sponsrade av företaget som var aktuellt - då blev den tillsagd att det inte fungerar.

Vi har en aktiv ledning och HR-chef - det har gjort att vi kan vara tydliga gentemot verksamheten. Om vi är tydliga så har man bästa möjligheter att minimera korruption. Jag skulle vilja se den organisation som är 100 procent säkra att det inte förekommer korruption någonstans. Vi har även visselblåsarfunktioner som är viktiga.

Ett exempel vi hade en IT-drift upphandling. Leverantören ville bjuda hela projektgruppen på lunch, efter att kontraktet var tilldelat - men det sa vi nej till direkt. Då sa jag att det enda vi kan ta emot är en kopp kaffe från en automat, alla skrattade, men så jobbar vi.

Har du varit med om något som är i gråzonen?

Det är svårt. Till och med upphandlarna - vår verksamhet ingår i olika nätverk, vi är ett kommunförbund mellan 12 kommuner - inom yrket finns det olika uppfattningar om vad korruption är, och även mellan de olika kommunerna. En av kommunerna har sagt att det måste vara en tydlig gåva eller pengar för att vara korruption, men då sa vi att det kan vara andra saker också till exempel att man efter ett par år lärt känna leverantören - då är man färgad och mer positiv till den leverantören.

Vi har märkt att man kanske inte alltid ska jobba enligt olika kategorier - man behöver rotera. Folk blir färgade av sina leverantörer.

Någon säger också att det inte är korruption när vi blir bjudna på fika, men jag brukar säga att det räcker om det är någon som påverkar dig känslösamt så kan det vara gråzon.

Finns det någon del/process i er verksamhet som skulle kunna vara mer sårbar för korruption (och varför)?

Avtalsuppföljningsmöten - en punkt är att observera är relationen mellan beställaren o leverantören. Märker man att det är något som avviker här? Minsta lilla misstanke för vänskapsrelation eller små gåvor, att det skapats en känslomässig relation så tar vi ett separat möte, och så anmäler vi till närmaste chef. Om det inte fungerar så tar vi det till förbundsdirektören - och hon är väldigt hård. Det här gör vi för att undvika problem under avtalsperioden.

Vi har en avdelningschef hos oss som gärna ser att hans inköp sker hos en viss leverantör men då har den chefen blivit fråntagen uppgiften helt och hållet. Vi har tagit över så får han bara veta hur det blir. Vi märkte när vi utvärderade anbuden så hade han redan pratat med leverantören. "Vi vet ungefär hur tilldelningen kommer bli" hade leverantören sagt, det hade leverantören förankrat med den chefen. Vi beslutade att avbryta upphandlingen, och meddelade enhetschefen och förbundsdirektören. Chefen fick en tillsägelse, och det beslutades att alla hans upphandlingar tas över av förbundsordföranden. Nu för tiden drar sig cheferna ur direkt eftersom de inte vill hamna i samma situation. Jag har märkt att det framförallt rör sig om de som varit chefer under lång tid, chefen det handlade om hade suttit i 20 år. Det kan nog gälla alla - man behöver ha ögon utifrån när man jobbat länge på en och samma plats. Kanske är det mänskligt med korruption. Vart går egentligen gränsen? Kanske inte helt enkelt för alla beställarna alltid.

Hur fungerar det med andra former av kontrakt eller överenskommelser som inte omfattas av upphandlingslagstiftningarnas regler om konkurrensutsättning, likabehandling och efterannonsering (t.ex. hyreskontrakt, markupplåtelser, försäljning av mark?)

Inköp under 100 000 kronor - då ska man istället, enligt vår policy, göra en dokumentation av vad är behovet och vad har det resulterat i. De inköpen är väldigt få. Vår verksamhet är oftast direktupphandlingar eller vanlig upphandling.

Just nu går vi igenom hela avtalsregistret. Oavsett om det är upphandlat eller inte. Och allt har varit enligt lagstiftningen, men kanske ibland något avvikande från vår policy. Vi har inte upptäckt något när det kommer till relationer.

Visselblåsarfunktionen - det är anonymt, HR gör en utredning, och sen fattar man beslut om hur personen ska få sköta olika inköp.

Vad tror du behövs för att minska korruption?

Tydlighet. Korrekt information och utbildning. Och en tydlig konsekvens om man ändå gör det. Annars är det svårt att motarbeta det. Om verksamheten märker att någon gör fel gång på gång, så bildas en form av kultur av att det fungerar. Människor gillar ju gåvor, uppmärksamhet, sponsorer m.m. även om man vet att det är fel. Om det inte sker några åtgärder så kommer korruptionen fortsätta. Men måste vara ett gott föredöme. Vi ska inte ens ta en kopp kaffe - om det ens är i närheten så avbryter man hela upphandlingen istället. Ibland kollar vi personens privata ekonomi - då är man mer känslig för påverkan.

Har du förslag på förbättringar som kan göras?

Upphandlings regelverket har blivit tydligare o tydligare, på samma sätt så hade det behövts mer om handlingsplaner o information om korruption - det bör skickas till olika myndigheter och verksamheter som vi kan använda i våra introduktionsutbildningar. Vi behöver strukturerad information. Efter 2018 kom en ny lag om personuppgifts- biträdesavtal, som ska säkerställa att personuppgifter görs på rätt sätt. Men innan 2018 var det mkt olika typer av regler - SKR tog fram PUB-avtal, mallar, avtal m.m. - nu är det mycket lättare. Den första frågan nu för tiden är "kommer vi behöva använda oss av PUB- avtalet"? Det är mkt lättare nu när det finns mallar och information som vi kan använda oss av. 2021-2022 förtydligande av säkerhetsskyddslagen - också en förbättring för oss.

Framtagande av lathundar hade varit mycket värt.

Intervju 8: Hyresavtalschef vid universitet i Svealand

Viktigaste:

- inte varit med om något försök till korruption/gråzon på nuvarande arbetsplatsen
 - bra stöd av juridiska avdelningen om vi är osäkra vad som gäller i någon situation.
 - vet inte hur det går till ute i verksamheten, det vill säga ute på institutionerna när de gör inköp
 - Viktigaste är rutiner, regelbundna riskanalyser och kontroll av avtal i flera led (minst 2)
-

Vad är korruption?

Man får en fördel som man inte ska ha, till exempel om man är landshövding som tar sina egna vänner och så vidare. Att man inte följer spelreglerna. Det kan vara gråzon ibland såklart.

I vår roll - om någon vill hyra lokaler av universitetet skulle vi kunna ge dom en fördelaktig hyra (Men vi har alltid minst två som granskar innan vi skriver på). Det är nog den jag kommit närmast.

Har du hört om något exempel på korruption på din egen, eller någon annan, arbetsplats?

Inte när det gäller våra hyresavtal. Men har hört om ett annat universitet där man fick biljetter eller något sånt. Men har inte hört nått hos oss, tycker faktiskt vi är föredömliga. Men jag vet ju inte hur det fungerar ute i verksamheten, ute på institutionerna och så. Men det känns säkert hos oss centralt.

Har du varit med om något som är i gråzonen?

Nja, inte direkt. Jag kan tänka mig att det var svårt ibland till exempelvis under covid. Det var några restauranger som inte klarade sin beläggning - då vet jag att fastighetsägare gick in emellan. Vi gav till exempel halva hyran som förmån för att restaurangerna skulle klara sig. Det fattades beslut om det på respektive fastighetsbolag - det kändes inte schysst mot alla restauranger eftersom man behandlades olika. Hos oss skrev förvaltningsdirektören på för att vi skulle gå in med 50 procent från universitetets sida, och akademiska hus gick in med 50 procent - så där fick de hyresfritt under en period. Men alla fastighetsägare gjorde inte samma. Så där fick man väldigt olika behandling. Men det var ingen gråzon.

Vi har haft några fall där man skulle ha hyresavtal eller något annat billigare, men då tar vi kontakt med juridiska avdelningen.

Hade internrevision för några år sedan - då var det uppe vad man ska göra med folk som tidigare varit anställda hos universitetet men fortsatt vill nyttja

lokalerna. Där var det lite oklart förr i tiden, men det är mest hörsägen. Man sitter på två stolar när det kommer till forskning och utbildning och blir privat efter ett tag - då är det ju lite klurigt.

Vi är alltid minst två som kollar på avtalen. Om det är externa hyresgäster så är vi ofta fler som granskar.

Finns det någon del/process i er verksamhet som skulle kunna vara mer sårbar för korruption (och varför)?

Det finns föreningar som får hyra billigare - men då är det ett samarbete med universitetet.

Det är ju ingen som har kommit till mig och sagt att de vill ha en lägre hyra och att jag kan få en mellanskillnad eller så. Det är så många som kollar kontrakten innan de skrivs på, så det kommer aldrig gå. Har heller aldrig hört att något liknande skulle förekommit.

Enda grejerna jag stött på i mitt arbetsliv är två exempel:

Jag var transportchef en gång i tiden, då blev jag uppvaktad av en leverantör som erbjöd en dator i mellanskillnad men sa bara nej till erbjudandet. Efter ett tag kom det en leverans ändå, då var det två chefer över mig som ändå gick med på det. Ett annat jobb på regionen var det en som åkte dit för korruption, personen hade sagt "om du ska få det här jobbet ska du göra ett privat jobb åt mig också" men han åkte ju dit.

Därför är det ju så viktigt att det finns rutiner så att det är många som granskar. I alla fall centralt där vi jobbar. Men vet inte hur institutionerna gör ute i verksamheten.

Hur fungerar det med andra former av kontrakt eller överenskommelser som inte omfattas av upphandlingslagstiftningarnas regler om konkurrensutsättning, likabehandling och efterannonsering (till exempel hyreskontrakt, markupplåtelser, försäljning av mark?

-

Vad tror du behövs för att minska korruption?

Man behöver ta tag i det! Viktigt att det blir löpsedlar och att man följer upp internt och i media. Det är svårt att veta helt säkert. Respektive arbetsplats behöver göra regelbundna riskanalyser.

Har du förslag på förbättringar som kan göras?

Det är så långt borta från det jag gör, jag har ingen aning. De som är upphandlare sköter ju sitt jobb till 99.9 procent rätt, jag tror regelverket är bra. Det krävs ju att man ska hitta någon som kan tänka sig för att det ska bli korruption.

Dubbelkontroll - ingen skriver på avtal man själv tagit fram. Rutiner är viktigt.

Forskningsfusk - men det är svårt att hitta rutiner för. AI och sånt kan säkert ställa till det också.

Sammanfattning:

Vi har bra rutiner, flera tittar på avtalen. Verksamheten kontrollerar också. Jag har svårt att se att det skulle gå att göra någon ful-affär hos oss. Men på andra ställen finns det säkert en större risk.

Intervju 9: Upphandlingschef kommun i pendlingskommun nära storstad i Svealand

Viktigaste medskick:

- inte varit med om korruption under sina 30 år jobb med upphandling
 - varit utsatt för förtäckta hot/anonyma samtal/misskreditering skickat till sig själv och till kollegor eller familj.
 - de som försöker påverka vänder sig snarare mot den "svagaste länken" det vill säga verksamhetsansvariga/den som utför själva köpet, inte den professionella upphandlingsorganisationen
 - begränsa antalet personer ute i organisationen som får göra köp är det bästa sättet att minska korruption + utbildning/info till dessa.
-

Vad är korruption?

Det finns säkert en definition. Men det är väl att påverkas, och att låta sig påverkas, i sin yrkesutövning i en otillbörlig riktning. Givande o tagande av mutor. Otillbörlig påverkan, till och med hot som leder till ett korrupt beteende.

Hot är det jag har mest erfarenhet av själv. Som upphandlingschef är det jag som fattar besluten, och har varit utsatt för mer eller mindre förtäckta hot, eller nästintill hot i alla fall. Kanske är det inte något att polisanmäla, eller något som polisen skulle göra något åt oavsett. Men det görs som ett sätt att påverka. Har hört om att kollegor har blivit utsatta för det också. Har själv blivit utsatt för anonyma samtal, eller mejl/telefonsamtal till familj/ kollegor. Hot om rättsliga åtgärder (laga hot) misskreditera beslutsfattaren (mig), inte har förtroende för, (klagomål mot person inte i sak.) vänskapskorruption händer också.

Har du hört om något exempel på korruption på din egen, eller någon annan, arbetsplats?

*Nej, bara i andra eller tredje hand. Inte hört talas om något.
Nolltoleransgränserna har flyttats - det som förut ansågs okej umgänge med leverantörer är inte det idag.*

Lagstiftningen har ändrats så det kanske inte är så konstigt. Man måste träffa leverantörer

det ingår för att lära sig om utbudet, det är en nödvändig del av förberedelsefasen, men hur man gör det har ändrats de senaste 30 åren. Idag är det mer nolltolerans - förr kanske man gick ut och åt en bricklunch med leverantörer, men det gör man aldrig idag.

Det finns signaler och snack om frågor kopplat till otillbörlig påverkan som kan få samma resultat som regelrätt korruption som har kopplingar till gäng/organiserad brottslighet. Men det är mer signaler än att jag faktiskt sett/hört om att det sker.

Har du varit med om något som är i gråzonen?

Inte jag personligen, men jag har fått ett par anonyma samtal, och dom vet man ju aldrig riktigt vad det handlar om.

Men överlag så riktar sig de som vill påverka inte riktigt till de som jobbar professionellt med upphandling, då riktar man sig hellre till verksamheten, de som ska köpa saker, man riktar in sig på de lägre nivåerna, den "svagaste länken". De som sköter upphandlingar professionellt håller man sig korrekt mot. Den uppfattningen stämmer nog med de case som blivit uppmärksammade de senaste åren i media och så vidare. Det är snarare verksamhetsföreträdare som åker dit på det - kan inte påminna mig att det är någon professionell upphandlare som uppmärksammas som korrupt under mina 30 år. Det enda exempel som jag hört om är i samband med upphandling av kollektivtrafik i länet - men osäker, kanske fanns en knytning till korruption.

Dom som gör köp ute i verksamheten har inte samma professionella utbildning, kunskap och erfarenhet - därför är det lättare att påverka dessa.

Finns det någon del/process i er verksamhet som skulle kunna vara mer sårbar för korruption (och varför)?

När ramavtalet är tecknat så är det de som gör själva köpen som är utsatta,

När man tränger undan kriminella i andra sammanhang kan det eventuellt finnas en risk att dessa aktörer övergår till att försöka påverka den som fattar formella beslut om inköp i offentlig sektor. Men följer man LOU så bör man vara rätt skyddad. Det är positivt att den som fattar beslutet om kontraktet inte är den som gör själva köpet - beslut i flera steg gör processen mindre intressant för korruption, det blir mer komplicerat.

Hur fungerar det med andra former av kontrakt eller överenskommelser som inte omfattas av upphandlingslagstiftningarnas regler om konkurrensutsättning, likabehandling och efterannonsering, (t.ex. hyreskontrakt, markupplåtelser, försäljning av mark?)

Det är inte något jag direkt har erfarenhet av. Vi hjälper SBF att rigga processerna med upplåtelse av mark, eftersom de är måna om att det ska gå rätt till. Det ligger rätt nära området för LOU. Men har inte hört om någon form av korruption där heller, de är måna om att de får hjälp av upphandling.

Vad tror du behövs för att minska korruption?

De som är mest utsatta, det vill säga de som arbetar verksamhetsnära med köpen behöver mer info och mer utbildning kring upphandlingsregelverket och korruption. Kanske borde inte alla få göra beställningar - bara de som är utbildade bör få fatta dessa beslut. Man bör begränsa skaran som får göra köp!

Otillbörlig påverkan pratas det om i branschen – till exempel upphandlingar av HVB, men inte hört om något exempel på korruption kring ämnet. Det är inte vi som utsätts för påverkan, snarare den svagaste länken det vill säga ute i verksamheten.

Intervju 10: Affärsområdeschef privat leverantör inom kollektivtrafik

Medskick:

- inte varit med om korruptbeteende eller gråzon
 - främsta svagheten är att folk byter jobb mellan det privata och det offentliga
-

Vad är korruption?

Som jag uppfattar det beskriver det en situation där, den offentliga verksamheten på något sätt påverkas av aktörer som inte är en del av den offentliga verksamheten genom till exempel finansiella fördelar eller påverkan. Det är svårt (att beskriva). Oftast genom att påverka specifika individer, inte organisationen som sådan, utan specifika tjänstemän. Syftet är att få en fördel - specifika personer sitter på en specifik makt, pengar eller så, och den som påverkas kan få pengar, ett kontrakt eller karriärmöjlighet.

Har du hört om något exempel på korruption på din egen, eller någon annan, arbetsplats?

Nej, det kan jag inte påstå.

Har du varit med om något som är i gråzonen?

Nej. Jag vet ju att inom vissa områden, där finns en etablerad grej där man bjuder tjänstemän på resor och sånt, men tjänstemännen är ofta väldigt måna om att betala för sig. Men jag kan ändå bli tveksam ibland till upplägget - men jag tror det sköts helt korrekt. Alla jag har kontakt med är måna om att allt sköts korrekt. Vi jobbar framförallt mot regioner eftersom vi jobbar inom kollektivtrafik.

Finns det någon del/process i er verksamhet som skulle kunna vara mer sårbar för korruption (och varför)?

Den främsta svagheten är att folk byter jobb mellan det privata och det offentliga. Där finns det ju absolut möjlighet att kanske få ett fint jobb på andra sidan. Men det är svårt att stoppa. Men där ser jag kanske en viss risk att man kanske har gjort något för att gynna en specifik aktör. till exempel det är vanligt att man först jobbar inom en leverantör, och sedan jobbar inom regionen och sen byter tillbaka. Och såklart har man alla tidigare kompisarna kvar när man bryter sida, det blir lättare att samarbeta och så vidare. Men det är inget att säga något om eftersom det är svårt att sätta fingret på att folk kanske gör andra bedömningar när det gäller specifika leverantörer där man tidigare jobbat, eller kanske också kommer att jobba igen.

Hur fungerar det med andra former av kontrakt eller överenskommelser som inte omfattas av upphandlingslagstiftningarnas regler om konkurrensutsättning, likabehandling och efterannonsering (t.ex. hyreskontrakt, markupplåtelser, försäljning av mark)?

Inte koll på det.

Vad tror du behövs för att minska korruption?

Jag tycker inte att det är ett jätteproblem. Där jag är verksam har man bra koll, man är väldigt strikt. Jag vet inte vad man skulle kunna göra ytterligare. Det som kanske kan vara är tjänstemän, politiker som byter sida - så sitter de i styrelser eller andra ledande befattningar - där finns en problematik. Jag vet inte om man skulle reglera det, det där att ta vissa roller efter att man haft vissa positioner - att man helt enkelt inte får byta under en viss period. Men det är kanske krångligt. Men där finns en problematik. Det är svårt att spåra när folk byter sida, jag tänker på till exempel inom Karolinska. Så kan det ju i princip vara hos oss också.

Har du förslag på förbättringar som kan göras?

Transparens om kring vem som gör vad, var tjänstemän tar vägen när de slutar. Nästa steg - hur ska man sätta begränsningar? Men i första hand behöver man mer info om hur folk rör sig mellan det offentliga och privata.

Ovanstående intervjuundersökning ska självfallet sammanfattas och analyseras. Redan nu går det att notera vissa saker som sticker ut.

Upphandling inom hälso- och sjukvårdsområdet synes vara mycket problematiskt och där risken för korruption är stor. Experterna har stort inflytande men kan också ha privatekonomiska intressen som kan påverka. Flera pekar också på problematiken med bisysslor vilket är något som hanteras väldigt olika av offentliga arbetsgivare. Systemet med regelverket kring förtroendeskadliga bisysslor är sårbart då det bygger på att arbetsgivaren granskar och agerar. Om arbetsgivaren inte vill eller orkar så kan en förtroendeskadlig bisyssla fortgå.

Referenser

- Europeiska kommissionen. (2024). *Flash Eurobarometer 543 - Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.
- Europeiska kommissionen. (2024). *Special Eurobarometer 548 - Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2024*.
- Holm, B. (2025, 02 11). *Sverige mer korrupt än grannarna*. Retrieved from Svenska Dagbladet: <https://www.svd.se/a/63exK3/sverige-alltmer-korrupt-samre-an-grannarna>
- Institutet mot mutor. (2025, 03 12). *Pandemin ökar korruptionen i bygg*. Retrieved from <https://www.institutetmotmutor.se/news/pandemin-okar-korruptionen-i-bygg/>
- Internationella Valutafonden. (2025, 03 12). *Governance and anti-corruption*. Retrieved from www.imf.org/en/Topics/governance-and-anti-corruption
- Konkurrensverket. (2013). *Rapport 2013:6; Osund Konkurrens i offentlig upphandling*. Stockholm.
- Konkurrensverket. (2017). *Rapport 2017:1; Mellanhänder i offentlig upphandling*. Stockholm.
- Konkurrensverket. (2020). *Rapport 2020:1; Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*. Stockholm.
- Levinsson, E. (2025, 02 11). *SVT Nyheter*. Retrieved from Transparency International: Sveriges korruption ökar - igen: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/transparency-international-sveriges-korruption-okar-igen>
- Mutansvarskommittén. (1974). *SOU 1974:34 - Mut- och bestickningsansvaret*. Statens offentliga utredningar.
- Prop. 1993/94:65. En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.* (1994).
- Prop. 2011/12:79. En reformerad mutbrottslagstiftning.* (2011).
- Prop. 2016/17:180. En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag.* (2017).
- PWC. (2019). *Granskning - upphandling av grävmaskinsarbeten - Sunne kommun*.
- Sjölin, M. (2014). Vad är korruption? Om korruption och politisk etik. In M. Sjölin, S. Andersson, A. Bergh, & G. Erlingsson, *Korruption, maktmissbruk och legitimitet* (2a ed.). Lund: Studentlitteratur.
- SOU 2000:80 - Offentligt anställdas bisysslor.* (2000). Statens offentliga utredningar.
- Teorell, J. (2014). Att mäta korruption. In S. Andersson, A. Bergh, G. Erlingsson, & M. Sjölin, *Korruption, maktmissbruk och legitimitet* (2a ed.). Lund: Studentlitteratur.
- Transparency International. (2024). *Corruptions Perceptions Index 2024*.

Upphandlingsmyndigheten. (2025, 03 11). *Om Offentlig Upphandling*. Retrieved from <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-offentlig-upphandling/>, 2025-03-11

Westergren, C. (2013). *Uppdragsforskningsrapport 2013:3; Korruptionsdomar och offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket.



Ringvägen 100
118 60 Stockholm
08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se