



Karteller och korrupktion

Otillåten påverkan mot offentlig upphandling

Karteller och korruption

– Otillåten påverkan mot offentlig upphandling

Rapport 2010:9

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

ISSN 1100-6676

© Brottsförebyggande rådet 2010

Författare: Jonas Norin Östin, Olle Nygårds, Hans Sjögren, Helen Forslind, Lars Korsell

Omslagillustrationer: Jan Romare

Layout: Ylva Hellström

Produktion: Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm

Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan laddas ner från Brå:s webbplats www.bra.se

Innehåll

Förord	5
Slutsatser och sammanfattning.....	7
Det fingerade exemplet Inge Frisk.....	12
1 Inledning.....	14
Syfte och frågeställningar.....	15
Metod	15
2 Bakgrund.....	17
Vad är offentlig upphandling?	17
3 Vad säger litteraturen?.....	21
Lagstiftning skapar förutsebarhet	21
Korruption vid upphandling	23
4 Orsaker, aktörer och vad de gör	28
Orsaker till korruption och karteller.....	28
Aktörer och yrken vid korruption och karteller	31
Metoder för korruption och karteller	38
Branscher för korruption och karteller	42
5 Risker i upphandlingsprocessen; steg för steg.....	47
Före upphandlingen.....	48
Planeringsfasen	50
Annonsering	51
I upphandlingsfasen.....	52
Avtalsperioden.....	53
Efter upphandlingen	55
6 Diskussion om motåtgärder	56
Referenser	58

Förord

I flera studier har Brottsförebyggande rådet (Brå) undersökt otillåten påverkan riktad framför allt mot myndighetspersoner.¹ Genom trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption kan poliser, tullare, åklagare och andra yrkesgrupper förmås att titta åt andra hållet, agera i viss riktning eller läcka information. Otillåten påverkan kan också gälla vittnen och brottsoffer. Det gäller då att få vittnen att plötsligt ”glömma” allt de sett eller lämna felaktiga uppgifter till myndigheterna.

Den här rapporten handlar om otillåten påverkan på ett annat område än myndighetsutövning och rättsprocess. I stället tar den sikte på den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster, det som kallas för offentlig upphandling. Det är denna upphandling som är föremål för otillåten påverkan.

Den ena formen av otillåten påverkan är karteller. Meningen är att konkurrens ska råda vid offentlig upphandling. Företag kan dock sätta konkurrensen åt sidan genom olagligt kartellsamarbete. Företagen kan dela upp marknaden mellan sig eller hålla upp prisnivån.

Den andra formen av otillåten påverkan är direkt riktad mot personer inom den offentliga sektorn som arbetar med upphandling. Då handlar det om korruption.

Kartellbildningar skapar ineffektivitet och välfärdsluster (Fear 2007). Detsamma gäller korruption som sätter marknaden ur spel. I ”Asfaltskartellen” hade ledande företag i anläggningsbranschen delat upp marknaden mellan sig gentemot Vägverket och kommuner. Genom domstolsbeslut fick företagen betala närmare 300 miljoner kronor i konkurrensskadeavgift. Ett ytterligare exempel är en känd korruptionsskandal som inträffade för ett par år sedan. Ett antal chefer inom Systembolaget lät sig mutas i syfte att exponera vissa företags produkter för att öka försäljningen av dessa.

Karteller och korruption vid offentlig upphandling är former av otillåten påverkan som handlar om stora ekonomiska värden som drabbar hela samhället. Det är ekonomisk brottslighet på hög nivå. Däremot saknar vi kunskap om omfattningen av problemen. Rapportens fokus är i stället risker. Meningen med den här rapporten av förstudiekaraktär är därför

¹ Brå 2005:18, Brå 2009, Brå 2009:7, Brå 2008:8, Brå 2009:13.

att lägga en grund för fortsatt forskning med fokus på att motverka karteller och korruption vid offentlig upphandling.

Rapporten är finansierad av Konkurrensverket. Initiativtagare till denna rapport är konsulten Hans Eisler, Transparency International. Rapporten är skriven av utredarna Olle Nygårds och Jonas Norin Östin vid Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet vid Brå, professor Hans Sjögren vid Linköpings universitet och Handelshögskolan i Stockholm, ek. dr Helen Forslind vid riksdagens utredningstjänst och enhetschef jur. dr Lars Korsell vid Brå. Professor Hans Sjögren och ek. dr Helen Forslind har även varit vetenskapliga granskare.

Tack till följande personer som ingått i en referensgrupp: avdelningschef Anne Vadasz-Nilsson, tf chefsekonom Arvid Fredenberg och föredragande Eva Jilkén vid Konkurrensverket, kammaråklagare Malin Palmgren och överåklagare Björn Blomqvist vid Riksenheten mot korruption, skattedirektör Per-Göran Blomgren vid Skatteverket, med ansvar för brottsförebyggande arbete inom ekobrott Lennart Berg vid Ekobrottsmyndigheten, med ansvar för samordningsfunktionen för offentlig upphandling, Per Eskilsson vid Ekonomistyrningsverket, tekn. dr Thomas Taro Lennerfors samt kanslichef Torbjörn Lindhe vid Institutet Mot Mutor.

Tack också till ekonomen Pia Gabrielson Bergdahl vid Verksledningsstaben Konkurrensverket som har lämnat värdefulla synpunkter på manus.

Stockholm i april 2010

Jan Andersson
Generaldirektör

Lars Korsell
Enhetschef

Slutsatser och sammanfattning

Karteller och korruption; olika sidor av samma mynt

Stat, kommun och landsting är betydelsefulla köpare av allt från broar till kompresser. Många företag vill därför leverera. Otillåtna affärsmetoder är dock ett sätt för företag att göra ännu bättre affärer med den offentliga sektorn.

Företag kan gå samman och bilda en kartell för att dela upp marknaden mellan sig eller hålla priserna uppe. För att sådana otillåtna samarbeten ska vara möjliga krävs typiskt sett ganska få företag på marknaden. De som drabbas av karteller är i första hand den offentliga sektorn, det vill säga kollektivet skattebetalare, som får betala högre priser och därmed skatter än om fri konkurrens rådde.

En annan otillåten affärsmetod är korruption. Ett enskilt företag väljer att muta den eller de personer som svarar för inköpen eller har ett inflytande över dem. De skadelidande är främst de företag som går miste om att leverera till följd av illojal konkurrens.

I detta projekt betraktas karteller och korruption som olika sidor av samma mynt. Båda är otillåtna affärsmetoder för att påverka offentlig upphandling. Idag behandlas dock karteller respektive korruption var för sig. Om myndigheter och andra aktörer såg det som ett gemensamt problemområde borde förutsättningarna öka att förebygga, upptäcka och utreda fler överträdelser. Framtida forskningsprojekt borde också vinna på ett sådant synsätt.

Skillnad på olagligt och brottsligt

Enligt konkurrenslagen är karteller förbjudna. Karteller är därför olagliga, men inte brottsliga. I stället för straff som fängelse eller böter kan administrativa sanktioner dömas ut. Bestickning och mutor är dock brottsligt. Det är straffbara gärningar som regleras i brottsbalken.

Det är Konkurrensverket som utreder karteller. Bestickning och mutor är däremot frågor för polis och åklagare. Som nyss nämnts har dock karteller och korruption mot den offentliga upphandlingen mycket gemensamt. Denna rapportens huvudbudskap är att placera karteller och korruption bredvid varandra som otillåtna affärsmetoder.

Ett rimligt antagande är att den splittrade myndighetsstrukturen försvårar att lagöverträdelserna upptäcks och utreds. Förmodligen har Konkursverket i egenskap av expertmyndighet bättre förutsättningar att komma karteller på spåren jämfört med rättsväsendet som saknar egna funktioner att upptäcka korruption. Däremot finns inom Åklagarmyndigheten Riksenheten mot korruption som driver rättsprocesser. Men det är inte samma sak som att upptäcka korruption. Ett framtida forskningsprojekt kunde därför inrikta sig på myndigheternas insatser, framför allt med att upptäcka och utreda otillåtna affärsmetoder.

Stort kunskapsbehov

Ofta är det fattiga länder som pekas ut när korruption kommer på tal. Men Søreide (2007) menar att förhållandet mellan korruption och BNP inte alls är lika starkt då det handlar om korruption vid anbudsförfarande. Risken för mer traditionell affärskorruption är snarare beroende av andra faktorer som bransch, teknisk och finansiell komplexitet, storleken på kontraktet, anbudsprocedur, brådska i processen och affärskulturer. Kanske är risken för korruption större än den gängse svenska bilden ger vid handen?

I en undersökning rankar svenska företag korruption som det tredje vanligaste brottet inom den bransch och på den marknad som företaget själv verkar (ÖhrlingsPriceWaterHouseCoopers 2007).

I denna undersökning, som bygger på 28 intervjuer med initierade personer, är riskerna för korruption och karteller en realitet. Slutsatsen är därför att vi behöver ta korruption och karteller vid offentlig upphandling på stort allvar. Särskilt stor är kunskapsbristen om karteller, en otillåten affärsmetod som är särskilt svårupptäckt. Även om karteller i Sverige inte utgör brott i formell straffrättslig mening, är det överträdelser mot konkurrensbestämmelser som på ett internationellt plan tillhör den ekonomiska brottslighetens kärnområde.

Riskbranscher

De branscher som av intervjupersonerna pekas ut som riskzoner för karteller och korruption är bygg- och anläggning, läkemedel, IT, medicinteknisk utrustning, transport, städ, resor, kontorsmaterial, livsmedel och tvätterier.

Komplexa orsaker

Girighet och direkt vinning anges ofta som motiv bakom otillåtna affärsmetoder och ekonomisk brottslighet. Verkligheten är dock mer komplicerad. Förhållandevis "legitima" drivkrafter kan förklara åtskilliga överträdelser (Engdahl 2005). Det är goda avsikter som att rädda ett företag från konkurs och slå vakt om de anställdas trygghet. Denna undersökning bekräftar bilden av goda intentioner bakom vissa överträdelser.

Lugn och ro, trygghet och god framförhållning är därför ord som används i samband med karteller och korruption. Men det gäller givetvis inte för de företag som blir utkonkurrerade till följd av de otillåtna affärsmetoderna eller deras anställda som blir utan jobb. Lika lite gäller det de skattebetalarna som får betala för mycket för kanske sämre produkter eller tjänster.

Eftersom ”goda skäl” till olagliga affärsmetoder görs gällande finns en risk för att branschorganisationer och andra sammanslutningar för branschfolk kan utgöra mötesplatser för kartellsamarbeten.

Ju fler karteller och korrptionsaffärer som avslöjas och sanktioner som döms ut desto mer uppmärksamhet kommer problemet med otillåtna affärsmetoder att få. Med uppmärksamheten följer också svårigheten att sätta likhetstecken med de positivt värdeladdade orden och de otillåtna metoderna.

Kartläggning och påtryckning

Intervjupersoner menar att lobbyister får en allt större betydelse vid upphandling. En metod är att kartlägga de personer som fattar beslut eller kan påverka upphandlingen. Det kan till och med påminna om sökfasen inför värvning av en spion. En upphandlare med stora skulder kan vara ett sårbart mål för korrption. Upphandlare kan också smutskastas. Syftet är att skrämmas eller att få upphandlaren utbytt. Även kartellsamarbeten kan föra tankarna till agentromaner, med hemliga möten på hotell och flygplatser samt krypterade telefoner.

Upphandlingskonsulter hjälper upphandlarna med att göra behovsanalys, ta fram förfrågningsunderlag och samla in och värdera information. Genom sin kompetens kan de få ett stort inflytande på upphandlingen och är därmed i riskzonen för att utsättas för korrption. Deras kompetens gör också att de likt ”spindeln i nätet” kan medverka till att sy ihop karteller.

Lobbyister, upphandlingskonsulter, branschorganisationer och föreningar utgör därmed intressanta mellanhänder för vidare forskning.

Även hårda tag vid karteller

Karteller är inte enbart frivilliga sammansvärjningar. Företag kan ”tvingas” in i karteller eller åtminstone gå kartellers ärenden genom att inte lägga anbud. Inom kartellen kan det också förekomma hårda tag för att få alla att vara lojala.

Även om straff som hot om prisdumpning förekommer mot enskilda medlemmar i en kartell synes utvecklingen gå mer mot ”small talk”. Moderna kartellmedlemmar är praktiska och vill bara att kartellen ska fungera.

I branscher med få leverantörer kan företagen även sätta press på den offentliga sektorn genom att ”tvinga” fram för dem fördelaktiga förfrågningsunderlag. Alternativet kan vara att inget företag lämnar anbud.

Beställarna kanske viktigare än upphandlarna?

Det är upphandlarna som svarar för den offentliga sektorns inköp. Denna yrkesgrupp befinner sig därför i riskzonen för att utsättas för otillåten påverkan. En tidigare genomgång av ärendena hos Riksenheten mot korrption visade dock att korrption inte enbart riktas mot den formelle beslutsfattaren (Brå 2007:21). Det är också intressant att försöka korrumpna de personer som har inflytande över den process som leder fram till beslutet. På liknande sätt lyfter denna undersökning fram beställarna som måltavla för påverkan. Det är beställarna som genom sitt kunskapsövertag kan styra underlag och behovsanalys i önskvärd riktning.

Åtgärder mot korruption liksom framtida forskningsprojekt bör därför i högre grad fokusera de processer som föregår beslut om upphandling.

Tjänar in på gungorna vad de förlorar på karusellerna

En diffus grupp i riskzonen för korruption är projektledare med befogenhet att ansvara för inköp. En korrumberad projektledare kan liksom en beställare se till att för huvudmannen ofördelaktiga tilläggsarbeten görs.

Staten tecknar ramavtal med leverantörer, avtal som andra myndigheter sedan kan avropa. Även ramavtal innebär en korruptionsrisk genom att få ifrågasätter de inköp som görs med stöd av centrala ramavtal.

Direktupphandling

Den mest uppenbara risken för korruption, vänskapskorruption och att gynna de lokala företagen är direktupphandling. En form av upphandling som gäller mindre värde och där anbud inte krävs in utan inköpet görs direkt. Förtroendevalda och tjänstemän kan röra sig i kretsar med "golf, segelbåtsturer och fjällstugor" som riskerar att påverka kommande upphandlingar.

Höj upphandlingens och upphandlarnas status

Inom den offentliga sektorn tillhör upphandling knappast kärnverksamheten. Det är mycket annat som är viktigare och får uppmärksamhet. Upphandlare känner sig därför inte sedda, menar intervjupersoner och pekar på att det kan vara en korruptionsrisk. För lite uppskattning i ord och pengar kan leda till att upphandlare kompenserar på annat sätt eller inte reagerar på tecken på karteller.

Om upphandling ges högre prioritet inom den upphandlande myndigheten kommer också upphandlingarna att göras bättre, vilket medför att karteller kan upptäckas i högre grad och att motståndskraften mot korruption ökar.

Kompetens och utbildning

Ett uppmärksammat fall i USA om karteller inom elförsörjningen som gått till historien om kända ekobrott bidrog till omfattande utbildningsinsatser om gällande rätt (Geis 1967). Denna undersökning visar också på att det finns bristande kunskap om var gränserna går för otillåtna samarbeten och när förmåner övergår i mutor (jfr Brå 2007:21). Information bör därför vara ett effektivt medel mot de mindre uppsåtliga fallen av otillåtna affärsmetoder.

Nyss betonades beställarnas roll vid offentlig upphandling och en förebyggande insats är därför att öka beställarnas kunskap om marknaden och produkterna i syfte att både upptäcka karteller och stå emot korruption.

Minska skall-krav och öka bör-krav

Med skall-krav avses sådana krav som ställs i upphandlingen och som måste vara uppfyllda för att ett anbud ska kunna utvärderas. Dessa krav behöver inte alltid vara sakligt motiverade utan kan ställas av gammal

vana eller styras av bekvämlighet för att hålla fast vid samma leverantör. För många ”hårda” skall-krav innebär dock att leverantörer stängs ute. Minskad konkurrens ökar risken för karteller. Intervjupersoner menar till och med att den offentliga sektorn ”förstört” marknaden med upphandlingar med alltför omfattande skall-krav och därmed skapat oligopol.

En förebyggande metod är därför att minska på skall-kraven och öka bör-kraven. På det sättet kan fler företag vara med och konkurrera och inte behöva slås ut direkt på grund av formella skäl. Genom att annonsera i lokalpress och inte enbart i de särskilda databaserna för upphandling ökar också antalet potentiella anbudsgivare.

Förstudie med risker i fokus

Rapporten är en förstudie som bygger på ett begränsat antal intervjuer. Undersökningen gör därför inte anspråk på att ge generella svar på många frågor, utan snarare att ställa frågor inför kommande fördjupningar. Det är risker för korruption och karteller som är i fokus, inte en undersökning om faktiska fall.

Det är omöjligt att uttala sig om problemens omfattning, men med tanke på vilka belopp som den offentliga upphandlingen omsätter kan ett mindre antal fall innebära stora pengar.

Det fingerade exemplet Inge Frisk

Inge Frisk låter sig korrumpas: Inge Frisk har länge arbetat som läkare inom landstinget. Efter alla år har han stor erfarenhet av både patientkontakt och avancerade operationer. Inge känner sina produkter väl och är mån om att leverantören ska fortsätta att tillhandahålla de produkter Inge dagligen använder i sitt arbete. Inge är nöjd med leverantören som han genom åren har utvecklat en nära vänskap med.

Inför den kommande upphandlingen av nya produkter är Inge inte orolig. "Det blir väl samma som vanligt", tänker han. Ingalunda! Plötsligt visar det sig att det kommit en konkurrent till Inges vänners företag, tillika nuvarande leverantör. Inge känner att han inte vill ha med konkurrenten att göra trots att de lagt det affärsmässigt bästa budet i upphandlingen. Inge kan dessutom inte välja den nya konkurrenten som leverantör eftersom den nuvarande har lovat att bjuda Inge på en läkarkonferens till Madrid. "Man vill ju inte missa en gratisresa", tänker Inge och låter även fru och barn bjudas på resan.

Dagen kommer då det formellt ska väljas ny leverantör. Eftersom Inge är en erfaren läkare inser han vilken utvecklingspotential de nya produkterna har som den nya leverantören kan erbjuda. Trots detta ser Inge till att sjukhuset ska inhandla, som han uttrycker det "de gamla beprövade produkterna". Han vill ju även gynna sina vänners företag. Men ryktet går om den förtäckta semester- och familjeresan till Spanien. Sjukhusledningen fattar misstanke om korrupcion. Utredningen visar att Inge åsidosatt sjukhusledningens förtroende för personlig vinning. Han blir således dömd för mutbrott.

Inge Frisk går in i en kartell: Åter till Inge Frisk, som nu lärt sig att korrupcion inte lönar sig. Inge har som nämnts stor erfarenhet från läkaryrket. Han har dessutom alltid varit mycket intresserad av teknik, inte minst av den som kan användas inom sjukvården. Inge och några av hans kollegor har till och med ett litet företag där de försöker utveckla och distribuera nya tekniska innovationer till vården.

Inge är hängiven sin profession. Företaget går också ganska bra. Inge och hans kollegor har utvecklat effektiva, tekniska hjälpmedel som i princip är redo för leverans. Det som nu fattas är bara ett lämpligt namn på den nya produktserien.

Inge står i valet mellan att utveckla sina produkter, som kommer att ta mycket tid i anspråk, eller att fortsätta att arbeta som läkare. Inge vet att hans företag har en konkurrenskraftig produkt. Inge vet även att konkurrensen på marknaden är hård och för att lyckas fullt ut måste han ge upp sitt arbete som läkare.

Även konkurrenterna har fått nys om Inges nya produktserie. Inför kommande upphandling får Inge ett förslag från en konkurrerande firma. Förslaget går ut på att Inge och hans företag tar ut samma pris för sina produkter som konkurrenten. På så sätt behöver Inge inte ge upp sitt arbete som läkare och ägna sig åt vad han uppfattar som tråkig marknadsföring. Inges företag kan med gemensam prissättning sälja färre antal produkter och ändå få fart på affärerna. Konkurrenten kan även sälja sina produkter i lugn och ro trots att Inges produkter är bättre. Köparna är således ovetande om att de faktiskt får betala mer än

nödvändigt för en sämre produkt. Konkurrenten behöver inte bemöda sig med att förfina sina produkter samtidigt som Inge inte behöver anstränga sig med att lansera sina. Både Inge och konkurrenten vinner således på en gemensam prissättning i upphandlingen och all övrig försäljning.

Samarbetet mellan Inges företag och konkurrenten pågick fram tills en uppmärksam upphandlare avslöjade deras gemensamma prissättning i en upphandling. Avslöjandet föregicks även av att Inge och hans ”konkurrent” trots den gemensamma prissättningen inte kunde komma överens om vilka upphandlingar de sinsemellan skulle ”vinna”. Efter avslöjandet dömdes både Inge och konkurrenten till näringsförbud och konkurrensskadeavgift för att ha ingått avtal som syftar till att begränsa konkurrensen.

1 Inledning

Varje år köper den offentliga sektorn i Sverige in varor och tjänster för 500 miljarder kronor. Drygt en tredjedel av varje skattekrona går på det sättet tillbaka till näringslivet. Med belopp på den nivån är stat, kommun och landsting mycket attraktiva kunder för företag, inte bara i Sverige utan även i andra länder. Dessutom är den offentliga sektorn en stabil köpare och pålitlig betalare. Många företag strävar därför efter att leverera till den offentliga sektorn.

För att sälja till den offentliga sektorn konkurrerar företag med pris och kvalitet. Men även genom att använda otillåtna affärsmetoder. Det är om dessa metoder denna rapport handlar.

Ett företag som tillämpar otillåtna affärsmetoder kan göra på i princip två sätt. Flera företag kan bilda en *kartell* och träffa en otillåten överenskommelse om att samarbeta för att sätta konkurrensen åt sidan (Fear 2007). De kan exempelvis dela upp marknaden mellan sig. Företagen kan också bestämma till vilka priser varor och tjänster ska tillhandahållas. För att det ska vara praktiskt möjligt att bilda en kartell förutsätts att antalet företag inte är för många. Den offentliga sektorn måste också återkommande upphandla de varor och tjänster som kartellsamarbetet gäller.

Den andra otillåtna affärsmetoden är *korruption*. Ett enskilt företag kan försäkra sig om att få till stånd ett avtal genom att korrumpna en eller flera befattningshavare som har inflytande över upphandlingen. När muttor på detta sätt kommer in i bilden spelar det knappast någon roll om det är få eller många företag som konkurrerar. Det är ändå mutgivaren som tar hem spelet.

När företag träffar otillåtna överenskommelser om samarbete i en kartell skadar det i första hand konsumenterna, som får betala högre priser. Är köparen den offentliga sektorn utgör de drabbade konsumenterna alla vi skattebetalare.

I praktiken innebär korruption vid offentlig upphandling att en tjänsteman inom stat, kommun eller landsting får en muta för att en order ska gå till ett visst företag. Även här drabbas skattebetalarna i form av högre pris och kanske sämre kvalitet. Men de stora förlorarna är de företag som aldrig får någon chans att konkurrera när mutgivaren trängt sig före i kön.

Karteller och korruption handlar inte bara om ökade kostnader för det allmänna, ekonomisk brottslighet och att en ineffektiv ekonomi leder till minskat välstånd. Påverkas den offentliga upphandlingen av karteller eller

korruption försvinner skattebetalarnas pengar ner i privata fickor i takt med att allmänhetens förtroende för den offentliga sektorn urholkas. Att motverka karteller och korruption är därför ytterst att värna om ett demokratiskt samhälle. Det är karteller och korrupta förfaranden i samband med offentlig upphandling som vi nu ska titta närmare på.

Syfte och frågeställningar

Rapportens syfte är att identifiera *risker* för karteller och korruption i samband med offentlig upphandling. I klartext innebär det att ta fram ett slags riskkarta och på den visa vid vilka steg i en upphandling där det finns risk för otillåtna affärsmetoder. Bilden kompletteras med vilka aktörerna är, hur de agerar och varför. Riskkartan används för att diskutera övergripande förebyggande strategier.

Hittills har karteller och korruption närmast beskrivits som två skilda otillåtna affärsmetoder. Syftet med rapporten är även att lyfta fram hur karteller och korruption samspelar med varandra.

Rapporten är en förstudie. Detta innebär att undersökningen har en bred ansats. Den skrapar på ytan, för att i senare projekt göra det möjligt att gå djupare. Rapporten kan därför inte säga något om omfattningen av problemen. Men med tanke på vilken omfattning den offentliga upphandlingen innebär även små problem sammantaget stora summor. Som nyss nämnts är det riskerna som betonas.

Frågeställningarna är följande:

- Vilka är orsakerna till karteller och korruption vid offentlig upphandling?
- I vilka steg i upphandlingsprocessen finns risk för karteller och korruption?
- Vilka aktörer, yrken och branscher riskerar att involveras i karteller och korruption?
- Vilka likheter och skillnader finns mellan karteller och korruption?
- Vad kan på ett övergripande plan göras för att motverka karteller och korruption?

Metod

Det är svårt att undersöka karteller och korruption eftersom ingen av de inblandade parterna har något intresse av att uppgifterna kommer ut. Tvärtom lägger de ofta ned stor möda för att inte bli avslöjade (Clarke 1990). Därför är fokus i denna undersökning att identifiera var riskerna finns, inte var överträdelserna sker. Till stor del är de faktiska överträdelserna okända eftersom många otillåtna affärsmetoder inte har upptäckts, anmälts och utretts (Brå 2007:21, Korsell 2003).

Intervjuer har valts som en lämplig undersökningsmetod för att få fram uppgifter om risker. Ett antagande är att intervjupersoner som på ett eller annat sätt arbetar med offentlig upphandling lättare kan dela med sig av var riskerna ligger än att gå in på faktiska fall.

Undersökningsmaterialet består av 28 intervjuer med personer som har stor kunskap om offentlig upphandling och som därför bedöms ha insikt om problem med korruption och kartellbildning. Intervjupersonerna från olika sidor i upphandlingen har grupperats i fyra kategorier, som framgår av rutan nedan.

Kontrollerande och utredande myndigheter: Konkurrensverket, Skatteverket, Riksenheten mot korruption och Riksrevisionen (6 intervjuer).

Offentliga upphandlare: Statliga myndigheter, landsting och kommuner (11 intervjuer med upphandlingsansvariga, både storstad och glesbygd).

Företag: Bygg och anläggning, sjukvård, tvätterier, livsmedel, bevakning och IT (9 intervjuer med säljansvariga).

Näringslivets organisationer: Näringslivsorganisationer (2 intervjuer).

Varje intervju har pågått i omkring två timmar. Samtalen har ofta kretsat kring ett tiotal frågor som varit relevanta för intervjupersonen. Intervjuerna har inte gällt personuppgifter med koppling till brott. Minnesanteckningar har tagits, som intervjupersonen sedan fått del av. Samtliga intervjupersoner har utlovats anonymitet och det finns därför inga personuppgifter eller andra uppgifter i anteckningar eller utskrifter som riskerar att röja vilka de är.

Vid två tillfällen under projektets gång har seminarier genomförts med en referensgrupp.

2 Bakgrund

Vad är offentlig upphandling?

När offentliga organ köper in varor och tjänster är upphandlingen nästan alltid underkastad en rättslig reglering som brukar kallas för offentlig upphandling (Bergström 2002).² I praktiken innebär det att statliga förvaltningar, landsting och kommuner måste iaktta en rad regler för att säkerställa konkurrens och att den offentliga sektorns upphandlingar sker på affärsmässig grund. Den tämligen omfattande regleringen finns i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

Upphandlande enhet är den beteckning som används för den som gör upphandlingen oavsett om det sker i en statlig eller kommunal verksamhet.

Vad är korruption?

Det finns en rad definitioner av korruption, men kärnan är att ge och ta mutor (Brå 2007:21). Med muta avses en förmån som ges för att förmå mottagaren att göra något som denne inte borde göra (Leijonhufvud och Wennberg 2004). Mutgivarens brott är bestickning (brottsbalken, BrB 17:7) och muttagaren gör sig skyldig till mutbrott (BrB 20:2).

Man behöver inte ha gett en muta för att bestickning ska föreligga. Enbart att lova ut eller begära en muta är brottsligt (Leijonhufvud och Wennberg 2004). Ansvaret för att ta emot muta (mutbrott) omfattar alla arbetstagare inom privat och offentlig sektor, oavsett ställning, och därutöver en rad uppdragstagare. En muta ska komma ”utifrån” och den ska hota ett lojalitetsförhållande som en anställd eller uppdragstagare har till sin huvudman (Leijonhufvud och Wennberg 2004).

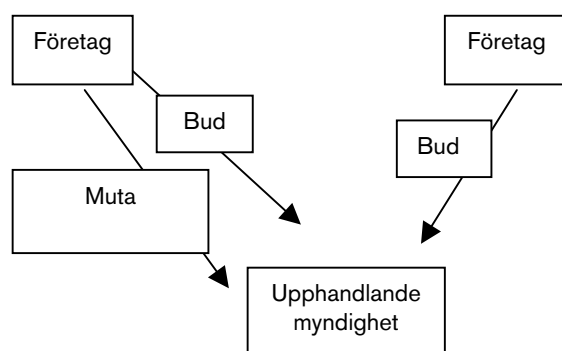
Korruption handlar om att missbruka en maktposition. Till skillnad från traditionell kriminalitet förknippas korruption med personer som vi förut-

² Med offentlig upphandling avses även de åtgärder som vidtas av ett upphandlande organ i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader (Pedersen 2008).

sätts kunna lita på och som har fått makt i syfte att de ska förvalta den på bästa sätt (Lambsdorff och Utku Teksoz 2002). Som nyss nämnts urholkas samhällets legitimitet om vi inte längre litar på dem som vi gett förtroende och makt.

Figuren nedan redovisar grunddragen hos korruption i samband med offentlig upphandling. Muta ges till en eller flera personer som har inflytande på upphandlingen.

Figur 1. Grunddragen hos korruption.



Vad är en kartell?

En kartell är en överenskommelse mellan annars konkurrerande företag om att avstå från konkurrens (Bergström 2002). Det finns olika typer av karteller: priskarteller, marknadsdelningar eller anbudskarteller. Priskartell innebär att det dominerande företaget sätter priset. Övriga företag följer sedan detta lägsta pris. Marknadsdelning innebär att företagen delar upp marknaden mellan sig och anbudskartell innebär att företagen gjort upp om anbudsgivningen i förväg, om lägsta budets storlek eller vilka som ska ge bud (Bergström 2002). I denna rapport fokuseras anbudskarteller.

Konkurrenslagen (2008:579), KL, förbjuder avtal mellan företag som syftar till att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på ett märkbart sätt (prop. 2007/08:135 s. 71). Syftet med lagen är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens (prop. 2007/08: 135 s. 67).

Den som bryter mot konkurrenslagens bestämmelser gör sig inte skyldig till brott, men överträdelser kan leda till en administrativ sanktion som kallas konkurrensskadeavgift. Även näringsförbud kan meddelas den som bryter mot bestämmelserna. Skälet till att överträdelserna inte är kriminaliserade är att lagstiftaren bedömt att straff enbart leder till att samarbetet mellan kartellmedlemmarna kan intensifieras. De personer inom företag som har kunskap om karteller kommer inte att berätta vad de vet om de riskerar att straffas.

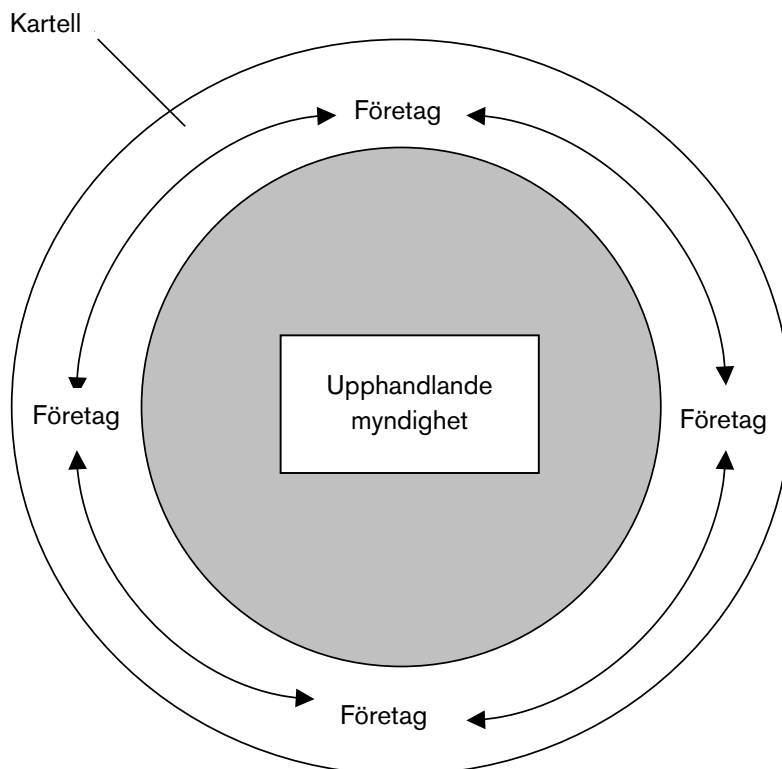
Det finns dock många samarbeten mellan företag som inte är karteller. Samarbetet övergår till en kartell först när konkurrensen sätts åt sidan, men det kan vara svårt att veta när ett legalt samarbete mellan företag övergår till ett olagligt (Fear 2007). En prövning måste därför ske utifrån den relevanta marknaden som dels tar sikte på produkterna (som är utbytbara och kan tillfredställa samma behov), dels är en geografisk marknad (prop. 2007/08:135 s.71, Nordell 2008).

Karteller är instabila till sin natur. De har en tendens att förr eller senare spricka, då någon av kartellmedlemmarna bryter den olagliga överens-

kommelsen. Men tendensen är även att det olagliga samarbetet därefter börjar om på nytt.

Figuren nedan redovisar grunddragen i en kartell vid offentlig upphandling. Kartellen ligger "runt" den upphandlande myndigheten och bevakar upphandlingarna. I denna bevakning planerar företagen i kartellen gemensamt budgivningen i upphandlingen. Kartellen försöker alltså *passivt* påverka utgången av en upphandling. Det kan jämföras med en *aktiv* påverkan att muta personer i myndigheten som har inflytande över upphandlingen.

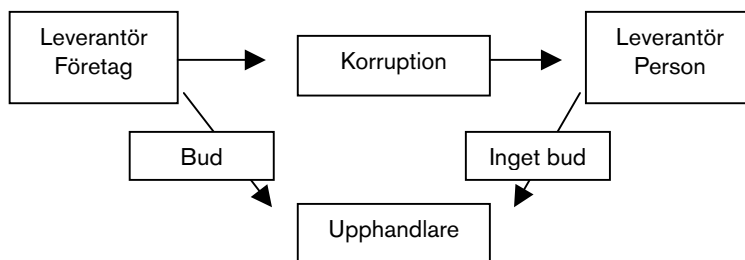
Figur 2. Modell över en kartell.



En kombination av kartell och korrupcion?

Korrupcion kan också användas för att åstadkomma en kartell eller något som i alla fall liknar en kartell. I stället för att muta den som gör upphandlingen riktas fokus mot personer inom ett konkurrerande företag. Genom mutor uppnås en riggad budgivning där det konkurrerande företaget aldrig ger in ett anbud. En sådan riggad upphandling med korrupcion kan se ut på följande sätt.

Figur 3. Upphandling där ett företag korrumpierar en person i ett konkurrerande företag i syfte att se till att det senare företaget inte lämnar något anbud.



3 Vad säger litteraturen?

Lagstiftning skapar förutsebarhet

Lagen om offentlig upphandling (LOU) innehåller en uppsättning regler som minskar osäkerheten när den offentliga sektorn köper in varor och tjänster. Lagen gör att samspelet mellan offentliga och privata aktörer ges en viss förutsägbarhet och synlighet (Molander 2009). Den hjälper till att strukturera handlingarna för aktörerna, vilket bland annat leder till att administrationen kring bytet av varor och tjänster förenklas.

Så länge aktörerna håller sig till vad lagen föreskriver finns stora förutsättningar att göra betydande resursomfördelningar (North 1993). En effektiv upphandling betyder att lagen följs samtidigt som marknaden utnyttjas för att ge högsta kvalitet till lägsta pris på de varor och tjänster som handlas in.

Offentliga upphandlingar skulle kunna liknas vid matcher, där spelare finns på både inköps- och säljsidan. Spelet styrs i hög grad av spelarnas skicklighet och de kunskaper de har om spelet, det vill säga hur LOU tolkas och används i praktiken. Trots att reglerna – lagtext och praxis – är desamma kommer matcherna – upphandlingarna – att skilja sig åt beroende på om de spelas av erfarna eller oerfarna inköps- respektive säljansvariga personer.

Den strategiska interaktionen mellan spelarna vid upprepade spel kan analyseras med hjälp av spelteori. Spelarens val mellan att samarbeta eller inte samarbeta i en kartell kan illustreras med Fångarnas dilemma. Enligt denna teori kommer spelarna enbart att välja att samarbeta om de kan hoppas på att det leder till mer samarbete i senare omgångar, det vill säga vid upprepade spel tenderar det att förekomma mer samarbeten än vid enstaka spel (Kreps 1990).

Till spelreglerna hör också de kulturella komponenter som kompletterar lagstiftningen. Även om kulturen är en informell spelregel, utan bakomliggande skriftlig reglering och dokumentation, är den i hög grad styrande för spelarnas beteende och normer. Spelreglerna för fotboll är desamma i Sverige som i Brasilien, men spelet – matcherna – ser helt annorlunda ut på grund av att spelet tolkas på olika sätt i de två länderna. Upphandling uppfattas också på olika sätt beroende på branschkulturer.

Arbetstagarnas beteende styrs av en given branschkultur (informella spelregler) samtidigt som verksamheten regleras av en uppsättning formella spelregler. I bästa fall är de formella spelreglerna representativa för branschkulturen och de underliggande normerna, vilket leder till att lagen i huvudsak följs. Men det kan också förekomma att branschkulturen står i hel eller delvis opposition mot lagen, är djupt rotad och har en dominerande inverkan på aktörernas beteende. Branschkulturen kan då påverka spelarna till ett högt riskbeteende, vilket kan ta sig uttryck i såväl korrup­tion som kartellbildning.

Aktörerna inom offentlig upphandling kan åskådliggöras enligt följande tabell:

Tabell 1. Aktörerna i offentlig upphandling.

Offentlig sektor	Kontrollerande myndighet	Konsulter	Anbudsgivare
Stat	Konkurrensverket		Branschföretag
Landsting	Skatteverket		
Kommun	Riksenheten mot korruption		
	(Institutet mot mutor)		

Kartellbildning och korruption verkar på olika sätt i de upphandlingar som aktörerna deltar i. Den eventuella kartellbildningen återfinns på den högra sidan i figur 3, bland olika anbudsgivande branschföretag, det vill säga leverantörerna. Vid kartellbildning behöver inköpsansvariga inom den offentliga sektorn inte vara medvetna om att det finns konkurrensbegränsade åtgärder på marknaden. I fallet med korruption är däremot båda sidor – mutgivare och muttagare – i de allra flesta fall medvetna om att de gör sig skyldiga till brott. Medan kartellbildning påverkar från privat till offentlig sektor verkar mutor och bestickningar alltså i båda riktningar.

Det är viktigt att skilja mellan enskilda arbetstagare och organisationen i sin helhet. I korruptionsfallet är det den enskilde arbetstagaren som belönas för upphandlingen, medan den enskilde arbetstagaren inte har någon direkt privat vinning av att organisationen ingår i ett kartellsamarbete. Däremot gynnas företaget där han eller hon är anställd, vilket skulle kunna påverka den enskilde arbetstagaren i positivt hänseende. Även om avsikten med både karteller och korruption är att maximera vinsten för anbudsgivarna, skiljer sig fallen åt genom de olika personliga motiv till att bryta mot lagen och normerna som ligger till grund för handlingarna.

I korruptionsfallen handlar det om att enskilda individer inom organisationerna gör sig skyldiga till överträdelser. För att korrupta handlingar ska komma till stånd fordras en personlig relation. Detta förutsätter ofta att individerna möts vid *upprepade* tillfällen medan beställningen kan vara unik i bemärkelsen att liknande beställningar inte förväntas återkomma. I kartellfallet är i stället en förväntad *upprepning* av beställningar av samma slag ett nödvändigt villkor för att en kartell ska bli relevant.

Förklaringar till kartellbildningar

En kartell uppstår när ett antal företag slår sig samman och betar sig mer eller mindre som en monopolist. En monopolist bestämmer pris och kvantitet själv. Marknaden är satt ur funktion. Stor risk för kartellbildning

föreligger då branschen kännetecknas av hög grad av vertikal integration³, homogena produkter och stora inträdeskrav. Marknader med bristande konkurrens av typen oligopol kan ofta misstänkas vara föremål för kartellbildningar.

En oligopolmarknad kännetecknas av att det endast finns ett fåtal säljare. Produkten kan vara antingen homogen eller differentierad. Det enskilda företagets agerande påverkar de andra företagen på marknaden. Företagen undviker ofta att använda priset som konkurrensmedel, de konkurrerar istället med produktdifferentiering, reklam, service och liknande. Företaget måste bedöma varje åtgärd utifrån hur konkurrenterna kan tänkas agera. Exempel på oligopolmarknader är banker, bilar, stål, aluminium, bensin, datorer och tidningar.

Samarbeten på oligopolmarknader sker genom att företagen går ihop och fungerar som ett monopol. Produktionen måste då begränsas, det vill säga kvoterar mellan medlemmarna i syfte att maximera vinsten.

Om importkonkurrensen är liten och branschsamarbetet stort ökar risken för kartellbildningar.

Korruption vid upphandling

Tidigare undersökningar visar att offentlig upphandling är ett riskområde för korruption (Brå 2007:21). I lokala och kommunala myndigheter är risken större för korruption vid upphandling än i statliga myndigheter (Andersson 2002). I många småkommuner är det svårt att upprätthålla en hög kompetens med upphandlingar. På lokal nivå finns också ett kortare avstånd mellan upphandlare och leverantörer. Av lokalpatriotiska skäl kan det också vara frestande att gynna företag på orten (Brå 2007:21).

De sektorer som särskilt pekas ut som riskzoner för korruption är sådana som kommer i kontakt med byggindustrin och transportbranschen. Det gäller framför allt när kontakten med det offentliga sker i form av upphandling och försäljning samt i fråga om att bevilja tillstånd (Brå 2007:21). Van Duyne (1997) tar också upp offentlig upphandling av stora byggprojekt som områden som är särskilt utsatta för korruption från organiserad brottslighet (Brå 2007:21). Att bygg- och anläggningsbranschen är känslig för korruption har förmodligen att göra med att varje byggprojekt är unikt och leverantörerna därför ständigt måste tänka på nästa kontrakt. Kombinationen med att varje projekt ofta handlar om mycket pengar gör att det är nära att ta till otillåtna affärsmetoder.

Samhällsekonomiska konsekvenser av korruption

I ekonomiskt hänseende kan korruption i vissa fall bidra till en högre välfärd för samhället (Aidit 2003, Tanzi 1998, Rose-Ackerman 1999). Förklaringen ligger i att individer genom korrupta handlingar kan komma runt misslyckade och felaktiga statliga interventioner och lagar. Ett välkänt exempel var när staden New York införde ett förbud mot intrång i gatumiljön vid byggnationsarbete (Becker & Posner 2005). Eftersom det är omöjligt att utföra en del arbeten utan att göra något som helst intrång i gatumiljön blev det praxis att entreprenörerna mutade poliser så att de

³ Vertikal integration: I företaget eller koncernen integreras delar av hela produktionsprocessen, som externa underleverantörer och distributörer tidigare svarade för.

”tittade åt ett annat håll”. Den samhällsekonomiska nettoeffekten av dessa mutor var sannolikt positiv.

I huvudsak för dock korruption med sig negativa konsekvenser. Ett företag som förknippas med bestickning eller mutbrott får sämre rykte och varumärket skadas. Dessutom snedvrider mutor i näringslivet konkurrensen på marknaden, och tvingar fram en situation där ohederliga företag kan överleva på hederligas bekostnad. Det är vidare lätt att inse att förekomsten av mutor skapar en osäkerhet bland kunder och olika affärskontakter, vilket hotar att förstöra det förtroende som finns mellan företaget och dess omvärld. Utomstående aktörer upplever att företagets verksamhet påverkas av dolda intressen, att det finns ett spel vid sidan om det rent affärsmässiga. Konsekvensen av mutor inom näringslivet är således inte enbart ett hot mot grundläggande värderingar i samhället utan också ett hot mot marknadens funktionssätt och varje företags varumärke.

Korruptionen är kopplad till ett socialt kapital

Kan man inte lita på att offentliga tjänstemän är sakliga och omutbara är det svårt att lita på gemene man. Det finns därför ett samband mellan att lita på offentliga tjänstemän och att lita på ”folk i allmänhet” (Rothstein 2003). Undersökningar i Sverige visar också på ett positivt samband mellan hur människor uppfattar förvaltningen och då särskilt rättsväsendets funktioner och i vilken utsträckning människor anser att det går att lita på andra. Det positiva sambandet finns också på internationell nivå. Nivån på den sociala tilliten i olika länder påverkas positivt av rättsväsendets effektivitet, landets åtgärder mot korruption och kvaliteten på den offentliga förvaltningen (Rothstein 2003).

Korruptionen är således kopplad till det sociala kapitalet, som ständigt återskapas och omskapas beroende på erfarenheter och kunskap. Om medborgarna börjar tro att det enda raka för att få igenom sina rättmätiga krav är att muta, kan det i förlängningen leda till att de också börjar ägna sig åt korruption. Eftersom de själva inte är att lita på, förväntar de sig inte att någon annan heller är det (Rothstein 2003).

Principal-agentmodell

Ett korrupt beteende kan studeras i ljuset av att en tjänsteman fått befogenhet och ansvar att agera i en offentlig upphandling. Problematiken gäller både uppdragsgivare och anbudsgivare. Tjänstemannen är agenten medan hans arbetsgivare (ledning, styrelse, bolag) är principalen. Principal-agentförhållandet gäller både privat och offentlig sektor, men skiljer sig ändå åt mellan uppdragsgivare och anbudsgivare. Det beror på att det är anbudsgivaren som med företagets resurser ger mutan och att det är en enskild person eller grupper av personer hos uppdragsgivaren som tar emot mutan. Principalen har delegerat ansvaret till tjänstemannen (agenten) att förbereda och genomföra upphandlingen. I detta principal-agentförhållande tillägnar sig agenten annan och mer information än vad principalen gör, samtidigt som agenten antas äga lämplig kompetens för att hantera sitt ansvar (Skogh 1989).

Det råder ett asymmetriskt förhållande mellan principal och agent med avseende på kompetens och information. Det förhållandet gör att principalen har ett incitament att övervaka och kontrollera agentens förhållanden före, under och efter upphandlingen. Det finns nämligen en risk för att agenten inte kommer att handla i enlighet med vad principalen före-

ställt sig. Agenten kan till exempel agera i eget intresse under upphandlingen, i syfte att berika sig själv, till exempel genom att ta emot en muta. Osäkerheten kan även vara betingad av att det finns stora svårigheter med att övervaka agentens beteende, inte minst utan att kostnaderna för denna övervakning blir mycket stora.

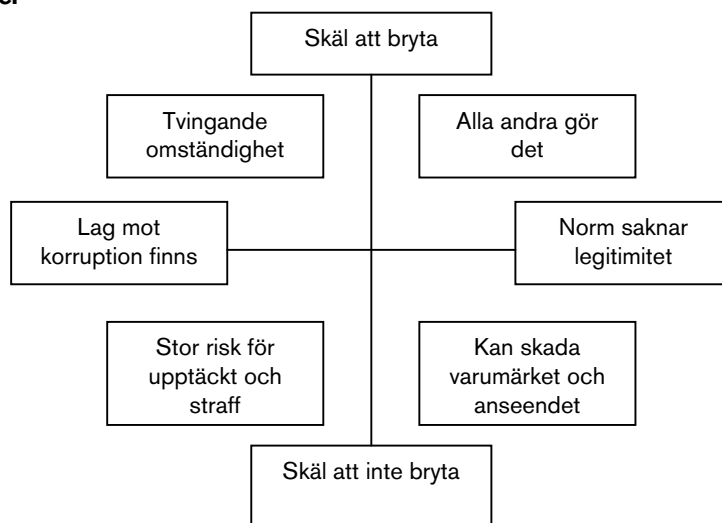
Principal-agentteorin ger utgångspunkt för en rad intressanta frågor i fallet med korruption (Andersson 2002, Alexander 2004). Hur säker kan principalen vara på att agenten utför de arbetsuppgifter som delegerats till denne? Är agentens information om spelreglerna vid en upphandling korrekta och fullständiga? Är belöningsystemen inom organisationen – uppdragsgivarens respektive anbudsgivarens – adekvata för att släcka ut frestelsen hos agenten till att ge och ta emot mutor (på egen hand)? I vilken mån ger principalen ett direkt eller indirekt stöd till korrupt handlande hos agenten?

Den sista frågan anknyter till händelsen att principalen och agenten har samma målfunktion, nämligen att om det krävs mutor i upphandlingen är detta ett godtagbart medel. I detta fall har principalen givit agenten ett mandat att agera utanför vad lagen eller praxis stipulerar. För anbudsgivaren kan det handla om att ”till varje pris” få kontrakt på affären, och agenten får då använda sig av företagets kassa för att smörja uppdragsgivaren. Denna delegation beseglas med en tyst överenskommelse, där båda parter känner till varandras position, men där principalen inte heller vill veta för mycket. Det går också att tänka sig att principalen i fallet med anbudsgivare utnyttjar agenten kortsiktigt, för att senare låta densamma vara syndabock om det blir så att mutan avslöjas. Det är här principal-agentförhållandet ser annorlunda ut beroende på om man betraktar det utifrån uppdragsgivarens eller anbudsgivarens sida. Eftersom det i fallet med anbudsgivaren är organisationens egna medel som används kräver initiativet till ett korrupt beteende hos anbudsgivaren i de allra flesta fall att det finns stöd hos ett antal personer för den muta som affären anses kräva. I fallet med uppdragsgivarna däremot kan agenten ta emot mutor utan att principalen blandas in eller får någon kännedom om detta. Syftet är ju att agenten ska belönas för att denne ska påverkas till att fatta ett för anbudsgivaren positivt beslut, i motsats till att principalen (uppdragsgivaren) ska vinna på affären.

Strategiska beteenden vid korruption

Fyrfältsmodell

Modellen nedan är ett analyschema som gör anspråk på att vara en heltäckande kategorisering av de variabler som förklarar varför aktörer medvetet väljer respektive inte väljer att ge och ta emot mutor. Modellen har två dimensioner baserade på hur individer medvetet motiverar sina handlingar i relation till korruption. Den vertikala dimensionen spänner mellan skäl att bryta mot en spelregel och skäl att inte bryta mot en spelregel. Den horisontella dimensionen täcker det faktum att lagen inte gäller i det egna fallet till att normen saknar legitimitet (Forsberg och Sjögren 2007).

Figur 4. Dynamisk fyrfältsmodell för korruptionsbeteende och icke korruptionsbeteende.

Vid tvingande omständighet (se figur ovan) – force majeure och nödvärnsrätt – motiverar gärningspersonen sitt lagbrott med att lagen inte bör gälla i den egna situationen. Det kan röra sig om fall där laglydiga alternativ saknas, till exempel att systemet är korrupt och enbart kriminella alternativ existerar. Ett exempel är om en upphandling förutsätter en muta för att kunna genomföras, till exempel om inga andra bygg- och anläggningsfirmor finns än sådana som ger mutor för att få genomföra uppdraget. Det extrema alternativet är att företaget i händelse av att ordern uteblir hamnar på obestånd. Situationen påkallar ett högriskbeteende. Den första kvadranten i modellen innebär således att ett högriskbeteende för korruption kan avväjas i och med en ökad konkurrens. Ju fler företag det finns på marknaden, desto lägre blir risken för korruption i en upphandling. Detta eftersom antalet valmöjligheter för företagen då ökar, vilket reducerar risken för en tvingande omständighet.

Alla andra gör det – kombinerar skäl att bryta med att det saknas en vedertagen norm hos allmänheten som ger kontrollmakten legitimitet att straffa. Det finns en gråzon mellan vad som anses som brottslig korruption och vad som är tillåtna påtryckningsmetoder. Det kan handla om vänskapskorruption, men också om att utnyttja makt och förtroende för att genomföra en viss affär. Den personliga belöningen till den säljansvarige i en upphandling kan också anpassas i syfte att undvika en mutanklagelse. Tradition och praxis kan också vara skäl att ifrågasätta normens giltighet. Normen kan till exempel upplevas som orättvis och strida mot en högre norm, som anses viktigare att följa.

Kan skada varumärket och anseendet kombinerar det faktum att det saknas en vedertagen norm med skäl att inte bryta. I dessa fall finns en uppfattning i samhället om vad som är ett moraliskt hedervärt beteende (yrkesetik, pliktetik), men kontrollmakten äger ingen rätt att utdöma straff för den som har ett avvikande beteende. Normbrottet kan i ekonomiska termer vara en struntsak, men upplevs ändå sända fel signaler till det omgivande samhället. Ett företag kan inför en kommande offentlig upphandling i kommunen överväga att bjuda tjänstemännen på en ”generös” informationsträff, men väljer att avstå för att inte sända fel signaler till medierna och därigenom till det omgivande samhället. På motsvarande sätt väljer kommunledningen att tacka nej till en konferensresa med ett

företag under en upphandlingsprocess, för att inte sända fel signaler till skattebetalarna. Det finns exempel på en mängd förtäckta påtryckningsmedel där kontrollmakten saknar legitimitet att döma någon för en kriminell handling, men där etik och moral är det som ytterst hindrar aktörerna att avstå från mer eller mindre korrupta handlingar. Ett bakomliggande skäl inom näringslivet är att handlingen kan skada varumärket, det vill säga drabba företaget ekonomiskt. I det personliga fallet kan ett under lång tid förvärvat anseende stå på spel.

Stor risk för upptäckt och straff kombinerar gällande lag med en kalkyl om att det finns skäl att inte bryta mot lagen i det egna fallet. Kalkylen visar att risken för upptäckt inklusive straffet överstiger värdet av belöningen, det vill säga att intäkterna som uppkommer när lagen ignoreras är mindre än de förväntade kostnaderna.

Skälen förstärker varandra

Det är rimligt att normstridiga handlingar mobiliserar mer komplexa motivstrukturer än normriktiga, vilket gör den övre halvan av figuren särskilt intressant och relevant för denna studie. Samspelet mellan ”tvingande omständighet” och ”alla andra gör det” är uppenbar. Här finner vi skälet till återkommande mut- och bestickningsbrott. Gärningspersonen är socialiserad in i en branschkultur där det visat sig att det på lång och kort sikt lönat sig att bryta mot korruptionsregler och ignorera normer. Skälen förstärker varandra (Alalehto 1999).

Till dynamiken hör också den försvagning av normers kraft som uppkommer genom upprepat brytande av dem, som när spelarna gång på gång i varje match bryter mot spelreglerna utan att domaren (tillsynsmyndigheten) griper in. Så kan ske genom föreställningen om att alla andra gör det, vilket leder till att allt fler allt oftare väljer att bryta mot normen. Ett annat exempel är då upprepade framgångsrika lagöverträdelser på det individuella planet ”förbättrar” kalkylvärdet av överträdelserna. Den höga risken för upptäckt i den fjärde kvadranten minskar avsevärt. Aktören lär sig successivt ett nytt beteende och en vinnande strategi. Denna personlighetsförändrande sociala re-identifiering kan innebära att ett initialt motstånd mot mutor och bestickning sakta men säkert försvinner. Detta åskådliggörs i figuren genom att aktören rör sig från den nedre halvan till den övre halvan där skälen att bryta väger tyngre än skälen att inte bryta.

Kartell, en kategorisering av skäl

Eftersom karteller, precis som korruption, oftast är olagliga överenskommelser kan den dynamiska fyrfältsmodellen även appliceras på ett kartellbeteende. Precis som i modellen för korruption utgör den första kvadranten en tvingande omständighet, ett högriskbeteende för att ingå kartell. Även här kan ett högriskbeteende avvärjas i och med en ökad konkurrens. Ju fler företag som agerar på marknaden, desto lägre risk för tvingande omständigheter. Minskar risken för tvingande omständighet minskar även risken för att ingå kartell med tvingande omständighet som skäl.

Den andra kvadranten är mer problematisk. Precis som i fallet med korruption handlar den andra kvadranten om beteenden i gråzoner mellan vad som är ett befogat och inte ett befogat beteende. Att företag samarbetar är inte olagligt. Problemet är när samarbetet successivt övergår till att begränsa eller snedvrída konkurrensen. Kvadranten innefattar kartellens gråzoner.

4 Orsaker, aktörer och vad de gör

Orsaker till korruption och karteller

I det här avsnittet inleds redovisningen av intervjupersonernas uppfattning om karteller och korruption.

Orsaker till korruption

Intervjupersonerna lyfter fram flera orsaker till korruption.

Orsaker till korruption i anslutning till offentlig upphandling:

- Behålla leverantörer
- Ekonomisk vinning
- Brist på beröm
- Tvång
- Trygghet

Behålla leverantörer

Flera intervjupersoner i denna undersökning säger att en orsak till korruption kan vara ambitionen att till varje pris behålla gamla leverantörer. Det är alltid bekvämt att behålla leverantörer som man är van vid.

Vid långa affärsrelationer kan också en vänskap uppstå mellan leverantören och den upphandlande myndighetens tjänstemän. Det ligger därför nära till hands att gynna en viss leverantör. Nära relationer ligger också bakom att stödja lokala leverantörer.

Ekonomisk vinning

Den kanske mest självklara orsaken till korruption är de ekonomiska vinstintressena för både mutgivaren och muttagaren. För mutgivaren kan en förhållandevis obetydlig kostnad för en muta växlas upp till en stor vinst i form av ett kontrakt.

Brist på beröm

En orsak av mer psykologisk och arbetsmiljömässig natur är att den offentligt anställda inte känner sig uppskattad. Så här beskrivs situationen av en kommunal upphandlare:

Det kan vara en rent mänsklig reaktion. Det kan vara att man inte tycker att man får tillräckligt med uppmärksamhet från sin arbetsgivare för det jobb man gör. Det kan gälla både beröm från chefen och det man får i lönekuvertet. Då blir det kul att någon ser det man gör och det kan göra att man vill ta emot det man erbjuds.

Tvång

Leverantörer uppger i intervjuerna att de kan "tvingas" till korrupcion av upphandlare för att få komma in på marknaden. Företag förutsätts anordna eller förmedla inbjudningar till olika event, bjuda på luncher och middagar eller ordna biljetter till kultur- och idrottsarrangemang. I annat fall kanske det inte blir några kontrakt.

I byggsektorn nämns specifikt att det ibland förekommer obetalda "testjobb" på upphandlarnas eller beställarnas privata egendom innan det kan bli aktuellt med riktiga kontrakt.

Trygghet

Även trygghet beskrivs som en orsak till korrupcion. Företagsledningar och ägare vill förstås veta vad de har att räkna med under en tid framöver. Genom att vinna ett större kontrakt blir det lättare för företaget att planera, både personalbehov och investeringar.

Orsaker till karteller

Det finns också flera orsaker till karteller.

Orsaker till karteller i offentlig upphandling:

- Ekonomisk vinning
- Påtryckningar
- Osäkerhet inom ledningen
- Återkommande upphandlingar
- Krävande upphandlingar
- Lugn och ro

Ekonomisk vinning

Det ligger ekonomisk vinning bakom karteller och en intervjuperson uttrycker det på följande sätt:

Oavsett teorier är ett skäl till att bilda karteller att man kan tjäna mycket pengar på det. Speciellt då marknaden är på väg nedåt.

Påtryckningar

Flera upphandlare som intervjuats säger att konkurrenter kan tvinga in företag in en kartell eller åtminstone se till att företag går en kartells ärenden genom att inte delta i budgivningen. En upphandlare säger så här när det gäller förekomsten av olika former av påtryckningar:

Det är mycket möjligt att det förekommer i större utsträckning än vad man tror. Vissa branscher är sannolikt mer utsatta än andra och där råder det en tuff miljö. Det finns fall då leverantörerna smutskastar varandra och beskyller varandra för att använda svart arbetskraft och annat. Vad som ligger bakom det är omöjligt att veta.

Osäkerhet inom ledningen

Det finns kommentarer bland de intervjuade som antyder att karteller aktualiseras då en osäkerhet smyger sig in i ledningen. Så här säger en försäljningschef:

Karteller tror jag kommer till när en viss politik får fäste i företaget. Det kan komma när man inte känner sig trygg i de produkter man har och i den verksamhet man bedriver och där man ser svårigheter att påverka sin egen verksamhet eller produkt. Det finns i en del branscher, utan att peka ut någon specifik. Då kan det finnas starka personer i en ledning som försöker att med olika medel driva verksamheten i en viss riktning.

Särskilt lockande kan det vara att gå in ett kartellsamarbete när marknaden stagnerar eller produktutvecklingen stannat av. Som i citatet ovan handlar det om en trängd ledning med få handlingsalternativ. Om det dessutom finns en person i ledningen som kan karaktäriseras som en stark anhängare till karteller underlättas vägvalet att ingå i ett samarbete med andra företag.

Återkommande upphandlingar

Inom vissa branscher och i fråga om vissa produkter och tjänster gynnas kartellsamarbete. Anledningen är att upphandlingarna är ständigt återkommande. Regelbundenheten och likheten i upphandlingarna gör att det är förhållandevis lätt för leverantörerna att komma överens om en fördelning av marknaden.

Krävande upphandlingar

Flera intervjupersoner, från både näringsliv och upphandlande myndigheter, menar att det är de upphandlande myndigheterna själva som har ”förstört” vissa marknader och skapat förutsättningar för karteller.

Ibland går kommuner, landsting och andra upphandlande enheter samman och gör jätteupphandlingar. I sådana upphandlingar kan det vara svårt för mindre företag att konkurrera utan att slås ut till förmån för större leverantörer. Så här menar en upphandlare att det ser ut:

Upphandlar man på det här sättet uppmanar man ju till karteller. Det finns flera exempel på stora upphandlingscentrum. Det finns regioner där man tittat på det här och där man sett att det i snitt kommit in 1,2 anbud per upphandling. De små deltar inte för de vet att de inte har en chans. Då har man ju slagit ihjäl marknaden, vilket gynnar karteller.

Ett ytterligare skäl till att mindre företag inte kan vara med och konkurrera beror på att de upphandlande myndigheterna kräver av leverantörerna att de ska kunna leverera ”fullt sortiment” inom ett visst varuområde. Särskilt små leverantörer har svårt att uppfylla ett sådant krav. En upphandlare är självkritisk:

Till viss del har vi inom det offentliga skapat monopolliknande situationer. Vi har ställt krav att de som levererar ska kunna leverera alla produkter inom ett visst varuslag. Ibland har vi också krävt att det ska köras ut till över 100 adresser. Det är naturligtvis bara väldigt stora företag som klarar av det.

Lugn och ro

Vissa företag väljer att gå in i kartellsamarbete för att få lugn och ro. Enligt intervjupersoner vill företagen undvika fluktuationer och samtidigt ha lång framförhållning över den kommande orderingen.

En jämförelse mellan orsakerna till korruption och karteller

I rutan nedan sammanfattas orsakerna till karteller och korruption vid offentlig upphandling.

<p>Orsaker till korruption:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk vinning • Behålla leverantörer • Brist på beröm • Påtryckningar • Trygghet 	<p>Orsaker till karteller:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk vinning • Tvång • Osäkerhet inom ledningen • Återkommande upphandlingar • Krävande upphandlingar • Lugn och ro
--	--

Aktörer och yrken vid korruption och karteller

Aktörer vid korruption

Mutttagare

Mutttagarens huvudman vid offentlig upphandling kan givetvis vara alla offentliga organisationer som omfattas av lagstiftningen om offentlig upphandling.

Mutttagarens huvudman:

- Stat
- Landsting
- Kommun
- Statliga, landstingsägda och kommunala bolag, stiftelser

I intervjuerna har det kommit fram att det finns olika uppfattningar om var risken för korruption är störst. Så här säger en försäljningsdirektör på ett stort svenskt bolag:

Det finns oerhörda brister på upphandlingssidan på vissa håll. Kompetensen saknas och vi ser en klar osäkerhet hos mindre kommuner och mindre landsting. Det i sig kan leda till en misstänksamhet mot att det förekommer oegentligheter fast det i själva verket är okunskap. Men vi ser ibland fall där bolag lämnar in anbud och när tilldelningen sedan kommer blir man förvånad över varför dessa fick budet. I vissa fall kan man tänka: hur har den upphandlande myndigheten kunnat vrida till motiveringen till tilldelningsbeslutet så mycket att det ska passa just den leverantören. Ibland

kan man få en olustkänsla över att det inte har gått rätt till men det är aldrig något som vi har kunnat belägga.

Tidigare studier trycker också på att främst kommuner kan vara i riskzonen för korruption vid upphandling (Andersson 2002).

Mutgivare

Mutgivarens huvudmän finns givetvis bland de företag som levererar till den offentliga sektorn.

Mutgivarens huvudman:

- Leverantörer
- Offentliga sektorn (?)

Men även offentliga aktörer kan vara mutgivare. I undersökningen har exempel nämnts att myndigheter och kommuner begärt sponsring och bjudit på middagar på ett olämpligt sätt.

Mellanhänder

Mellanhänder spelar en viktig roll vid korruption (Brå 2007:21).

Mellanhandens huvudman:

- Upphandlingskonsulter
- Lobbyister

Konsulterna samlar in och värderar information i syfte att göra det enklare för de upphandlande myndigheterna att komma fram till den mest optimala upphandlingen. Som exempel på mellanhänder som kan hamna i riskzonen nämner intervjupersoner bland annat de upphandlingskonsulter som används för att hjälpa till att ta fram förfrågningsunderlag och som också anlitas till att utvärdera de inkomna anbuden.

Även lobbyister nämns i intervjuerna. Lobbyisterna hjälper leverantörerna att förstå de kulturer och de inflytelserika beslutsfattare som finns i olika branscher och olika regioner. Intervjupersoner har lyft fram att lobbyister har en, och troligen kommer att få en ökad betydelse när det gäller att kartlägga personer som är viktiga i en upphandling.

Medhjälpare

Ett exempel på medhjälpare som en intervjuperson nämnt är olika bolag som exempelvis hyr ut lokaler för möten mellan olika parter. Det skulle också kunna vara ett fiktivt IT-företag som administrerar e-postlistor där upphandlare ingår och som används för att skicka ut erbjudanden om mingel och andra träffar.

Medhjälpare:

- Organisation som verkar på uppdrag av muttagare, mutgivare eller mellanhand.

Medhjälpare kan även vara butiker som tillhandahåller produkter som är mutor enligt överenskommelser av typen: "Om du går med på den här uppgörelsen så kan du hämta ut en elvisp i affären X."

Aktörer vid karteller

Leverantörer

Föga förvånande är leverantörerna till den offentliga sektorn huvudmännen vid kartellsamarbeten. Den upphandlande myndigheten behöver inte vara inblandad utan kan vara helt ovetande om kartellens existens.

Kartellmedlemmarna:

- Leverantörerna
- Leverantörens underentreprenörer

Intervjupersonerna har även pekat på risken för otillåtet samarbete mellan den vid upphandlingen vinnande leverantören och dennes underleverantör, som inte lämnar egna anbud utan finner sig i rollen som underentreprenörer. På det sättet minskar konkurrensen vid den offentliga upphandlingen. Ett så kallat vertikalt otillåtet samarbete som möjliggörs när en bransch präglas av många underleverantörer.

Medhjälpare

Av intervjuerna framkommer att det finns misstankar om att leverantörsföretagen inte alltid agerar på egen hand för att bilda karteller. Ofta involveras olika typer av mellanhänder.

Mellanhand/medhjälpare:

- Upphandlingskonsulter
- Branschorganisation
- Kamratföreningar
- Underleverantör
- Annan medhjälpare

Mycket möda läggs ned för att hemlighålla kartellen. Därför krävs ibland utomstående som organiserar möten och svarar för informationsinhämtning.

Upphandlingskonsulter kan hamna i riskzonen för karteller. Som inblandade i förberedelserna i en upphandling kan de ha tillgång till uppgifter och information som kan utnyttjas av ”konkurrerande” leverantörer för att sluta en överenskommelse. Så här säger en upphandlingschef om att anlita upphandlingskonsulter:

Tidigare litade vi på dessa till 100 procent, och det tror jag majoriteten av kommunerna gör fortfarande men vi har nu börjat granska de förfrågningsunderlag som de externa konsulterna producerar. Det finns en risk för korruption när man som kommun lämnar ifrån sig kontrollen av upphandlingen. Vi har ju ingen kontroll över dessa konsulter om de skulle vilja göra något felaktigt. Den granskning som vi gör nu är att kontrollera att LOU följs och att de regler, kriterier och poängsystem som de sätter upp är relevanta. Vi har sett fall då det inte har varit det. Men när man har att göra med externa upphandlingskonsulter är det viktigt att alla förstår sina roller. Beställaren i kommunen måste förstå att upphandlingskonsulten är en konsult och inget annat. Det är när vardagskontakten mellan beställare, konsulter och entreprenörer eller andra blir för stor som risken för korruption ökar.

Branschorganisationer omtalas i intervjuerna i sammanhang där organisationernas möten ger en självklar möjlighet till samtal, vilka skulle kunna gälla otillåtet samarbete mellan leverantörer som normalt är konkurrenter.

Men det finns också intervjupersoner som antyder att branschorganisationerna själva kan ha en mer aktiv roll i ett otillåtet samarbete. I dessa fall handlar det om att branschorganisationer går ut med rekommendationer om prissättning med mera. Det beskrivs också att det finns situationer då branschorganisationer förespråkat att de ingående medlemsföretagen, leverantörerna, inte ska lämna anbud därför att villkoren uppfattas som för dåliga.

Vissa branschföreningar har dragit lärdom av att deras verksamhet kan uppfattas som ett problem och har därför antagit policydokument och anlitat externa jurister vid möten för att minska risken för otillåtet samarbete. Samtidigt visar dessa åtgärder att branschorganisationerna är en riskmiljö för kartellsamarbeten.

I undersökningen har det också kommit fram att det inom olika branscher finns kamratföreningar. Möjligen kan samarbeten diskuteras mer informellt i dessa miljöer.

Andra medhjälpare till karteller som har nämnts kan vara bolag som hyr ut lokaler för olika möten. Dessutom finns exempel på karteller där ett bolag helt utanför den otillåtna sammanslutningen tillhandahöll krypterade telefoner.

En jämförelse mellan aktörer vid korruption och karteller

I rutan nedan sammanfattas aktörerna i samband med karteller och korruption vid upphandling.

<p>Aktörer vid korruption:</p> <p>Mutttagarens huvudman</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stat • Landsting • Kommun • Statliga och kommunala bolag och motsvarande <p>Mutgivarens huvudman</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leverantör <p>Mellanhandens huvudman</p> <ul style="list-style-type: none"> • Upphandlingskonsult • Lobbyföretag <p>Medhjälpare</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organisation eller enskild som verkar på uppdrag av muttagare, mutgivare, eller mellanhand. 	<p>Aktörer vid karteller:</p> <p>Kartellmedlemmar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leverantör <p>Mellanhand/medhjälpare</p> <ul style="list-style-type: none"> • Upphandlingskonsult • Branschorganisation • Kamratförening • Underleverantör • Annan medhjälpare
--	--

Konsulter kan hamna i riskzonen vid både korruption och karteller. Dessa har tillgång till uppgifter som kan gynna en leverantör som vill muta sig

till ett kontrakt. En upphandlingskonsult skulle också som ”spindeln i nätet” kunna sy ihop en kartell.

Yrken vid korruption

Med ”yrken” avses de positioner i offentlig förvaltning och näringsliv som kan komma i kontakt med korruption eller kartellsamarbete i samband med upphandling.

Mutttagare

Den mest uppenbare muttagaren är givetvis upphandlaren. Men även andra yrkesfunktioner är utsatta.

Mutttagare

- Upphandlare
- Beställare
- Specialister
- Projektledare
- Förtroendevalda och ledande tjänstemän

Så här säger en intervjuperson:

Allt beror ju på personen eller personerna som håller i upphandlingen. Är de ärliga eller inte? Den upphandlare som är utan samvete kan naturligtvis fixa till det.

Andra intervjuade menar att det snarare är beställarna eller specialisterna som ligger i riskzonen. Det är personer som är experter på det som ska upphandlas och som också ska använda produkten eller tjänsten. Beställarna och specialisterna kan ha ett inflytande över hur förfrågningsunderlaget utformas och har därför möjlighet att föra en upphandlare bakom ljuset. Så här säger en upphandlare:

Det har alltid funnits en vilja hos leverantörerna att gå ut och träffa beställarna direkt. När jag arbetade i landstinget var det förbjudet för företagen att vara på sjukhusen. Men det hände ju ändå att man stötte på dem där. Och när det gäller företagets vilja att ta reda på vem som är beställare, projektledare eller ska fatta beslut i en upphandling tycker inte jag att leverantörerna har med det att göra innan upphandlingen är klar.

Upphandlare nämner också att beställarna ibland kan ha en dubbel roll vid inköp. De kan både ha inflytande över upphandlingsprocessen och attesträtt. Det innebär att de kan styra över inköpen efter det att avtalen har slutits. En mer diffus grupp som nämns av såväl upphandlare som leverantörer är projektledarna. De har fått tilldelat sig ett ansvar att leda ett inköp och ett kommande projekt. Ju mer ansvar och befogenheter projektledaren fått delegerat till sig, desto mer kan personen styra över eventuella avgränsningar och tilläggsjobb, menar intervjupersonerna. Tilläggsjobben kan beställas i utbyte mot en muta. Så här säger en upphandlare:

En projektledare ute på ett jobb kan ge klartecken till något. Säg att projektledaren skriver på för detta tilläggsjobb. Det märker ingen. Belöningen kan exempelvis vara att få tanka diesel på vägen hem.

Slutligen säger de intervjuade att förtroendevalda och ledande tjänstemän är en grupp i riskzonen. De rör sig i sociala kretsar med ”golf, segelbåtsturer och fjällstugor” och ingår därför i nätverk med personer som är intresserade av att få offentliga kontrakt. Risk finns för vänskapskorruption i samband med otillåtna direktupphandlingar. Flera intervjupersoner menar att detta särskilt förekommer i kommunerna. Och här har flera upphandlare erfarenheter:

Det handlar om ledningarnas nätverk. De träffar så otroligt mycket folk. Och det är självklart att de kan börja diskutera med en leverantör, på någon sammankomst, eller var som helst över en grogg. Det är så enkelt för en leverantör att bara kasta fram ett förslag.

En annan upphandlare säger:

Jag skulle säga att risken är störst vid direktupphandlingar. Och kanske inte då det är på 300 000 kronor utan snarare då det är så stora belopp att det skulle ha skett en upphandling men att det inte blir av. Ledningen är ibland vag och det har varit tillfällen då jag krävt att jag ska ha det skriftligt om vi ska gå utanför lagstiftningen. Men ofta kan en upphandlare vara väldigt pressad av att saker ska gå fort. Man menar väl men det blir fel.

Mutgivare

Mutgivarens yrke och position i företaget hänger till stor del samman med dess storlek. I små företag pekar intervjupersonerna ut ägare eller styrelseledamöter alternativt verkställande direktör eller ledningspersoner. I större företag pekas säljare och kundansvariga ut.

Mutgivare:

- Ägare/styrelse
- Verkställande direktör
- Säljare
- Kundansvariga

Mer generellt handlar det om personer med eget budgetansvar och som själva kan dra nytta av att anbud vinnas, exempelvis genom bonus. Så här säger man från åklagarhåll när det gäller mutgivarnas yrken:

Ta det lilla företaget med 20 anställda exempelvis. Då är det typiskt vice verkställande direktör eller verkställande direktör som sköter mutan. Ett mellanföretag, med en omsättning runt en miljard, ja då är det kanske inte den verkställande direktören som sköter mutan. Men det är inte otroligt att den absoluta exekutiva ledningen är inblandad. Men det kan vara väldigt svårt att leda i bevis. I de riktigt stora företagen sker det på en mer strategisk nivå för att ”bearbeta en marknad”. Sedan kan det ske på olika sätt genom konsulter, lobbyister med flera.

Det finns exempel på offentligt anställda som arbetat med offentlig upphandling och som rekryterats över till ett företag som levererar till den anställdes tidigare arbetsgivare (RiR 2005:30, RiR 2005:23). Enligt intervjupersoner kan förfarandet pågå på lång sikt där första steget är att den upphandlande myndigheten sluter avtal med företaget som leverantör. Nästa steg är att rekrytera över den person som varit behjälplig. Förmå-

nen utgörs i dessa fall av en attraktiv anställning, med tillkommande förmåner, hos leverantören.

Mellanhänder

Som exempel på mellanhänder vid korruption nämner intervjupersonerna framför allt ägare till mindre företag. Dessa mindre företag kan bistå i olika ekonomiska transaktioner mellan en mutad offentlig tjänsteman och ett företag som ger den otillbörliga belöningen.

Yrken vid karteller

Vid tillfällen då små bolag går samman i en kartell menar intervjupersonerna att det otillåtna samarbetet beslutas på ägar- eller ledningsnivå. Ibland kan det bakom karteller vara brister i kunskap om vilka samarbetsformer som är tillåtna respektive otillåtna.

När större bolag är inblandade i karteller menar vissa intervjupersoner att ledningen kan vara medveten om vad som försiggår. Dock verkar det vara på lägre nivå, exempelvis marknadschef eller säljchef, där själva kartellsamarbetet administreras.

Kartellmedlemmar:

- Ägare/styrelse
- Verkställande direktör
- Mellanchefer
- Marknadschefer/säljchefer

En upphandlare säger så här:

Det behöver inte vara ända upp i organisationen. Det räcker med att det är en chef som har befogenheter att lägga anbud i ett visst område. Det är också de som har kundrelationen. De är operativa och det är också de som vet hur mycket konkurrenterna har att göra inom området. Jag tror att både karteller och korruption kan planeras på den nivån.

Det verkar som att karteller till viss del styrs och administreras av dem som är operativt ansvariga för en viss marknad, exempelvis en kommun, region eller liknande. De har både insikt i hur marknaden ser ut och om vilken kapacitet konkurrenterna har vid varje aktuell upphandling. De har också befogenheter att själva lägga bud. Från näringslivshåll är kommentarerna likartade. Så här säger en person med inblick i frågor om hur karteller ska undvikas:

Om det finns karteller i verksamheter tror jag att det sker "under radarn". Med det menar jag att det är under den högsta ledningen. Anledningen är att man på ledningsnivå nu är så oerhört medveten om de regler och risker som finns i samband med kartellfrågor.

Men det finns också fall beskrivna där personer som arbetar på lägre nivåer, exempelvis där priser räknas fram, inte är medvetna om att deras arbetsgivare ingår i en kartell.

Karteller gynnas av att ett begränsat antal personer roterar på olika befattningar mellan företagen. Det kan gälla en bransch med få aktörer eller

företag inom ett visst geografiskt område. Följden kan bli att det är ett färre antal personer som har möjligheter till otillåten påverkan av en specifik marknad. Det skapas nätverk av personer som känner varandra väl och samtidigt arbetar för konkurrerande bolag, vilket borde öka risken för karteller.

En jämförelse mellan yrken och funktioner vid korruption och karteller.

<p>Yrken vid korruption:</p> <p>Mutttagare</p> <ul style="list-style-type: none"> • Upphandlare • Beställare • Specialister • Projektledare • Politiker och ledande tjänstemän <p>Mutgivare</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ägare/styrelse • Verkställande direktör/ledning • Säljare • Kundansvariga <p>Mellanhänder</p> <p>Medhjälpare</p>	<p>Yrken vid karteller:</p> <p>Kartellmedlemmar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ägare/styrelse • Verkställande direktör • Mellanchefer • Marknadschefer/säljchefer <p>Mellanhand</p> <p>Medhjälpare</p>
---	---

Ju mer en yrkesfunktion är operativt involverad i upphandling desto mer kan en person med en sådan befattning utnyttja kontakter och kunskap för att hamna i korruption eller ingå en kartell och därmed påverka marknaden på ett otillåtet sätt. De som riskerar att hamna i sådana situationer befinner sig också på ett visst organisatoriskt avstånd från den högsta ledningen.

Metoder för korruption och karteller

Metoder för korruption

Att ge och ta mutor är korruptionens grundläggande förfaranden, men det är mer komplicerat och nyanserat än så. En rad olika metoder används, ofta i förberedande syfte innan den faktiska korruptionen tar vid.

Metoder för korruption i anslutning till offentlig upphandling

- Kartläggning
- Smutskastning av upphandlaren
- Kontrakt delas ut mot "testjobb"
- Bjuda på luncher och middagar
- Omfakturerering
- Bolag vid sidan av

Kartläggning

Enligt intervjupersonerna förekommer det att leverantörerna använder sig av kartläggning av den upphandlande myndigheten och dess personal.

Kartläggningen kan bestå av att:

- begära ut organisationsuppgifter,
- hämta in namn på projektledare inför stora projekt,
- få fram namn på dem som ingår i utvärderingsgruppen.

Dessa handlingar behöver inte ha ett olagligt syfte utan kan vara ett fullt legitimt led i försäljningsarbetet från leverantörernas sida. En intervjuad upphandlare nämner dock att det finns mer långtgående metoder:

Faktiskt är det så att en tillräckligt fräck leverantör kan ta en rating hos kronofogden och se om det är en person som ligger illa till. Sedan kan de kontakta en utsatt upphandlare eller beställare. Och är man i en utsatt position så är man. Då kan det vara lätt att falla för frestelsen.

Ett annat sätt som förekommer är att bjuda på mingel som är kopplat till någon föreläsning inom ett visst område. På så sätt kan leverantörer eller mellanhänder knyta kontakter och sondera terrängen. Frågan är vem eller vilka som kan påverkas och bli tänkbara mutoffer. Enligt intervjuade kan måltavlorna både vara på låg och hög nivå. Så här säger en åklagare:

Lobbyister är något vi tror kommer inom det här området. Ta bjudningarna inom EU nere i Bryssel som exempel. Där nere på marmorgolven handlar det ju om att hitta de personer som är påverkningsbara. Och lobbyverksamheten handlar ju i slutändan om att placera kontrakt. Det handlar om att kartlägga personer och sedan successivt få in dem i verksamheten.

Ett sätt att lägga ut betet på är att till upphandlare och beställare överlämna vad som verkar vara små oförargliga gåvor för att se om motparten överhuvudtaget är intresserad och nappar. Gåvornas värde kan sedan trappas upp och följas av krav på motprestationer. Det kan gälla information om budgivning men även att kontrakt ska ingås. Obetydliga gåvor kan snart förvandlas till regelrätta mutor. Till slut finns ingen återvändo utan upphandlaren kan känna sig snärjd i en utpressningssituation.

Smutskastning av upphandlaren

En intervjuperson beskriver ett fall där en upphandlare utsattes för smutskastning av en leverantör som ett led i en otillåten affärsmetod. Ett rykte spreds om att upphandlaren tidigare tagit emot gåvor i utbyte mot kontrakt.

Jag vet inte på vilken nivå i företaget det bestämdes att man skulle gå ut med de här uppgifterna. Kanske var det säljaren själv som låg bakom idén i sin frustration över att inte vunnit upphandlingen.

Motivet kan ha varit att underminera upphandlarens ställning i syfte att få denne utbytt mot en mer medgörlig person. Det kan också vara ett sätt att få en korrumpierad beställare eller specialist på myndigheten att få ett större inflytande. Ett annat skäl kan vara att skrämman upphandlaren till att ge leverantören kontrakt i förhoppning om att smutskastningen upphör.

Bjuda på luncher och middagar

Företagare beskriver i intervjuerna hur det i vissa fall förutsätts att upphandlare bjuds på middagar och luncher. I vissa fall är det ett krav från upphandlaren och i andra ett utslag av en kultur.

Från åklagarhåll framhålls dock att det finns mer än luncher och middagar som smörjmedel. Det kan handla om att bjuda på resor, svara för ombyggnader av privata fritidshus och att ge gåvor i form av exempelvis snöskotrar.

Omfakturering

En metod för att dölja korruption är omfakturering. Med det menas att ange något annat på fakturan än vad som i verkligheten har sålts och levererats. Här följer ett typiskt exempel på hur en omfakturering kan gå till och avslöjas:

1. På en kundfaktura som granskas av Skatteverket står det "Kontorsmöbler". Skatterevisorn blir misstänksam eftersom en faktura ska vara mer specificerad än så.
2. Handskrivet på fakturan eller på en bifogad lapp finns en anteckning, att varan ska hämtas av en viss person, till exempel Inge Frisk.
3. Nästa steg för revisorn är då att försöka ta reda på var Inge Frisk arbetar. Om han är anställd på den upphandlande myndighet till vilken fakturan är ställd finns klara misstankar om korruption.

Av originalfakturan framgår inte att varan ska hämtas av Inge Frisk. Anteckningen på säljarens exemplar är endast till för att denne ska veta att det är Inge Frisk som ska hämta "kontorsmöblerna". Eftersom Inge Frisk har attesträtt betalas inköpet utan ifrågasättande. På detta sätt kan det levererande företaget få en upphandlande myndighet att betala för en vara som sedan hämtas och hamnar hos en privatperson.

Ett liknande exempel kan gälla en myndighet som upphandlat släpvagnar. I kontraktet stod att vinterdäck skulle ingå i det uppgjorda priset. Dock fakturerade firman för dessa däck och myndigheten betalade.

I detta fall skulle de dubbelt betalda vinterdäcken i stället kunnat hamna på en eventuellt korrupt tjänstemans släpvagn. Enligt upphandlarna som berättar om dessa exempel är det dock svårt att påstå eller ens utreda vad som ligger bakom sådana händelser. Anledningen, menar man, är att reaktionen då det upptäcks är "oj, det var ett misstag, det ska vi rätta till".

Bolag vid sidan av

I detta typfall är upphandlaren inte enbart anställd inom stat, kommun eller landsting utan kan också ha ett bolag vid sidan av. Via det bolaget kan upphandlaren ta emot eller begära muta. Upphandlaren kan på det sättet filtrera medel i det bolag som "ligger bredvid" upphandlingen, fastän medlen egentligen härrör från den verkliga upphandlingen.

Metoder för karteller

Karteller använder sig av olika metoder för otillåten påverkan av marknaden. Vissa metoder syftar till att vinna en upphandling, andra till att hålla ihop karteller.

Metoder för karteller i offentlig upphandling:

- Företag går ihop för att tvinga fram ändringar i förfrågningsunderlaget
- Mycket kontakter och ”small talk”
- Välplanerade karteller
- Hota underleverantörer

Företag går ihop för att tvinga fram ändringar i förfrågningsunderlaget. Intervjuade upphandlare nämner att de ibland misstänker att olika leverantörer överlägger med varandra på ett sätt som skulle kunna betraktas som otillbörligt. Framför allt i branscher med få leverantörer kan de komma överens om att gemensamt ställa sig kritiska till vissa villkor i en upphandling och ibland till och med inte lämna något bud över huvudtaget. På det sättet kan leverantörerna tvinga fram för dem önskvärda ändringar i förfrågningsunderlaget och upphandlingen. En upphandlare beskriver situationen så här:

Men det finns ju en viss risk att företag använder sig av legala sätt att ge och få information på ett sätt som medför ett otillbörligt resultat. Till exempel har jag varit med om att bolag under annonseringsperioden, var för sig, inkom med frågor. Sedan visade det sig att inget av dessa stora bolag la något bud. Följden blev att vi fick gå ut i en ny upphandling. Vi kan inte vara avtalslösa.

Mycket kontakter och ”small talk”

För att hålla samman karteller krävs mycket samtal och kontakter. Frågor som måste lösas är: Vem ska vinna nästa kontrakt? Vilka priser är aktuella? Är det något bolag som inte får lägga bud? Vilka ska lägga bud?

Ju fler bolag som ingår i en kartell desto mer kontakter krävs. Det kan enligt intervjuerna vara ganska administrativt tungrott att driva en kartell inför en budgivning.

Men även efter en upphandling måste kartellen ”konferera”. Då är frågorna: Blev utfallet som vi ville? Har någon av misstag skickat in ett bud? Ska någon kompenseras? Finns det något nytt oväntat bolag med i bilden? Vilka anbud finns ute nu? Behöver någon bestraffas?

En gängse uppfattning är att det förekommer ganska hårda tag mellan medlemmarna i en kartell för att hålla samarbetet flytande. Hot om uteslutning av kartellmedlemmar som inte följer kartellens regler är exempel på bestraffning. Hot om prisdumpning är en beskriven metod för att tvinga in konkurrenter i ett otillåtet samarbete eller slå ut dessa från marknaden.

Enligt intervjuerna finns dock uppgifter om att det på senare tid blivit vanligare med ”small talk”, det vill säga ett trevligare och modernare sätt att hålla samman karteller. Kartellmedlemmar är ”praktiska”. De vill att kartellen ska fungera igen efter att någon har brutit mot reglerna. Man försöker därför ”tala varandra till rätta”.

Intervjupersoner berättar att det även finns sätt för kartellmedlemmar att inte behöva ha alltför mycket kontakt med varandra men att ändå kunna hålla samman. Kartellmedlemmarna träffas en gång och kommer överens om ett generellt prispåslag på alla jobb. Genom denna metod kan de höja prisnivån samtidigt som kartellen minimerar administration kring varje bud.

Välplanerade karteller

Karteller vill inte bli upptäckta. Verksamheten är därför ofta välplanerad. Intervjupersoner berättar om hemliga möten på hotell och flygplatser och att använda krypterade telefoner.

Men skulle den olagliga verksamheten trots detta upptäckas finns det exempel på att företag haft instruktioner till de anställda om hur de ska bete sig vid en eventuell gryningsråd från myndigheterna.

Hota underleverantörer

Från upphandlarhåll har intervjupersoner berättat om svårigheter för mindre leverantörer att kunna etablera sig som budgivare. Inom vissa branscher finns en hård kultur där affärsrelaterade hot skulle kunna förekomma. Så här säger en upphandlingschef:

Underleverantörerna verkar vara rädda för de större bolagen som ibland fungerar som grossister. Känslan är att de mindre är oerhört hårt pressade. Vår uppfattning är att de små leverantörerna inte vågar lämna anbud av rädsla att stöta sig med de större aktörerna som de är underleverantörer till i andra sammanhang.

Mindre företag kan på detta sätt styras till att bli underleverantör till de större företagen. Det sker till pressade priser. De större företagen drar sedan fördelar av en mindre konkurrensutsatt marknad.

En jämförelse av metoder vid korruption och karteller

I rutan nedan sammanfattas metoder som förekommer i samband med karteller och korruption vid offentlig upphandling.

<p>Metoder för korruption:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kartläggning • Smutskastning av upphandlaren • Hålla inne betalningar • Kontrakt delas ut mot ”testjobb” • Bjuda på luncher och middagar 	<p>Metoder för karteller:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Företag går ihop för att tvinga fram ändringar i förfrågningsunderlaget • Mycket kontakter och ”small talk” • Välplanerade • Hota underleverantörer
---	--

Branscher för korruption och karteller

Olika branschculturer kan utmana lagstiftningen och därför påverka leverantörerna till ett högt riskbeteende. Intervjupersonerna tillfrågades om vilka branscher som de uppfattar ligger i riskzonen för korruption respektive karteller. Av svaren att döma uppfattas vissa branscher ligga mer i riskzonen för korruption, medan delvis andra branscher gör det för karteller. Det bör dock påpekas att det framför allt är intervjupersoner på upphandlarsidan som lyfter fram risken för korruption och karteller. Intervjuade leverantörer har varit mer återhållsamma i sina svar.

Utsatta branscher:

- Bygg- och anläggning
- Läkemedel
- IT
- Medicinteknik
- Transport
- Städ
- Resor
- Kontorsmateriel
- Livsmedel
- Tvätter

Bygg- och anläggning

Enligt intervjuade upphandlare anges bygg- och anläggningsbranschen vara i farozonen för både korruption och karteller (jfr OECD 2007). Så här säger en statlig upphandlare inom anläggningsbranschen:

Det finns fyra huvudleverantörer traditionellt. Nu kommer det in utländska aktörer och det förbättrar läget. Tidigare hade de andra total koll på varandra. För oss är det en stor fråga att försöka veta hur samarbetet mellan de olika leverantörerna och dess underentreprenörer ser ut. Och om vi vill ha in fler utländska företag i de svenska upphandlingarna.

Inom bygg- och anläggningsmarknaden bedöms risken för korruption variera beroende på vilka tjänster som upphandlas. Upphandlingar av tekniska konsulttjänster uppges medföra en större risk för korruption än en vanlig entreprenad. Skälet är svårigheten att göra en utvärdering av tekniska konsulter. Det ökar utrymmet på vilka grunder anbud utvärderas och väljs.

Det finns också intervjupersoner som menar att vissa större bygg- och anläggningsbolag tagit till sig av kritiken om fusk i branschen. Så här säger en person med inblick i näringslivet.

Byggbolagen blir alltid anklagade för dessa saker. Men jag skulle säga att vissa bolag gör väldigt mycket för att komma till rätta med problemen... de säger rakt ut att de inte vill ha med den här typen av verksamhet att göra.

Läkemedel

Läkemedelsbranschen har länge förknippats med alltför generösa erbjudanden till läkare och andra som påverkar inköp av läkemedel och teknisk utrustning. Vissa intervjupersoner menar dock att det har blivit bättre tack vare utarbetade riktlinjer och policys. Att risken för korruption helt skulle ha försvunnit tror dock ingen. Skälet är att det fortfarande finns täta relationer mellan offentligt anställda och leverantörer. Så här säger en upphandlare på landstinget:

Det finns exempel på att läkarna använder förtryckta notislappar med sina namn på som de fått av läkemedelsföretagen med dess logga på. Det är naturligtvis inte bra.

Upphandlaren menar att exemplet med notislappen kan medföra en oklar bild av läkarens olika roller.

IT

IT-branschen uppges vara en sektor med risk för korruption. Intervjupersoner pekar på kombinationen unga människor och mycket pengar. Yngre medarbetare, både inom näringslivet och inom offentlig sektor, påstås ha sämre kunskaper om var gränserna går för korruption:

IT-företagen ser jag delvis som ett problem. Det är unga människor och de bjuder generöst. De har tjänat bra och de har egentligen inte en aning om vad som är okej och inte.

Intervjuade upphandlare berättar om offentligt anställd IT-personal som pratar om leverantörer som sina "kollegor" och bär kläder med leverantörers namn på. En förklaring till att gränsen mellan den offentligt anställda och leverantören suddas ut kan vara en pressad arbetssituation. Som exempel nämns IT-avdelningar där "allt ska fungera hela tiden" (dock finns det säkert andra branscher där samma förhållande råder). IT-personalen kan se den hjälpsamma leverantören som sin "allierade" medan de interna kravställarna betraktas som "jobbiga".

Medicinteknik

Intervjupersonerna ger en ganska splittrad bild över hur det ser ut beträffande risker inom upphandlingar av medicinteknik. Vissa menar att konkurrensen är stenhård och varje upphandling bara är en i mängden. En upphandlare säger:

Det är väldigt sällan de medicintekniska företagen begär överprövning. Jag tror att det beror på att de är med i väldigt många upphandlingar hela tiden. Däremot ringer de ofta och ställer besvärliga frågor om varför de inte har vunnit. Det är ju förhållandevis få aktörer i den här branschen och de håller koll på varandra.

Andra menar att konkurrensen snarare är hård mellan arbetsgivarna – sjukhusen och landstingen – om att rekrytera de bästa specialisterna. Dessa "stjärnor" kräver i sin tur den modernaste och bästa utrustningen till "sin" klinik. Jakten på den modernaste utrustningen kan få till följd att det utvecklas en nära relation mellan leverantörer och specialister. En upphandlingschef inom landstinget säger så här:

Det finns relationer mellan beställare och leverantörer som inte är bra. Vi har exempel på att beställare, exempelvis läkare kallar leverantörerna för kollegor.

Transport

Även när det gäller transportbranschen ger upphandlarna en varierad bild av förekomsten av otillåtna affärsmetoder. Så här säger en upphandlare:

I taxibranschen är det roligt. Det är tuff konkurrens. Men helt klart snackar man mycket med varandra. Säger man något till en leverantör som ring-

er upp och frågar om något sprids det med vindens hastighet till de andra som direkt ringer upp och frågar om den saken trots att man inte har gett någon information. Så helt klart snackar man med varandra väldigt mycket.

Även flyttbranschen befinner sig i riskzonen för karteller och korruption enligt vissa kommunala upphandlare. Detsamma gäller transporter av avlidna. En upphandlare beskriver resultatet av en upphandling:

Man kan ibland misstänka att det förekommer otillbörligt samarbete när det gäller transporter av avlidna. Exempelvis är kommunerna ansvariga för transporter från kommunens gruppboenden till bårhuset. När vi gjorde upphandlingen fick vi in två anbud på samma summa. När motsvarande upphandling gjordes i en annan kommun fick man in anbud på mindre än hälften av priset vi erbjöds.

Städ

Enligt kommunala upphandlare finns exempel på upphandlingar inom städbranschen där det förekommer korruption och karteller bland leverantörer och underleverantörer (vertikalt samarbete). Så här säger en upphandlare om risken för korruption och otillåtet samarbete:

Inom städbranschen kan det finnas risker. Vi har sagt att vi inte accepterar några underentreprenader där överhuvudtaget. Anledningen är dels att vi inte kan kontrollera om underleverantörerna använder svart arbetskraft eller på annat sätt inte sköter sig. Där finns också risk för att det kan ligga korruption bakom vem som kan få underentreprenader. Vi har ingen som helst möjlighet att kontrollera det på ett bra sätt. De kan ju göra det genom att gynna varandra genom att gå samman i en budgivning och senare göra upp om underentreprenaden.

Resor

Inom resebranschen finns traditioner som innebär risk för korruption med oklara gränser för vem som betalar för vad:

Det finns ju det här med att åka och provbo hotell. Det kan vara beställare på den statliga sidan som får erbjudanden om att åka och provbo hotell och andra resesätt, flyg till exempel. Och det är ju så att det inte är någon direkt uppoffring för leverantören. Men för den mottagande kan ju det ha sitt värde.

Kontorsmateriel

Flera intervjupersoner misstänker att branschen för kontorsmateriel kan vara i riskzonen för kartellsamarbete. Upphandlingarna är så stora att mindre företag har svårt att lägga konkurrerande bud. Till detta kommer att upphandlingarna ställer krav på att leverantörerna ska kunna leverera de flesta produkter från radergummin till pärmar ("splittrade varukorgar") och det gör att bara de största grossisterna har möjlighet att lägga bud. Upphandlingar där en stor kvantitet kombineras med en splittrad varukorg innebär risk för kartellsamarbete eftersom det finns mycket pengar att tjäna. Eftersom inträdeskraven på marknaden är höga är också

risken mindre för att de samarbetande företagen ska bli ”utkonkurrerade” av någon uppstickare som lägger ett lägre och vinnande bud.

Livsmedel

Inom livsmedelsbranschen finns likheter med de förhållanden som råder för kontorsmateriel. Det är stora upphandlingar och splittrade varukorgar som upphandlas. Upphandlingarna innehåller också krav på företagens förmåga att kunna leverera till många adresser. Dessa skall-krav skapar inträdeshinder till marknaden (jfr Molander 2009). Samtidigt misstänkliggörs leverantörerna på marknaden för kartellsamarbete.

Framför allt från de upphandlande kommunerna lyfts också fram de ojämna styrkeförhållandena i förhandlingssituationerna mellan mindre kommuner och stora livsmedelsföretag:

Det finns fall där det kommer brev från olika företag med lika lydelse. Det finns också exempel på att de ”hotar” att vi måste ändra kraven. Men det är ju så att det är väldigt stora företag om man jämför med oss kommuner. Små kommuner spelar inte i samma division och har helt enkelt inte samma muskler.

Tvätteri

Enligt flera upphandlare kan tvätteribranschen vara i riskzonen för kartellverksamhet. På både kommun- och landstingsnivå lyfter upphandlare fram problemet med att det är stora tvätteriföretag som verkar på en begränsad marknad. En upphandlare säger så här om situationen:

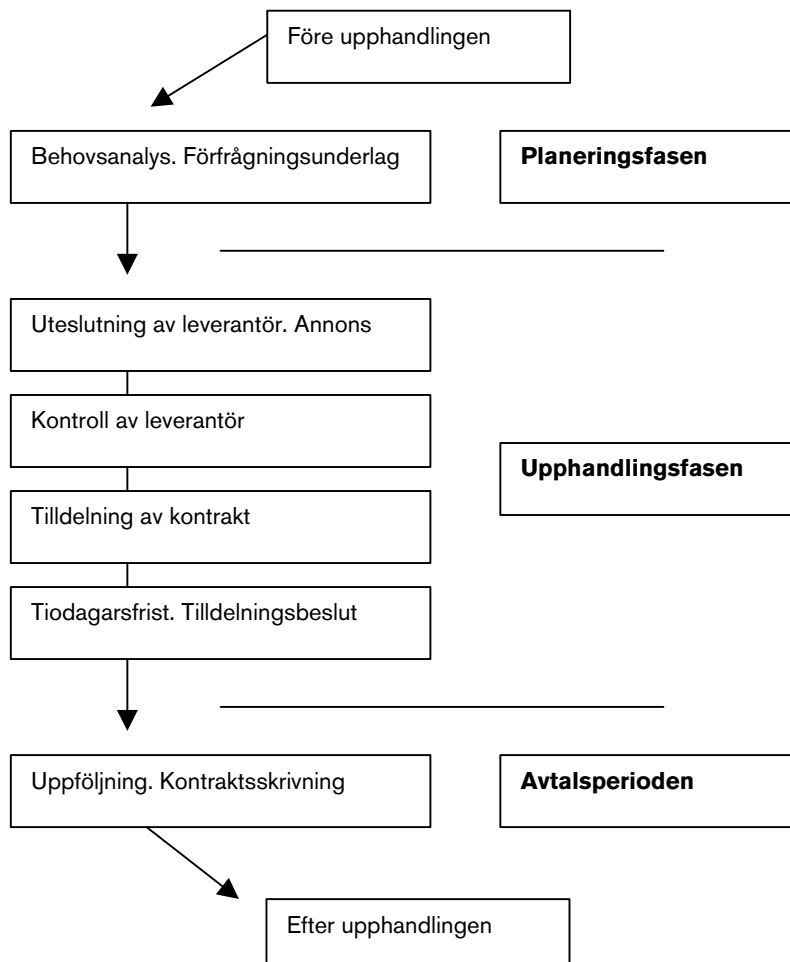
Tvätteri är en speciell bransch. Vi får alltid in ett anbud. Aldrig två, aldrig tre, aldrig noll. Alltid bara ett anbud. Och tvätt till sjukhus är det mycket pengar i och det är stora investeringskostnader eftersom sjukhusen inte äger några kläder. Det finns ett fåtal leverantörer på en begränsad marknad och priserna hoppar upp med 20 till 25 procent, bortsett från prisjusteringar för index, mellan varje upphandling som är var fjärde eller sjätte år.

Det finns dock intervjupersoner som menar att det inte finns några problem i branschen, främst när det gäller risken för korruption.

5 Risker i upphandlingsprocessen: steg för steg

Riskerna för korruption och kartellverksamhet varierar beroende på var vi befinner oss i upphandlingsprocessen. I detta avsnitt beskrivs de risker som intervjupersonerna pekat ut vid olika faser i en upphandling. De olika stegen i upphandlingen framgår av följande modell.

Figur 5. Schematisk skiss över en offentlig upphandling.



Före upphandlingen

Intervjupersonerna redovisar en rad faktorer som ökar risken för korruption och karteller.

Tidig påverkan

Enligt intervjupersonerna finns redan innan upphandlingen påbörjas risk för otillåtna affärsmetoder. Ett exempel är "Asfaltkartellen", där medlemmarna träffades tidigt på våren för att fördela sommarens uppdrag.

Det är också före upphandlingen som det framför allt finns möjlighet att påverka beslutsfattare (OECD 2007). Påverkan kan syfta till att utforma upphandlingen i syfte att den ska passa ett visst företag eller en kartell. Till exempel kan ett projekt delas upp i delar med flera upphandlingar. Således ges möjligheten att dela upp jobbet mellan flera leverantörer. Så här säger en upphandlingschef:

Jag är helt övertygad om att det går att göra på det sättet. Och senare, i planeringsfasen går det naturligtvis att ordna med förfrågningsunderlaget så att det passar en viss leverantör.

Avsaknaden av statistik

Det förekommer att upphandlande myndigheter saknar egen statistik på de inköp som görs under avtalsperioden. Följden blir att de tvingas vända sig till leverantören för att få fram siffror till förfrågningsunderlaget för en kommande upphandling. Intervjuade upphandlare pekar på att den upphandlande myndigheten hamnar i en beroendeställning till den befintlige leverantören och att kontakterna innebär en risk för korruption vid nästkommande upphandling.

Sverige som referens

Särskilt stora upphandlingar kan vara i riskzonen för korruption från utländska leverantörer eftersom Sverige på det internationella planet uppfattas vara icke-korrupt och ställa höga tekniska krav på leverantörer. Att vinna en svensk upphandling kan därför användas "som referens i kommande internationella upphandlingar", som en intervjuperson uttrycker det. Ironiskt nog kan det affärsmässiga motivet att inte förknippas med korruption skapa incitament att muta sig till ett kontrakt. En intervjuperson med god insyn i upphandlingar framhåller vikten att fortsätta hålla en okorrupt miljö, men att påfrestningarna kan bli större eftersom det är många upphandlingar som handlar om "mycket pengar".

Provutrustning

Mässor där leverantörer visar ny utrustning uppges vara ett riskområde för korruption enligt intervjupersonerna. Anledningen är att det till dessa mässor brukar vara kopplade olika typer av "kvällsjippon". Dessa kan innehålla inslag av aktiviteter där det förekommer att leverantörer bjuder på olika saker. Här förekommer också erbjudanden om provutrustning, då leverantörer placerar ny utrustning vid myndigheter och kommuner i

utprovningssyfte. Risken finns att utrustningen blir stående så pass länge att det till slut kan råda oklarhet om vem som egentligen äger den. Även om den beskrivna situationen inte nödvändigtvis behöver bero på korrup­tion finns andra risker. Utrustningen kan leda till att det utvecklas osunda relationer mellan leverantören och myndigheten där utrustningen används som svepskäl för kontakter. I princip skulle utrustningen också kunna användas som muta i kommande upphandlingar.

Kommunal upphandling mer i riskzonen

Som tidigare nämnts är den kommunala upphandlingen mer i riskzonen för korrup­tion än den statliga. Ett skäl är att framför allt mindre kommuner är mindre rutinerade på att genomföra upphandlingar och därför har lägre kompetens än den statliga sektorn, inte minst för frågan var gränsen går för muta. Intervjupersoner för också fram att det från leverantörernas sida upplevs som lättare att påverka upphandlare på kommunal nivå än statlig. Skälet är att kommunala upphandlare ofta sitter fysiskt närmare sina leverantörer än statliga.

Närheten till leverantörer kan dock vara ett medel för att upptäcka karteller. Intervjupersoner har nämnt att exempelvis tekniska kontor på en kommun kan ha ”en bra känsla” för potentiella anbudskarteller. Ju bättre man känner en marknad desto lättare är det att upptäcka avvikande beteenden.

Platsberoende upphandling

Närheten till leverantörer gör sig särskilt gällande vid upphandling av platsberoende produkter eller tjänster. Ett exempel är snöröjning. Ett fåtal leverantörer på en lokal marknad, till exempel en glesbygdskommun, kan öka risken för både kartellsamarbete och att någon leverantör försöker korrump­era upphandlingen.

Direktupphandling riskabelt

Direktupphandling är den upphandlingsform som är mest i riskzonen för korrup­tion. Skälet är att direktupphandling inte är förenat med några särskilda formkrav, vilket gör det lättare att dölja korrup­tion. I direktupphandling ökar också risken för vänskapskorruption.

Entreprenadupphandling

Upphandling av byggprojekt kan grovt delas in i upphandling av entreprenadformer och upphandling av konsulter. Man kan argumentera för att risken för korrup­tion ökar i upphandling av konsulter jämfört med entreprenadupphandling. Skälet är att det i upphandling av konsulttjänst är färre personer inblandade i upphandlingen än i en entreprenadupphandling.

Planeringsfasen

Påverka behovsanalysen

Det är också i planeringsfasen som många av de intervjuade upphandlarna menar att den största risken för korruption finns (jfr OECD 2007). Det är möjligt att vrida behovsanalysen och därmed det senare förfrågningsunderlaget på ett sådant sätt att det passar en specifik leverantör. Behovsanalysen kan också utformas så att den farligaste konkurrenten till den leverantör som är beredd att muta sig till ett kontrakt slås ut. Det kan göras genom att ta med skall-krav i förfrågningsunderlagen som egentligen inte är relevanta. En upphandlare säger:

Korruptionen är enkel att dölja, helst i inledningsfasen av en upphandling. Då kan leverantören och upphandlaren träffas och formulera ett förfrågningsunderlag. Det kan göras så att det passar den som ska vinna. Men det kan också göras så att de vassaste konkurrenterna slås ut i ett tidigt skede.

Alltför mycket skall-krav på certifieringar, exempelvis på miljöområdet, menar intervjupersoner kan vara orimliga för framför allt små leverantörer. Följden blir att möjliga budgivare minskar och det blir lättare för en kartell att verka. En annan följd kan bli att ocertifierade leverantörer försöker muta sig förbi kraven.

Otydligt förfrågningsunderlag ger spelrum

Den upphandlande myndigheten kan också i förfrågningsunderlaget vara otydlig i hur utvärderingen av anbudet kommer att ske och därmed lämna stort utrymme för en godtycklig bedömning. På så sätt kan upphandlingen ”riggas” för att gynna en viss leverantör. Så här säger en högt uppsatt befattningshavare med stor erfarenhet av försäljning till offentlig sektor:

I början av processen är det en uppenbar risk för vänskapskorruption. Där är det helt enkelt så att den som ska köpa in tjänsten känner den som vill sälja. Det kanske är ett större problem i små kommuner än annars. Vänskapsbanden är svåra att känna till och påvisa.

Upphandlingskonsulter med kunskapsövertag

Upphandlingskonsulter som anlitas för att hjälpa till att utforma behovsanalys och förfrågningsunderlag kan vara i riskzonen för korruption. Dessa anlitas när den upphandlande myndigheten saknar kompetens, exempelvis vid komplicerade upphandlingar. Följaktligen har konsulterna ett kunskapsövertag och myndigheten riskerar att förlora kontrollen över upphandlingen.

Beställare och experter med kunskapsövertag

Upphandlare kan också ha svårt att hävda sig mot beställare och experter inom myndigheten. Skälet är att upphandlare ofta är placerade långt från myndighetsledningen och har därför svårt att föra fram upphandlingens målsättningar då dessa ställs mot intressen som företräds av personer som

arbetar med kärnverksamheten och som är beställare. En intervjuperson hävdar att synen på upphandlare i offentlig verksamhet ”ligger 20 år efter förhållandena i privat sektor” där inköpschefen ofta finns med i ledningsgruppen och betraktas som en ”tung” post som bidrar till företagets resultat.

Särskilt i specialiserade verksamheter som försvar, polis och sjukvård kan det vara svårt för en upphandlare att stå emot beställare. En intervjuperson beskriver problemet:

Vad ska man säga, om man själv som upphandlare tvivlar, när läkaren säger att ett visst inköp är avgörande för patientsäkerheten? Då måste man veta att ledningen backar upp en och att det är upphandlingsreglerna som gäller.

Vid upphandling av certifierade system, till exempel på IT-området, kan beställare och experter få stort inflytande. En intervjuperson tar exemplet med att en ung teknikspezialist lätt kan känna sig ”speciell och lite upp-vaktad” och därmed utgöra ett offer för korruption. En certifiering kan ge en viss status som är kopplad till en viss teknik eller företag. En teknisk specialist vill kanske sedan favorisera en speciell leverantör. Vid byte av leverantör eller teknik kan en person över en natt förlora sin status och maktposition som var knuten till ett visst system.

Statistik ger kunskapsövertag

Nyss nämndes att upphandlande myndigheter inte alltid för statistik över inköp utan är beroende av statistik från leverantörerna. Bristen på egen statistik kan leverantörer utnyttja när upphandlingen gäller flera olika artiklar inom ett visst produktområde. Ett hypotetiskt exempel är en upphandling av arbetskläder. Den befintliga leverantören kan lägga ett anbud med låga priser på de produkter som den vet att myndigheten köper lite av samtidigt som leverantören kan ta mer betalt för de produkter som den vet kommer att gå åt.

Annonsering

Annonseringen av upphandlingen är till viss del en formalitet. Dock har intervjupersoner påpekat att upphandlingen kan påverkas genom att medvetet ange fel CPV-kod, som anger inom vilket område upphandlingen gäller.⁴ Genom att ange fel CPV-kod kan upphandlingen påverkas på det sätt att de leverantörer som prenumererar på information om aktuella upphandlingar inom ett visst område inte får vetskap om kommande upphandlingar eller information om pågående upphandlingar. Enligt intervjupersoner har man sett att fel CPV-kod använts. Bakgrunden till detta är dock inte känd.

Annonseringen kan också påverka förutsättningarna för att bilda karteller. Ju fler potentiella anbudsgivare som nås genom annonseringen desto svårare är det att ingå kartellsarbeten. Det finns fall där upphandlande myndigheter har fått in få eller inga anbud alls då de enbart annonserade i olika databaserade system. När de i stället valde att annonsera i lokalpres-

⁴ CPV står för Common Procurement Vocabulary.

sen kom det in anbud från betydligt fler leverantörer, exempelvis från fiskare och bönder i glesbygd.

I upphandlingsfasen

I upphandlingsprocessen är risken för korruption förhållandevis liten, enligt intervjupersonerna. Det mesta är hårt reglerat och det är därför svårt att påverka, med det finns förhållanden som kan påverka en upphandlare under upphandlingsfasen.

Anbudsöppningen

En konkret risk som har lyfts fram är risken för korruption i samband med anbudsöppandet. Om den upphandlande myndigheten dröjer med att dokumentera anbuden, det vill säga att det uppstår ett tidsglapp mellan anbudsöppning och dokumentation, finns en risk för att anbuden byts ut. Men uppfattningen bland intervjupersonerna är dock att risken för korruption är liten vid anbudsöppandet. Så här säger en person med stor erfarenhet av anbudsöppning:

När Sverige anslöt sig till EU vidtogs hårdare kontroller vid anbudsöppning. Den förväntade anstormningen av mutförsök vid anbudsöppningen uteblev, vilket kan tolkas som att korruption vid anbudsöppning inte är ett extra utsatt område.

Ökad risk vid elektronisk upphandling?

De kommande åren bedöms den elektroniska upphandlingen öka. En osäkerhet som har lyfts fram av intervjupersoner är om det kommer att vara fler yrkeskategorier som har möjlighet att ta del av de inkommande anbuden. Exempelvis skulle det kunna vara IT-personal på den upphandlande myndigheten eller hos telekomleverantörer.

Tryck utifrån

I upphandlingsfasen kan finnas ett starkt tryck på upphandlaren från stressade leverantörer. Även medierna liksom finansiella aktörer kan ligga på för att skaffa sig information om vad som händer inom näringslivet. Särskilt om det gäller stora värden och kanske börsnoterade anbudsgivare. Även om de flesta menar att risken för korruption i upphandlingsfasen är liten säger en upphandlingschef så här:

Vid tilldelningen går det att påverka processen. I praktiken kan den ansvarige för upphandlingen kontakta en leverantör och säga: ”Jag är beredd att föreslå dig som leverantör men då vill jag ha...” Det är fullt möjligt. Men det krävs ju också att leverantören är inne på den linjen.

Lobbyister sent i processen

En intervjuperson menar att utländska leverantörer har ett annat synsätt än svenska på hur lobbyföretag ska arbeta. Den huvudsakliga skillnaden är att de utländska företagen har en uttalad vilja att samtala med de ansvariga tjänstemännen och politikerna längre in i upphandlingsprocessen,

även efter att anbudet lämnats in. Dock förekommer att lobbyister avråder leverantörerna att ta dessa möten med förklaringen att ”man kan bara hamna i besvär”. Vissa lobbyister rekommenderar i stället sina tjänster i samband med utvärderingen av anbudet, då de erbjuder sig att hjälpa till med presentationer och förtydliganden.

Funktionsupphandling flyttar fram risken för korruption

Vid en funktionsupphandling specificerar inte den upphandlande myndigheten den tekniska lösningen eller utförandet utan i stället den önskade funktionen.

Exempel: Enligt behovsanalysen ska 10 000 bilar kunna ta sig från punkt A till punkt B på fyra timmar. Hur detta exakt ska ske framgår inte av behovsanalysen eller förfrågningsunderlaget. Leverantörerna kan alltså välja olika lösningar, exempelvis att bygga en tunnel eller en bro. Eftersom lösningen på transportproblemet inte framgår av upphandlingen är det svårt att i utvärderingen av anbudet välja och motivera det mest lämpliga alternativet. Då kan pengar fungera som smörjmedel. En leverantör kan korrumpiera personer i den upphandlande myndigheten till att välja en bro framför en tunnel. I en funktionsupphandling flyttas således risken för korruption i en upphandling från behovsanalysen till utvärdering av anbudet.

Kombinatorisk upphandling

En kombinatorisk upphandling innebär att en anbudsgivare har möjlighet att lämna anbud både på enstaka delar och på olika kombinationer i upphandlingen. Följden blir att den upphandlande myndigheten kan få flera tusen olika anbudskombinationer. Kombinatorisk upphandling kan utgöra en risk för korruption om den upphandlande myndigheten måste ta hjälp av externa konsulter för att bedöma dessa anbud. Konsulten bedömer och avgör i praktiken vilken leverantör som ska vinna upphandlingen. Men det finns också intervjupersoner som menar att risken för korruption i stället minskar när externa konsulter utvärderar anbudet.

Upphör att ge in anbud – kartell?

Om en leverantör kontinuerligt lagt anbud i flera upphandlingar och sedan plötsligt upphör med anbudet kan detta vara en indikation på att leverantören ingått ett otillåtet samarbete med en annan leverantör. En annan indikation på kartellsarbete kan vara att leverantörerna i en viss bransch upphör att överklaga och begära överprövning av tilldelningsbeslut.

Avtalsperioden

Ökad risk när beställarna tar över

Precis som i planeringsfasen är uppfattningen bland intervjupersonerna att det finns en förhöjd risk för korruption i samband med att avtalsperioden inleds. Då sker nämligen inköpen till stor del av beställare ”ute i organisationen”. Risken för korruption uppfattas som större hos beställarna efter-

som de har sämre kunskap om var gränserna för korrupt beteende går jämfört med upphandlare på central nivå. Det är också beställarna som har budgetansvar och attesträtt på inköp och följaktligen möjlighet att styra inköpen på ett relativt fritt sätt. Så här säger en försäljningschef:

Det finns naturligtvis en risk under avtalsperioden och det kan röra sig om vad som helst, bestickningsresor eller annat. Men vi har aldrig kunnat bevisa något sådant. Det är en stor gråzon här och lagstiftningen är extremt tunn. När man studerar rättsfallen ser man i alla fall att det är skarpare mot offentlig verksamhet än internt i näringslivet. Där kan man ju säga att gråzonen är total.

Korruption vid låga anbud?

Enligt intervjupersonerna är risken för korruption stor vid mycket låga anbud. Leverantören vill vinna upphandlingen "till varje pris" för att sedan satsa på merförsäljning under kontraktstidens gång. Leverantören går då förbi upphandlingsenheten och vänder sig till beställaren direkt och säger:

Det här går inte, vi får ju betala för att leverera till er. Vi måste ändra på det här avtalet.

Enligt de intervjuade kan korruption ligga bakom ett sådant avtal.

Fast och rörligt åtagande

Ett annat sätt att komma åt ett kontrakt genom att lägga låga bud är att leverantören och den upphandlande myndigheten kommer överens om att inte tala om hela sanningen i förfrågningsunderlaget. Metoden förekommer då ett kontrakt består av ett fast åtagande och ett rörligt, där den upphandlande myndigheten betalar ett fast pris för den fasta delen och sedan betalar per kvantitet på den rörliga delen. Vid dessa tillfällen kan en korruperat styrd upphandling mörka omfattningen av den rörliga delen. På så sätt kan en leverantör som har korrekt information om den fasta delens omfattning lägga ett lågt bud för att den vet att det går att ta igen det på den rörliga delen.

Inte minst vid ramavtal finns en korruptionsrisk eftersom det då är beställarna som har direktkontakt med leverantörerna. Ramavtalen beskrivs till och med som leverantörernas "jaktlicenser". Följden blir att den "hårda" försäljningen tar vid efter att ramavtalen är tecknade.

Ett riskområde är små upphandlande myndigheter som avropar centralt framförhandlade ramavtal. Korruptionsrisken ligger i att myndigheterna hamnar i händerna på leverantörernas kompetens och sannolikheten är liten att någon på myndigheten ifrågasätter inköpet.

Brister i uppföljningen av avtal

Under avtalsperioden ska egentligen de ingående avtalen följas upp. Men enligt de intervjuade upphandlarna är det förhållandevis sällsynt att efterlevnaden av avtalen granskas. I de få fall detta sker visar resultatet ofta samma sak, nämligen att avtalstroheten hos de upphandlande myndigheter-

na är låg. Avtalen följs inte och beställarna kan i stället ha köpt in en likvärdig fast dyrare vara. Korruption kan ligga bakom ett sådant beteende.

Efter upphandlingen

Flera av intervjupersonerna lyfter fram risken för korruption efter upphandlingen. Det kan exempelvis röra sig om tilläggsarbeten som behöver utföras i samband med ett projekt. En projektledare kan ha behörighet att själv fatta beslut om sådana tillägg. I sådana situationer är det förhållandevis enkelt för projektledaren att förfoga över extrajobbet. Projektledaren kan välja att ”köpa in” ett dyrare extrajobb än nödvändigt från leverantören i utbyte mot en belöning.

I vissa branscher är tilläggsarbeten snarare regel än undantag. Leverantören kan följaktligen lägga ett lågt bud, vinna upphandlingen och sedan ta igen det på dyra tilläggsarbeten.

Det finns också olika varianter på ”belöningar” i efterhand, när väl kontraktet är vunnet (Jfr Brå 2007:21). Det kan tolkas som en mer ”förfinad” och diskret form av korruption.

Bädda för framtiden

Inflytelserika tjänstemän och förtroendevalda kan hamna i en knepig situation om de gör privata inköp från en leverantör som har arbetsgivaren eller kommunen som kund.

Exempel: Kommunalrådet beställer en produkt för eget bruk från en leverantör. Betalningen ska ske mot faktura. Ingen faktura dyker dock upp. Kommunalrådet ringer och påminner. Trots det uteblir den. Förfarandet upprepas ett antal gånger, men inget händer. Historien avslutas med att kommunalrådet åker till leverantören och betalar kontant mot kvitto.

Anledningen till leverantörens beteende går bara att spekulera i. Men det kan vara ett försök att ställa sig in hos det inflytelserika kommunalrådet i den lilla kommunen. En annan tanke är att kommunalrådet skulle kunna tvingas in i en utpressningssituation om det hela hade fortgått.

6 Diskussion om motåtgärder

I detta avslutande avsnitt behandlas på ett övergripande plan vad som kan göras för att motverka karteller och korruption. Det handlar mer om inriktning och områden än konkreta åtgärder. Idéerna bygger på de seminarier som Brå anordnat och vad som kommit fram vid intervjuerna.

De slutsatser vi dragit från undersökningen redovisas inte här utan i början av rapporten, tillsammans med sammanfattningen av resultaten.

Kompetens och utbildning

Både den som ger och tar emot en muta kan ha bristande kunskap om vad lagstiftningen säger och i förekommande fall, den egna arbetsgivarens riktlinjer för att motverka korruption (jfr RiR 2005:24). I det följande redogörs för hur kunskap och kompetens kan förebygga karteller och korruption.

Jobba sektorövergripande

Intervjupersoner lyfter fram behovet av att informera näringslivet om gällande regler. Men det kan vara önskvärt att ha hela sektorer som målgrupp i stället för enskilda branscher. Som exempel nämns sjukvårdssektorn, där det finns leverantörer från exempelvis läkemedelsindustrin, medicinteknikföretagen och IT-branschen. Om dessa olika branscher har egna policydokument mot korruption kan den önskade effekten av informationen utebli eftersom de olika branscherna ändå möts i samma sektor.

Öka upphandlarkompetensen i kommunal verksamhet

Som tidigare nämnts är det snarare beställaren än upphandlaren som styr inköpen. Därför är beställaren en måltavla för korruption samtidigt som denne i hög grad kan motverka korruption.

Generellt sett finns en brist på upphandlarkompetens hos kommuner i betydelsen tillräcklig kunskap om den marknad där den efterfrågade produkten finns. Om upphandlaren känner marknaden bättre är det lättare att upptäcka och motarbeta en kartell. Om upphandlaren har större kunskap om produktens egenskaper kan upphandlaren dessutom lättare avvärja korruption.

Höj upphandlarnas status

Korruption av personer i en myndighet handlar om att åsidosätta ett socialt kapital dolt i en organisationsstruktur. Genom att förändra och tydliggöra organisationsstrukturen hos upphandlande myndigheter kan risken för korruption motverkas. Upphandlares status bör höjas och exempelvis kan upphandlingschefen finnas med i myndighetens ledning. På det sättet kan upphandlingsfrågorna få större tyngd inom myndigheten.

”Snurra runt” upphandlare

Vänskapsband som utvecklas mellan upphandlare och leverantörer riskerar att övergå i korruption (jfr RiR 2005:30). För att minska denna risk kan upphandlande myndigheter när det är möjligt rotera upphandlare. På det sättet kommer upphandlarna att arbeta mot olika branscher i olika perioder. En nackdel med rotation är dock att en enskild upphandlares branschkunskap minskar.

Uppmärksamma jäv

Före en upphandling kan de som ingår i projektgruppen för upphandlingen uppmärksammas om att inte jäv får förekomma, det vill säga att upphandlare, experter och utvärderare inte får ha några privata intressen som kan krocka med den opartiska upphandlingen (jfr RiR 2005:30).

Minska skall-krav och öka bör-krav

Med skall-krav avses obligatoriska krav, det vill säga krav som måste vara uppfyllda för att ett anbud ska kunna utvärderas. Ibland förekommer dock ”hårda” skall-krav. I vissa fall förefaller skall-kraven inte vara sakligt grundade utan styrs av bekvämlighet att hålla fast vid samma leverantör.

”Hårda” skall-krav innebär att många leverantörer får svårt att konkurrera. De har inte exakt den produkt som efterfrågas, men kanske en likvärdig. Men eftersom skall-kravet inte uppfylls slås leverantören ut.

Skall-krav är ofta synonymt med en begäran av leverantören att tillhandahålla ett fullsortiment. Små leverantörer har svårt att tillgodose ett sådant krav.

Genom att minska skall-kraven och öka bör-kraven får fler leverantörer tillfälle att konkurrera. När konkurrensen ökar med fler leverantörer försvåras också kartellbildningar.

Annonsera där leverantörerna finns

Det finns flera fall där upphandlande myndigheter, ofta i glesbygd, har svårt att få in anbud. Ibland har anledningen varit att annonseringen bara har skett i de elektroniska databaser som lagen föreskriver. Genom att annonsera även i lokalpress är det lättare att nå intresserade leverantörer. På det sättet minskar sannolikt utrymmet för kartellbildning.

Referenser

- Audit, T.S. (2003). Economic Analysis of corruption: A Survey, *The Economic Journal*, 113, (November).
- Alalehto, T. (1999). *Motiv eller tillfälle? – en studie om ekonomisk brottslighet i restaurangbranschen*. Stockholm: Atlas förlag.
- Alexander, C. (2004). *Corporate crime, markets and enforcement: a review*, in Sjögren, H och G Skogh, *New Perspectives on Economic Crime* (eds), Cheltenham: Edward Elgar, p 22–24.
- Andersson, S. (2002). *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Umeå universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Becker, G, S. (1968). *Crime and Punishment: An Economic Approach*, *Journal of Political Economy*, 76, p 169–217.
- Becker, G och Stigler, G. (1974). *Law Enforcement, Malfeasance and the Compensation of Enforcers*. *Journal of Legal Studies*. 3:1, p 1–19.
- The Becker-Posner Blog http://www.becker-posner-blog.com/archives/2005/08/economics_of_co.html (2009-05-26)
- Bergström, S. m.fl. (2002). *Juridikens termer* (Nionde upplagan). Falköping: Liber.
- Bertrand, J. (1883). *Review of Theorie Mathematique de la Richesse Sociale and Recherches sur les Procipies Mathematicque de la Theorie des Richesses*, *Journal des Savants*, p 499–508.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007:21). *Korruptionens struktur i Sverige*. Författare: Monika Karlsson, Lars Korsell. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Checklistor:
För checklista mot anbudskarteller se:
http://www.konkurrensverket.se/t/Page_385.aspx (2009-05-28)
För checklista mot korruption se:
<http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/2807061E.PDF> (2009-05-28)
- Clarke, M. (1990). *Business Crime. Its nature and Control*. Cambridge: Polity Press.
- Cournot, A. (1838). *Researches into the Mathematical Principles of the Theory of Welth*, Engelsk översättning av N Bacon, New York: Kelly (1960).
- Engdahl, O. (2005). En fråga om girighet? I: *Fiffel-Sverige – Sociologiska perspektiv på skandaler och fusk*. Malmö: Liber.
- Europaparlamentet och Rådets direktiv 2004/18/EG
<http://simap.europa.eu/docs/simap/nomenclature/32004L18SV.pdf>
(2009-05-28)
- Europaparlamentet och Rådets direktiv 2004/17/EG
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:sv:PDF> (2009-05-28)
- Fear, J. (2007). *Cartels*, *Oxford Handbook of Business History*. Oxford: Oxford University Press. p 269.
- Forsberg, M och Sjögren, H. (2007). *Beyond black and white. Enforcement, norms and public opinion in relation to undeclared labour and tax evasion*, I: Magnusson, D och Sjögren H, *Skatteundandragande, penningtvätt och organiserad brottslighet*. Forskningsrapport nr 19, EHFF, Handelshögskolan i Stockholm.

- Geis, G. (1967). "The Heavy Electrical Equipment Antitrust Cases of 1961", I: Clinard, M. och Quinney, R. *Criminal Behaviour Systems*. New York: Holt, Rinehard and Winston.
- George, T. Abed och Sanjeev Gupta. (2002). *Governance, Corruption, and Economic Performance*. International Monetary Found: A Fact-sheet.
<http://www.imf.org/external/pubs/nft/2002/govern/index.htm#chp1>
 (2009-04-22)
- Jain, A, K. (2001). *Corruption: A Review*, Journal of Economic Surveys, 15(1), p. 71–121.
- Kommittédirektiv (2009:15). *En modernare mutbrottslagstiftning och en kod för beslutspåverkan inom näringslivet*.
- Konkurrensverket (2009). *Effektivisering och regelförenkling av offentlig upphandling*. PM 2009-02-02 Dnr 383/2008. s. 2.
http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/pm_regelforenkling_2009_02_02.pdf (2009-05-19)
- Konkurrensverket (2009). *Kartellbekämpning i försvarsupphandlingar*. (Ett anförande 2009-04-17) http://www.kkv.se/upload/Filer/Press/Tal-arteriklar/anf_danS_f%C3%B6rsvarsupph_17_april09.pdf (2009-05-22)
- Konkurrensverket (2008). Red: Riese, K. *Upphandlingsreglerna – en introduktion*. Stockholm.
- Konkurrensverket (2009). *Information om det svenska eftergiftsprogrammet*. http://www.konkurrensverket.se/t/Page_571.aspx (2009-05-22)
- Korsell, L. (2003). *Bokföringsbrott – en studie i selektion*. Akademisk avhandling. *Kriminologiska institutionen*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Kreps, D, M. (1990). *Game Theory and Economic Modelling*. Oxford: Oxford University Press.
- Lambsdorff, J.G. och Utku Teksoz, S. (2002). *Corrupt Relational Contracting*. Departemental Discussion Paper 113. University of Goettingen: Department of Economics.
- Leijonhufvud, M. och Wennberg, S. (2004). *Brott och straff i affärslivet, en lärobok för ekonomer, (Andra upplagan)*. Mölnlycke: Iustus Förlag. s.58–59, 88.
- McCutchen, B. (1997). *Do meetings in smoke-filled rooms facilitate collusion?*, Journal of Political Economy, 105, p. 330-350.
- Molander, P. (2009). *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. En rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2009:2. Finansdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Nordell, P, J. (2008). *Marknadsrätten – en introduktion, (Fjärde upplagan)*. Vällingby: Norstedts Juridik. s 13–55, 121–125.
- North, D. (1993). *Institutionerna, tillväxten och välståndet*. Stockholm: SNS förlag.
- Nyheter från Sveriges Radio – Ekot.
<http://www.sr.se/EKOT/arkiv.asp?DagensDatum=2005-12-21&Artikel=759098> (2005-12-21)
- OECD-rapport, (2007). *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures*.
<http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/2807061E.PDF> (2009-05-19)
- Pedersen, K. (2008). *Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. Vällingby: Jure förlag AB. s. 15och 63.

- Proposition. 2007/08:135 Ny konkurrenslag m.m.
- Riksrevisionen (2005). Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden. RiR 2005:23. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2005). Skydd mot mutor – Apoteket. RiR 2005:24. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2005). Skydd mot mutor – Banverket. RiR 2005:30. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*, Stockholm: SNS förlag. s 184 och 189.
- Skogh, G. (1989). *Kontrakt och konventioner*, Bjuggren, P-O och Skogh, G. (red), Företaget – en kontraktsekonomisk analys. Stockholm: SNS förlag. S. 49–50.
- Söderberg, J. (2005). *Att upphandla byggprojekt*, Malmö: Studentlitteratur. S. 21–46.
- Søreide, T. (2008). *Beaten by Bribery: Why Not Blow the Whistle?* Bergen: Journal of Institutional and Theoretical Economics. p. 407–426.
- Søreide, T. (2007). *Competition and corruption, what can the donor community do?* Anti-Corruption resource centre, <http://www.cmi.no/publications/file/?2758=competition-and-corruption> (2009-05-26)
- Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world, causes, consequences, scope, and cures*, International Monetary Found, Staff Papers, vol. 45(4), pp. 559–94. Reprinted in Abed and Gupta (2002) chapter 2.
- Transparency International Sverige. <http://www.transparency-se.org/TIskartlaggningarochindex.htm> (2009-05-28)
- Van Duyne, P.C. (1997). *Organized crime, corruption and power. Crime, Law & Social Change*, Kluwer Academic Publishers. p 201–238.
- ÖhrlingsPriceWaterHouse. (2007). *Economic Crime: People, Cultures and Control*. [http://www.pwc.com/extweb/pwcpublishings.nsf/docid/a808c09e62b614248025737600277430/\\$file/gecs_07_swe.pdf](http://www.pwc.com/extweb/pwcpublishings.nsf/docid/a808c09e62b614248025737600277430/$file/gecs_07_swe.pdf) (2009-05-26)

Den offentliga sektorn kan drabbas av otillåten påverkan vid upphandling för inköp av varor och tjänster.

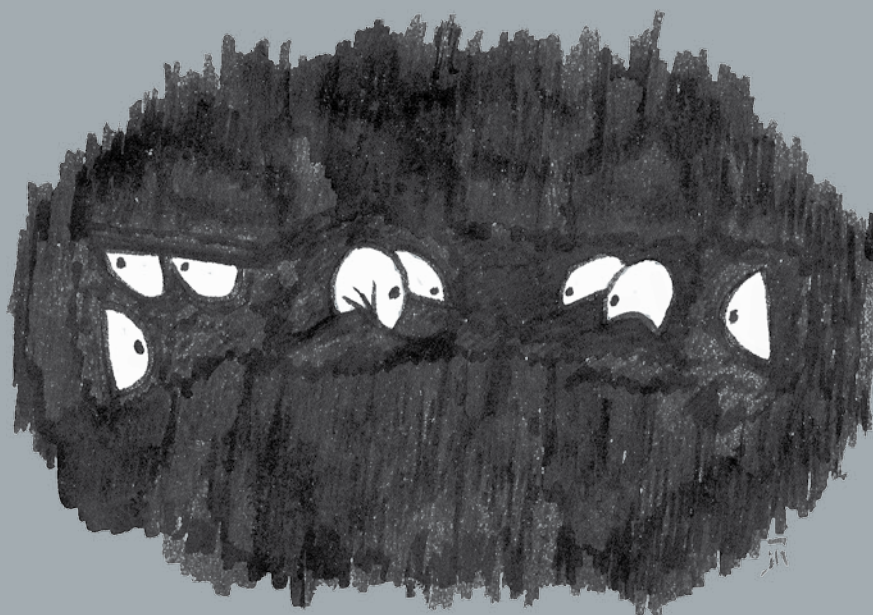
Den ena formen av otillåten påverkan är karteller. Företag kan sätta konkurrensen åt sidan genom olagligt kartellsamarbete.

Den andra formen är korrupcion som är direkt riktad mot personer inom den offentliga sektorn som arbetar med upphandling.

Båda handlar om ekonomisk brottslighet på hög nivå och om stora ekonomiska värden som drabbar hela samhället.

Rapporten lägger en grund för fortsatt forskning med fokus på att motverka karteller och korrupcion vid offentlig upphandling.

Rapporten är finansierad av Konkurrensverket.



brå

Brottsförebyggande rådet

BOX 1386 / TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 ▪ FAX +46 (0)8 411 90 75 ▪ E-POST INFO@BRA.SE ▪ WWW.BRA.SE