

Kommunal upphandling och korruptionsrisk

Två decenniers utveckling med fokus på Skövde kommun

Abstract

Syftet med den här uppsatsen är att ge en överskådlig bild av hur de senaste decenniernas utveckling kring kommunal upphandling har påverkat risken för korruption i en svensk kommun. Jag utgår ifrån Institutional Rational Choice teorin i en analys grundad i intervjuer med upphandlare i Skövde kommun. Analysen fokuserar på förändringar i antalet möjligheter att vara korrupt, den förväntade vinsten från korrupta handlingar och förmågan att upptäcka korruption för att därigenom ge ett svar på hur risken för korruption har förändrats.

Detta är en fallstudie över upphandlingsenheten i Skövde kommun utan konkreta generaliserande ambitioner men de förändringar som påverkat Skövde har skett i hela landet.

Nyckelord: Institutional Rational Choice, Korruptionsrisk, Privatiseringar, Lagen om offentlig upphandling, Skövde kommun

Antal ord: 4 590

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Definition och avgränsning	2
1.3	Disposition	2
2	Kort om upphandling	3
3	Institutional Rational Choice	5
3.1	Variabler.....	5
4	Metod och Material	7
5	Förändringar	9
5.1	Nya politiska strömningar	9
5.2	Lagen om offentlig upphandling	10
6	Analys	11
6.1	Antalet möjligheter att vara korrupt	11
6.2	Den förväntade vinsten ifrån korrupta handlingar	12
6.3	Förmågan att upptäcka korruption	13
7	Slutsatser	15
8	Referenser	16
	Appendix I. Intervjuguide Hans Dahlén	18
	Appendix II. Intervjuguide Maria Morinéus	19

1 Inledning

Korruption är ett gissel. När någon utnyttjar allmänhetens förtroende för att gynna sig själv på andras bekostnad skadas förtroendet mellan medborgarna och samhället. Många av världens länder lider idag av utbredd korruption och brist på förtroende mellan stat och medborgare vilket leder till svåra problem för hela samhället. De senaste decennierna har Sverige kännetecknats av en låg grad av korruption och ett högt förtroende mellan medborgarna och staten (Rothstein & Eek, 2009, s.86) men det är inget som står skrivet i sten.

Om djupgående samhällsförändringar genomförs utan hänsyn till vad det kan göra med risken för korruption kan situationen förändras. I denna uppsats undersöker jag därför hur de senaste decenniernas utveckling har påverkat risken för korruption inom kommunal upphandling.

1.1 Syfte och frågeställning

Undersökningen ämnar beskriva hur de senaste decenniernas utveckling inom kommunal upphandling har påverkat risken för korruption i upphandlingsprocesserna. Eftersom mycket av regelverket kring upphandlingarna är upp till kommunerna själva och jag vill ge en så detaljerad bild som möjligt väljer jag att göra en fallstudie av en kommun. Utan några konkreta generaliserande ambitioner ämnar jag presentera ett exempel på hur breda samhällsomvandlingar har påverkat risken för korruption i denna kommun. Av praktiska skäl har jag valt Skövde kommun som är en medelstor kommun med en förhållandevis stor upphandlingsenhet, det är också min hemkommun vilket underlättar då jag planerar att göra personliga intervjuer.

Mot denna bakgrund undersökningens överhängande frågeställning:

Hur har de senaste decenniernas utveckling kring upphandlingar påverkat risken för korruption vid upphandlingar i Skövde kommun?

1.2 Definition och avgränsning

Då syftet med denna undersökning inte berör frågan om vad korruption egentligen är kommer jag använda mig av en tämligen enkel förklaring. Här definierar jag därför korruption som missbruket av offentlig makt för egen otillbörlig vinning. Denna definition är tämligen utbredd och är snarlik den som används av både världsbanken och FN (UNRIC, 2012).

Då undersökningen fokuserar på risken för korruption inom kommunal upphandling hamnar fokus på missbruket av den offentliga makt som ges åt de som behandlar upphandlingen, d.v.s. upphandlarna. Den egna vinsten kan utgöras av en rad olika saker utöver pengar och lösören. Man kan rentav tänka sig att den korrupte inte får någon direkt ersättning alls utan istället nöjer sig med den tacksamhet han får från anbudsvinnaren och en eventuell förhoppning om framtida belöning, en kort utläggning om det finns i kapitel 3.

I Skövde kommun sköts merparten av upphandlingarna av upphandlingsenheten medan tekniska förvaltningen tar hand om stora byggtreprenader och vissa saker som rör deras verksamhet (Morinéus, 2012, Intervju). Här hamnar mitt fokus på upphandlingsenheten, vidare gör jag en stark avgränsning mellan det offentliga och privata då allt fokus hamnar på den offentliga sidan. Under arbetets gång har jag kommit i kontakt med uppgifter angående utvecklingen av konkurrensförhållanden, risken för samordnat förfarande och andra angränsande frågor, vissa av dessa ämnen kommenteras men endast i den mån det är intressant för min undersökning.

1.3 Disposition

Efter detta inledningskapitel med syfte, frågeställning och avgränsning kommer ett kapitel som kort beskriver de regler och procedurer som gäller för upphandling i dagsläget då det är bra att ha den informationen i ett tidigt skede.

I kapitel 3 kommer sedan teoridiskussionen där jag presenterar grunderna för Institutional Rational Choice tillsammans med mina antaganden och grundläggande premisser. Eftersom jag inte utvecklar teorin i någon större utsträckning gör jag däremot ingen längre utläggning. I kapitel 4 redovisas sedan mitt upplägg för hur jag planerar att besvara min frågeställning samtidigt som jag presenterar de källor jag lutar mig mot. Därefter kommer kapitel 5 som är uppdelat efter de två saker jag bedömer utgöra de största förändringarna som skett inom kommunal upphandling sedan början av 1990-talet. Syftet med det kapitlet är att presentera förändringen innan analysen görs för att ge en något bredare bild.

Analysen görs sedan i kapitel 6 där jag arbetar efter det upplägg som presenterats i kapitel 4 och uppsatsen avslutas sedan med ett sista kapitel med slutsatser, reflektioner och svar på frågeställningen.

2 Kort om upphandling

En upphandling inleds med en behovsdefiniering där det är vanligt att de som sedan ska få använda produkten/tjänsten eller någon annan är med som sakkunnig och sätter kriterier för det som skall upphandlas. Här är det viktigt att tänka över vilka krav man ställer då det inte är tillåtet att på förhand peka ut en viss leverantör genom väldigt specifika krav (upphandlingsstöd 1, 2012; Pedersen, 2008, s.34-35).

Vid behovsdefinieringen gör man också en uppskattning av upphandlingens värde, detta görs dels av budgetskäl men också då man går vidare på olika sätt beroende på vilket belopp det blir. Vartannat år beslutar EU om ett antal tröskelvärden som är olika beroende på vem som upphandlar och vad som upphandlas, år 2012 blev tröskelvärdet för varu- och tjänsteupphandling i kommuner 1 897 540 kronor (upphandlingsstöd 2, 2012). Upphandlingar som överstiger tröskelvärdena kan genomföras på ett antal olika sätt. För kommuner är det främst så kallat öppet förfarande och selektivt förfarande som tillämpas. Öppet förfarande förutsätter annonsering i EU:s databas Tenders Electronic Daily (TED) och innebär sedan att alla leverantörer tillåts lämna anbud som sedan utvärderas av kommunen efter att anbudsgivarna har utvärderats. Vid selektivt förfarande annonserar man också i TED men här utvärderas sedan de leverantörer som vill lämna anbud innan anbud får lämnas. Här följer man ett antal kriterier för att välja ut de leverantörer som bedöms kapabla att genomföra upphandlingen. Den tredje typen är förhandlat förfarande och tillämpas endast i undantagsfall, det är den enda form som tillåter direkt förhandling mellan kommunen och anbudsgivarna, det är också den enda formen som kan tillåta utebliven annonsering men då endast i mycket specifika undantagsfall (Pedersen, 2008, s.51, 37 & 57-62).

För upphandlingar som understiger tröskelvärdena finns det tre andra alternativ. Här är det fritt att välja mellan så kallat förenklat förfarande och urvalsförfarande medan direktupphandling endast får ske i vissa fall. Förenklat förfarande är ungefär som öppet förfarande men undantag från annonsering kan ges och förhandling är alltid tillåten. Urvalsförfarande är i sin tur snarlikt det selektiva förfarandet men tillåter också förhandling. Direktupphandling är däremot kravlös och kan innebära ett köp direkt över disk. För att direktupphandling ska vara tillåten måste däremot upphandlingens värde vara lågt eller så måste det föreligga synnerliga skäl. Enligt rättspraxis motsvarar lågt värde mellan 4-5 prisbasbelopp (176 000 – 220 000 kr, 2012) och de synnerliga skälen kan motsvara krissituationer som kommunen inte råår för eller vid chans till extra förmånliga köp där priset ligger en bra bit under marknadsvärdet (Pedersen, 2008, s.65-67).

När det gäller beräkningen av upphandlingens värde finns det ett antal regler att förhålla sig till eftersom det många gånger är just det beräknade värdet som

avgör hur upphandlingen får gå tillväga. I regel är det inte tillåtet att dela upp en upphandling som borde ske enhetligt eller att inkludera saker som inte krävs för en byggnation i en byggtreprenadsupphandling eftersom tröskelvärdena är högre där. När den beräknade summan befinner sig nära ett tröskelvärde ska man fortsätta som om det låg över tröskelvärdet (Pedersen, 2008, s.52-55).

3 Institutional Rational Choice

Analysen i denna undersökning utgår ifrån Institutional Rational Choice (IRC) teorin som fokuserar på hur institutioner påverkar individers agerande med sina omständigheter, normer och regler. Institutionen i denna undersökning är upphandlingsenheten i Skövde kommun och individerna är de upphandlare som arbetar där.

Då IRC är en form av Rational Choice gäller de grundläggande antagandena om nyttomaximerande individer och rationella preferenser (Green, 2002). Som människor strävar vi alla efter att maximera vår egen nytta vilket kan innebära vitt skilda saker för olika personer då nyttan är högst individuell. Man kan prioritera sin förmögenhet, sin fritid, sin hälsa eller kanske sin familj. I regel maximeras nyttan av en kombination saker och generellt sett är mer bättre än mindre (Varian, 2010, s.44-46).

Antagandet om nyttomaximerande individer har kritiserats för att översimplifiera mänskligt agerande (Monroe, 2001; Lundquist, 1993, s. 83). Som alltid vid konstruktioner av teoretiska modeller gäller det att dra en gräns mellan realism och användbarhet. Risken är att man överanvänder modellen utan att betänka de initiala antagandena. Själv anser jag att rational choice är en mycket användbar teoretisk modell som med fördel kan användas för en rad olika analyser, däribland korruptionsrisk (Collier, 2002; Erlingsson, 2006).

3.1 Variabler

Om vi nu antar att alla strävar efter att maximera sin egen nytta kan vi härleda vissa omständigheter som kan antas öka risken för korruption. Grundtanken är att man under vissa institutionella förhållanden är mer benägen att vara korrupt. Här utgår jag ifrån fyra variabler som Gissur Erlingsson (2006, s. 11) presenterade i en bredare analys av korruptionsrisken i kommuner överlag:

1. Antalet möjligheter att vara korrupt.
2. Den förväntade vinsten från korrupta handlingar.
3. Förmågan att upptäcka korruption.
4. Straffens hårdhet vid avslöjad korruption.

Detta innebär alltså att risken för korruption antas vara högre när möjligheterna är många, den förväntade vinsten är hög, förmågan att upptäcka är dålig och straffen är låga. Eftersom min undersökning fokuserar på en kommunal upphandlingsenhet kommer jag däremot att stryka den sista punkten. Man kan

visserligen hävda att korruption kan straffas inom ramen för upphandlingsenheten men jag gör bedömningen att det är försumbart i kontrast till det övriga samhällets straff samtidigt som det är ytterst svårt att kvantifiera.

När det gäller vinsten från korrupta handlingar så kommer jag inte fokusera på någon specifik form av nytta men jag gör ett antagande kring allmänna preferenser. Jag antar att människor i regel anser att korruption är omoraliskt och mår dåligt över att göra sådant som de vet är fel. Att vara korrupt medför således en negativ nytta som nödvändigtvis måste kompenseras.

4 Metod och Material

Med utgångspunkt i Gissur Erlingssons variabler kommer jag att undersöka korruptionsriskens utveckling i Skövde kommuns upphandlingsenhet sedan tidigt 1990-tal. Jag inleder med att presentera vad nya politiska strömningar och introduktionen av lagen om offentlig upphandling (LOU) har inneburit för upphandlingar i Skövde kommun. Därefter är analysen sedan uppdelad efter de tre variablerna som presenterades i kapitel 3 och avslutas med en sammanfattning där jag slutligen besvarar min överhängande frågeställning. Inledningsvis har jag delat upp de tre variablerna i konkreta frågeställningar som sedan kommer besvaras i kapitel 6. De konkreta frågeställningarna är följande:

1. Antalet möjligheter att vara korrupt.
 - Hur har antalet upphandlingar förändrats?
 - Jobbar man mycket ensam?
 - Vilka risker tar en utgivande leverantör?
2. Den förväntade vinsten från korrupta handlingar.
 - Hur har upphandlingarnas omfattning utvecklats?
 - Hur har vinsten av att vinna en upphandling utvecklats?
3. Förmågan att upptäcka korruption.
 - Hur har insynen i kollegornas arbete utvecklats på upphandlingsenheten?
 - Hur har möjligheterna till insyn för utomstående förändrats?
 - Hur har intresset för insyn hos utomstående förändrats?

Analysen bygger i huvudsak på intervjuer med två anställda på upphandlingsenheten. Den första intervjun jag gjorde var med Hans Dahlén som har jobbat på som upphandlare i Skövde i över tio år och i dag är chef för enheten. Intervjun var ungefär en halvtimme lång och gjordes den 20 juni vilket var tidigt i uppsatsarbetet. Den andra intervjun var med Maria Morinéus, hon har jobbat som upphandlare i Skövde i ungefär fem år och har bland annat skött livsmedelsupphandlingen som är den näst största upphandling de gör efter elupphandlingen. Intervjun med Maria tog ungefär 50 minuter och gjordes den 24 juli vilket var precis innan arbetet med analysen drog igång.

Eftersom jag sökt intervjuer i semestertider har jag blivit något begränsad i valet av personer men jag lyckades ändå få två olika vinklar på ett flertal av mina frågor. Syftet med att göra två intervjuer har däremot inte varit att jämföra dem med varandra, det gjordes snarare för att få en bredare bild då intervjuerna här främst riktar in sig på faktiska omständigheter. I appendix I och II har jag bifogat de intervjuguider jag utgick ifrån under intervjuerna.

När det gäller andra källhänvisningar vill jag påpeka att jag i mitt användande av Kristian Pedersens bok Upphandlingens grunder från 2008 kontrollerat uppgifterna och jämfört med de uppdateringar som skett i lagtexten. Anledningen till att jag inte jämför dagens lagar med det gamla regelverk som nämns i kapitel 5.2 är att detta regelverk inte finns arkiverat.

5 Förändringar

5.1 Nya politiska strömningar

Under 1970-talets oljekris trädde en ny ideologi fram i det politiska spelrummet. Med kraftig kritik mot den socialliberala politiken och keynesianismen kom nyliberalismen med individualistiska värderingar och ett propagerade för den fria marknaden (Larsson, 2006, s.139). Nyliberalismens genombrott i den svenska politiken kom först mot slutet av 1980-talet, under en tid då skattetrycket var högre än någonsin (ekonomifakta, 2012) och löntagarfonderna mötte stark kritik. Ett flertal av näringslivets intresseorganisationer propagerade för nyliberala idéer som sedan letade sig in i de politiska partierna. I Sverige var det främst moderaterna och Carl Bildts regering som blev förknippade med nyliberalismen (Engman, 1995, s.55-60) men flera idéer rotade sig även i andra partier, däribland den grundläggande idén om marknadens effektivitet. Idag är således de flesta riksdagspartierna positiva till att konkurrensutsätta vissa samhällstjänster genom offentlig upphandling (SOI, 2012).

Ökad grad av upphandling som en följd av ambitionen att minska verksamheten i kommunal regi har skett i ett par olika steg. Senast så skedde i Skövde kommun var 2007 då man fattade beslut om att konkurrensutsätta delar av den egna verksamheten. Detta gjordes med motiveringen att skattepengarna skulle användas så effektivt som möjligt och innebar att de olika nämnderna fick lämna förslag på vilka delar av den egna verksamheten som kunde konkurrensutsättas. Konkurrensutsättningen innebär att kommunen tillsammans med privata aktörer får lämna anbud och sedan konkurrera på lika villkor i en upphandling. Underhållet av gatlampor och gräsklippning är exempel på verksamheter som nu sköts privat på grund av konkurrensutsättningen (SKL, 2009, s.23-27; Dahlén, 2012, Intervju). Konkurrensutsättningen ledde också till att två av Skövdes äldreboenden drevs av det privata bolaget Attendo under ett par år men de återgick i kommunal drift efter att Attendo avstod från att förlänga avtalet då lönsamheten var för dålig (Dahlén, 2012, Intervju).

Konkurrensutsättning sker också med andra motiv, efter att lagen om valfrihet trädde i kraft 2009 har man i Skövde kommun valt att konkurrensutsätta hemvården. Detta gjordes med motiveringen att man bör främja företagandet. Att spara skattepengar är det däremot inte frågan om då ersättningen till de privata aktörerna är densamma som kostnaden för kommunens egen hemvård (valfrihetswebben, 2011; SFS 2008:962; Dahlén, 2012, Intervju).

5.2 Lagen om offentlig upphandling

Efter folkomröstningen 1994 fanns det en rad regelverk som skulle harmoniseras med EU inför inträdet. Bland de som rör offentlig upphandling finns Lagen om offentlig upphandling (LOU) och Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Båda dessa lagar bygger på EU-direktiv som syftar till att främja den inre marknaden och ställer ett antal procedurkrav med avsikten att upphandlingar ska behandlas på liknande vis i de olika medlemsländerna (Pedersen, 2008, s.25-26).

Det mest intressanta med lagen kanske är det faktum att det före dess införande inte fanns några enhetliga bestämmelser för hur upphandlingar skulle gå till i kommunerna (Dahlén, 2012, Intervju). Fram till 1994 var det upp till kommunerna att själva bestämma vilka rutiner man skulle ha kring sina upphandlingar. Lagens tillkomst leder också till hårdare kompetenskrav bland de som sysslar med upphandling. I Skaraborg har ett flertal mindre kommuner lagt ned sin upphandlingsverksamhet och överlåtit uppgiften till Skövde kommun eftersom de är för små för att själva hålla den kompetens som krävs. Innan lagens tillkomst var det vanligt att vissa kommunanställda i de mindre kommunerna hade upphandling som en bisyssla vilket blev svårare när det ställdes hårdare kompetenskrav (Dahlén, 2012, Intervju; Skövde 1, 2012).

Det direktiv som LOU bygger på har uppdaterats en rad gånger under årens lopp och LOU har naturligtvis följt efter. Men eftersom det är upp till medlemsländerna att bestämma hur man vill implementera ett direktiv och det finns ett visst utrymme för egna regler är det däremot långt ifrån hela lagen som bygger på direktivet (EUDir 2004/18/EG; SFS 2007:1091).

Bland de viktigaste ändringarna i LOU hör tillkomsten av marknadsskadeavgifter och möjligheten att upphäva ingångna avtal. I de fall där en upphandling inte utförs på rätt sätt kan både den upphandlande kommunen och leverantören som vann upphandlingen lida ekonomisk skada. Om ett avtal hävs ska värdena återgå till ursprungsinnehavaren i möjligaste mån. Betalda avgifter återgår alltså till kommunen och detta gäller även om den tjänst eller vara som upphandlingen angår redan utförts eller förbrukats (SFS 2007:1091; Dahlén, 2012, Intervju). Det finns också en stor möjlighet för förloraren i en upphandling att överklaga, exempel på när denna rättighet har utnyttjats är i konflikten mellan läkemedelsföretagen GlaxoSmithKline och Sanofi Pasteur i den nationella upphandlingen av vaccin mot humant papillomvirus (Ohlin, 2011).

Utöver de uppenbara områden där LUF gäller istället för LOU finns det ytterligare ett antal områden som inte täcks av lagen. Lagen gäller exempelvis inte vid kontrakt som rör fastigheter, teletjänster, vissa finansiella tjänster eller anställningar (SFS 2007:1091 kap 5).

6 Analys

6.1 Antalet möjligheter att vara korrupt

Sedan 1990-talet har man skärpt reglerna för vad som är tillåtet att ge till tjänstemän och politiker. Förut var det okej med mindre gåvor av ett värde upp till 200 kronor till offentliga tjänstemän men idag råder det nolltolerans. Det som nu kan vara okej är en enkel lunch om man jobbar både före och efter men även det försöker man undvika genom att inte planera in besök mitt på dagen (Dahlén, 2012, Intervju).

De nya reglerna till trots är det inte ovanligt för privata företag att skicka chokladkartonger eller erbjuda andra mindre gåvor även om sådant har minskat på senare tid (Dahlén, 2012, Intervju; Morinéus, 2012, Intervju). Chansen att tacka ja till sådana erbjudanden utgör visserligen en möjlighet att vara korrupt i strikt mening men här gör jag en gränsdragning. Som jag beskrev i slutet av kapitel 3.1 antar jag att handlingar som man vet är fel i sig själva medför negativ nytta som nödvändigtvis måste kompenseras, det råder ingen tvekan om att upphandlarna vet att det är fel att ta emot gåvor och jag hävdar vidare att den nytta en chokladkartong kan medföra inte rimligen kan väga upp för det. Med detta sagt finns det däremot en rad faktorer som kan indikera på förändringar i antalet tillfällen en upphandlare får att vara korrupt och tjäna på det.

För det första har antalet upphandlingar ökat markant under de senaste tio åren och det finns anledning att anta att denna ökning fortsätter. Detta innebär visserligen inte fler möjligheter att vara korrupt i sig då det är orimligt att anta att alla upphandlingar skulle utgöra en lika stor möjlighet att var korrupt. Om man sedan ser på sammansättningen av upphandlingar kan man konstatera att den stora skillnaden är att man i dag upphandlar tjänster i en helt annan utsträckning än vad man gjort tidigare (Dahlén, 2012, Intervju). Man kan också konstatera att spridningen i vad det är man upphandlar är mycket större än vad den varit tidigare med allt ifrån gräsfrön till finansiella tjänster och mycket, mycket mer (Morinéus, 2012, Intervju).

För det andra har sättet man jobbar på ändrats. Som jag beskrev i kapitel 5.2 har hårdare krav resulterat i att vissa upphandlande enheter överlåtit sin upphandling på andra. I Skövde tar man idag hand om upphandlingen åt sju mindre kommuner, räddningstjänsten och ett antal kommunala bolag. Detta innebär att mindre upphandlingsenheter som kanske rentav utgörs av en ensam person försvunnit till förmån för en större grupp. I sig torde detta innebära en minskad risk eftersom korrupsion ofta kräver en typ av relation mellan de båda parterna som lättast etableras ostört (Dahlén, 2012, Intervju; Groenendijk, 1997, s.218-227). I Skövde är detta däremot inte hela sanningen. När man samarbetar i

gemensamma upphandlingar ökar den genomsnittliga storleken på upphandlingarna samtidigt som de striktare reglerna och kraven på specifika sakkunskaper resulterar i specialisering. Som en konsekvens har upphandlarna därför egna kärnområden i dagsläget. Detta innebär dels en sämre insyn i vad kollegorna på upphandlingsenheten jobbar med och att kontakter oftare sker mellan samma personer. Kraven på specifika kunskaper innebär också att man nu söker personal med erfarenheter från vissa branscher (Dahlén, 2012, Intervju; Morinéus, 2012, Intervju). Detta ökar i sin tur risken för jävaktiga relationer mellan upphandlare och leverantörer. Det finns alltså en ökad risk för att opassande kontakter kan etableras inom vissa områden.

Den tredje och sista faktorn kretsar kring leverantörernas benägenhet att muta. I dag är det mycket vanligare att överpröva upphandlingar än det varit tidigare vilket till stor del beror på de ökade möjligheterna som tillkommit i lagen om offentlig upphandling. Möjligheten att riva upp ett avtal gör också att kostnaden för leverantören i en felaktig upphandling kan bli mycket stor (Dahlén, 2012, Intervju; Morinéus, 2012, Intervju). Eftersom korruption i någon mån förutsätter en manipulation av upphandlingsprocessen ökar det risken för att en upphandling fälls i en överprövning oavsett om korruption kan bevisas eller inte vilket alltså skadar den leverantör som mutat sig till en vinst. Detta innebär alltså en lägre benägenhet för leverantörer att muta vilket i sin tur medför färre möjligheter för upphandlare att vara korrupta.

Utan att direkt väga dessa tre faktorer mot varandra kan man konstatera möjligheterna till korruption ser annorlunda ut idag än vad de gjorde för tio år sedan. Det stora problemet jag ser med denna utveckling är hur specialiserandet och efterfrågan på erfarenhet från olika branscher ökat risken för opassande kontakter.

6.2 Den förväntade vinsten från korrupta handlingar

I samband med att antalet upphandlingar har ökat, spridningen i vad man upphandlar blivit större och gemensamma upphandlingar över kommungränserna vuxit fram finns det idag fler stora upphandlingar än förut (Dahlén, 2012, Intervju). Om man sedan stipulerar att leverantörer är villiga att ge en högre ersättning för att vinna en stor upphandling än en liten tycks det rimligt att anta att möjligheten till höga vinster från korrupta handlingar också borde öka. Detta är däremot ett antagande som lätt skjuts i sank. Samtidigt som det blivit flera stora upphandlingar har regelverket skärpts markant. Man kan alltså lika gärna anta att risken för korruption i de större upphandlingarna har sjunkit eftersom reglerna blivit hårdare.

En annan viktig utveckling är den försämrade konkurrensen inom ett flertal upphandlingsområden. Detta är visserligen inget som kan kopplas till de institutionella reformerna inom Skövde kommuns upphandlingsenhet men tillhör likväl det senaste decenniernas utveckling. I takt med att aktörer går samman försämras konkurrensen och priserna stiger. Ett exempel på ett sådant område är

maten, idag finns det bara två stora aktörer kvar som kan vara med och konkurrera i matupphandlingar: Menigo och Servera. Dessa företag kan dela upp marknaden mellan varandra i avlägsna delar av landet medan det i en kommun som Skövde finns så pass goda transportmöjligheter att båda är med och konkurrerar (Dahlén, 2012, Intervju; Morinéus, 2012, Intervju; Stenberg, 2010). Men även två aktörer är för få och det är inte bara matupphandlingar som lider av dålig konkurrens (Morinéus, 2012, Intervju). När konkurrensen är dålig och priserna blir höga stiger också vinstmarginalerna och det blir mer attraktivt att få behålla de kontrakt man har. Här kan man tala om en högre betalningsvilja från leverantörernas sida vilket i sig kan innebära en högre ersättning åt upphandlarna om korruption förekommer. Det finns alltså anledning att förmoda att den förväntade vinsten från korruption bland upphandlare ökat även om det vore orimligt att kategoriskt hävda att så är fallet.

6.3 Förmågan att upptäcka korruption

Som jag kunde konstatera i kapitel 6.1 har insynen i vad kollegorna arbetar med försämrats på upphandlingsenheten i Skövde. Kraven på sakkunnighet och spridningen i vad som upphandlas gör det svårt att hänga med i andras upphandlingar. Utöver fler möjligheter till korruption så innebär det också sämre förutsättningar för upptäckt. Andra upphandlare är av naturliga skäl de ideala granskarna då det vet vad som gäller och på så vis lättare upptäcker oegentligheter. Det faktum att upphandlingar kan vara mycket komplicerade försvårar också insynen för utomstående. Offentlighetsprincipen gäller visserligen men att hitta oegentligheter i handlingar förutsätter likväl att man vet vad man ska leta efter (Pedersen, 2008, s.129).

När det sedan gäller intresset för upphandlingar är det sällan riktat mot korruption. Flertalet undersökningar och journalistiska granskningar är intresserade av kvaliteten, ursprunget och kostnaden av det som upphandlas. Saker som vart maten odlats, kompetensen hos de som utför upphandlade vårdtjänster och den allmänna kvaliteten av det som upphandlas är ofta lättare att ta på och resulterar för det mesta i något mer intressant. Att slentrianmässigt gå igenom offentliga handlingar i jakt på oegentligheter är av förklarliga skäl inte rimligt. Därför krävs det oftast informatörer som kan peka journalister i rätt riktning (Citron, 1999, s.32). Det faktum att insynen i kollegornas arbete försämrats på upphandlingsenheten påverkar således även deras möjlighet att delge misstankar till media. På grund av uppsatsens avgränsning går jag inte in närmare på journalisternas kontakter i kommunhuset.

När det gäller kommunens egen granskning genom kommunrevisionen kommer jag återigen inte gå närmare in i hur situationen i Skövde kommun har utvecklats. Jag konstaterar däremot att kommunala revisioner överlag kritiserats för deras arbete när det gäller korruption. Faktum är att det inte ens finns något specifikt krav på att de kommunala revisionerna ska arbeta mot korruption (Gustafsson, Bergström & Sørensson, 2012, s.207) och i Skövde kommun har

man inga uttalade riktlinjer kring korruptionsfrågor (Skövde 2, 2012). I den mån kommunalrevisioner däremot arbetar med korruptionsfrågor har de fått kritik (Hanberger, 2010, s.171-175; Gustafsson, Bergström & Sørensson, 2012, s.200-208) samtidigt som potentialen i god kommunal granskning lyfts fram (Gustafsson, Bergström & Sørensson, 2012, s.208-210). Den tvivelaktiga kvaliteten och förmågan i kommunens interna granskning pekar på vikten av god extern granskning och återigen blir den dåliga insynen ett problem.

Mot bakgrund av det jag hittills har konstaterat kan det vara läge att påminna om det faktum att många upphandlare tidigare jobbade ensamma i mindre kommuner. De hade inte några kollegor som kunde ha insyn i deras arbete samtidigt som mediernas intresse för upphandlingar på mindre orter tycks vara tämligen lågt (Morinéus, 2012, Intervju).

7 Slutsatser

Så hur har de senaste decenniernas utveckling kring upphandlingar påverkat risken för korruption vid upphandlingar i Skövde kommun? En ambition att upphandla mer och införandet av ett enhetligt reglerverk genom LOU har lett till en rad olika förändringar som kan påverka risken för korruption.

Idag upphandlar man mer än någonsin och med en större spridning; kunskapskravet från de enskilda upphandlingsområdena tillsammans med de hårdare reglerna i LOU har sedan lett till högre grad av specialisering. De hårdare kraven tillsammans med ambitionen att effektivisera den kommunala upphandlingen har sedan lett till tätare kontakter med leverantörerna då man efterfrågar erfarenheter från näringslivet hos ny personal.

Samtidigt har konkurrensen försämrats vilket leder till högre vinster för de leverantörer som blir kvar. Slutligen kan man också komma fram till att specialiseringen och den högre komplexiteten försämrat insynen vilket påverkar förmågan att upptäcka korruption. Mot denna bakgrund finner jag att det skett en ökning av risken för korruption i upphandlingsenheten. Det bör dock betonas att min undersökning inte ser närmare på varken den kommunala revisionen eller den lokala journalistiken vilket hade kunnat nyansera bilden. Samtidigt är det svårt att bedöma riktigt hur utvecklingen har gått utan att göra en samlad uppställning av de förhållanden som rådde för upphandling tidigare. Eftersom jag funnit det svårt att framställa en tillförlitlig bild av detta har jag istället fokuserat på förändringarna i sig.

8 Referenser

- Citron, Britt-Marie, 1999. *Sölve & Co*. Stockholm: Norstedt
- Collier, Michael W., 2002. "Explaining corruption: An institutional choice approach", *Crime, Law & Social Change* vol. 38, nr. 1, s. 1-32.
- Dahlén, Hans, 2012. Upphandlingschef i Skövde kommun. Intervju 20 juni 2012.
- Ekonomifakta, 2012. [Hemsida] Tillgänglig:
<http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Skatter/Skattetryck/Skattetrycket-historiskt/>
Hämtdatum: 2012-07-09
- Engman, Svante 1995. *Marknadsmisbruk: om nyliberalismens uppgång och fall*. Stockholm: Tiden
- Erlingsson, Gissur Ó., 2006. Vad vet vi om kommunal korruption?. [Elektronisk]
Tillgänglig: http://www.ratio.se/pdf/wp/goe_korruption.pdf. Hämtdatum: 2012-07-09
- EUDir 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster
- Green, Steven L., 2002. Rational Choice Theory: An Overview. [Elektronisk]
Tillgänglig: http://business.baylor.edu/steve_green/green1.doc. Hämtdatum: 2012-07-02
- Groenendijk, Nico, 1997. "A principal-agent model of corruption", *Crime, Law & Social Change* vol. 27, s. 207-229.
- Gustafsson, Yvonne, Åsa-Pia Järliden Bergström & Johan Sørensson, 2012. Köpta relationer. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf> Hämtdatum: 2012-08-03
- Handberger, Anders, 2010. "Dagens kommungranskning: Är den effektiv i att förebygga och upptäcka missförhållanden?" i Staffan Andersson, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson & Mats Sjölin (red.), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet.*: Nordstedts, s. 166–191.
- Larsson, Reidar (2006). *Politiska ideologier i vår tid*. 7., [utök. och rev.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Monroe, Kristen Renwick, 2001. "Paradigm Shift: From Rational Choice to Perspective", *International Political Science Review* vol. 22, nr. 2, s.151-172
- Morinéus, Maria, 2012. Upphandlare i Skövde kommun. Intervju 24 juli 2012.
- Ohlin, Elisabeth. 2011. Upphandling av HPV-vaccin överklagas igen. [Elektronisk]
Tillgänglig: <http://www.lakartidningen.se/07engine.php?articleId=17013>
Hämtdatum: 2012-07-12
- Pedersen, Kristian, 2008. *Upphandlingens grunder en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. Enskede: TPB
- Rothstein, Bo & Daniel Eek, 2009. "Political Corruption and Social Trust", *Rationality and Society* vol. 21 nr. 1 s. 81-112.

- SFS 2007:1091 Lag om offentlig upphandling
SFS 2008:962 Lag om valfrihetssystem
- SKL, 2009. Lättare sagt än gjort. [Hemsida] Tillgänglig:
http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39644_1.pdf Hämtdatum: 2012-07-09
- Skövde 1, 2012. [Hemsida] Tillgänglig: <http://skovde.se/Naringsliv/Aktuella-upphandlingar/Information-om-upphandling1/> Hämtdatum: 2012-07-15
- Skövde 2, 2012. [Hemsida] Tillgänglig: <http://www.skovde.se/Kommun-Politik/Sastyrs-Skovde-kommun/Namnder/Revisionsnamnd/> Hämtdatum: 2012-07-15
- Stenberg, Tove, 2010. Maten och den offentliga upphandlingen. [Hemsida] Tillgänglig: <http://www.fokusmatgladje.nu/?p=16917> Hämtdatum: 2012-08-02
- SOI – Sveriges Offentliga Inköpare, 2012. [Hemsida] Tillgänglig:
http://www.soi.se/index.php?option=com_content&view=article&id=398:vad-saeger-partierna-om-upphandling&catid=62:allmaenna&Itemid=76 Hämtdatum: 2012-07-09
- UNRIC – Förenta Nationernas regionala informationskontor för Västeuropa, 2012. [Hemsida] Tillgänglig: <http://www.unric.org/sv/ekonomisk-och-social-utveckling/%2025688> Hämtdatum: 2012-07-05.
- Upphandlingsstöd 1, 2012. [Hemsida] Tillgänglig:
<http://www.upphandlingsstod.se/upphandling-steg-foer-steg/foer-inkoepare/definiera-verksamhetens-behov> Hämtdatum: 2012-07-11.
- Upphandlingsstöd 2, 2012. [Hemsida] Tillgänglig:
<http://www.upphandlingsstod.se/aktuellt/nya-tr-skelv-rden-vid-offentlig-upphandling-fr-n-1-januari-2012> Hämtdatum: 2012-07-11.
- Varian, Hal R 2010. *Intermediate microeconomics: a modern approach*. 8. ed. New York: W.W. Norton.
- Valfrihetswebben, 2011. [Hemsida] Tillgänglig:
<http://www.valfrihetswebben.se/annons.aspx?sokfras=sk%C3%B6vde&kategori=enkel&annons=214> Hämtdatum: 2012-07-11.

Appendix I. Intervjuguide Hans Dahlén

1. Hur har antalet upphandlingar förändrats?
2. Hur har antalet tjänstemän som sköter upphandlingar förändrats?
3. Hur har antalet upphandlingar per tjänsteman förändrats?
4. Hur har intresset för upphandlingarna (konkurrensen) utvecklats?
5. Vad upphandlade man mest förut?
6. Vad upphandlar man mest idag?
7. Vad upphandlar man idag som man inte gjorde då
8. Hur många tjänstemän brukar jobba med en enskild upphandling?
9. Är det och/eller var det vanligt att jobba ensam med en upphandling?
10. Hur skulle du säga att möjligheten att upptäcka eventuell korruption har förändrats?

Appendix II. Intervjuguide Maria Morinéus

1. Hur länge har du jobbat med upphandlingar?
2. Upplever du att antalet upphandlingar fortsätter att bli fler?
3. Eftersom kommunen beslutat att konkursutsatta vissa delar av sin verksamhet upphandlas dessa delar nu mera, hur ser intresset ut för dessa upphandlingar?
4. Vilken typ av upphandlingsförfarande är vanligast i Skövde?
 - a. Hur vanligt är det med direktupphandling?
 - b. Har det förändrats?
5. Hur skulle du beskriva insynen i vad dina kollegor jobbar med?
6. Hur har intresset för insyn i upphandlingar och ert arbete förändrats?
7. Hur skulle du säga att möjligheten att upptäcka eventuell korruption har förändrats?