

Att verka inom och för det offentliga

Praktiska uppfattningar kring riskerna för korruption inom
kommunal sektor

Abstract

Ambitionen är att förstå hur det praktiska förhållningssättet till korruption inom kommuner *kan* se ut; och hur detta kan tänkas påverka hur riskerna för att tjänstemän skall agera felaktigt. Utifrån detta används därför de olika indikationer som tidigare forskning resulterat i och jämförs med vad som framkommer utifrån de intervjuades utlåtanden.

För att kunna bilda denna förståelse används en analys som inriktar sig på antalet möjligheter att vara korrupt, den förväntade vinsten från korrupta handlingar, förmågan att upptäcka korruption och straffens hårdhet vid avslöjad korruption för att därigenom kunna ge svar på hur riskerna uppfattas förhålla sig.

Som en följd av analysens konstruktion upplevs olika korruptionsrisker, men också faktorer som dämpar risken i att vara korrupt. Konsekvensen av detta blir att man inte kan hävda att det endast förhåller sig på ett eller annat sätt, utan det går snarare att se tendenser/trender som pekar åt olika riktningar vad beträffar sannolikheten.

Nyckelord: Offentlig sektor, Kommunal granskning, Korruption, Whistleblowers, Institutional Rational Choice.

Antal ord: **8 266**

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning	1
1.2	Korruption – definition och tillämpning	2
1.2.1	Ett begrepp mer omfattande än lagens gränser?	3
1.2.2	Hur jag väljer att uppfatta och tillämpa begreppet korruption	4
1.3	Bakgrund	4
1.3.1	Kommuner, NPM och korruption	4
1.3.2	Korruptionsrisker – hur kan det arta sig?	5
1.3.3	”Inte i vår organisation” mentaliteten	6
1.3.4	Orsaker till korruption runt den offentliga upphandlingen	6
1.4	Metod och material	7
1.5	Teori	8
1.5.1	Erlingssons fyra riskområden	8
2	Utvecklingen	9
2.1	Privatiseringar	9
2.2	Kommunala granskare	10
2.2.1	Medias förmåga att uppdaga korruption	11
2.2.2	Whistleblowers – indikatorer för att upptäcka korruption	12
3	Intervjuer och respondenter	13
3.1	Urval av respondenter	13
3.2	Intervjuguiden och intervjun	14
4	Resultat och analys	15
4.1	Respondenternas bakgrund	15
4.1.1	Utbildning respektive yrkeserfarenhet	15
4.1.2	Upplevelser kring privat och offentlig sektor	15
4.2	Reflektion kring upphandling och korruption	16
4.2.1	Synen på whistleblowers och media	16
4.2.2	Förhållandet till korruption	17
4.3	Analys utifrån de fyra riskområdena	19
4.3.1	Antalet möjligheter att vara korrupt	19
4.3.2	Den förväntade vinsten ifrån korrupta handlingar	19
4.3.3	Förmågan att upptäcka korruption	20
4.3.4	Straffens hårdhet vid avslöjad korruption	20
5	Slutsatser och vidare studier	21

5.1	Slutsatser till följd av analysen.....	21
5.2	Förslag till vidare forskning inom området.....	21
6	Referenser.....	23
	Bilaga 1: Intervjuguide.....	26
	Bilaga 2: Information kring respondenter	27

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. Flertalet av världens stater lider idag av en utbredd korruption och en brist på förtroende mellan stat och medborgare vilket resulterar i svåra problem för hela samhället. De senaste decennierna har Sverige fått karaktären av en låg grad av korruption och ett högt förtroende mellan medborgarna och staten (Rothstein & Eek, 2009, s.86). Men den här typen av tillstånd är dock inget som står skrivet i sten.

Om djupgående samhällsförändringar genomförs utan hänsyn till vad det kan göra med risken för korruption kan situationen förändras. Till följd av detta finns intresse för hur ett chefer verksamma på en kommunal nivå kan tänkas reflektera främst angående sina upplevelser kring korruption och offentliga upphandlingar.

1.1 Syfte och frågeställning

Uppsatsens syfte är att bilda en förståelse i hur ett antal kommundirektörer verksamma på en kommunal nivå – med andra ord till hands såkallade praktiker – reflekterar över sina egna upplevelser och erfarenheter. Efter att ha fått denna förståelse från kommundirektörerna, skall detta sedermera kunna säga någonting om hur korruptionsriskerna i offentlig sektor upplevs vara.

Uppsatsens främsta områden utgörs av offentlig upphandling och korruption (men även synonyma begrepp relaterade till dessa områden). Till följd av detta formuleras följande två sammanhängande frågeställningar som de huvudsakliga att utgå ifrån:

- 1. Vad har de utvalda kommundirektörerna för personliga upplevelser kring hur det fungerar på en kommunal nivå gällande huvudsakligen områdena offentlig upphandling respektive korruption?*
- 2. Vad säger deras upplevelser om riskerna för att korruption skall kunna inträffa inom offentlig sektor?*

I detta sammanhang kan man givetvis fråga sig varför man först och främst intresserar sig för korruption i ett land som kan anses vara relativt fritt från korruption som Sverige i jämförelse med flertalet andra stater runt om i världen¹? Det kan tyckas rimligare att först och främst ha fokus riktat på de länder där korruptionen utgör ett mer väsentligt samhällsproblem då de borde ha mer att vinna på god korruptionsforskning. Detta är inte ett orimligt resonemang att föra men man kan även finna goda argument som resulterar i att man väljer att ha sitt forskningsfokus på ett land som Sverige.

Dels då indikationer finns på att det inte är ett rimligt antagande att anta att korruptionen är så ovanlig att den inte skulle utgöra ett faktiskt problem i Sverige (Andersson, m.fl. 2010, s. 18) men också för att det kan hävdas finnas en brist av korruptionsforskning som riktar in sig på Sverige (Erlingsson m.fl. 2008, s. 597).

1.2 Korruption – definition och tillämpning

Det främsta syftet till att detta avsnitt existerar är för att ge dig som läsare en förståelse i att begreppet korruption kan definieras olika beroende på vem eller vilka du frågar.

Först och främst kan man ställa sig frågan; hur definierar man begreppet korruption? Enligt statsvetaren John Gardiner finns det ett antal olika områden som gör det komplicerat att framställa en definition av detta begrepp (Gardiner 2002, s. 25). De problemområden som han nämner kan kortfattat uppgraderas likt följande:

- Hur man särskiljer korruption ifrån likartade problem, såsom bedrägeri och organiserad brottslighet.
- Olika kriterier för att kunna definiera begreppets omfång; det lagmässiga (juridiska), det allmänna intresset och den allmänna åsikten utifrån vad en befolkning tycker.
- Skillnader mellan olika länder, exempelvis vad gäller I-länder respektive U-länder, sett utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Eller olika kulturella synsätt på vad korruption innebär (Gardiner 2002, s. 25-38).

Utifrån denna presentation konstateras det att myndigheters arbete för att motverka korruption i hög grad påverkas av hur begreppet är definierat vilket därigenom påverkar uppfattningen av vad som kan klassificeras som kriminellt. Gardiner påpekar också att det är relevant att befolkningen uppfattar vad korruption är och varför det är problematiskt för att effektivt kunna parera korruptionen (2002, s. 39). För att komma ett steg närmare en

¹ Sverige har befunnit sig i toppskiktet på Transparency Internationals lista (den så kallade Corruption Perceptions Index - CPI) över minst korrupta stater ända sedan listan introducerades år 1995 (TI, 2012).

korruptionsdefinition som är relevant för den här uppsatsen kan man fråga sig hur Sveriges juridiska definition är utformad.

Detta besvaras av Mats Sjölin i boken *Korruption, maktmissbruk och legitimitet* där han påpekar att det i Sverige inte existerar någon enhetlig lagstiftning som säger vad korruption innebär. Istället finns ett antal lagar som beskriver brott såsom bestickning (SFS 2004:404), mutbrott (SFS 2004:785) och trolöshet mot huvudman (SFS 1986:123). Lagtexter likt dessa kan inkluderas inom begreppets område men presenterar inga tydliga gränser (Sjölin, 2010, s. 35).

1.2.1 Ett begrepp mer omfattande än lagens gränser?

Enligt Sjölin riskerar man att exkludera handlingar som generellt uppfattas som korruption av befolkningen om man enbart ser korruption utifrån ett lagmässigt perspektiv. Denna syn delas även av andra forskare som på senare tid också argumenterat för att så är fallet. För att frångå denna bristfälliga definition finns flertalet förhållningsätt att tillgå varav tre klassas som centrala av Sjölin.

Första förhållningssättet förklarar att korruption är ett begrepp som inkluderar flertalet olika typer av dimensioner². Att avgöra hur man på ett sätt definierar korruption utgör inget problematiskt då man accepterar att flertalet definitioner infinner sig. Det utgör snarare en fördel för att kunna förstå dess komplexa innebörd på ett mer omfattande och därigenom bättre sätt.

Det andra förhållningssättet har likt det första en syn av att korruption kan förstås av flertalet olika typer av definitioner. Men en tydlig skillnad utgörs av att man behöver klassificera olika typer av korruption i så kallade typologier. Exempel på en sådan typologi återfinns i Gardiners modell som är konstruerad genom att dela in korruption i de tre olika grupperna svart, grå respektive vit (se Gardiner 2002, s. 33).

Ett tredje förhållningssätt är att acceptera de föregående synsättens ställningstaganden samtidigt som man inkluderar en normativ syn³ på hur korruption bör betraktas (Sjölin, 2010, s. 35-38).

Det kan där av sammanfattningsvis konstateras att det finns flertalet olika syner på vad korruption är. De olika synerna leder därigenom till olika konsekvenser i hur inflytelserikt det kan anses vara i ett samhälle.

² *Dimensioner* i detta sammanhang kan tolkas som synonymt med begreppet *definitioner*. Vilket von Alemann ger exempel på när han listar och förklarar fem olika definitioner av korruption (jfr 2004).

³ Man tillämpar alltså den normativa analysen, vilket innebär att argument för hur något bör vara används. Exempel på sådana argument kan vara vad som bör klassificeras i att vara rätt respektive fel eller gott och ont (jfr Badersten & Gustavsson 2010, s. 19-21).

1.2.2 Hur jag väljer att uppfatta och tillämpa begreppet korruption

Mycket inspiration har tillkommit utifrån statsvetaren Gissur Erlingssons forskning kring korruption i flertalet avsnitt av denna uppsats.

Därigenom väljer jag att ta lärdom av vad Erlingsson tillsammans med två andra forskare tillämpar i sin forskningsartikel vilken berör korruptionsrisker i svenska kommuner (Erlingsson m.fl. 2008). Till följd av detta uppfattar jag korruption som ett multidimensionellt begrepp; vilket kan förklaras vara att korruption kan definieras på flertalet olika sätt, utan att detta får konsekvensen av att utgöra en problematik.

Dock har jag en förståelse om att den syn av korruption som tillämpas sedermera påverkar hur resultatet kommer att arta sig. Man skulle också för exempel kunna ha valt en juridisk definition av korruption eller en normativ syn, som tidigare försökt förklarats (jfr 1.2; 1.2.1). Detta skulle därigenom resultera i ett annat omfång av vad som då skulle uppfattas att klassificeras som korruption.

1.3 Bakgrund

För att kunna skapa en generell förståelse av korruption och dess relation till svenska kommuner, anser jag det nyttigt att ta lärdom av historien. Därigenom finns värde att beskriva de senaste decenniernas utveckling i form av de strukturella förändringar som skett i Sveriges kommuner.

1.3.1 Kommuner, NPM och korruption

Sedan 1960-talet har svenska kommuner fått ta ett allt större ansvar för den offentliga verksamheten. Kommunerna kan därigenom ses ha fått ta över statens roll inom detta område (Montin 2008, s. 197-198).

New Public Management⁴ (NPM) fick sitt genombrott i flertalet europeiska länder under slutet av 1980- respektive början av 1990-talet. Vad beträffar svenska kommuner under denna period omfördelades den offentliga verksamheten i allt större grad till privata aktörer, inom vård, skola och omsorg. Detta kan ses som ett resultat av de ökade kraven på valfrihet av olika aktörer inom välfärdstjänster. Men även den djupa ekonomiska krisen som drabbade Sverige i början av 1990-talet var en drivande faktor (Blomqvist 2008, s. 248-250, 252-253).

⁴ Det skall påpekas att NPM inte enbart utgörs av en metod; utan innehåller flertalet olika metoder, det kan därför kategoriseras som ett samlingsbegrepp. Innebörden av NPM i sig kan koncist beskrivas vara organisationsmetoder hämtade från den privata sektorn som sedermera använts på den offentliga sektorn. Detta i syfte att effektivisera på olika sätt, främst ekonomiskt och styrningsmässigt (jfr Røvik 2008, s. 27-28).

Dock påpekar statsvetaren Stig Montin att de krympande ekonomiska resurserna – som var en följd av den ekonomiska krisen – kan vara en förklaring bakom förändringarna inom den kommunala verksamheten. Dock besvarar detta inte om varför förslag prioriteras som olika viktiga. Enligt honom kan en ökad ideologisk förändring bättre förklara den växande positiva inställningen mellan den offentliga och privata sektorn (jfr 2008, s. 210-211). Ett resultat av denna trend är att kommunerna i större utsträckning tenderar att bli beställare av verksamhet från privata organisationer. Därigenom får de alltmer agera i en ny slags roll. Istället för att tillhandahålla tjänster skall de övervaka så att tjänster som inhandlats från den privata sektorn utförs (jfr Montin 2008, s. 197). Just handlandet av varor och tjänster inom kommuner (det vill säga offentliga upphandlingar) kan ses successivt ha ökat både ekonomiskt och antalsmässigt, beträffande hur många upphandlingar som utförs. Därigenom finns det därför risker som lockar personer att begå brott relaterade till korruption och intressekonflikter när upphandlingar skall utföras (jfr SOU 2011:73, s. 161).

Under början av 1990-talet tilltog det mediala och forskningsmässiga intresset för korruptionens påverkan på samhället. Till följd av detta intresse uppstod tre centrala typer av forskningssyner på förhållandet mellan NPM och dess relation till korruption.

En del forskare hävdar att NPM har *ökat* korruptionsriskerna medan andra menar att det tvärtom har *minskat*. Det tredje synsättet lägger central vikt vid hur en förvaltning är *organiserad*. En slutsats som dock kan dras är att forskningen kring området har utförts i en relativt liten omfattning vilket resulterar i svårigheter att skapa en god förståelse (jfr Andersson & Erlingsson 2010, s. 192-194, 200).

1.3.2 Korruptionsrisker – hur kan det arta sig?

Forskning indikerar på att de skillnader som finns mellan privat- och offentlig sektor i förhållandet till lagar, regler och normer inte alltid är så stora då den offentliga sektorn ofta låter sig påverkas av den privata trots att den har en annan roll att spela. Följaktligen kan man därför undra vilka orsaker som leder till att tjänstemän eller privata företag bryter mot dessa. Om man utgår ifrån de faktorer som relateras till korruptionsrisker enligt Andersson och Erlingsson (2010 s. 204-205) utifrån att de gått igenom Brottsförebyggande Rådets rapport (2007), finns där olika faktorer att peka på.

De faktorer som möjliggjort överträdelser i ett antal uppdagade fall utgörs av bristande kunskaper hos de inblandade aktörerna, etablerade vänskapsrelationer och en del typer av organisationsförändringar (Andersson & Erlingsson 2010, s. 204-205).

1.3.3 ”Inte i vår organisation” mentaliteten

Ett antal undersökningar som gjorts av Riksrevisionen visar på att statliga organisationer uppfattar sina anställda som i princip omutbara (Andersson & Erlingsson, 2010, s. 207). Det vore onekligen bra om alla tjänstemän var så principfasta men det tycks högst osannolikt, speciellt med tanke på vad som tidigare presenterats.

Utifrån undersökningar som gjorts av Riksrevisionen anser riksrevisor Kjell Larsson att det finns indikationer på att man inom organisationerna innehar en alltför naiv syn angående att korruption skulle kunna förekomma (Larsson, 2006).

1.3.4 Orsaker till korruption runt den offentliga upphandlingen

BRÅ har intervjuat sammanlagt 28 personer verksamma inom eller med stor kunskap kring offentliga upphandlingar, angående orsaker som leder till att offentliga upphandlingar kan omgärdas av korruption (se 2010, s. 15-16). Utifrån de intervjuer som gjorts, kan följande fem faktorer kartläggas:

- Behålla leverantörer – relationen mellan enskild upphandlare och företag över lång tid kan resultera i en vänskap som gör att det enskilda företaget därigenom blir favoriserat framför andra tänkbara intressenter.
- Ekonomisk vinning – för att tillförsäkra sig ett kontrakt används mutor, som ekonomiskt gynnar både den som är givare respektive mottagare.
- Brist på beröm – en tjänsteman kan känna missnöje, exempelvis på grund av för lite lön eller beröm från chefen. Därav kan personen känna att den är mer behövd av de som ger en mutor.
- Tvång – i vissa fall förutsätts det av tjänstemännen att de tänkbara leverantörerna bjuder på olika typer av tillställningar – som exempelvis luncher och idrottsarrangemang – för att de därigenom ska kunna bli tilldelade ett kontrakt.
- Trygghet – det kan vara bra för företag att ha en långtgående framtidsplan, som stabiliserar företags behov av olika slag. Därför kan företaget eftersträva att få tillstånd ett större kontrakt.

(BRÅ 2010, s. 28-29)

Ovanstående information beskriver hur olika aktörer kan agera korrupt kring den offentliga upphandlingen. Det finns även indikationer på att andra typer av metoder som kan gynna korruption tillämpas (BRÅ 2010, s. 38). Detta kan exemplifieras utifrån nedanstående exempel.

Leverantörer kan göra kartläggningar av upphandlare för att därigenom exempelvis hitta personer som befinner sig i en ekonomisk svår situation. På grund av de här personernas situation kan de av leverantörerna anses som lättpåverkade – vilket gör dem till potentiella byten. Lobbyister – exempelvis de som försöker omgärda sig kring EU:s beslutsfattare – kan ses ha en roll att påverka (muta) för att därigenom kunna lyckas knyta betydelsefulla kontrakt. Detta sker genom att först använda sig av kartläggning – på samma sätt som leverantörer beskrivits

kunna göra – för att därigenom kunna finna de personer som är enklast att kunna påverka.

Ett företag som förlorat en upphandling kan välja att sprida ett dåligt rykte angående den enskilde upphandlaren i den specifika upphandlingen. Syftet med denna gärning av företaget kan vara för att kunna misskreditera upphandlaren och därigenom ha större chans att vinna framtida upphandlingar (ibid. 2010, s. 39).

För att dölja korruption kan en upphandlare använda sig av omfakturering. Detta innebär att man anger något annat på fakturan än vad som egentligen inhandlats och blivit levererat (BRÅ 2010, s. 40). Ett konkret exempel på detta är att flertalet fall av misstänkt⁵ omfakturering kan ses ha inträffat i Solna stad (*Uppdrag Granskning*, 2012). Som antyds i BRÅ:s rapport (2010, s. 40) kan skyldiga som blir upptäckta reagera som att de begick ett misstag och är oskyldiga. Denna typ av reaktion kan man också se hos ett antal av de ansvariga inom Solna stad utifrån ett tv-avsnitt från *Uppdrag Granskning* (2012).

För att underlätta för att ge respektive att ta emot mutor kan upphandlaren starta ett enskilt bolag vid sidan av sitt uppdrag inom den offentliga sektorn (BRÅ 2010, s. 40).

1.4 Metod och material

För att bedriva en analys till det material som uppsatsen baserar sig på, används en specifik teori (för tydligare beskrivning, se 1.5.1) som sedermera i slutändan ska resultera i att få en förståelse i hur riskerna upplevs förhålla sig.

Materialiet ifråga består av rapporter från Statistiska centralbyrån (SCB), Sveriges kommuner och landsting (SKL), Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Konkurrensverket (KKV). Men även i hög grad används de samtalsintervjuer som bedrivits med Vellinges- respektive Lommas kommundirektörer.

Samtalsintervjuerna grundar sig på personliga uppfattningar. Det är därför i sammanhanget värt att påpeka att det blir svårt att kunna fastställa sanningsgraden i allt som påstås, utifrån de källkritiska kriterierna äkthet, oberoende, samtidighet och tendens (Esaiasson m.fl. 2012, s. 282-287). Men med vetskap om detta faktum i det som hävdas av personerna anser jag det ändå användbart att använda informationen. Detta för att därigenom kunna få en förståelse i hur kommundirektörer upplever att saker och ting fungerar.

⁵ Misstänkt, då det i dagsläget i rättslig mening inte föranletts av att några av de inblandade personerna inom Solna stad blivit dömda för brott.

1.5 Teori

Analysen fokuserar på institutionerna kring de individer som verkar i den kommunala verksamheten. Med institutioner menar vi de omständigheter, regler och ramar som styr dem som arbetar på kommunen. Den teori jag använder mig av kallas för Institutional Rational Choice (IRC) och har använts för analys av korruption tidigare (Collier, 2002; Erlingsson, 2006). Då IRC är en form av Rational Choice gäller de grundläggande antagandena om nytto-maximerande individer och rationella preferenser (Green, 2002). Som människor strävar vi alla efter att maximera vår egen nytta, denna nytta är högst individuell och kan således bero på saker som ens egen förmögenhet, ens familjs välfärd, fritid och så vidare. I regel maximeras nyttan av en kombination saker och generellt sett är mer bättre än mindre (Varian, 2010, s.44-46).

Men kan man verkligen sammanfatta drivkraften hos alla människor som en jakt på nytta? Antagandet har kritiserats för att översimplifiera mänskligt agerande (Monroe, 2001; Lundquist, 1993, s. 83). Jag är inte främmande för denna kritik men anser att den intressanta frågan är om de slutsatser man kan dra ifrån de teoretiska antagandena säger någonting om verkligheten. Här blir det alltså en fråga om tillämpning. Med stöd i Frank Lovetts (2006, s. 265) konstaterande om att Rational Choice inte är någon universell teori utan ett verktyg i att förstå och förklarade de sociala fenomen vill jag vara tydlig i att jag endast visar en del av bilden vad gäller korruptionsrisken.

1.5.1 Erlingssons fyra riskområden

Om alla strävar efter att maximera sin egen nytta kan man härleda vissa institutionella förhållanden 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 Gissur Ó Erlingssons (2006, s. 11) fyra variabler i vad jag valt att benämna som *de fyra riskområdena*:

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. I sin undersökning betonar Gissur Erlingsson (2006, s. 11) att vem som helst kan antas agera korrupt så länge förutsättningarna är de rätta.

2 Utvecklingen

2.1 Privatiseringar

Det råder inget tvivel om att andelen privat utförda tjänster i välfärden har ökat sedan början av 1990-talet. Med en tydlig politisk ambition om ökad valfrihet och minskade kostnader genom konkurrens har kommunpolitikerna kraftigt ökat den andel av budgeten som läggs på upphandling av tjänster ifrån privata aktörer (Berggren & Glanzelius, 2007, s. 47).

År 1995 utgjorde den privata delen av gymnasier och kommunal vuxenutbildning mindre än 2 procent. Sedan dess har andelen ökat stadigt och 2006 utgjorde den över 15 procent, samtidigt gick den privata andelen av grundskolan från 4 till 14 procent (Berggren & Glanzelius, 2007, s. 51). Denna förändring är inte begränsad till skolan även om det är där den märks tydligast. Om man ser till upphandlingen från privata aktörer inom vård och omsorg har den gått att omsätta under 10 miljarder kronor år 2000 till över 22 miljarder kronor år 2009 (Björklund & Doganson, 2011, s.1, 6-7). Under samma period har antalet upphandlingar ökat generellt och år 2009 annonserades 4265 upphandlingar varav 1693 var kommunala (Eriksson & Jönsson, 2011, s. 15-17).

Det finns även en annan aspekt av de ökade upphandlingarna, nämligen en ökning av antalet överprövningar (Eriksson & Jönsson, 2011, s. 24). Överlag ligger andelen överprövade upphandlingar på 7 procent (Jönsson m.fl. 2012, s. 35) och även om antalet sjönk under 2011 visar den långsiktiga trenden på en ökning (Jönsson m.fl. 2012, s. 40). Detta ligger i linje med det ökade antalet upphandlingar. År 2010 avgjordes 3154 mål om överprövning av upphandling i förvaltningsrätten varav 31 procent beviljades (Eriksson & Jönsson, 2011, s. 25).

När det gäller lönsamheten för de företag som är verksamma inom välfärden så bör den betecknas som mycket god. För privata företag verksamma inom vård skola och omsorg låg avkastningen för totalt kapital på 15 procent år 2009 att jämföra med 8 procent för den privata sektorn som helhet (Björklund & Doganson, 2011, s. 9).

Den ökade graden av privatisering har givetvis påverkat situationen för de företag som är verksamma inom välfärdssektorn. Mellan 1995 och 2005 har både omsättningen och antal företag mångdubblats, tydligast är detta inom hälso- och sjukvårdsområdet där antalet företag har gått ifrån drygt 5000 till 20 400⁶ (Berggren & Glanzelius, 2007, s. 53).

⁶ Det bör dock poängteras att många av de nya företagen är enmansföretag.

Med grunden i ett EU-direktiv fick Sverige en detaljstyrande lagstiftning om offentliga upphandlingar år 2007. Lagen om offentlig upphandling (LOU) syftar till att förbättra kommunernas upphandlingar så att de offentliga medlen används på bästa sätt (Riese m.fl., 2012, s. 6-7). Lagen ställer krav på både upphandlande kommuner och företag som lämnar anbud. I regel måste kommunen annonsera upphandlingen (SFS 2007:1091 7 kap 1§) och sedan anta det anbud som är "ekonomiskt mest fördelaktigt" eller det med "lägsta priset" (SFS 2007:1091 12 kap 1§). Företag som dömts för bestickning, bedrägeri eller penningtvätt får inte delta i en upphandling (Riese m.fl. 2012, s. 17). Att döma av Uppdrag Granskning (2012) reportage om upphandlingar i Solna stad är det däremot inte alltid som denna kontroll genomförs.

2.2 Kommunala granskare

I en studie som gjorts på fyra svenska kommuner (Hanberger, 2010, s. 167-168) konstateras att det finns fem olika grupperingar av kommunala granskare – det vill säga granskare av politik, verksamhet och maktutövning i kommuner (ibid., 2010, s. 168). Grupperingarna i fråga utgörs av följande:

- Kommunala revisorer
 - Statliga granskare
 - Lokal media
 - Externa utvärderare
 - Intresseorganisationer respektive medborgare
- (ibid., 2010, s.168)

I sammanhanget bör nämnas att de fyra kommunerna i fråga är anonyma för att de tjänstemän som intervjuades skulle våga prata mer öppet utan att riskera att på olika sätt bli misskrediterade i sitt arbete (ibid., 2010, s. 191).

Utifrån de intervjuer som gjorts i undersökningen⁷ kan de fem olika granskningsgrupperna anses ha olika stor betydelse i den lokala politiken och förvaltningen (ibid., 2010, s. 171). Således kan man fråga sig hur omfattande påverkan respektive grupp har?

Vad beträffar grupperna statliga granskare, externa utvärderare och intresseorganisationer/medborgare så tenderar deras granskningar att ge begränsade resurser för att kunna framställa åtgärder inom kommunerna. Media har den näst största påverkan utifrån undersökningen som gjorts då de kan avsätta kännbara resurser för att granska. Slutligen visar resultatet att den kommunala revisionen inom alla de undersökta kommunerna har en påverkan som leder till att många personer inom kommunen har tillgång till störst resurser, i jämförelse med de resterande fyra kommungranskarna (jfr ibid., 2010, s. 173).

⁷ Intervjuer som gjorts med ett femtiotal beslutsfattare och granskare verksamma på en lokal nivå.

Utifrån materialet angående kommunala revisionsrapporter från år 1995 till år 2002 (se *ibid.*, 2010, s. 171) kan det konstateras att det finns bristfälligheter hos de kommunala revisionerna. Ett konkret exempel på en brist berör offentlig verksamhet som lagts ut på entreprenad där revisorerna i flertalet fall har valt att inte granska trots att det ingår i deras arbetsuppgifter (*ibid.*, 2010, s. 175).

Hanberger bedömer kommungranskningen som ganska effektiv (dock utan att tydligt definiera vad det innebär). En brist som han däremot pekar på är den förutsägbarhet som tenderar att finnas hos de kommunala revisionerna. Denna förutsägbarhet kan bland annat ses i hur rutinerna gällande uppföljning och kontroll är konstruerade. Till följd av detta faktum menar han att ett konstruktivt förslag för att lösa problematiken (utan att behöva tillföra mer resurser) vore att minska beräkneligheten i det som skall granskas. Tanken är att detta skulle innebära en ökad osäkerhet och därigenom en ökad risk för personer som har för avsikt att missbruka de kommunala resurserna vilket skulle avskräcka dem.

2.2.1 Medias förmåga att uppdaga korruption

De lokala tidningarnas journalistik tenderar överlag att kännetecknas av ytliga granskningar, i och med att journalisterna i fråga inte själva granskar olika typer av fakta och processer. Flertalet medier har tillkommit på senare tid och konkurrerar idag med de lokala tidningarna. Detta har resulterat i att resurserna som media har att tillgå för att kunna granska har blivit reducerade. Tidningarna har också i allt högre grad gått mot en mer kommersiell nyhetsrapportering⁸ (*ibid.*, 2010, s. 175-176).

Sedan finns där även forskning som pekar på att den undersökande journalistiken är bristfällig om man jämför den rapporterade- respektive refererade. Denna typ av journalistik karaktäriseras av en i förhållandevis ytterligare grad av att kunna granska (*ibid.*, 2010, s. 180, 191)

⁸ Det vill säga en ekonomiskt vinstinriktad nyhetsrapportering, vilket i detta sammanhang kan förmodas att göra de lokala tidningarna mindre oberoende till följd av de resurskällor de får stöd av.

2.2.2 Whistleblowers – indikatorer för att upptäcka korruption

Som tidigare nämnts finns det olika typer av kommunala granskare som verkar för att uppdaga brott som är relaterade till korruption. I flertalet fall har det dock behövts en eller flera whistleblowers⁹ som informerar media om de oegentligheter som förekommit inom den berörda kommunen i fråga. Detta har sedan resulterat till att en granskning kunnat inledas. Exempel på ett konkret fall där whistleblowers varit delaktiga är när den dåvarande landshövdingen på Gotland, Marianne Samuelsson bröt mot lagen för att gynna en inflytelserik företagare. Anledning till att detta uppdagades var för att en tjänsteman valde att agera som viskare för att kunna informera media angående Samuelssons tvivelaktiga agerande. Detta resulterade sedermera i att hon tvingades avgå som landshövding (se Dagens Nyheter 2009).

De misstänkta fallen av korruption som har kunnat kartläggas i Göteborgs stad under början av år 2011 (se Göteborgs-Posten 2011) har bland annat fått konsekvenser för möjligheterna att agera som en whistleblower. I Göteborg har man inrättat en speciell funktion för att anställda anonymt skall kunna lämna uppgifter om olika typer av oegentligheter (SOU 2011:73, s. 162). Resultatet av hur denna hjälpande funktion för whistleblowers fungerar kvarstår dock att se.

⁹ Värt att nämna i sammanhanget är dock att det finns olika typer av whistleblowers, enligt statsvetaren Lennart Lundquist (1998). Personen i fråga kan antingen välja att vara en viskare (anonym) eller en visslare (identifierbar). Det förstnämnda alternativet rekommenderas dock av Lundquist. Detta då det annars är en stor risk för att den som läcker information blir drabbad av negativa repressalier, som för exempel att förlora sitt arbete. Om de personer som agerar likt whistleblowers försvinner – genom att bli avskedade – från kommunerna kan detta resultera i att de kvarvarande personerna inte vågar opponera sig mot sina överordnade (jfr Sveriges Radio 2012).

3 Intervjuer och respondenter

Ambitionen för alla intervjuer i denna uppsats är att lyckas fånga in respondenternas uppfattningar kring främst ämnesområdena korrruption och offentlig upphandling. Huruvida uppfattningarna som framkommer från intervjuerna kan klassificeras att vara ”sant” respektive ”falskt” skall och kan inte avgöras i denna uppsats (jfr Esaiasson m.fl. 2012, s. 259).

Det ska också sägas att den huvudsakliga faktorn till att jag väljer att låta publicera detta avsnitt rörandes intervjuer och respondenter; är främst för att visa på att jag innehar en god förståelse vad gäller i att bedriva samtalsintervjuer.

3.1 Urval av respondenter

Grupperingen (populationen) som ingår i denna uppsats utgörs av kommundirektörer. Grupperingen är verksam inom två skånska kommuner – närmare bestämt Vellinge- respektive Lomma kommun. Det finns flertalet faktorer som påverkat mig i urvalet av vilka intervjupersoner (respondenter) som blivit valda att medverka i denna uppsats.

Den mest betydelsefulla faktorn i det hela kan sägas vara möjligheten till att lyckas få till stånd en intervju. Inom denna faktor har jag haft som en prioritet att helst kunna anordna intervjutillfällen som ter sig att vara som vanliga samtal. Detta då jag har en uppfattning (dvs. ett normativt ställningstagande) av att denna form av intervju lämpar sig bäst vad gäller ett samtal mellan två människor.

Som en följd av detta har därför en geografisk aspekt spelat en väsentlig roll i mitt urval – dvs. genom att välja respondenter i närhet av där jag själv befinner mig. Detta kan sedermera säkerligen också ha varit en bidragande orsak till att antalet intervjuer som gjorts inte är fler till antalet; om man jämför med för exempel om jag skulle använt mig av telefonintervjuer. I detta sammanhang skall därför tilläggas att mottot kvalitet före kvantitet har försökt eftersträvas, såtillvida i mitt fall i att hellre få tillstånd ett fåtal bra intervjuer än ett flertal med dålig prägel.

En annan faktor som haft betydelse för urvalet är att jag använt mig av olika sociala nätverk (personer) i min omgivning för att därigenom lättare kunna få tillstånd intervjuerna. Det skall däremot påpekas att de respondenter som medverkat (se Bilaga 2: Information kring respondenter) inte kan påstås ha en vänskaps relation till mig som sedermera skulle kunna ha påverkat intervjuernas utgång (jfr Esaiasson m.fl. 2012, s. 259).

3.2 Intervjuguiden och intervjun

Uppsatsens intervjuguide (se Bilaga 1: Intervjuguide) är konstruerad utifrån följande centrala ämnesområden:

- Den intervjuades bakgrund
- Upplevelser/erfarenheter kring offentliga upphandlingar
- Upplevelser/erfarenheter kring korruption

Genom att utgå ifrån de här tre områdena blev det huvudsakliga målet att få svar på de olika frågeställningar som finns inkluderat i intervjuguiden. Dock valde jag att kunna anpassa varje enskild intervju; såtillvida att inte upprepa frågeställningar om de redan ansågs ha blivit besvarade.

Som inspirationskälla till strukturerandet av uppsatsens intervjuanalys granskades en redan uppbyggd intervjuanalys (Esaiasson m.fl. 2012, s. 270). Till följd utav detta har intervjuerna genomgått följande steg i en kronologisk ordningsföljd vad beträffar sin bearbetning:

1. Respektive intervju lästes igenom för att därigenom kunna skapa ett helhetsintryck.
2. Intervjuerna lästes igenom på ett mer noggrant sätt. Reflektioner antecknades under varje enskild genomgång.
3. Intervjusvaren delades in utifrån vilket av de 3 olika områdena/teman (se 3.2) de ansågs mest lämpligt i att kunna tillhöra.

Jag försökte efterlikna intervjuerna till att te sig som ett vanligt samtal för att därigenom undvika att personen skulle tendera att känna sig stressad eller uppträda med liknande symptom. Sådana symptom skulle kunna ha påverkat svaren som gavs i en negativ mening.

Intervjuguiden användes som en mall att utgå ifrån under respektive intervjutillfälle, vilket kan beskrivas ha gjort varje intervjus genomförande unikt snarare än att ha som uppsatt mål att de skulle eftersträvas i att bli identiska med varandra. Lärdom och inspiration har inhämtats från ett antal sidor ur *Metodpraktikan: Konsten att studera individ, samhälle och marknad* (2012, s. 264-267) för konstruerandet av uppsatsens intervjuguide (se Bilaga 1: Intervjuguide).

För att lyckas med intervjuerna på bästa sätt var det av värde att hitta en lugn miljö och även genom att försöka förminska andra tänkbara typer av såkallade *intervjuareffekter* (se Esaiasson m.fl. 2012, s. 267-269, för en mer detaljerad beskrivning av begreppets innebörd). Därutöver bör nämnas att alla intervjuer spelades in – med hjälp av en mobiltelefon – varpå de delar som ansågs vara relevanta för uppsatsen sedermera transkriberades.

4 Resultat och analys

4.1 Respondenternas bakgrund

I den första intervjudelen som berör respektive respondents erfarenheter kring sin egen yrkes- och utbildnings karriär, har som främsta syfte att fungera som en inledande ”uppvärmning”. Till följd av detta har målet varit att denna sejour förhoppningsvis tenderat till att överlag ha skapat en god intervju stämning, vilket sedan varit till gagn för respektive intervju i stort (jfr Esaiasson m.fl. 2012, s. 265). Sedan vill jag hävda att delgivandet av information om respondenternas bakgrund (se 4.1.1) förmänskligar uppsatsen. Vilket gör att man som betraktare förmodligen får en mer detaljerad bild av vem respektive respondent är.

4.1.1 Utbildning respektive yrkeserfarenhet

Vellinges kommundirektör Magnus Hedin har enligt egen utsago studerat till en fil. kand.¹⁰ vid Lunds universitet. Efter sin studietid har han varit yrkesverksam inom både privat respektive offentlig sektor (Hedin 2012).

Kommundirektören för Lomma kommun, Jan Sohlmér har även han en fil. kand. fast vid Linköpings universitet, han har valt att senare påbygga denna utbildning med en två årig masters utbildning vid Göteborgs universitet. Jan har varit yrkesverksam inom det kommunala i drygt 30 år (offentlig sektor) och vad beträffar privat sektor arbetade han två år inom FN i Genève (Sohlmér 2012).

4.1.2 Upplevelser kring privat och offentlig sektor

Hedin menar på att skillnader finns på hur den offentliga respektive privata sektorn fungerar i åtanke av vilken insyn som utomstående personer har laglig rätt till att kunna kräva. Detta kan styrkas utifrån följande uttalande:

[...] eftersom det offentliga är offentligt, allting vi gör och säger det skall vara helt transparent [syftar på sig själv och de andra tjänstemännens agerande inom offentlig sektor], så man kan ju då som privatperson begära och få ut handlingar och så vidare och då kan vi ju inte neka [till] det och

¹⁰ Filosofie kandidat examen, dvs. en tre årig högskoleutbildning .

det är ju enklare att göra det om man är privat och har ett företag [om man är verksam inom privat sektor] för då kan det vara mer klassat som företagshemligheter och så vidare (Hedin 2012).

Förutom erfarenheterna vad gäller insynen inom respektive typ av organisation – dvs. privat respektive offentlig – menar Hedin att man gör enklast för sig som offentlig tjänsteman genom att agera med ett ärligt uppsåt, vilket han uttrycker likt följande:

[...] men som sagt jag tycker bara man kör fair play [dvs. ärligt spel] och schyst så är det liksom inga bekymmer (Hedin 2012).

Sohlmér innehar också samma typ av inställning beträffande insynen respektive hur man bör agera som tjänsteman (Sohlmér 2010).

4.2 Reflektion kring upphandling och korrupktion

4.2.1 Synen på whistleblowers och media

Som har beskrivits i avsnittet *Whistleblowers – indikatorer för att upptäcka korrupktion* (se 2.2.2) har whistleblowers en roll för att korrupktion skall kunna uppdagas. Magnus Hedin anser dock inte att whistleblowers är det optimala (dvs. det ideala) att eftersträva inom en organisation; i alla fall inte inom den han själv är verksam inom:

”Jag jobbar ju hellre i en organisation, i en ideal organisation där man har ett öppet klimat. Där man pratar med varandra, där man säger det här känns inte bra, det [här] känns mycket bättre, jag tjuvar jättemycket om det internt [inom Vellinge kommun] att prata med varandra och inte om varandra” (Hedin 2012).

Ovanstående citat är ett ideal på hur en organisation borde se ut/te sig enligt Hedin, vilket gör att han tillägger att det dock är respektive medarbetares skyldighet att rapportera om något inte går rätt till. Han anser också att man skall fråga sig (i sitt agerande som whistleblower), vem man väljer att vända sig till i sådana här sammanhang. Därutöver tillägger Hedin att hans erfarenheter vad gäller media utgör sig för att de dock ofta tenderar till att felvinkla situationer.

Sohlmérs uppfattning angående whistleblowers och medias roll kring en offentlig organisation kan däremot tolkas vara mindre kritiskt betingad:

”[...] Ibland kanske man förstorar upp saker och spetsar till [dvs. vinklar] men i grund och botten är det givetvis bra att såna [sådana] här saker som i Göteborg att det kommer upp till ytan [syftar på korrupktionsfallen inom Göteborgs stad]. [...] sen måste ju den som blir uppringd så att säga media företrädare göra ett seriöst arbete å [och] liksom lista ut finns det substans i det här eller gör det inte, det är ju inte alltid så att den som hör av sig till media [dvs. personen som agerar whistleblower] har rätt eller vad ska säga har hela bilden klar. [...] Så det är väl ett bra system men

det kräver också en mogen media så att säga som inte bara går igång och okritiskt tycker att oj nu har vi hört det här så nu skriver vi om det” (Sohlmér 2012).

Han framhåller också att till följd av den utveckling som skett de senaste 3 decennierna gjort att det ställs högre krav på att bedriva upphandlingar. Det har sedermera också gjort att möjligheterna till att begå fel som upphandlare också blivit större (Sohlmér 2010).

4.2.2 Förhållandet till korruption

Hedin anser att man behöver bli bättre inom kommunen (i alla fall inom Vellinge kommun) vad gäller att ha en tydlig policy för vad man får och inte får göra som tjänsteman. I detta sammanhang tycker han också att det är viktigt att de anställda blir informerade om det; dvs. att policyn når ut till de anställda inom organisationen.

Hedin menar även att man som tjänsteman agerar som de med högre befattning gör. I och med att han själv har den högsta befattningen/rollen bland tjänstemännen (dvs. kommundirektör) anser han sig inneha ett viktigt ansvar för att de övriga anställda agerar ärligt. Detta resonemang/motto ger sig till uttryck i följande citat:

”Att vi accepterar liksom ingenting [en nolltolerans vad gäller att acceptera felaktigheter inom Vellinge kommun], och sen är det ju så att om jag är korrumpert så är det ju mycket lättare om nästa nivå [är det], man tittar uppåt. Som om jag är clean [det vill säga, ren/fri från att agera korrupt] eller så, så är det svårare för dom [de] andra att vara det [de andra tjänstemännen inom samma organisation att kunna agera korrupt]” (Hedin 2012).

Vad gäller sitt förhållande till korruption (och dess inkluderande komponenter), anser Hedin att det i vissa situationer kan vara problematiskt att lyckas avgöra vad som kan anses vara en muta eller inte:

”Och sen är ju svårigheten tycker jag att, om vi jobbar i ett projekt tillsammans med andra aktörer och vi har skrivit ett avtal under en lång tid där vi jobbar ihop och någon säger då att vi åker på en konferens och vem ska betala då har man bara där ett moraliskt dilemma kan jag tycka [...]

För att det handlar ju också om livet bygger ju på sociala nätverk. [...] Jag tror jag har fått någon golf inbjudan [från ett privat företag], att spela med i en tävling och det är ju också svårt för det kan vara att jag representerar [dvs. som privatperson], när representerar jag Vellinge kommun i min [dvs. som tjänsteman] och när kan det vara någon muta? Om det inte är någon direkt affärsuppställning involverad [...]” (Hedin 2012).

Han nämner att han dock under sin tid som kommundirektör och vid sitt föregående arbete som VD för Skånetrafiken haft en speciell strategi vad gäller att

ta emot gåvor (i detta fall julklappar) från andra företag¹¹. Istället för att själv tillförsäkra sig allt, har det inom respektive organisation anordnats ett lotteri bland all personal. Detta anser Hedin är rätt att göra, i alla fall som han själv uttrycker det värderingsmässigt.

Det som är viktigt enligt Hedin är att man kan försvara och stå för de handlingar man har gjort. Därigenom återkommer han till resonemanget att man skall agera med ett ärligt uppsåt, vilket nämndes i tidigare avsnitt (se 4.1.2). Han ger även ett exempel på vad han anser är tydligt i vad som inte går att försvara respektive vad som gör det; i den roll som offentligt anställd han själv befinner sig i:

”[...] men det är klart om jag blir erbjuden en jorden runt resa av [ett] bygg företag, så kan jag ju inte ta emot det, det funkar ju inte. [...] Men däremot om vi håller på att titta på ett projekt om att etablera en villa matta [dvs. ett villa område] norr om Vellinge och dom [det inblandade bygg företaget i fråga] bjuder mig på lunch, för vi har ett förberedande möte inför någonting vi ska handla upp, då ser jag inget fel i det” (Hedin 2012).

Sohlmér ser att en risk för korruption kan infinna sig om samma handläggare inom en kommun, under en flerårig period sköter en typ av upphandling. Detta skulle då enligt honom kunna resultera i att upphandlaren väljer att gynna ett enskilt företag:

”[...] och jag tycker väl att det är sunt i största allmänhet att om en och samma handläggare har handlat upp samma typ av tjänst under ett par år att man försöker byta och sådär så att det inte uppstår de här vänskapsförhållandena [dvs. mellan enskild upphandlare och företag] för de är ju alltid lite farliga [angående korruptionsrisken] att man känner en viss företagare. [...] Å till sist, det är lätt hänt att man då, även om det inte är direkt korruption, att man helt enkelt blir kompis och bekväm [med att ge upphandlingskontrakt till ett och samma företag]” (Sohlmér 2012).

Han upplever det även som att erbjudandena (han själv fått) har minskat under de runt 30 år han befunnit sig inom olika offentliga organisationer, vilket ges till uttryck likt följande:

[...] jag tycker det känns som att marknaden har sanerat sig å [och] det tror jag i mångt och mycket beror på att media har varit på hugget och att det har varit en del uppmärksammade rättsfall och då blir folk väldigt försiktiga både på kommun sidan så att säga och företag för att även företag råkar ju illa ut, det är ju inte så roligt att bli behäftad att man försöker muta eller försöker smörja på ett oskäligt sätt.

¹¹ Vilket teoretiskt sätt i vissa sammanhang skulle kunna definieras som att vara en muta.

4.3 Analys utifrån de fyra riskområdena

För information angående hur analysen är konstruerad (se 1.5.1).

4.3.1 Antalet möjligheter att vara korrupt

Som beskrivits i avsnittet *Orsaker till korruption runt den offentliga upphandlingen* indikerar tidigare forskning på tänkbara faktorer som kan tendera i korruptionssituationer. Faktorerna *Ekonomisk vinning* respektive *Behålla leverantörer* (se 1.3.4) tenderar att uppkomma i det respondenterna har uttalat sig om.

Angående förhållningssättet till den förstnämnda faktorn är det väsentligt att agera kritiskt och återhållsamt vad gäller situationer som skulle kunna klassificeras till att ingå inom korruptionens ramar. Dock framgår att det i alla situationer inte är helt enkelt för en tjänsteman (i vart fall kommundirektör) att kunna bedöma hur man skall agera på bästa sätt. Men vetskapen om att vara påpassad av olika institutioner – till följd av den insyn som finns till den offentliga sektorn – tenderar att framstå i att avskräcka från att göra fel och därmed teoretiskt sätt också reducera möjligheterna i att vara korrupt.

Vad gäller den andra faktorn kan möjligheterna för korruption framstå i att öka om upphandlare innehar samma typ av roll under en flerårig tidsperiod. Därutöver framstår det som viktigt att man som kommundirektör agerar som ett moraliskt föredöme för de kommun anställda angående sin relation till korruption; vilket annars kan tydas legitimera korruption som acceptabelt inom organisationen och därmed resultera i att öka möjligheterna i att vara korrupt.

En tendens som även framkommit är att stor vikt fästs vid hur den som upphandlar själv väljer att agera. Men om inte denna upphandlare (person) har denna typ av återhållsamma personlighet och istället tenderar att uppträda likt faktorn *Tvång* (se 1.3.4) kan detta även förmodas öka möjligheterna.

4.3.2 Den förväntade vinsten ifrån korrupta handlingar

Det framkommer att erbjudande i form av exempelvis resor, gåvor och luncher – vilket kan definieras vara som en vinst i sammanhanget – kan förekomma. En del av dessa erbjudanden kan utan att sägas behöva ha någon större kompetens inom området konstateras bli placerad under klassifikationen muta. Men som tidigare nämnts (se 4.4.1) och som kommer att presenteras i nästa del (se 4.4.3) finns där institutioner som verkar för att uppdaga korruption, vilket gör att sannolikheten i att bli upptäckt ökar. I och med att dessa institutioner existerar resulterar de sedermera i att avskräcka från att tjänstemän agerar korrupt. Där finns dock som tidigare nämnt forskning (se 2.2) som indikerar på att bristfälligheter kan infinna sig inom dessa institutioner. Vilket därigenom kan tydas göra dessa institutioners påverkan för att man skall agera korrupt mindre.

Vad som dock har uppkommit i de båda intervjuerna, är att man (dvs. kommundirektörerna) enligt egen utsago förhåller sig återhållsamt vad gäller att ta emot dessa typer av erbjudande. Därmed framstår det som att vinsterna (erbjudandena), mer lutar till att vara förluster om de skulle välja att ta emot dem för egen vinning skull. Därför kan det sägas att de ser det som en större vinst i att agera återhållsamt och hellre välja att avstå än att vara den som tar emot och accepterar.

4.3.3 Förmågan att upptäcka korruption

Det kan konstateras att flera olika typer av institutioner verkar i syfte av att uppdaga korruption. Som de båda intervjuade kommundirektörerna framhäver och beskriver har respektive kommun en revision i syfte av att upptäcka oegentligheter.

En annan faktor i att kunna upptäcka är media. Men för att det först och främst skall uppdagas en korruptions situation krävs i många fall en annan faktor eller om så vill säga en uppgiftslämnare inom organisationen, dvs. en whistleblower. Dock infinner det sig inget enhälligt svar på hur viktigt det är att de anställda inom kommunerna agerar utifrån detta förhållningssätt. Vellinges kommundirektör arbetar hellre utifrån att de anställda följer idealet att prata med och inte om varandra. Lommas kommundirektör ger större sken av att tycka att systematiken med whistleblowers och media inblandad är bra för att därigenom avslöja korruption.

4.3.4 Straffens hårdhet vid avslöjad korruption

Individens straff för att vara – eller enbart misstänkas vara – korrupta kan se ut på olika sätt. Den korruptions influerade invididen ifråga kan dels bli dömd i rättslig mening med hjälp av de olika lagar som är relaterade till korruptionsbrott.

Men även genom att bli föremål för granskning utav media, vilket kan tolkas som en typ av bestraffning. Dock som framgår utav intervjuerna framhåller medierna sin bild av hur en enskild korruptions situation förhåller sig. Men det behöver inte alltid vara i synonym med att framställa vad som kan anses vara en korrekt tolkning av situationen, enligt vad alla de inblandade parterna skulle kunna hålla med om.

Därigenom ger kommundirektörerna uttryck för att media enligt deras uppfattning inte i alla typer av fall har agerat som rättvist väsen i sin roll i att rapportera sin information till allmänheten; vilket i detta fall kan tolkas som en typ av straffläggande.

5 Slutsatser och vidare studier

5.1 Slutsatser till följd av analysen

Det kan konstateras att det är av betydelse för de intervjuade kommundirektörerna att förhålla sig kritiskt vad gäller situationer av korruption. En faktor till detta är ju givetvis att korruption – beror i och för sig också på hur man applicerar detta begrepp (se 1.2) – är olagligt och även kan anses moraliskt förkastligt.

Men det uppfattas som att det finns goda möjligheter till insyn från utomstående aktörer i hur man agerar i den offentliga sektorn. Därav kan man hävda att de mer eller mindre är ständigt påpassade i sin yrkesroll. För att uttrycka det på ett mer bildligt sätt, de upplever att de har blickarna riktade mot sig.

Om vi antar – hypotetiskt sätt – att de därför skulle vara korrupta, skulle detta därav kunna resultera i att de skulle kunna få tvingas genomgå flera typer av straff. Men att på ett enkelt sätt avgöra hur stor sannolikheten i att bli straffad om man agerar korrupt i respektive organisationer går inte att alltför tydligt avgöra i denna uppsats.

Vad som dock kan anses förminska att denna typ av sannolikhet inträffar är att följa kommundirektörernas råd att det är av stor betydelse att man som yrkesman agerar utan att låta sig influeras av korruption, vilket i alla praktiska situationer dock inte framstår vara helt enkelt.

Det kan därför anses kunna finnas ett väsentligt behov av en inställning som gör att alla de personer som verkar inom det offentliga – speciellt de med chefspositioner – ser som den största ambitionen (eller för att formulera på annat vis, vinsten) att agera för samhället och medborgarnas bästa. Detta för att därigenom kunna förvalta sin yrkesroll inom det offentliga på bästa tänkbara sätt.

5.2 Förslag till vidare forskning inom området

Ett samhälle där korruption inte existerar känns som ett fiktion scenario eller om så vill uttrycka med aningen mer optimistiska ordaval, en infinitesimal¹² chans i att kunna inträffa i realiteten, utifrån den uppfattning jag innehar. Det tycks – i mer eller mindre utsträckning – ligga i människans natur (i alla fall generellt sett)

¹² För den ej upplyste (informationsmässigt), är innebörden av begreppet i det här sammanhanget att sannolikheten i att det skall kunna inträffa utgör sig för att vara *ytterst liten*. Men dock kvarstår ändå möjlighet i att det kan inträffa.

att riskera infalla i ett korrupt agerande för att därigenom tillfredställa sina egen intressen. Som nämndes i uppsatts avsnittets *Inledning* och *Syfte och frågeställning* (se 1 och 1.1) finns olika differenser i grad av korruption beroende på i vilken del av världen du väljer att beskåda.

Om du befinner dig i Sverige kan du även med rätta påstå (alltså med stöd från forskarvärlden) att du är lokaliserad inom en av de minst korrupta staterna i världen. Men just vetskapen om denna svenska topplacering bland stater bör (enligt min normativa syn skall tydliggöras) inte hämma forskare att intressera sig för ämnesområdet korruption i Sverige (och likartade stater sett till graden av korruption.) Detta då fall av korruption uppdagas även inom Sveriges gränser, vilket tidigare i uppsatsen givits ett antal exempel på (se 2.2).

Att kunna definiera vad korruption, och komponenter inkluderandes inom detta begrepp såsom vad en muta respektive gåva innebär; är inte något som är självklart eller om så vill uttrycka entydigt. Vad som kan tänkas intressera till att forska kring i större utsträckning – dvs. därmed också ge mer betydande forskningsanslag för – är hur praktiker (dvs. främst i tanke av tjänstemän och politiker) tillhörandes den offentliga sektorn reflekterar och agerar angående områden som berör korruption. I detta sammanhang kan man fråga sig varför just såkallade praktiker är attraktiva att få ut information av?

Enligt den koncisa uppfattningen jag innehar angående detta, är praktikerna de som är mest närvarande, såtillvida genom att de agerar som beslutsfattare i de miljöer (situationerna) som är av värde att undersöka. Ett tänkbart scenario utifrån denna uppfattning är därför att man ämnar försöka kartlägga olika tendenser i hur man (praktikerna) reflekterar kring korruption, i olika typer av organisationer (såsom för exempel i olika svenska kommuner) man befinner sig kring.

Därför kan det påstås att trots konstaterandet att Sverige på en statlig nivå kan ses som ett föredöme vad gäller grad av korruption i jämförelse till den övervägande majoriteten av stater i världen; kan man normativt hävda att man inte bör glömma att konstruktiva förbättringar inom området inte är omöjliga i att eftersträvas till följd av att korruption framstår i att vara ett så pass komplext fenomen att kontrollera.

6 Referenser

- von Alemann, Ulrich, 2004. "The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption" *Crime, Law & Social Change*, vol. 42, s. 25-34. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.springerlink.com.ludwig.lub.lu.se/content/n11711672n747gm2/fulltext.pdf>. Hämtdatum: 2012-05-01.
- Andersson, Staffan, Bergh Andreas & Erlingsson, Gissur Ó., 2010. "Korruption, maktmissbruk och legitimitet i mogna demokratier" i Staffan Andersson, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson & Mats Sjölin (red.), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*: Nordstedts, s. 15-27.
- Badersten, Björn & Jakob Gustavsson, 2010. "Vad är statsvetenskap: Om undran inför politiken", Lund, Studentlitteratur.
- Berggren, Ingegerd & Marie Glanzelius, 2007. Privatiseringar ökar inom kommunala sektorn. [Elektronisk] Tillgänglig: www.scb.se/Statistik/AM/AM9903/_dokument/40.pdf. Hämtdatum: 2012-05-17.
- Björklund, Hans & Caklin Doganson, 2011. Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg, 2009. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.scb.se/statistik/OE/OE0112/2009A01/OE0112_2009A01_SM_OE29SM1101.pdf. Hämtdatum: 2012-05-17.
- Blomqvist, Paula, 2008. "Den svenska välfärdspolitiken" i Li Bennich-Björkman & Paula Blomqvist (red.), *Mellan folkhem och Europa: svensk politik i brytningstid*. Malmö: Liber, s. 235-260.
- Brottsförebyggande rådet 2010. *Karteller och korruption*. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f18000263/2010_9_karteller_och_korruption.pdf. Hämtdatum: 2012-05-19.
- Brottsförebyggande rådet 2007. *Korruptionens struktur*. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800010086/2007_21_korruptionens_struktur.pdf. Hämtdatum: 2012-05-09.
- Christensen, Søren, Daugaard Jensen, Poul Erik & Lindkvist, Lars, 2011. Makt, beslut, ledarskap. Märkbar och obemärkt makt. Stockholm: SNS förlag.
- Collier, Michael W., 2002. "Explaining corruption: An institutional choice approach", *Crime, Law & Social Change* vol. 38, nr. 1, s. 1-32.
- Dagens Nyheter*, 2009 "Marianne Samuelssons avgång" Nyhetsartiklar. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.dn.se/Stories/stories-nyheter/stories-sverige/marianne-samuelssons-avgang> Hämtdatum: 2012-03-15.
- Eriksson, Anette & Stefan Jönsson, 2011. Siffror och fakta om offentlig upphandling. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rapport_2011-1.pdf. Hämtdatum: 2012-05-17.

- Erlingsson, Gissur Ó., Andreas Bergh & Mats Sjölin, 2008. "Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming on the Horizon?", *Local Government Studies* vol. 34, nr 5, s. 595-608.
- Erlingsson, Gissur Ó., 2006. Vad vet vi om kommunal korruption?. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.ratio.se/pdf/wp/goe_korruption.pdf. Hämtdatum: 2012-04-29
- Esaiasson, Peter, Mikael Giljam, Henrik Oscarsson & Lena Wängenerud 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Gardiner, John, 2002. "Defining Corruption" i Arnold J., Heidenheimer & Michael Johnston (red.), *Political corruption: Concepts & contexts*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, s. 25-40.
- Green, Steven L., 2002. Rational Choice Theory: An Overview. [Elektronisk] Tillgänglig: http://business.baylor.edu/steve_green/green1.doc. Hämtdatum: 2012-05-02
- Göteborgs-Posten*, 2011 "De misstänkta bolagen" Nyhetsartikel. [Elektronisk] <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.588862-de-misstankta-bolagen> Hämtdatum: 2012-05-17.
- 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.
- Hedin, Magnus, 2012. Kommundirektör i Vellinge kommun. Samtalsintervju i enskilt rum 28 juni 2012.
- Jönsson, Stefan, Björn Backgård, Henrik Grönberg & Anette Eriksson, 2012. Siffror och fakta om offentlig upphandling. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rapport_2012-3.pdf. Hämtdatum: 2012-05-17.
- Källman, Linda, 2008, "Ekonomisk brottslighet" i Louise Ekström (red.), *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*. Rapport från Brottsförebyggande Rådet: 2008:23. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag.
- Lovett, Frank 2006. "Rational Choice Theory and Explanation" *Rationality and Society*, vol. 18, nr. 2 s. 237-272.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. 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
- Montin, Stig, 2008. "Den lokala politiken" i Li Bennich-Björkman & Paula Blomqvist (red.), *Mellan folkhem och Europa: svensk politik i brytningstid*. Malmö: Liber, s. 193–215.
- Riese, Kerstin, Ann Fryksdahl & Malin de Jounge, 2012 [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglerna.pdf>. Hämtdatum: 2012-05-17.
- Rothstein, Bo & Daniel Eek, 2009 "Political Corruption and Social Trust", *Rationality and Society* vol. 21 nr. 1 s. 81-112.

- Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- SCB 1= Statistiska Centralbyråns webbplats, Privatiseringar ökar inom kommunala sektorn – en sammanställning av statistik. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.scb.se/Statistik/AM/AM9903/_dokument/40.pdf. Hämtdatum: 2012-05-02.
- SCB 2 = Statistiska Centralbyråns webbplats, Statistiska bilder av privatisering av välfärdstjänster. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.scb.se/statistik/OV/AA9999/2003M00/XFT0301.pdf>. Hämtdatum: 2012-05-02.
- SFS 1986:123. *Lag om bedrägeri och annan oredlighet*.
- SFS 2004:785. *Lag om brott mot allmän verksamhet m.m.*
- SFS 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling*.
- SFS 2004:404. *Lag om tjänstefel m.m.*
- Sjölin, Mats, 2010. ”Vad är korruption? Om korruption och offentlig etik” i Staffan Andersson, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson & Mats Sjölin (red.), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet.*: Nordstedts, s. 31–59.
- Sohlmér, Jan, 2012. Kommundirektör i Lomma kommun. Samtalsintervju i enskilt rum 8 augusti 2012.
- SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*. Upphandlingsutredningen 2010 delbetänkande.
- Sveriges Radio, 2012 ”Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)” Nyhetsartikel. 2012-03-03 [Elektronisk] Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2792&artikel=4995895>. Hämtdatum: 2012-03-03.
- TI – Transparency International, 2012. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.transparency.org/country#SWE>. Hämtdatum: 2012-02-21.
- Uppdrag Granskning, 2012. “Kommungranskarna i Solna stad”. SVT 1, 4 april.
- Varian, Hal R 2010. *Intermediate microeconomics: a modern approach*. 8. ed. New York: W.W. Norton.

Bilaga 1: Intervjuguide

Innan respektive intervju utförts har en muntlig beskrivning gjorts (dvs. på uppskattningsvis cirka 2-3 minuter) angående intervjuens syfte och hur den kommer att vara utformad + besvarandet av eventuella funderingar från respondenten. Varje respondent har också blivit erbjuden att få ta del av inspelningen, intervju transkribering respektive uppsatsen i sin färdigställda version. Detta för att kunna genomföra min ambition att vara så tillmötesgående och öppen som det är möjligt, för att inte ge intryck (för respondenten respektive examinator och handledare) i att försöka undanhålla information.

Tema 1: Respondentens bakgrund

Kan du beskriva/berätta hur din utbildning respektive hur din yrkeskarriär ser ut?
Vad har du sett för likheter under din period i privat- respektive offentlig sektor?
Vad har du sett för skillnader under din period i privat- respektive offentlig sektor?

Tema 2: Offentliga upphandlingar

Hur har antalet upphandlingar förändrats?
Hur har antalet tjänstemän som sköter upphandlingar förändrats?
Hur har antalet upphandlingar per tjänsteman förändrats?
Hur har intresset för upphandlingarna (konkurrensen) utvecklats?
Hur många tjänstemän brukar jobba med en enskild upphandling?
Är det och/eller var det vanligt att jobba ensam med en upphandling?

Tema 3: Korruptions risker

Hur skulle du säga att möjligheten att upptäcka eventuell korruption har förändrats över tid?
Vad gör ni för att minska riskerna för att korruption kan förekomma (dvs. korruptionsriskerna)?
En del forskare hävdar att det är viktigt att det finns whistleblowers inom de offentliga organisationerna för att indikera på de oegentligheter som kan finnas, genom att informera media. Utifrån detta antagande, vad är din syn på whistleblowers?
Finns där något som du anser man bör förbättra (dvs. tänkbare åtgärder) för att korruptionsriskerna skall minska?
Om vi tänker oss ett scenario där en eller flera tjänstemän misstänks för något eller några korruptionsbrott (som för exempelvis vad gäller JÄV och mottagande av mutor.):
– Vad har man för åtgärder för att motverka att detta inträffar?
– Finns där några konkreta exempel när detta har inträffat?
Har du någon/några gånger blivit erbjuden en muta/eller vad som kan tolkas som det för att därigenom gynna ett företag eller en person?
Känner du till någon eller några andra personer som blivit erbjuden mutor?

Bilaga 2: Information kring respondenter

Namn	Ålder	Nuvarande yrke	Intervjutyp	Längd	Datum
Magnus Hedin	47	Kommundirektör Vellinge kommun	Samtal (i avskilt rum)	23 min	2012-06-28
Jan Sohlmér	55	Kommundirektör Lomma kommun	Samtal (i avskilt rum)	46 min	2012-08-08