

Konkurrensverkets förståelse av korruption

Skinner i en samtida kontext

Eric Taylor
Atalay Oral

Abstract

Korruption används för att beskriva en rad oetiska praktiker. Konkurrensverket påstår i en av sina informationsfilmer att konkurrens är ett sätt att motverka korruption. Detta arbetet försöker utröna Konkurrensverkets förståelse utav korruption. Detta görs genom att relatera deras förståelse som ges av myndighetens publicerade material som behandlar korruption med litteraturen om korruption. Sedan sätts de premisserna som fås i en politisk kontext utifrån Skinners speech act teori. Resultatet är att konkurrensverket vidgar korruptionsbegreppet utöver det som finns i korruptionslitteraturen. Vår slutsats är att Konkurrensverket utvidgning av begreppet är en handling av att försöka förstärka eller vidga myndighetens kompetensområde.

Nyckelord: Korruption, Konkurrensverket, Kurer

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning	1
1.2	Material	1
2	Teori och metod	3
2.1	Teori	3
2.1.1	Skinner och begrepp	4
2.2	Metod	6
2.2.1	Synkron metod	6
3	Teoretisk analys	8
3.1	Teoretisk kontext	8
3.1.1	Etymologi	8
3.1.2	Amundsen	9
3.1.3	Kurer, Heberheim, Gardier och Phillip	11
3.2	Textanalys	13
3.2.1	1. Betänkandet Mutbrott (SOU 2010:38)	14
3.2.2	2. Nya regler stoppar otillåtna direktupphandlingar	14
3.2.3	3. Etik, miljö och affärer	14
3.2.4	4. Mutor hotar hela samhället	15
3.2.5	5. Osund konkurrens i offentlig upphandling	15
3.3	Teoretisk analys	17
3.3.1	Osund Konkurrens	17
3.3.2	Upphandlingsregler	20
4	Illokut analys	23
4.1	Korruption	23
4.1.1	Exempel på illokut handling/Intention med den partikulära breddningen av korruptionsdefinitionen	23
4.2	Europeisk gemenskap	24
4.2.1	Exempel på illokut handling/intention med förnyade applikations kriterier: 24	
4.3	LOU	24
4.3.1	Exempel på illokut handling/intention med att beskriva offentliga upphandlingar som anti-korruptions verktyg	25

5	Slutsatser och framtida forskning	26
5.1	Slutsatser	26
5.2	Fortsatt forskning	26
6	Referenser	28

1 Inledning

Korruption är ett väl använt begrepp som används för att behandla en rad olika praktiker i samhället. Kurer konstaterar att undersökningar som behandlar korruption styrs av författarnas konception av korruption och vad korruption är (2005, s.222). Konkurrensverket beskriver i en informationsfilm om offentliga upphandlingar att offentlig sektor ska följa regler som ska säkra konkurrensen och förhindra korruption (Informationsfilmer 2015). Med detta i åtanke så anser vi att en undersökning av konkurrensverkets förståelse av korruption är berättigad för att identifiera konkurrensverkets partikulära förståelse av korruption. Detta eftersom att korruption kommit att ta allt större plats inom den offentliga diskursen om offentlig styrning och konkurrensverket är en av de myndigheter som reglerar korruption.

Vi anser att det är viktigt att belysa hur korruption är ett konstruerat och bestritt begrepp med olika utgångspunkter. Vidare så hoppas vi att våra definitioner kan vara fruktbara för vidare forskning om korruption och om konkurrensverket.

1.1 Syfte och frågeställning

Vi har valt att undersöka hur konkurrensverket förstår korruption. *Syftet* med uppsatsen är att positionera konkurrensverkets korruptionsbegrepp inom rådande teoretiska och politiska konventioner om korruption. Vi tänker göra detta genom en textanalytisk ansats med utgångspunkt från ide-historisk teori. Vi har därför valt en kvalitativ *frågeställning* som lyder:

Vad är konkurrensverkets korruptionsbegrepp och hur kan det relateras till den samtida sociala konflikten?

1.2 Material

Materialet som ligger till grund för vår textanalys är 7 texter publicerade av konkurrensverkets på deras hemsida. Det är pressmeddelanden, yttranden till betänkanden, debattartiklar, rapporter och uttalanden av konkurrensverkets forna och nuvarande direktörer, Claes Norgren och Dan Sjöblom. Materialet sträcker sig från 2007 till 2016 och ska representera myndighetens syn på korruption. Eftersom materialet breder sig ut mellan två olika direktörer så kan det finnas en risk att man får med skift i synen på korruption och mäter två olika syner på korruption. Endast en text kommer från Norgrens tid som generaldirektör medan resten kommer från Sjöbloms tid.

2 Teori och metod

I detta kapitel så presenterar vi Skinners ansats för att analysera historiska texter och hans teori om att förstå begrepp. Efter det så beskriver vi en metod utifrån Skinners teori.

2.1 Teori

Skinner (1988 s. 29-64) skriver att det inom den ide-historiska metodologin finns två dominerande perspektiv på hur texter bör förstås. Det ena belyser värdet av att analysera kontexten för att förstå texten, det andra föreskriver en djup läsning av texten utan att bejaka kontexten. Skinner kritiserar den textfokuserade metodologin genom att illustrera hur det leder till bl.a. historiska anakronismer och att en läsning av text utan kontext förutsätter en förförståelse av författarens avsikt med texten, vilket Skinner anser inte kan fås genom en djup läsning av texten. Skinner går vidare och kritiserar den kontextuella metoden eftersom den hävdar att man utifrån en förståelse av en författares sociala kontext kan förklara en text. Skinner hävdar att kontexten inte ska förstås som den avgörande faktorn för vad författaren skrev. Istället ska kontexten användas för att förstå diskursen som författaren skrev texten i. Anledningen till detta är att även om den sociala kontexten kan förklara varför en text skrevs så kan vi inte förstå den illokuta handlingen som författaren utförde med texten. Med detta menar Skinner att en text antingen stödjer en rådande norm eller så motsätter den sig den rådande normen och lyfter fram en annan. Han skriver:

”The understanding of texts, I have sought to insist, presupposes the grasp both of what they were intended to mean, and how this meaning was intended to be taken. It follows from this that to understand a text must be to understand both the intention to be understood, and the intention that this intention should be understood, which the text itself as an intended act of communication must at least have embodied. The essential question which we therefore confront, in studying any given text, is what its author, in writing at the time he did write for the audience he intended to address could in practice have been intending to communicate by the utterance of this given utterance.” (1988 s. 63)

Vad Skinner här beskriver är att vi måste studera författarens sociala kontext inte bara för att förklara vad texten betyder. Utan också för att förstå den illokuta

handlingen som texten utför, utan detta så kan vi inte identifiera vad författaren menade med texten. Han skriver:

”Any statement, as I have sought to show, is inescapably the embodiment of a particular intention, on a particular occasion, addressed to the solution of a particular problem” (1998 s. 65)

Citatet ovan illustrerar också en central punkt vad gäller relationen mellan illokuta handlingar och motiv eller avsikt. Han skriver att ett uttryck är en artikulering av en intention och att intentionen står i relation till författarens kontext. Utifrån detta så drar Skinner (1998 s. 120-124) slutsatsen att vi kan tala om en författares avsikt med ett uttryck genom att analysera författarens sociala kontext och uttrycket. Detta kommer ur Wittgensteins tes att ingen besitter ett privat språk och att all kommunikation är offentlig. Det finns därmed inget behov att argumentera för att förståelse av avsikt kräver en omöjlig förståelse av författarens hopp och önskningar, vi analyserar istället uttrycket och den offentliga kontexten i vilken de artikuleras för att identifiera författarens illokuta handling och utifrån detta gör vi ett uttalande om avsikten med uttrycket.

Det är detta som vi är intresserade av, vi vill genom en utredning av premisserna som ligger till grund för Konkurrensverkets definition av korruption förstå den illokuta handlingen som begreppet i sig utför. Intresset utgår ifrån tanken som Skinner presenterar, att förändringar i kunskap är ideologiskt betingade. (Tully 1988, s. 20). Utifrån detta så kan vi tänka oss att förändring i kunskap, ifall begrepp och premisserna som ligger till grund för dem karakteriseras som kunskap, bör vara betingat med samtida ideologiska förändringar.

2.1.1 Skinner och begrepp

Uppsatsen baseras på Skinner teorier om hur man bör gå tillväga för att förstå begrepp. Skinner hävdar att begrepp oftast inte ändras i sig, utan istället så sker oftast en förändring i kriterierna som krävs för att begreppet ska användas. I vissa fall blir dock förändringen i kriterierna så stor att begreppet i sig förändras och får en ny mening eller förlorar sin tidigare ”kraft”. Skinner skriver vidare att när ett begrepp förändras eller när ett begrepps applikations kriterier förändras så förändras begreppets relation till hela vokabulären. Skinner skriver:

”Williams appears, in short, to have overlooked the strong holistic implications of the fact that, when a word changes meaning, it alters its relationship with an entire vocabulary. What this tells us about such changes is that we must be prepared to focus not on the ‘normal structure’ of particular words, but rather on their role in upholding complete social philosophies.” (1998 s. 165)

Skinner hävdar enligt citatet, att vi i utredningen av ett begrepp utför en lingvistisk handling, vi bör dock vara medvetna om att den lingvistiska förändringen av ett begrepp innebär en förändring i den sociala verkligheten som begreppet representerar. Förändringar i begrepp blir på detta sätt högst politiska.

En central aspekt i Skinner teori är att aktörer som producerar text, gör detta i en pågående politisk konflikt (Kurunmäki 2012, s. 187). Att producera text blir då att legitimera en position i den politiska konflikten och därmed implicit, delegitimera en annan position i den politiska konflikten. Skinner skriver (111-116, 1998) att i legitimeringen av politiska positioner så manipulerar aktörer begrepp på en rad olika sätt. De centrala metoderna för att använda begrepp i politisk diskurs är dels att försöka ändra vilka premisser som kopplas till ett begrepp eller förändra kontexten eller kriterierna, för att använda begreppet. Exempel kan vara att försöka koppla en negativ premiss till ett positivt laddat begrepp, eller att utvidga kontexten i vilken ett negativt begrepp kan användas. För att förstå Konkurrensverkets definition av begreppet korrupsion så måste vi därför analysera både vilka premisser som kopplas till begreppet och vilka kriterier eller i vilken kontext Konkurrensverket använder begreppet.

Skinner skriver att en aktör inte kommer att etablera helt nya konventioner eller begrepp i legitimeringen av sin politiska position. Istället så kommer aktörer att förskjuta kriterierna för applikation gradvis, för att därmed använda rådande normer för att legitimera sin kontroversiella position (Skinner 1988, s.111-116) (Tully 1988, s.14f). Vi kan därför förvänta oss att Konkurrensverkets korrupsionsbegrepp i stort kommer att stämma överens med rådande konventioner om korrupsion. Vi kommer i vår analys att undersöka ifall Konkurrensverket för fram kontroversiella kriterier för applikation eller utvidgar kontexten i vilket begreppet kan användas.

Skinner hävdar som vi tidigare nämnt, att en text har en illokut handling, detta utgår från Austins påstående att en aktör gör något när hen säger något (1988, s. 83). Vi fokuserar istället för en hel texts illokuta handling, på vilken illokut handling en viss definition av ett begrepp innebär. Skinner skriver:

”So an argument over the application of the term art is potentially nothing less than an argument over to rival (although not incommensurable) ways of approaching and dividing up a large tract of our cultural experience.” (2002, s. 164f)

Som en del i vår förståelse av konkurrensverkets definition av korrupsion så kommer vi inte bara att identifiera dess mening utifrån dess partikulära kontext. Eller som Skinner hade karakteriserat det, vi ska inte enbart identifiera Konkurrensverkets definition av korrupsion. Vi vill i enlighet med Skinner gå ett steg längre och identifiera var Konkurrensverkets begrepp existerar i sin partikulära social verklighet.

2.2 Metod

Vår metod kan separeras i fyra delar: Läsning, Textanalys, Teoretisk analys och Illokut analys. I läsningen så är målet att etablera Konkurrensverkets samtida teoretiska kontext. I textanalysen så är målet att relatera den teoretiska kontexten till utvalda texter om korruption skrivna av Konkurrensverket för att få insikt i Konkurrensverkets definition av korruption. I den teoretiska analysen så utgår vi ifrån centrala premisser som vi har identifierat i Konkurrensverkets definition och analyserar dem för att identifiera möjliga sociala implikationer av Konkurrensverkets definition och utifrån detta i en sammanfattning visa hur vi utifrån de sociala implikationerna kan påvisa illokuta intentioner med Konkurrensverkets definition av korruption. Vi ålägger dock vissa begränsningar på oss själva i utförandet av den illokuta analysen. Detta eftersom att Skinners metod kräver en utredning av det samtida politiska läget för att kunna positionera författarens uttryck. Vi har inte tid eller plats för en utförlig utläggning. Inom den textanalytiska delen och den teoriantalytiska delen kommer dock en del av den politiska kontexten att presenteras inom texterna. Utgående från den kontext som kommer därav kommer vi försöka utröna hur Konkurrensverkets definition av korruption kan förstås som en illokut handling. Både för att fullfölja vår förståelse av begreppet men också för att i helhet illustrera hur Skinners metod kan användas i en samtida kontext.

Fördelen med att använda ett historiskt angreppssätt är enligt oss att man minskar risken för att förförståelser kontaminerar analysen. En kvalitativ analys har alltid ett stort inslag av subjektivitet och vi måste i den mån vi kan försöka aktualisera våra antaganden och utsätta dem för ett möte med andra åsikter och teorier. Frågor om begrepp och deras relation till vår sociala verklighet är enormt komplexa men samtidigt så står språket och den sociala verkligheten i en sådan intim relation till oss att vi gärna tror oss veta mer än vad vi egentligen gör. Ett sätt att öka validiteten i ett kvalitativt möte med text blir då att försöka ersätta subjektiva förförståelser med teoretiska verktyg för att kunna föra en informerad dialog med sig själv. I slutändan så anser vi dock att en uppsats som denna drar mer validitet från kritisk läsning än från någon metodologi.

2.2.1 Synkron metod

Skinner är en historiker och hans metod är därför en historisk metod, det kan därför tänkas vara problematiskt att applicera den som vi har gjort i en synkron analys. Vi vill dock hävda att endast en del av Skinners metod bör förstås som diakron, den del då han förklarar varför och hur en förändring har skett (Tully, Skinner, 1988, s. 16-25). Vi har istället valt att begränsa oss till att använda de delar av Skinners teori som relaterar till lingvistik och dess relation till den sociala verkligheten och politiken. Skinners teoretiska ansats kan enligt oss användas synkront eftersom att Skinners teori enligt Tully (1988, s. 20) utgår från historisk pragmatism. Tully skriver att den centrala frågan för Skinner inte är vad som är

politiskt rätt och sant utan vad är politisk rätt och sant i olika ideologier och kontexter och hur förklarar vi dess användning och förändring. I Skinners strävan efter att identifiera vad som är politiskt rätt och sant och hur detta förändras i olika partikulära historiska kontext så tillämpar han enligt oss en rad redskap som fruktbart kan användas i en samtida synkron analys av ett begrepp eller en text.

3 Teoretisk analys

I det här kapitlet så kommer vi först att presentera en teoretisk kontext för att illustrera centrala konventioner inom korruptionslitteraturen. Efter det så kommer vi att presentera de texter från Konkurrensverket som vi studerat och analysera dem i relation till korruptionslitteraturen. I slutet av kapitlet så analyserar vi konkurrensverkets texter utifrån perspektiv som

3.1 Teoretisk kontext

Här presenteras en kort etymologisk översikt över begreppet korruption och sedan så presenteras korruptionslitteratur utifrån olika teorikomplex som vi använder för att etablera en konvention inom den teoretiska diskussionen om korruption.

3.1.1 Etymologi

Encyclopedia Britannica (2016) beskriver begreppet corruption: “Improper and usually unlawful conduct intended to secure a benefit for oneself or another. Its forms include bribery, extortion, and the misuse of inside information”

Begreppet korruption beskrivs av National Encyklopedin (2016) såhär: ”missbruk av förtroendeställning till egen vinning, främst genom tagande av mutor. Brottsbalken (BrB) innehåller straffbestämmelser om korruptionsbrotten bestickning, som är givarens brott, och mutbrott, som är mottagarens brott.” (NE, 2016)

Det Engelska begreppet corruption härstammar från från det latinska *corrumpo*. *Corrumpo* kan enligt T. Lewis och Short (1897) och T. Lewis (1891)

- I. “*To destroy, ruin, waste, bring to naught*”
- II. “With regard to the physical or moral quality of an object, *to corrupt, mar, injure, spoil, adulterate, make worse, etc.*”
- III. “[T]o corrupt, seduce, entice, mislead”
- IV. “To gain by gifts, bribe, buy over”

Vi drar slutsatsen att begreppet korruption generellt kan delas in i tre delar, en aktion där A korrumpierar B, en förändring där någon eller något korrumpieras och ett tillstånd där någon eller något är korrumpierat. Man kan korrumpiera(bestickning), korrumpieras(muta) och vara korrupt.

3.1.2 Amundsen

“Corruption is conventionally understood, and referred to, as the private wealthseeking behaviour of someone who represents the state and the public authority, or as the misuse of public goods by public officials for private ends. The working definition of the World Bank is that *corruption is the abuse of public power for private benefit.*” (Amundsen, 1999. s 1f)

“In other words, corruption is a particular (and, one could say, perverted) statesociety relation. On the one side is the state, that is the civil servants, functionaries, bureaucrats and politicians, anyone who holds a position of authority to allocate rights over (scarce) public resources in the name of the state or the government. Corruption is when these individuals are misusing the public power they are bestowed with for private benefit.” (Amundsen, 1999. s 2)

Korruption är enligt Amundsen (1999 s. 2f) när en aktör som innehar delegerad makt som skall användas för ett gemensamt ideal, använder denna makt för att tillskansa sig privat vinning. Amundsen skiljer på korruption där makten delegerats från suveränen och korruption där makten delegerats från en privat aktör. Anledningen till att han väljer att skilja på privat och statlig korruption är att korruption mellan företag inte tänks ha samma politiska och ekonomiska påverkan på samhället.

Amundsen separerar vidare statlig korruption till storslagen och trivial korruption. Kategorierna illustrerar separationen av politisk korruption och byråkratisk korruption. Politisk korruption är när beslutsfattande aktörer som politiker, agerar efter sitt egenintresse för att befästa sin makt position och tillskansa sig resurser. Politisk korruption existerar i den suveräna och lagstiftande sfären av staten. Byråkratisk korruption är när statliga tjänstemän använder sin delegerade makt för egen vinning (Amundsen, 1999. s 3f).

“Political corruption is therefore something more than a deviation from formal and written legal norms, from professional codes of ethics and court rulings. Political corruption is when laws and regulations are more or less systematically abused by the rulers, side-stepped, ignored, or even tailored to fit their interests.” (Amundsen, 1999. s 3)

Politisk korruption är när individer som besitter den högsta makten, direkt delegerad av suveränen, förvanskar relationen mellan suveränen och individen eller gruppen som utövar den delegerade makten.

Utifrån detta så hävdar Amundsen (1999 s. 3-5) att politisk korruption kräver differentierad respons beroende på graden av korruption i samhället. I auktoritära regimer krävs strukturella och systematiska förändringar. Ett demokratiskt samhälle där normen av separation mellan makt och individ existerar har lättare för att hantera korruptionen inom systemet.

Byråkratisk korruption beskrivs inte lika utförligt av Amundsen, byråkratisk korruption kan dock förstås som den “traditionella” korruptionen som han definierat

tidigare. Byråkratisk korruption är när tjänstemän missbrukar suveränens delegerade makt för att tillskansa sig egen vinning.

Enligt Amundsen så kan korruption påverka ekonomin på en rad olika sätt. Korruption kan fungera som en effektivisering genom att få en underbetald och trög offentlig verksamhet att operera snabbare och mer effektivt. Korruption kan också ha negativa konsekvenser för ekonomin, Amundsen skriver att:

“The general notion, substantiated by much empirical data, is that corruption is detrimental to economic development because it is detrimental to foreign investments and foreign aid, local private investments, taxation, entrepreneurship, planning, etc” (Amundsen, 1999 s. 18)

Men han kontextualiserar detta påstående genom att kategorisera korruptionen som planerad eller oplanerad. Planerad korruption tänks vara mindre negativ eftersom att aktörer som opererar i samhället kan ta hänsyn till korruptionen i sin planering. Oplanerad korruption är skadligt eftersom att det introducerar osäkerhet i samhället. Det är också viktigt att observera ifall de korrumperade medlen återinvesteras i ekonomin eller ifall de lämnar ekonomin. Amundsen ger ett exempel från Sydkorea, citatet illustrerar hur korruption inte måste vara skadligt för ekonomin (Amundsen, 1999 s. 19f).

“In the case of South Korea, where huge sums had been extracted by the president and the ruling party in numerous grand-scale economic transactions, the prosecutors could not find evidence of its private use. Everything had been re-invested on the South Korean stock market.” (Amundsen, 1999 s. 20)

Amundsen (1999. s 19f) konstaterar att korruption ökar transaktionskostnader och leder till att offentliga projekt med hög potential för korruption, till exempel infrastruktur projekt, premieras över satsningar med låg potential för korruption, till exempel utbildning.

Amundsen differentierar mellan politiska effekter i svaga och starka stater. I svaga stater så försvagar den oplanerade korruption statens output effektivitet och de statliga institutionernas legitimitet. I starka stater så kan staten kontrollera korruptionen och därför blir den enligt Amundsen planerad och detta hotar inte statens effektivitet och institutionernas legitimitet. Vidare så skriver Amundsen att korruption kan ha två effekter i starka stater som till exempel västerländska demokratier. Ifall systemet är strukturerat på ett sätt som motverkar systematisk korruption så kan korruptionsskandaler stärka institutionerna eftersom att det ställer krav på skärpt kontroll. Det kan också hota statens legitimitet eftersom att medborgarnas förtroende för statliga institutioner sjunker (Amundsen, 1999 s. 20-21).

Amundsen (1999 s. 24) skriver att stater kan kontrollera korruption “uppifrån”, detta innebär att den exekutiva makten utövar kontroll över administrationen för att hindra korruption. Staten kan enligt Amundsen påverka

administrationen på en rad sätt för att minska korruption. Staten kan arbeta med kulturell och moralisk påverkan inom administrationen, institutionella reformer för att öka transparens, regleringar av administrationen som minskar storleken på enskilda verksamheter och minskar den diskretionära makten som enskilda tjänstemän innehar. Amundsen påpekar också att staten bör inneha kompetensen att nominera och avskeda tjänstemän. Dessa mekanismer förutsätter att korruptionen som bedrivs är trivial, storslagen korruption skulle inte påverkas av dessa mekanismer eftersom att storslagen korruption systematiskt förändrar statens struktur för att främja det korrupta beteendet.

Vidare så skriver Amundsen (1999 s. 25) att korruption kan minskas "inifrån", detta innebär att korruption motverkas av mekanismer som reglerar administrationen i sig. Återigen så regleras endast trivial korruption och inte storslagen korruption. Mekanismerna som Amundsen föreslår kan separeras i tre kategorier: mekanismer för att öka transparens och mekanismer som minskar tjänstemännens diskretionära makt och en professionalisering av förvaltningen.

Korruption kan också enligt Amundsen minskas "underifrån", detta tänks ske genom "all the known checks and balances, the separation of powers, rule of law, and legislative and judicial independence which are the fundamentals of democratic systems." (Amundsen, 1999 s. 25f).

3.1.3 Kurer, Heberheim, Gardier och Phillip

Kurer beskriver tre "traditionella" perspektiv på korruption som lades fram av Heberheim (1970) och vilka har varit fundamentet för mycket av korruptionslitteraturen. Det första perspektivet Kurer tar upp är, "Public opinion", denna förståelse av korruption utgår enligt Kurer från att mäta genom att fråga allmänheten vad dem anser vara korrupt beteende. Mätmetoden innebär ett antagande om korruption också, antagandet är att korruption definieras utifrån allmänhetens åsikt. Enligt Kurer så ansåg Scott att denna definition inte kunde operationaliseras på grund av att en konsensus om korruption vore omöjligt för allmänheten att uppnå. Kurer påpekar dock att denna metod används i många moderna korruptionsmått och att man faktiskt ser en relativt homogen bild av vad korrupt beteende är. Vidare så påpekar Kurer att eftersom ett av de stora problemen med korruption är att allmänheten åsikt om staten och dess institutioner försvagas så är deras åsikt högst relevant för ett anti-korruptionsarbete (Kurer 2005, s.223f). En annan författare, Gardier, utvecklar detta perspektivet vidare. Gardier skriver, citerandes Arnold Heidenheimer, att man bör se skillnader på svart, vit och grå korruption för att förstå korruption enligt befolkningens opinion. Svart korruption är en handling som borde straffas enligt både elit och massan. Grå korruption är korruption som eliten vill straffa men inte hela massan. Vit korruption är då varken elit eller massa vill att handlingen ska straffas (Gardier 2002, s.33).

Kurer beskriver att i "public office" perspektivet på korruption så definieras korrupt beteende som; agerande som bryter mot reglerna som reglerar individen som besitter den offentliga makten för att främja individens privata

intressen (Kurer 2005, s.225). Philips exemplifierar detta perspektiv genom Nyes definition som beskriver att korruption är utnyttjande av ämbetet genom att avvika från regler i privat vinning. Philips skriver att det inte finns ett allmänintresse aspekt i Nyes definition explicit i texten. Men det finns en tydlig skiljelinje mellan privat och offentligt, då handlingen blir korrupt när det är i syfte att gynna sig själv privat. Philips menar att Nye implicit erkänner att det finns ett privat och ett allmänt intresse genom att göra skilja det privata och det offentliga. Ytterligare är också synen på korruption som åsidosättandet av allmänintresse en idé som visat sig ständigt genom historien (Philip 2002, s. 44f). Detta visar hur svårt det är att separera mellan public-office och public-intrest definitioner av korruption. En mer avgränsad syn inom denna definition beskriver Gardier som han kallar för legala definitioner. Korruption gäller när tjänstemannen utför en handling som strider mot statens lagar. Gardier, citerandes James C. Scott, skriver att legala definitioner inte beaktar handlingar som kan rättfärdiga orättvisa fördelningar av resurser, förtryckande strukturer eller handlingar som strider mot rådande normer. Detta på grund av att korruption föreligger, enligt legala definitioner, endast när en lagöverträdelse sker. Vidare varnar Scott att när man utgår från legalistiska definitioner så bör man inte anta att statens lagar är etiska, inte jämföra länder med skilda lagar och inte jämföra länder med en stor respektive liten offentlig sektor (Gardier 2002, s. 30).

Enligt Kurer så innebär ett "public interest" perspektiv på korruption att korrupt beteende är när individer som tilldelats makt agerar mot det gemensamma intresset så som det definierats av gemenskapen och istället främjar en aktör som gett individen olagliga fördelar. Detta perspektiv öppnar upp för privat och offentlig korruption eftersom att det är relationen mellan maktgivaren och maktanvändaren som är central (Kurer 2005, s.226).

En fjärde syn på korruption som också träder fram ofta är marknadscentrerade definitioner. Philip lyfter fram två stycken marknadscentrerade definitioner av korruption. Den ena är av Nathaniel H. Leff som beskriver korruption som en utomrättslig institution för att tillskaffa sig makt inom byråkratin. Den andra av Jacob V Klaveren beskriver att korruption är att en tjänsteman utnyttjar sitt ämbete för att tillskansa sig inkomster från allmänheten. Klaveren beskriver att tjänstemannen ser sitt ämbete som ett företag, vars vinst hon vill maximera (Philip 2009, s.49).

Angående marknadscentrerade definitioner skriver Philip (2002, s. 50) att s.k. marknadsdefinitioner av korruption inte är definitioner utan endast försök på förklaringar till varför korruption förekommer. Detta kan relateras till diskussionen om skillnader mellan länder om vad som är korruption och inte då det kan förväntas av en att man ska betala en extra summa i vissa länder för att få sitt ärende avklarat. Därför menar Philip att vi bör förhållas till ämbetes och allmänintressecentrerade definitioner av korruption.

Kurer väljer att göra en distinktion mellan subjektiva och objektiva perspektiv på korruption, han menar att vi bör separera relativistiska perspektiv på korruption från objektivistiska perspektiv där korruption är något som definieras a priori. Vi invänder mot distinktionen eftersom definitionen av korruption i det objektiva perspektivet utgår från en subjektiv uppfattning, såsom "public interest" eller lagar. Kurer skriver själv:

"Objective ones that define corruption a priori according to public interest or public office rules are criticised for being culturally insensitive by

imposing a specific ‘cultural’ notion of corruption on the universe. On the other hand, only well-defined objective criteria allow international comparisons that go beyond measuring subjective impressions of different levels of corruption.” (Kurer 2005. s. 227)

Ifall vi dock väljer att vara generösa i tolkningen av Kurer så kan man utifrån citatet ovan hävda att han mycket väl förstår att det objektiva perspektivet också har ett subjektivt inslag. Det han åsyftar till i sin distinktion mellan subjektiva och objektiva perspektiv på korruption är användarens förståelse av sitt verktyg. Det objektiva korruptionsperspektivet implementeras internationellt som om det vore en objektiv förståelse av korruption, det subjektiva perspektivet används när man vill undersöka den partikulära kontexten. Det är då själva användandet av perspektivet som definierar ifall det förstås som objektivt eller subjektivt.

Anledningen till att Kurer lägger fram en alternativ förståelse av korruption är att han driver tesen att korruption inte är ett västerländskt fenomen som uppstod efter distinktionen mellan privat och offentligt. Han hävdar att distinktionen privat-offentligt existerat i för-byråkratiska stater och i stater utanför västvärlden. Kurer stöder tesen genom att referera till konceptualiseringar om korruption i Mellanöstern 1500 år f.Kr., i antika Grekland och Rom och genom att hänvisa till olika sorters domar-roller som existerar inom stammar i södra Sudan. Dommaren spelar en specifik roll för Kurers perspektiv på korruption, olika sorters domare i olika samhällen är enligt Kurer en idealtyp av distinktionen mellan privat och offentligt genom kravet opartiskhet rollen som domare (Kurer, 2005. s. 229).

Kurer hävdar att korruption innebär att en individ som innehar ett delegerat offentligt uppdrag kränker rådande normer om icke-diskriminering för personlig vinning. Med icke-diskriminerande normer så menar Kurer att all offentlig makt utgår från en normativ definition om i vilken utsträckning individen som besitter makten får agera partiskt. Kurer hävdar att “Public office norms based on such non-discrimination rules – and the impartiality principle that sustains them – are well-nigh universal.” (Kurer 2005. s. 227). Vad han menar med detta är att existensen av normer om partiskhet är universella, han påpekar dock att innehållet i dessa normer varierar i olika kontext.

“The universality of the principle of impartiality does not imply universality of its content: who deserves equally, or, alternatively, on which grounds discrimination is ruled out, will be answered differently at different periods in time and will vary from society to society.” (Kurer 2005, s.223).

En ytterligare distinktion inom korruption görs av Philip. Philip skriver att korruption bör skiljas från inkompetens av tjänstemän. Inkompetens kan skada statens legitimitet men intention skiljer sig åt. Philips skriver att extrem inkompetens må få staten att falla men det är pga. dess konsekvenser och inte pga. att tjänstemännen utnyttjar sin positioner för att skada de värdena som institutionerna ska värna om (Philips 2002, s. 54f).

3.2 Textanalys

I det här kapitlet så går vi igenom de texter som vi använder i vår teoretiska analys för att illustrera hur de samstämmer och avviker från korruptionsteori.

3.2.1 1. Betänkandet Mutbrott (SOU 2010:38)

Fortsatt skriver konkurrensverket att man välkomnar straffbestämmelser mot mutor som förekommer i offentliga upphandlingar då det påverkar värden som är av stor vikt (DNR 380/2010, s.1). Handlingen är ett uttryck för konkurrensverkets syn på korruption som något som skadar allmänintresset, konkurrensen enligt konkurrensverket, och att lagen bör justeras till skydda just det allmänintresset.

Fortsatt om branschspecifika koder så skriver Konkurrensverket att det kan leda till ett större ansvar för privata företag för att avgöra vad som är korruption (DNR 380/2010, s.2). Här uttrycker konkurrensverket en ämbetscentrerad syn på korruption. Korruptionsbegreppet anses vara mer relevant i den offentliga förvaltningen än i den privata sfären.

3.2.2 2. Nya regler stoppar otillåtna direktupphandlingar

Konkurrensverket skriver att hotet om att bli straffad kommer leda till att fler kommuner, landsting och statliga myndigheter kommer att följer regler för direktupphandlingar. (Konkurrensverket 2011) Uttalandet kan relateras till Amundsens beskrivning om hur korruption kan motverkas inifrån genom att minska tjänstemännens diskretionära makt. Detta innebär att konkurrensverket ger uttryck för en åsikt om att tjänstemän behöver regleras för att minska korruption. Denna tanke beskriver konkurrensverket ytterligare senare med att påminna om att kommuner inte har straffas förr för detta fenomen.

Senare skriver också konkurrensverket att när alla upphandlingar konkurrensutsätts så minskar risken för att korruption förekommer (Konkurrensverket 2011). Uttalandet kan också relateras till att man vill undvika nepotism. Att konkurrensutsätta en upphandling leder till att fler parter ingår och risken för att det förekommer nepotism.

Konkurrensverket skriver att de tänker fokusera på de fall där andra myndigheters handlande vid upphandling kan komma att påverkas (Konkurrensverket 2011). Uttalandet kan relateras till en allmänintressecentrerad syn på korruption där korruption begreppet blir mest aktuellt när det handlar om stora fall som kan skada samhället. Samt också till Amundsens förståelse av politisk korruption.

3.2.3 3. Etik, miljö och affärer

Konkurrensverket beskriver att det offentliga har en särställning och att de måste förhålla sig annorlunda då de arbetar utifrån resurser som tilldelas från medborgarna. Samt skriver man att offentliga upphandlare kan bidra till korruptionsbekämpning genom att utesluta tidigare aktörer som skadat konkurrensen (Norgren 2007) Här uppvisar man en allmänintresse-centrerad syn på korruption, konkurrens ses som ett allmänintresse och det föreligger korruption när denna skadas.

3.2.4 4. Mutor hotar hela samhället

Konkurrensverket skriver att myndigheter måste ha nolltolerans mot korruption och uttalar sig att detta ansvar ligger hos de offentliga aktörerna som köper upp dessa varor (Ingemar m.fl. 2012). Här uttrycker konkurrensverket en ämbetes-centrerad syn på korruption där man kopplar korruption till ämbetet.

3.2.5 5. Osund konkurrens i offentlig upphandling

Konkurrensverket skriver i sin rapport att man medvetet utgått från en bred definition av korruption. Bland annat så att begreppet innefattar flera olika fall där likabehandlingsprincipen kränks. Konkurrensverket anser att jäv är allvarligt likt mutor och bör beaktas (Konkurrensverket 2013, s.87). Det här kan relateras till en public-opinion relaterad syn på korruption. Konkurrensverket uttrycker en oro över det som i korruptionslitteraturen faller under grå korruption, fall som inte uppmärksammas av den stora massan utan endast en liten elit.

Inom forskning om korruption så har man beaktat konsekvenserna av införandet av marknadsmodeller i förvaltningen. Konkurrensverket skriver att offentlig upphandling är en sådan marknadsmodell. Men man skriver att det är tveksamt att sådana modeller leder till en ökad risk för korruption eller om det handlar om tröga anpassningar till nya förhållanden som leder till ökad korruption. Refererades till forskare skriver konkurrensverket att tidigare marknadsinspirerade förvaltningar är mer medvetna om korruption och arbetar mer förebyggande mot det. Samt anser Konkurrensverket i rapporten att offentlig upphandling är särskilt utsatt för risk för korruption (Konkurrensverket 2013, s. 90f). Detta kan relateras till Klaverens beskrivning av korruption som när tjänstemän ser sitt ämbete som en ekonomisk verksamhet som kan generera vinst, då dessa möjligheter vidgas när offentligheten arbetar mer med privata aktörer.

Konkurrensverket räknar upp 3 orsaker till varför offentlig upphandling är särskilt utsatt. Den första är att det är stora belopp som är i omlopp vilket gör det enligt konkurrensverket till en väldigt sårbar verksamhet enligt oegentligheter och korruption i den offentliga förvaltningen. Den andra orsaken är att leverantörens företrädare har ofta kontakt med myndighetens företrädare som har befogenhet att tilldela offentliga kontrakt. Den tredje orsaken är att kontrollverksamhet och regler inte anpassats till en offentlig verksamhet som i större utsträckning

använder sig av offentlig upphandling för att genomföra sina mål (Konkurrensverket 2013, s. 93). Första aspekten kan relateras till marknadscentrerade förklaringar av korruption där ämbetet blir en möjlighet, och en mer attraktivt sådan när de möjliga inkomsterna ökar. Den andra utgår från en ämbetescentrerade förståelse som belyser relationen ämbetsmannens makt på grund av dess ämbete. Den tredje utgår också från en ämbetescentrerad förståelse, men en legalistisk sådan.

Konkurrensverket beskriver tre sätt att förebygga korruption. Den första är annonseringsskyldigheten som innebär att offentliga upphandlare bör informera leverantörer om att man ska ingå ett offentligt kontrakt. Det andra är förfaranderegler som innebär att processen under offentlig upphandling ska ske på ett särskilt bestämt sätt. De särskilda processernas syfte är till för att hindra företag från möjligheten att få fördelaktig information om kontraktet före andra företag. Den tredje är att leverantörer kan ta fall till domstol (Konkurrensverket 2013, s. 97). Här kan avläsas två perspektiv på korruption. Den ena är en legalistisk syn på korruption där tjänstemannen ska hålla sig till regler. Den andra aspekten är att korruption kan förebyggas genom att öka de värdena som korruption skadar, t.ex. Entreprenörskap, ett värde som kommer tillsammans med konkurrens.

Konkurrensverket bestyrker att annonseringsskyldigheten bör prioriteras för att bekämpa korruption samt att det är den mest allvarliga formen av lagöverträdelser enligt EU-domstolen. Man förklarar sedan vidare att det gäller även vid resursbrist eller felbedömning om det gäller undantag för annonseringsskyldigheten (Konkurrensverket 2013, s.99). Annonseringsskyldigheten är till för att säkerställa konkurrensen, som är ett allmänintresse, samt en avvikelse av denna skyldighet innebär en allvarlig lagöverträdelse. Denna syn är nära en legalistisk syn på korruption och en allmänintressecentrerad.

Konkurrensverket belyser att upphandlare av offentliga upphandlingar har på grund av sin position i processen för offentlig upphandling hög risk att korrumpas. Men detta är inte så sannolikt då de ofta har kunskaper regelverket, arbetar i grupper och arbetar ofta med offentliga upphandlingar än direktupphandlingar (Konkurrensverket 2013, s. 103). Här visar konkurrensverket en ämbetescentrerad syn på korruption genom att belysa ämbetes speciella roll.

Konkurrensverket skriver att favorisering och vänskapskorruption är betydligt mer utbredd än mutor och också är ett vanligare sätt för att otillbörligt påverka den offentliga upphandlingen (Konkurrensverket 2013, s.106f). Här har konkurrensverket en public-interest syn på korruption. Man gör skillnad på olika sorters korruption. Detta kan relateras till korruptionslitteraturens förståelse av svart, grå och vit korruption.

Konkurrensverket skriver att tjänstemäns bisysslor kan innebära en risk för en otillbörlig påverkan. En sådan risk föreligger när tjänstemannen kan ha styrelseuppdrag i privata företag. Risker för jäv bör beaktas för dessa tjänstemän enligt konkurrensverket (Konkurrensverket 2013, s.108). Här visar konkurrensverket en väldigt tydlig allmänintressecentrerad definition av korruption. Vid ämbetescentrerade definitioner så är det som händer utanför tjänstemannens tjänst irrelevant

Konkurrensverket belyser konsulter som bärare av risk för korruption. Anledningar som nämns är att konsulter kan läcka information om kommande upphandlingar som kan ge vissa företag fördel över andra och att konsulter kan känna sig friare från förfaranderegler, som reglerar normala tjänstemän vilket kan innebära att de kan påverka upphandlingsprocessens principer av likabehandling (Konkurrensverket 2013, s.111). Konkurrensverkets förståelse kan relateras till en allmänintresse-centrerad definition av korruption då konsulten inte är en representant av staten, man gör skillnad på konsulter och ämbetsmän. Det som konsulten skadar är konkurrensen som kan ses som ett allmänintresse.

Konkurrensverket skriver att det behövs kompetenshöjande insatser angående upphandlingsreglerna. Detta på grund av att det kan leda till organisationskulturer inom förvaltningar som inte håller sig till upphandlingsreglerna. Detta kan i sin tur leda till en ökad risk för korruption (Konkurrensverket 2013, s. 133). Denna syn av konkurrensverket är i kontrast med det Philip skriver där inkompetens inte är korruption.

3.3 Teoretisk analys

Konkurrensverkets definition av korruption är som förväntat i många avseenden relativt konventionell. Vi har dock identifierat två områden där vi anser att Konkurrensverkets definition av korruption kan förstås som unik och där definitionen tar en tydlig position i konflikten om den sociala verkligheten. Den generella slutsatsen är att Konkurrensverket relaterar konkurrens till korruption genom lagen om offentlig upphandling (LOU). Vi kommer i analysen att illustrera hur detta görs på två olika sätt. Dels genom en utvidgad definition av korruption som gör det lättare att karakterisera brott mot LOU som korruption och genom en koppling av anti-korruption till de konkurrensfrämjande substansvärdena inom offentliga upphandlingar såsom de för tillfället regleras av LOU.

3.3.1 Osund Konkurrens

Konventionen inom korruptionsteori är att korruption är när en individ som innehar delegerad makt, förmås av en tredje part att missbruka makten för personlig vinning. Vi ser stor variation i hur korruption kan definieras men det råder enighet om att korruption kräver att individen drar en personlig fördel och att individen korrumpas av en tredje part. Som vi beskrivit ovan så kan mycket av Konkurrensverkets definition av Korruption förstås utifrån en konventionell definition av korruption.

Konkurrensverket utgår främst från en public-interest syn på korruption. I texterna 3, 4, 5 så ger Konkurrensverket uttryck för en position där konkurrens

karaktiseras som det centrala allmänintresset. Begreppet korrption används också ofta tillsammans med andra fenomen som kan skada konkurrensen och man hänvisar ofta till korrption som ett hot mot tilliten i samhället. Konkurrensen som allmänintresse blir särskilt framträdande i text 5. Konsulter och tjänstemän skiljs åt men man rekommenderar vissa åtaganden för att konsulter delaktighet i upphandlingsprocessen inte ska leda till en otillbörlig påverkan. Ett liknande fenomen som lyfts fram är när konkurrensverket, i samma text, varnar för att tjänstemännens bisysslor kan påverka konkurrensen. I båda dessa aspekter så rör man sig från en public-office syn på korrption, till en public-interest syn på korrption där konkurrens representerar allmänintresset.

En public-opinionsyn på korrption finns också i konkurrensverkets texter. Men den utgår främst utifrån en förståelse om att alla inte uppfattar vad som är korrption. I text 5 beskriver man att korrption inte bör begränsas till mutor utan bör utvidgas till otillbörlig påverkan. Man vill uppmärksamma vit eller grå korrption som den stora massan inte uppmärksammar. Önskan är att det ska ses som svart korrption. Denna förståelse av korrption är essentiell för konkurrensverket när de utgår från ett public-interestsyn på korrption med värdet konkurrens.

I text 5, rapporten *Osund Konkurrens i offentlig upphandling* så arbetar Konkurrensverket med en bred definition av korrption där korrption separeras i fyra kategorier: Penningmutor, Otillåtna gåvor och representation, Svågerpolitik och vänskapskorrption och Annan otillbörlig påverkan och bristande likabehandling.

Den första slutsatsen vi kan dra är att konkurrensverkets definition av korrption inte innefattar krav på personlig vinning hos den korrperade individen. Penningmutor, gåvor och svågerpolitik kan alla förstås som att individen drar personlig nytta av sitt ämbete, men otillbörlig påverkan och bristande likabehandling utvidgar definitionen så att en tjänsteman kan vara korrpt även utan att ha dragit personlig fördel och bristande likabehandling kan ske utan extern påverkan. Konkurrensverkets definition av korrption går därför inte att förlika med korrptionsteorier som hävdar att korrption sker när den korrperade drar personlig fördel och/eller när det krävs en tredje korrperande part.

Kurers alternativa förståelse av korrption kan dock ge oss en inblick i konkurrensverkets utvidgade definition. Kurer skriver att offentliga ämbeten karakteriseras av en norm om opartiskhet. När en individ med delegerad makt bryter mot normen om opartiskhet så agerar individen korrpt. Kurer definierar inte konkret hur vi ska identifiera normer om opartiskhet men han skriver att Administrativa regler kan förstås som en konkret representation av normer om opartiskhet. Att bryta mot lagar om likabehandling i en upphandling kan då förstås som korrpt beteende. Kurers definition av korrption kräver inte på samma sätt som den konventionella förståelsen, att individen drar personlig nytta, kravet han ställer är att individen bryter mot normen om opartiskhet.

“Thus, public office rules prevent discrimination between applicants for drivers’ licences on the grounds of political adherence, religion, social distance or the ability to pay market clearing rates or bribes. Insofar as these rules do embody norms of non-discrimination, their breach is indeed condemned by the public.” (Kurer 2005, s.230)

Kurers definition skiftar fokus från korruption där den korrumperade drar en tydlig personlig fördel till en definition där “otillbörlig påverkan” driver T.ex. tjänstemannen till att bortse från normer om opartiskhet. Definitionen är i relation till en förståelse som kräver personlig vinning väldigt bred och den förstärker vikten av reglering för att motverka att T.ex. tjänstemäns fördommar påverkar deras bedömningar.

Kopplingen mellan Kurer och Konkurrensverket kan förstärkas genom en läsning av konkurrensverkets generaldirektör, Claes Norgrens text *Etik, miljö och affärer*. (2007) Han skriver att:

“Etik handlar om värderingar och det är därför inte möjligt att entydigt säga vad etik är. I stället är det enklare att identifiera hur etik tar sig uttryck. Det finns två tydliga uttrycksformer: genom lagar och regler å ena sidan och genom beteenden och beslut om affärer å den andra.”

“Lagstiftningen ställer krav på företag respektive myndigheter att bete sig på ett visst sätt som anses bidra till väl fungerande marknader och en effektiv offentlig upphandling.”

“Det särskilt intressanta är de grundläggande principer som ligger till grund för EG-direktiven om offentlig upphandling och lagen om offentlig upphandling. Där ställs krav på bland annat transparens, icke-diskriminering och proportionalitet. Detta är verkligen vad man skulle kunna kalla ”fair trade”- kriterier. Kriterierna innebär att om offentliga upphandlare ställer krav på etik och miljö så måste kraven leva upp till dem.”

Norgren illustrerar relationen mellan etik(normer) och lagstiftning, han visar också vilka regler som innefattas i konkurrensverkets förståelse av likabehandling, det är LOU och EG-direktiven som låg till grund för LOU. En norm om opartiskt beteende har etablerats i LOU och att bryta mot den kan förstås som korruption oavsett om individen som bryter mot LOU agerar för personlig vinning eller inte. Detta eftersom att tjänstemannen bryter mot etablerade normer om opartiskt beteende när hen i en upphandling ställer etiska krav eller miljömässiga krav som innebär en diskriminering mot företag som inte kan uppfylla kraven.

Konkurrensverket hanterar operationaliseringsproblemet i Kurers definition genom att hävda att lagar är likställda med normer. Att bryta mot lagarna är att bryta mot etablerade normer om opartiskhet. Utifrån detta så drar vi slutsatsen att Konkurrensverkets definition av korruption är: En individ som innehar makt delegerad av offentligheten agerar korrupt om hen bryter mot

normer, såsom de definierats i lag, om opartiskt beteende för individuell vinning eller på grund av diskriminerande fördommar.

Konkurrensverkets definition av korruption står i motsats till två konventioner inom korruptionslitteraturen. Det första som särskiljer konkurrensverkets definition är att gemenskapen, via EG-direktiv och LOU, konstitueras utifrån en Europeisk gemenskap istället för en Svensk gemenskap. Detta är i sig inte kontroversiellt eftersom att LOU är Svensk lagstiftning men det bör ses som unikt att t.ex. lokala politiker och tjänstemän ska bejaka supranationella gemenskaper istället för de traditionella statliga och kommunala gemenskaperna.

Det andra är att diskriminering förstås som korruption, detta innebär både att inkompetens är korruption och att man tar bort den aktiva delen av korruption. Etymologin för korruption gör det tydligt att korruption inom den rådande konventionen förstås som en förändring från bra till dåligt. Det är denna förändring, genom en muta eller vänskapskorruption, som man konventionellt fokuserar på. Vad konkurrensverkets definition öppnar upp för är att en individ som innehar ett offentligt ämbete a priori är korrumpade av t.ex. fördomar utan att aktivt ha blivit korrumpad och att agera på ett sätt som strider mot lagen därför, genom att ge uttryck för det korrupta tillståndet, är korruption.

“Konkurrensverket ser flera skäl till att kommunala upphandlingar kan vara mer riskutsatta än andra upphandlingar. Bland annat finns det oftare en geografisk närhet mellan upphandlare och leverantörer inom kommunerna i Sverige. Det kan därmed finnas större intresse av att gynna det lokala näringslivet i allmänhet, eller vänner och släktingar i synnerhet, genom tilldelning av avtal eftersom det finns fler personliga relationer mellan kommunala tjänstemän och leverantörer.” (Konkurrensverket 2013, s.94)

Detta citat exemplifierar hur konkurrensverkets konception av den Europeiska gemenskapen leder till att handlingar som inom en kommunal gemenskap ses som positiva för den kommunala gemenskapen, beskrivs som korrupta. Citatet illustrerar också konkurrensverkets syn på upphandlarens latent korruption, i detta fall så korrumpas upphandlaren av närheten till potentiella leverantörer. Det är viktigt att komma ihåg att konkurrensverket inte kräver en aktiv korrumpade part när vi tar del av den här analysen. Att geografiska lokalisering, precis som en rad andra faktorer, kan öka risken för korruption är i sig inte ett problematisk ställningstagande när korruptionen existerar i relationen mellan korrumpare och korrumpad. Men i konkurrensverkets fall så krävs inte korrumparen för att korruption ska aktualiseras. I konkurrensverkets fall så är upphandlaren a priori korrumpad av sin geografiska lokalisering. Detta kan förstås som ett fall av generell syn på tjänstemän och politiker som a priori korrupta i sin existens som individer.

3.3.2 Upphandlingsregler

Förslag på lösningar till problem är fruktbara att analysera för att förstå hur en aktör conceptualiserar ett problem. Konkurrensverket hävdar att direktupphandlingar ökar risken för korruption och att offentliga upphandlingar kan motverka korruption. Detta överensstämmer med den legalistiska definitionen av korruption som lagts fram ovan. Konkurrensverket anser att offentliga verksamheter bör regleras utifrån och ovanifrån för att motverka organisationernas latent drivkraft att agera korrupt utifrån ett likabehandlingsperspektiv grundat i en Europeisk gemenskap.

“En bättre efterlevnad av reglerna för offentliga upphandlingar lyfts i många rapporter fram som ett viktigt sätt att bekämpa korruption inom offentlig upphandling. Därför finns anledning att titta närmare på hur upphandlingsreglerna motverkar korruption.” (Konkurrensverket 2013, s.96)

“De huvudsakliga syftena med EU:s upphandlingsdirektiv är att öppna upp upphandlingsmarknader för konkurrens och motverka att myndigheter favoriserar inhemska leverantörer vid tilldelning av kontrakt. Samtidigt fyller reglerna en viktig roll för att motverka korruption och andra former av otillbörlig favorisering och påverkan på flera sätt:” (Konkurrensverket 2013, s.96)

Konkurrensverket pekar på fyra faktorer som leder till att offentliga upphandlingar motverkar korruption: Annonseringsskyldigheten, Vissa särskilda förfaranderegler, Effektiva rättsmedel, Uteslutning av leverantörer som dömts för brott.

Annonseringsskyldigheten innebär offentliggörandet av att ett kontrakt existerar och möjliggör för aktörer att konkurrera om kontraktet. Transparency international konstaterar enligt Konkurrensverket att annonsering är ett av de viktigaste verktygen för att motverka korruption inom offentlig upphandling.

Vissa särskilda förfaranderegler är t.ex. Att den upphandlande myndigheten inte får ta del av innehållet i anbudet förrän anbudstiden löpt ut, att minst två personer ska närvara när anbudet öppnas samt att en anbudsgivare kan begära att en av handelskammare utsedd person ska närvara vid öppnandet. Principiellt så handlar det om att fyra ögon är bättre än två och att leverantörer ska kunna involvera en tredje part för att säkerställa att upphandlingen går rätt till.

Effektiva rättsmedel beskrivs som att den upphandlande myndigheten skall vara medveten om att deras förfarande kan granskas. Specifikt så nämns regler om överprövning, en leverantör kan anmäla upphandlaren ifall den leverantören anser att upphandling inte gått rätt till. Granskning och hotet om granskning skall uppmana upphandlaren att agera objektivt i upphandlingen.

Uteslutning av leverantörer som dömts för brott innebär just detta, att man utesluter privata aktörer som tidigare dömts för korruption eller oaktsamhet mot andra regler. Hotet om uteslutning skall då agera som ett incitament för att privata aktörer inte ska försöka muta upphandlaren.

Utifrån de fyra faktorerna kan vi sammanfatta varför offentliga upphandlingar är ett effektivt verktyg för att motverka korruption. Den övergripande funktionen av ovan nämnda faktorer är insyn. Annonsering öppnar upp för insyn i början av processen, förfarandereglerna säkrar insyn under och efter processen och reglerna om överprövning kan användas för att få insyn i hela processen i efterhand. Konkurrensverket använder begreppet transparens när de beskriver hur insyn motverkar korruption, konkurrensverket skriver:

“Transparens i upphandlingsprocessen anses allmänt vara det bästa sättet att förebygga korruption. Vid direktupphandling är graden av insyn normalt lägre än vid annonserad upphandling eller saknas helt. Inte heller finns samma möjlighet till överprövning av domstol, och direktupphandlingar genomförs normalt av långt fler personer inom myndigheten än annonserade upphandlingar.” (Konkurrensverket 2013, s.98f)

Ifall vi separerar offentlig upphandling till processvärden och substansvärden så kan vi förstå hur konkurrensverket tänker sig att offentliga upphandlingar minskar korruption. Offentliga upphandlingar bär med sig, på grund av EG-direktiv, en rad substansvärden. Detta nämndes ovan av Claes Norgren, han hävdar att en upphandlare ska prioritera “fair-trade” inom Europa över etiska eller miljömässiga mål. Detta kan förstås som en prioritering av ett substansvärde, konkurrens, över miljö eller etiska substansvärden. Linda Nyberg illustrerar hur bl.a. LOU bär med sig neo-liberala substansvärden som reglerar hur offentligheten interagerar med marknaden. Utöver substansvärden så bär offentliga upphandlingar också en rad processvärden. Det centrala här och det som konkurrensverket uppmärksammar som verksamt mot korruption är processvärden inom upphandlingar som främjar insyn, t.ex. Annonseringsskyldighet och regler om överprövning. Vi drar slutsatsen att konkurrensverket anser att processvärden som uppmuntrar till ökad insyn är de korruptionsbekämpade mekanismerna hos offentliga upphandlingar i förhållande till direktupphandlingar.

Slutsatsen vi kan dra av detta är att om man accepterar Konkurrensverkets påstående, att offentliga upphandlingar är effektiva anti-korruptions åtgärder på grund av processvärden som ökar insyn. Så accepterar man också att en rad substansvärden kopplas till begreppet anti-korruption och mer specifikt begreppet insyn. Allt arbete som utförs med hjälp av processvärdena som existerar inom offentliga upphandlingar för att motverka korruption, främjar då också en rad substansvärden.

4 Illokut analys

I vår metod så beskrev vi hur vi i vår illokuta analys ska utgå ifrån vår förståelse av Konkurrensverkets politiska samtid för att beskriva exempel på en illokut handling. Vi kommer i detta kapitel att för varje premiss illustrera först hur det kan förstås som en politisk handling utan att relateras till Konkurrensverkets samtid. Efter det så ger vi ett kort exempel på hur premissen kan användas för att beskriva en illokut handling av Konkurrensverket.

Vi identifierade tre unika premisser i Konkurrensverkets definition av korruption: Att korruption kan ske utan vare sig personlig vinning eller korrupperande aktör, dvs. genom inkompetens eller diskriminering, att ämbetsmän ska agera utifrån en supranationell gemenskap och att Konkurrensverket lyfter processvärden i offentliga upphandlingar och därmed kopplar offentliga upphandlingar till begreppet insyn.

4.1 Korruption

Vi beskrev i vår teoretiska analys hur Konkurrensverkets inkludering av likabehandling i korruptionsbegreppet öppnar upp för en förståelse där korruption kan ske utan personlig vinning eller en korrupperande aktör. Vi visade också hur Konkurrensverket gav uttryck för den här tanken i sin syn på t.ex. geografisk närhet som en riskfaktor. Detta kan förstås som en förändring i själva definitionen av begreppet Korruption och det leder till att området där korruption kan användas breddas.

4.1.1 Exempel på illokut handling/Intention med den partikulära breddningen av korruptionsdefinitionen

I ett samtida politiskt kontext så kan breddning av begreppet beskrivas som ett försök av en aktör, i detta fallet Konkurrensverket, att appropriera begreppet korruption. Aktören är i detta fallet är en myndighet och den försöker appropriera begreppet genom att beskriva hur olagligheter inom dess kompetensområde bör förflyttas ur sin nuvarande betäckning och karakteriseras som korruptionsbrott. Intentionen med breddningen kan i det här aktörcentrerade perspektivet förstås som ett försök av Konkurrensverket att infoga korruption i sin kompetens och därmed bredda sitt myndighetsområde. Alternativt så kan det ses som ett försök

att bestyrka sin egen verksamhet inom det nuvarande kompetensområdet med det i vår samtid starka korruptionsbegreppet.

4.2 Europeisk gemenskap

Vi beskrev i vår teoretiska analys hur vi uppfattade en förskjutning av gemenskapsbegreppet i Konkurrensverkets definition av korruption från Svensk till Europeisk. Detta kan förstås som ett problematiskt ställningstagande eftersom att LOU, vilket vi använde som motivation för antagandet är en Svensk lag och man bör anta att Svenska lagar alltid utgår från den Svenska gemenskapen oavsett innehåll. Vi har säkert observerat en rad förskjutningar av gemenskaper i skapelsehistorien av nationen Sverige från t.ex. region till stat, och den här förskjutningen kanske kommer ses som oproblematiskt i framtiden. Men man kan tänka sig att i förskjutningstillfället så är omdefinieringar av begrepp alltid problematiska eftersom det skapar konflikter mellan nya och traditionella gemenskaper.

Det vi tog fasta på var inte lagen i sig utan det konkreta uttrycket som lagen kan tänkas ta i olika delar av Sverige. D.v.s. att en individ som delegerats makt av gemenskapen kan anses korrupt när hen premierar intressen kopplade till den traditionella gemenskapen istället för en lagstiftad supra nationell gemenskap. Detta kan förstås som en förnyelse av kriterian för applikation av begreppet korruption. Ett av kriterierna för att korruption traditionellt ska ses som korruption är att den delegerande parten kränks, i det här fallet så ger Konkurrensverket uttryck för en förändring av den kränkta parten och därmed en förändring av kriterierna som krävs för att korruption ska aktualiseras

4.2.1 Exempel på illokut handling/intention med förnyade applikations kriterier:

Man kan säga att den illokuta handlingen med de förnya kriterierna kan förklaras utifrån svaret man ger om de illokuta handlingarna som utförs med de andra premisserna. Detta eftersom att den Europeiska gemenskapen är, genom lagstiftningen som reglerar Konkurrensverket, central för deras arbete. Konkurrensverket existerar enligt Claes Nordgren inte för att värna Svensk "fair trade" utan för att värna Europeisk "fair trade". Ifall de då försöker att t.ex. bredda sitt kompetensområde så kommer den Europeiska gemenskapen, som existerar genom myndighetens reglerande lagstiftning alltid att följa.

4.3 LOU

Vi beskrev i vår teoretiska analys hur Konkurrensverket framhäver offentliga upphandlingar som ett verktyg för att motverka korruption. Konkurrensverket hänvisar då till en rad processvärden i offentliga upphandlingar som ska leda till öka insyn i förvaltningens möte med privata aktörer. Vidare så beskrev vi hur offentliga upphandlingar inte är värdeneutrala utan att de karakteriseras av en rad substansvärden. T.ex. att de ska utgå från Europeisk “fair trade” och inte Svensk. Konkurrensverket tillskriver offentliga upphandlingar ett värde som anti-korruptionsmekanismer men hänvisar inte till de subjektiva värdena som särskiljer offentliga upphandlingar. Vi uppfattar detta som ett försök att attribuera en subjektivt präglad process, offentliga upphandlingar, med ett processvärde, insyn. Detta görs genom att hänvisa till offentliga upphandlingar som verktyg mot korruption.

4.3.1 Exempel på illokut handling/intention med att beskriva offentliga upphandlingar som anti-korruptions verktyg.

Ifall detta vore en historisk analys hade vi först undersökt vilket värde insyn har i den samtida kontexten och vilket värde Europeisk “fair trade” har. Istället så konstaterar vi, med vår förståelse av vår samtida kontext, att insyn är ett starkt positivt laddat ord och att Europeisk “fair trade” inte är det. Att hävda att offentliga upphandlingar leder till mindre korruption kan enligt oss förstås som en illokut handling där man återigen approprierar korruptionsbegreppet för att stärka myndighetens kompetensområde. I detta fall så använder man ett relaterat begrepp till korruption, insyn, för att stärka substansvärden inneboende i offentliga upphandlingar.

5 Slutsatser och framtida forskning

I det här kapitlet så beskriver vi slutsatserna av uppsatsen och frågor som uppstår ur slutsatserna för fortsatt forskning.

5.1 Slutsatser

Utifrån undersökningen av Konkurrensverkets definition av korruption så drar vi slutsatsen att Konkurrensverket utgår ifrån en unik definition av Korruption där korruption kan ske utan vare sig avsikt hos den korrupperande eller en korrupperande tredje part.

Utifrån den illokuta analysen av Konkurrensverkets definition av korruption så anser vi att Konkurrensverket har en avsikt att antingen förstärka och/eller expandera myndighetens rådande kompetensområde. Svaret kan tänkas variera beroende på tolkningen av den samtida politiska kontexten och Konkurrensverkets relation till den. Ifall Konkurrensverkets kompetensområde kan anses konsoliderat så bör de vara mer benägna att appropriera för expansion. Ifall kompetensområdet kan anses svagt befäst så kan de tänkas vilja förstärka det genom appropriation.

Vidare så drar vi slutsatsen att K-verket vill koppla anti-korruption till offentliga upphandlingar och vi anser att detta bör ses som ett försök att koppla begreppet insyn till konkurrensfrämjande substansvärden inneboende i offentliga upphandlingar.

5.2 Fortsatt forskning

Vi ställer en fråga till fortsatt forskning om det är vist att beblanda anti-korruption med substansvärden kopplade till konkurrens? Eftersom att inget av substansvärdena kopplade till konkurrens i offentliga upphandlingar enligt Konkurrensverket främjar anti-korruption så bör dem kanske separeras för att undvika politisering av anti-korruptions arbete?

Vi undrar också vad som bör avses med avsikt i en tjänstemans agerande i förhållande till diskriminering. Ifall en tjänsteman agerar diskriminerande för att hen avsiktligt premierar en person p.g.a. individens sätt att tala, undermedvetna associationer eller vilken annan av alla oändliga nyanser som existerar i mänsklig

kommunikation. Vad innebär det för tjänstemannarollen och samhällets förmåga att ha tillit till tjänstemän?

6 Referenser

Litteratur

Amundsen, Inge 1999. *Political corruption: An introduction to the issues*. Bergen: Chr. Michelsen Institute. Tillgänglig: <https://www.cmi.no/publications/file/1040-political-corruption.pdf> [Hämtdatum: 2016-12-28]

Gardiner, John 2002. "Defining Corruption" i Heidenheimer, Arnold J. - Johnston, Michael (red.) *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick:Transaction Publishers. Tredje upplagan, s. 25-40

Kurer, Oskar 2005, 'Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement', *Political Studies*, 53, 1, pp. 222-239, Humanities International Complete, EBSCOhost, viewed 28 December 2016.

Kurunmäki, Jussi 2012, "Begreppshistoria" i Bergström, Göran - Boréus, Kristina (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur. Tredje upplagan, s. 177-218

Philips, Mark 2002. "Conceptualizing Political Corruption" i Heidenheimer, Arnold J. - Johnston, Michael (red.) *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick:Transaction Publishers. s. 41-57

Skinner, Quentin 1988. "The pen is a mighty sword: Quentin Skinner's analysis of politics" i Skinner, Quentin - Tully, James, 1988. *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics* Cambridge:Polity Press, s. 7-25

Skinner, Quentin, 2002. *Visions of Politics. Volume 1: Regarding Method* Cambridge:Cambridge University Press

Tully, James 1988. "Part II: Quentin Skinner on interpretation" i Skinner, Quentin - Tully, James, 1988. *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics* Cambridge:Polity Press, s. 29-132

Uppslagsverk

Lewis, Charlton T. - Short. Charles, 1879. "Corrumpo" i Lewis, Charlton T. - Short, Charles, *A Latin Dictionary*, Oxford: Clarendon Press. Tillgänglig: <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:1999.04.0059>

Lewis, Charlton T., 1891. "Currumpo" i Lewis, Charlton T., *An elementary Latin Dictionary*. New York: Harper & Brothers. Tillgänglig: http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:1999.04.0059:entry=c_orrumpo

Nationalencyklopedin, korruption.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/korruption> [Hämtdatum: 2016-12-28]

Redaktörerna, 2013. "corruption" i *Encyclopædia Britannica*. Tillgänglig:
<https://global.britannica.com/topic/corruption-law>. Hämtdatum: 2016-12-29

Konkurrensverket

Norgren 2007 = Konkurrensverkets webbplats, 2007, "Etik, miljö och affärer".

[Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.konkurrensverket.se/nyheter/etik-miljo-och-affarer/> [Hämtdatum: 2016-12-28]

Yttrande DNR 380/2010: Betänkandet Mutbrott (SOU2010:38) [Elektronisk]

Tillgänglig: <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/aktuellt/nyheter/las-ytrandet-20347kb.pdf> [Hämtdatum: 2016-12-28]

Konkurrensverket 2011 = Konkurrensverkets webbplats, pressmeddelande, 2011, "Nya regler stoppar otillåtna direktupphandlingar". [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.konkurrensverket.se/nyheter/nya-regler-stoppar-otillatna-direktupphandlingar/> [Hämtdatum: 2016-12-28]

Konkurrensverket 2011b = Konkurrensverket webbplats, pressmeddelande, 2011, "Konkurrensen inom byggentreprenadområdet måste bli bättre". [Elektronisk]

Tillgänglig: <http://www.konkurrensverket.se/nyheter/konkurrensen-inom-byggentreprenadområdet-maste-bli-battre/> [Hämtdatum: 2016-12-28]

Hansson, Ingemar, Sjöblom, Dan, - Stetleer, Gunnar "Mutor hotar hela samhället", *Dagens Industri*, 2012-05-12 [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.konkurrensverket.se/globalassets/aktuellt/nyheter/las-artikeln-29248kb.pdf> [Hämtdatum: 2016-12-28]

Informationsfilmer, 2015. "Vad är offentlig upphandling?". Konkurrensverket, 24 september. [Elektronisk] Tillgänglig:

<https://www.youtube.com/watch?v=KixnaAQOf5k> Hämtdatum: 2017-01-03