

Indikationer på misstänkt korruption

Exempel från inkomna tips till Konkurrensverket

Konkurrensverket, mars 2024
Foto: Scandinav

Innehåll

1	Korruption snedvrider konkurrensen	4
2	Kort om Konkurrensverkets uppdrag.....	5
2.1	Konkurrenstillsyn	5
2.2	Tillsyn av offentlig upphandling	5
2.3	Tillsyn enligt lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder	6
3	Korruption – ett brett begrepp	7
4	Prioriteringar av tips och klagomål	9
4.1	Prioriteringspolicy för konkurrenstillsynen.....	9
4.2	Prioriteringspolicy för upphandlingstillsynen	10
5	Vad belyser tipsen?	11
5.1	Offentlig upphandling är ett riskområde för korruption	11
5.2	Många olika branscher representerade.....	12
5.3	Olika former av misstänkt korruption förekommer	12
6	Exempel på tips med indikationer på korruption	13
6.1	Indikationer på misstänkta mutor	13
6.2	Vänskapskorruption och förtroendeskadliga närståendetransaktioner	14
6.3	Otillbörlig påverkan och bristande likabehandling	15
6.4	Att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig nytta för andra.....	16
7	Avslutande kommentarer	18

1 Korruption snedvrider konkurrensen

Korruption är skadlig för samhällsekonomin och minskar medborgarnas förtroende för offentlig förvaltning och näringslivet. Den snedvrider konkurrensen och gör det svårare för seriösa aktörer att bedriva sin verksamhet. Detta leder i sin tur till minskad investeringsvilja, slöseri med samhällets resurser och skada för konsumenterna. Korruption minskar också incitamenten till innovation och gör det svårare att uppnå politiska mål.

Konkurrensverkets uppgift är att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknads aktörer.¹ Även om insatser mot korruption inte uttryckligen nämns i vårt uppdrag bedömer vi att det ingår i vår uppgift och ligger nära kärnuppdraget. Konkurrensverket kan konstatera att korruption snedvrider konkurrensen och att korruption kan möjliggöra förfaranden som är i strid med både konkurrens- och upphandlingsreglerna. Konkurrensverket har därför genom åren bland annat tagit fram rapporter som baserats på enkätundersökningar till upphandlare om hur de ser på osund konkurrens och korruption i offentlig upphandling.² Resultaten från rapporterna har varit snarlika och visat att vänskapskorruption och svågerpolitik samt användandet av konsulter som biträder den upphandlande myndigheten i upphandlingen, tillsammans med anställdas bisysslor, är några av de områden där risken för korruption är särskilt stor.

Konkurrensverket har även i en tidigare rapport uppskattat hur ofta det förekommer indikationer på korruption kopplat till tillsynsärenden som vi har valt att prioritera för en ingående utredning.³ Resultatet visade att cirka 15–20 procent av ärendena som rörde misstänkta överträdelser av konkurrenslagen uppvisade tecken på misstänkt korruption. Motsvarande andel för prioriterade upphandlingsärenden var något lägre, det vill säga mellan 5 och 10 procent.⁴ Det bör understrykas att det finns en relativt stor osäkerhet kring dessa värden och omfattningen kan vara både större (eftersom all korruption inte syns) och mindre, beroende på om indikationerna vid en närmare granskning inte visar sig vara tecken på korruption.

Denna analys syftar till att öka kunskapen om misstänkt korruption i de tips, klagomål och förfrågningar som inkommer till Konkurrensverket. Syftet är också att illustrera konkreta exempel på problem kring korruption som människor i samhället och näringslivet upptäcker och vill informera oss om. Vi redovisar även vilka former av korruption indikationerna handlar om och vilka tillsynsområden samt branscher som berörs. Med ökad kunskap förbättras också förutsättningarna för Konkurrensverket att bistå Polismyndigheten och andra relevanta myndigheter som hanterar korruptionsmisstankar.

¹ Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

² Konkurrensverket, *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, Rapport 2020:1 och Konkurrensverket, *Osund konkurrens i offentlig upphandling – om lagöverträdelser som konkurrensmedel*, Rapport 2013:6.

³ Konkurrensverket, *Korruption som begränsar konkurrensen*, Rapport 2018:10.

⁴ *Ibid*, s. 7.

2 Kort om Konkurrensverkets uppdrag

Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen och otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan. Tillsynen bedrivs i form av utredningar och processer i domstol, samt kunskaps spridning genom kommunikativa insatser.

2.1 Konkurrenstillsyn

Konkurrensverket har tillsynsansvar för konkurrenslagen (2008:579) och artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Konkurrenslagen innehåller tre förbud: förbud mot konkurrensbegränsande samarbete, förbud mot missbruk av dominerande ställning samt en möjlighet att meddela förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Lagen innehåller också regler om kontroll av vissa företagsförvärv eller samgåenden, så kallade företagskoncentrationer. Vi ska även utföra de uppgifter som följer av lagen (2014:836) om näringsförbud och lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen). Företag som bryter mot något av förbuden i konkurrenslagen kan drabbas av olika sorters sanktioner. Det kan exempelvis vara konkurrensskadeavgift, ogiltighet och skadestånd. Personer i företagets ledning kan få näringsförbud om de har deltagit i till exempel en kartell.

2.2 Tillsyn av offentlig upphandling

Konkurrensverket har tillsynsansvar för den offentliga upphandlingen. Det innebär att vi har en bred tillsyn över samtliga överträdelser av upphandlingsregelverket och valfrihetslagarna. Tillsynen sker bland annat genom ansökningar om upphandlingsskadeavgift och tillsynsbeslut. En upphandlingsskadeavgift är en sanktionsavgift som upphandlande myndigheter och enheter kan behöva betala om de gjort sig skyldiga till vissa överträdelser av upphandlingslagarna. En av de allvarligaste överträdelserna är en så kallad otillåten direktupphandling, vilken innebär att en upphandlande myndighet köper en vara, tjänst eller byggtreprenad över direktupphandlingsgränsen från en leverantör utan att annonsera köpet enligt upphandlingsreglerna. Enligt den tidigare lydelsen av 21 kap. 7 § andra stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och motsvarande bestämmelse i övriga upphandlingslagar har Konkurrensverket kunnat ansöka om upphandlingsskadeavgift i domstol inom ett år från det att avtalet slöts. Sedan den 1 januari 2024 får Konkurrensverket själva besluta att en myndighet eller enhet ska betala upphandlingsskadeavgift. Detta gäller för upphandlingar som påbörjats den 1 januari 2024 eller senare. För upphandlingar som påbörjats innan detta behöver Konkurrensverket fortfarande ansöka om upphandlingsskadeavgift i domstol. Enligt de nya reglerna är också tidsfristen för möjligheten att besluta om upphandlingsskadeavgift längre, det vill säga inom två år från att avtalet slöts (i de fall ingen leverantör har ansökt om överprövning av avtalets giltighet).⁵

⁵ Se Konkurrensverket, "Upphandlingsskadeavgift", *Konkurrensverket*, hämtad 20 oktober 2023, <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/tillsyn-arenden-och-beslut/upphandlingsskadeavgift/>.

När en upphandlande myndighet eller enhet har gjort ett upphandlingsrättsligt fel kan Konkurrensverket också uppmärksamma, och vid behov kritisera, agerandet i ett tillsynsbeslut. I tillsynsbeslutet anges skälen och den rättsliga grunden för beslutet som meddelas den upphandlande myndigheten eller enheten. Beslutet publiceras också på Konkurrensverkets webbplats. Tillsynsbeslut syftar även till att vägleda andra upphandlande myndigheter och enheter för att minska risken att de gör samma misstag.

2.3 Tillsyn enligt lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder

Sedan den 1 november 2021 är Konkurrensverket tillsynsmyndighet för lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Reglerna om otillbörliga handelsmetoder kommer ursprungligen från ett EU-direktiv som kallas UTP-direktivet (Unfair Trading Practices). Baserat på direktivet har varje EU-land tagit fram sin egen lagstiftning. Vi har inte fått in några tips som innehåller indikationer på korruption avseende detta tillsynsområde. Därför berörs endast konkurrens- och upphandlingstillsynen i denna analys.

3 Korruption – ett brett begrepp

För att motverka korruption i den offentliga förvaltningen har regeringen tagit fram en handlingsplan som ska vägleda den offentliga sektorn i arbetet mot korruption.⁶ Regeringen har även gett Statskontoret i uppdrag att se till så att handlingsplanen får genomslag hos myndigheterna.⁷ I sammanhanget har man utgått från en bred definition av begreppet korruption. Den innefattar såväl brottsliga som oetiska handlingar och handlar i grunden om "att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra".⁸

Konkurrensverket har i tidigare rapporter som berör ämnet utgått från en bred definition av begreppet korruption. Den innefattar såväl brottsliga gärningar, exempelvis givande och tagande av muta, som icke-brottsliga handlingar, vilka kan ske såväl i offentlig som privat sektor. Denna definition ligger i linje med Transparency Internationals definition av korruption – "missbruk av anförtrodd makt för privat vinning" – som tar sikte på ageranden inom både offentlig och privat sektor.⁹

Institutet mot mutor betonar också att korruption inte är ett enhetligt definierat begrepp utan att det är en samlingsbeteckning för förfaranden som medför att beslut och handlingsprocesser påverkas på ett otillbörligt sätt.¹⁰

Givande och tagande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott är de mutbrott som beskrivs i brottsbalken. Till korruptionsbrott brukar också trolöshet mot huvudman inräknas.¹¹ Mutor, i form av rena monetära gåvor eller varor och tjänster, är ofta det som uppmärksammas i nationella och internationella korruptionsskandaler och som många förknippar med begreppet korruption. Utöver den straffrättsliga delen kan korruption handla om ageranden som strider mot andra regelverk utan att vara kriminaliserade, såsom förvaltningslagen, kommunallagen, lagen om offentlig anställning eller upphandlingslagarna. Bland annat kan det handla om olika typer av favorisering och bristande likabehandling, däribland jävssituationer.¹² Reglerna om jäv i förvaltningslagen tar sikte på situationer där en anställd eller någon annan, som för en myndighets räkning, tar del i handläggningen av ett ärende och som kan anses ha ett sådant intresse i ärendet att

⁶ Regeringen, *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen Handlingsplan mot korruption 2021–2023*, Rapport 2020, <https://www.forvaltningskultur.se/siteassets/skrifter-och-handbocker/pdf/handlingsplan-mot-korruption-20212023.pdf>.

⁷ Statskontoret, "Främja arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen", *Statskontoret*, hämtad 22 april 2023, <https://www.statskontoret.se/pagaende-uppdrag/framja-arbetet-mot-korruption-i-den-offentliga-forvaltningen/>.

⁸ Regeringen, *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen Handlingsplan mot korruption 2021–2023*, Rapport 2020, <https://www.forvaltningskultur.se/siteassets/skrifter-och-handbocker/pdf/handlingsplan-mot-korruption-20212023.pdf>.

⁹ Transparency International, "Korruption", *Transparency International*, hämtad 11 januari 2024 <https://www.transparency.se/korruption>.

¹⁰ Institutet mot mutor, "Korruption", *Institutet mot mutor*, hämtad 10 oktober 2023, <https://www.institutetmotmutor.se/kunskapsbank/ordlista/korruption/>.

¹¹ Bestämmelserna om mutbrott och trolöshet mot huvudman återfinns i brottsbalken, 10 kap. 5a–5e §§.

¹² Se bestämmelser om jäv i 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900). För jävsregler i kommuner se 5 kap. 47 §, 6 kap. 28 § och 7 kap. 4 § kommunallagen (2017:725). Även för privata aktörer finns jävsbestämmelser, se exempelvis 8 kap. 23 och 34 §§ aktiebolagslagen (2005:551).

personens opartiskhet kan ifrågasättas. Syftet med jävsreglerna är att garantera objektivitet och saklighet inom offentlig verksamhet.¹³

En annan form av korruption är vänskapskorruption där även så kallade förtroendskadliga närståendetransaktioner ingår.¹⁴ Det kan till exempel handla om att en leverantör med en koppling till en anställd i ett företag eller en myndighet, genom att exempelvis vara släkt, drar fördel av detta vilket kan skada förtroendet för företaget eller myndigheten.¹⁵

Det är av stor vikt att använda en bred definition av korruption eftersom samtliga typer av korruption kan vara lika skadliga som kriminaliserade korruptionsbrott eftersom resultatet blir detsamma, det vill säga att konkurrensen snedvrids, företags investeringsvilja minskar och förtroendet för samhällsekonomin som helhet påverkas negativt.¹⁶

¹³ Prop. 2016/17:180 – *En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag*, s. 93.

¹⁴ Riksrevisionen, *Köp på saklig grund – myndigheters skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner*, RIR 2019:8.

¹⁵ Se bl.a. Riksrevisionen, *Köp på saklig grund – myndigheters skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner*, RIR 2019:8.

¹⁶ Regeringen, *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen Handlingsplan mot korruption 2021–2023*, <https://www.forvaltningskultur.se/siteassets/skrifter-och-handbocker/pdf/handlingsplan-mot-korruption-20212023.pdf>, och Konkurrensverket, *Korruption som begränsar konkurrensen*, Rapport 2018:10.

4 Prioriteringar av tips och klagomål

Konkurrensverkets tipsfunktion är ansvarig för informationsinhämtning, bevakning och hantering av inkommande tips och förfrågningar om konkurrensproblem, upphandlingsproblem och otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan. Tipsen är, tillsammans med den egna omvärldsbevakningen och andra kontakter, en viktig källa för vår tillsyn och hjälper oss att upptäcka överträdelser och starta utredningar för att se till att reglerna följs. Tips och klagomål kan komma in till Konkurrensverket via mejl, brev eller telefonsamtal och från många olika källor. De kan komma från allmänheten, men det är vanligast att de kommer från offentliga upphandlare och företag som uppmärksammat problem vid offentliga upphandlingar eller att de uppmärksammat att företags ageranden riskerar att skada konkurrensen på en marknad. Det förekommer också att tips kommer från anställda som använder vår visselblåsarfunktion för att rapportera om att de anser att deras arbetsgivare inte följer reglerna.

Efter en inledande förstudie prioriteras vissa av tipsen för mer ingående utredning, medan andra skrivs av i ett tidigt skede. För många tips inleds ingen djupare undersökning då Konkurrensverket, baserat på kunskap och erfarenhet, tidigt kan konstatera att agerandet inte strider mot konkurrens- eller upphandlingsreglerna, eller att det rör ett lagrum som Konkurrensverket inte har tillsyn över. Urvalet av vilka tips som ska prioriteras för att utredas mer ingående görs alltid utifrån Konkurrensverkets prioriteringspolicy där olika omständigheter viktas mot varandra.¹⁷

4.1 Prioriteringspolicy för konkurrenstillsynen

Vid prioriteringen vad gäller konkurrensfrågor vägs främst följande faktorer in:

- Om problemet orsakar skada för konkurrensen och konsumenterna.
- Om det finns förutsättningar att effektivt utreda och ingripa mot problemet.
- Hänsyn till det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning.
- Om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera.

I valet mellan olika tips och klagomål som uppfyller någon av prioriteringsgrunderna är skada för konkurrensen och konsumenterna den prioriteringsfaktor som väger tyngst. Om Konkurrensverket ser tecken på allvarlig skada kommer frågan alltid att prioriteras, förutsatt att vi ser en framkomlig väg att utreda och ingripa mot problemet med stöd av konkurrensreglerna. Korruption och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande är skadligt för konkurrensen och konsumenterna och kan möjliggöra och förvärra överträdelser av konkurrensreglerna. Misstanke om korruption är dock inte en explicit faktor som används vid prioritering av konkurrenstillsynsärenden.

¹⁷ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets prioriteringspolicy för konkurrens- och upphandlingstillsynen*, dnr 814/2023. Policyn uppdaterades i februari 2024.

4.2 Prioriteringspolicy för upphandlingstillsynen

När det gäller upphandlingsområdet prioriteras de ärenden som kan ha en allmänpreventiv verkan, leder till ett ändrat beteende eller har en förebyggande effekt på något annat sätt. Vid prioritering i upphandlingstillsynen väger Konkurrensverket in följande faktorer:

- Hänsyn till det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning.
- Bristerna i den upphandlande myndighetens eller enhetens agerande.
- Om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera.
- Hur omfattande utredningsinsatsen är i förhållande till den eventuella överträdelsen.
- Om det finns tecken på korruption, jäv och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande.

Konkurrensverket kan avstå helt från att agera i de fall någon annan myndighet eller aktör är bättre lämpad. Det kan till exempel vara att den aktuella upphandlingen har blivit överprövad i domstol.

5 Vad belyser tipsen?

Konkurrensverket har gjort en genomgång av de tips, klagomål och förfrågningar som kommit in till myndigheten mellan juli 2019 och oktober 2022. Genomgången visar att cirka 80 tips innehåller indikationer på misstänkt korruption. I denna del presenteras översiktligt hur våra tillsynsområden berörs, vilka branscher som är vanligast förekommande och vilka former av misstänkt korruption som återfinns i inkomna tips och klagomål. I fortsättningen kommer tips, klagomål och förfrågningar att betecknas som enbart tips i och med att kategorierna i vissa fall kan vara överlappande.¹⁸

Det bör understrykas att indikationer på korruption inte nödvändigtvis betyder att tipset rört sig om en misstanke i juridisk mening eller att det varit fråga om ett förtroendeskadligt agerande.

5.1 Offentlig upphandling är ett riskområde för korruption

Många av tipsen med indikationer på misstänkt korruption rör offentlig upphandling. Att offentlig upphandling är ett riskområde för korruption visar även flera internationella och nationella studier, vilket också betonas i regeringens handlingsplan mot korruption.¹⁹

Det finns flera förklaringar till att offentlig upphandling är särskilt riskutsatt. En anledning är att offentliga upphandlingar kan omfatta mycket stora ekonomiska värden och att det finns incitament för såväl anställda i en offentlig verksamhet som leverantörer att fuska för egen vinning, speciellt om risken för upptäckt är låg. En annan anledning kan vara att offentliga upphandlingar innebär täta kontakter mellan myndighetsföreträdare, som styr medlen och tilldelar offentliga medel, och leverantörer som konkurrerar om kontrakten. Den nära kontakten mellan näringslivet och offentliga tjänstemän, i synnerhet kommunala tjänstemän, tycks medföra att dessa är utsatta för en ökad korruptionsrisk.²⁰ Ytterligare en faktor som gör offentlig upphandling till ett riskområde för korruption är att den offentliga sektorn är en mycket stor kund för många leverantörer, och i vissa fall avgörande för företagets fortlevnad. Detta gör att leverantörer kan vara beredda att ta större risker för att vinna offentliga kontrakt.

Även inom konkurrensområdet handlar de tips i vilka det framförts påståenden om korruption ofta om frågor som berör konfliktytan som uppstår när offentliga aktörer konkurrerar med privata företag och reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i

¹⁸ Indelningen i kategorierna baseras på vilken avsikt tipsaren har. I de fall en person vill att Konkurrensverket ska vidta åtgärder kategoriseras detta som "tips och klagomål" och i de fall det handlar om att vilja få information eller få Konkurrensverkets synpunkter kring en fråga så klassificeras det som "förfrågning". En förfrågning kan dock, om den innehåller tillräckligt med information, leda till en vidare undersökning.

¹⁹ Se bl.a. Regeringen, *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen Handlingsplan mot korruption 2021–2023*, Rapport 2020, <https://www.forvaltningskultur.se/siteassets/skrifter-och-handbocker/pdf/handlingsplan-mot-korruption-20212023.pdf>, Statskontoret, *Nya utmaningar och gamla problem Om korruption i kommuner och regioner*, rapport 2023:13, Konkurrensverket, *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, rapport 2020:1 och OECD, *Preventing Corruption in Public Procurement*, 2016, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

²⁰ Se bl.a. Konkurrensverket, *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, rapport 2020:1.

konkurrenslagen.²¹ Detta kan förklaras av att allmänheten genom offentlighetsprincipen har rätt till insyn i och tillgång till information om myndigheters och kommun- och regionägda företags verksamhet.²² Det är generellt svårare att upptäcka eventuellt förtroendeskadligt agerande i relationer mellan aktörer som inte omfattas av offentlighetsprincipen och det krävs därför kännedom om agerandet på annat sätt för att upptäcka eventuella korruptionsmisstankar.

5.2 Många olika branscher representerade

Branscher inom vilka risken för korruptionsbrott anses vara särskilt hög i Sverige är bland annat bygg och anläggning, transporter, it och läkemedel.²³ Konkurrensverkets tidigare erfarenheter talar för att byggbranschen, men även andra branscher som till exempel konsultverksamheter, är särskilt utsatta.²⁴

Utifrån vår genomgång av inkomna tips finns indikationer om misstänkt korruption i en rad olika branscher. Den verksamhet som i viss mån utmärker sig i tipsen är konsulttjänster, där det inte sällan finns en personlig koppling mellan den person som upphandlar tjänsten och med leverantören. Det handlar främst om att ledande personer köper in konsulttjänster inom ledning och organisation eller tekniska konsulttjänster av närstående eller av företag där de tidigare har arbetat. Det har också kommit in flera tips om indikationer på misstänkt korruption som rör upphandling av medicinteknisk utrustning, fordon och maskiner samt fastighetsrelaterade tjänster.

5.3 Olika former av misstänkt korruption förekommer

Många olika former av misstänkt korruption återfinns i de inkomna tipsen. Vissa tips innehåller dessutom flera former av korruption.

Majoriteten av tipsen kan klassificeras som vänskapskorruption eller förtroendeskadliga närståendetransaktioner. Detta utfall ligger också i linje med andra undersökningar om förekomsten av misstänkt korruption i offentlig upphandling.²⁵ Att mutor inte är den vanligaste formen av misstänkt korruption kan bero på att den typen av korruption, det vill säga att "betala under bordet", är mindre vanligt i Sverige.²⁶ Misstankar om korruption handlar ofta om misstänkt favorisering av någon aktör vid en offentlig upphandling eller när privata kontrakt upprättas, vilket sätter konkurrensen ur spel.

²¹ 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

²² Enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) omfattas bolag som kommuner och regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över av offentlighetsprincipen. Statligt ägda bolag som Postnord, SJ, Systembolaget och Vattenfall omfattas dock inte av offentlighetsprincipen.

²³ Se exempelvis Upphandlingsmyndigheten, *Korruption i offentlig upphandling – vad är det och hur kan det förebyggas?* Vägledning nr 4 (2017) och Konkurrensverket, *Karteller och korruption – Otillåten påverkan mot offentlig upphandling*, Uppdragsforskningsrapport 2009:9 skriven av Brottsförebyggande rådet på uppdrag av Konkurrensverket, s. 43.

²⁴ Konkurrensverket, *Korruption som begränsar konkurrensen*, Rapport 2018:10.

²⁵ Se bl.a. Konkurrensverket, *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, Rapport 2020:1 och Konkurrensverket, *Osund konkurrens i offentlig upphandling – om lagöverträdelse som konkurrensmedel*, Rapport 2013:6.

²⁶ Se bl.a. Brottsförebyggande rådet, Brå, *Korruptionens struktur i Sverige – "Den korrupte upphandlaren" och andra fall av mutor, bestickning och maktmissbruk*, Rapport 2007:21.

6 Exempel på tips med indikationer på korruption

Nedan följer fallbeskrivningar av indikationer på olika typer av misstänkt korruption i inkomna tips som visar hur misstankar om korruption kan ta sig uttryck i situationer som rör Konkurrensverkets tillsynsområden.²⁷ Som framgår av exemplen uppvisar tips som rör offentlig upphandling de tydligaste tecknen på misstänkt korruption varför också de flesta fallbeskrivningarna berör detta område. För att underlätta förståelsen för fallbeskrivningarna har de förenklats och förtydligats.

6.1 Indikationer på misstänkta mutor

Även om vänskapskorruption eller förtroendeskadliga närståendetransaktioner är den vanligaste formen av misstänkt korruption i tipsen förekommer det också tips som innehåller indikationer på misstänkta mutor som syftat till att begränsa konkurrensen.

6.1.1 Mutor för att begränsa konkurrensen vid upphandling

Mutor kan användas i olika syften och begränsa konkurrensen på olika sätt. I några tips förekommer indikationer på mutor som direkt syftat till att möjliggöra ett agerande som kan strida mot konkurrensreglerna. Det handlar då främst om otillåtna samarbeten vid offentlig upphandling.

Företaget Alfa lämnade ett anbud i en kommunal offentlig upphandling. Den upphandlande myndigheten förkastade dock alla anbud och upphandlingen gjordes om. Inför den nya upphandlingen kontaktade en konkurrerande leverantör, Beta, företaget Alfa via telefon och kom med förslag att de skulle samarbeta i upphandlingen. Beta hörde sedan också av sig via mejl och erbjöd Alfa pengar för att inte delta i upphandlingen utan i stället gå in som Betas underleverantör. Alfa valde dock att inte samarbeta med Beta.

Ett annat exempel illustrerar hur den som upphandlar varor och tjänster har någon form av privat kontakt med leverantören och får en belöning eller gynnar sig själv genom att upphandla av leverantören.

Person A, som är ansvarig för upphandling av varor och tjänster i ett kommunalt bolag, har upphandlat maskiner hos leverantören Beta. Person A använder samma leverantör privat. Tipsaren menar att det kan finnas indikationer på att person A belönas när denne gör privata affärer med Beta för att personen i fråga också upphandlar maskiner hos leverantören i jobbet.

²⁷ Genom att det handlar om indikationer om misstänkt korruption och nästan alltid enbart baserats på den information som tipsaren lämnat har namn på personer och aktörer anonymiserats.

6.1.2 Mutor för att få ett offentligt kontrakt

Konkurrensverket har också fått in tips om misstänkt muta för att få ett kontrakt vid offentlig upphandling.

Person B, som har näringsförbud, har betalat en offentlig upphandlare en muta för att denna ska hjälpa själva upphandlingsprocessen och säkerställa att person B:s företag vinner en offentlig upphandling. Eftersom person B har näringsförbud, och därmed enligt myndighetens riktlinjer inte ska kunna vinna en offentlig upphandling, är det dennes partner som äger företaget som ska sälja tjänsten till den upphandlande myndigheten. Tipsaren menar dock att det är person B och inte partnern som i verkligheten är ansvarig för såväl försäljning som leverans av tjänsten. Tipsaren anser att det är problematiskt att bevisa agerandet, men vill peka på att det finns behov av att det är viktigt att kunna identifiera ägarförhållanden och vem som bär ansvar är viktigt i offentlig upphandling.

I de relativt få tips där det funnits misstanke om mutor så har det på ett eller annat sätt varit kopplat till offentlig upphandling där givaren av mutan är en person som arbetar inom privat sektor och tagaren av mutan arbetar inom offentlig sektor. Enligt Institutet mot mutor är detta också den vanligaste situationen när det gäller givande och tagande av mutor.²⁸ Även om den information som kommer in med tips om mutor är bristfällig och svår att belägga så pekar den på hur problematiska mutor kan vara i näringslivet i allmänhet och offentlig upphandling i synnerhet.

6.2 Vänskapskorruption och förtroendskadliga närstående-transaktioner

Misstanke om vänskapskorruption eller förtroendskadliga närståendetransaktioner är den absolut vanligaste indikationen på korruption i tipsen. Detta ligger i linje med andra undersökningar om förekomst av misstänkt korruption i offentlig upphandling.²⁹ Denna typ av korruption kan anta en rad olika former och ha olika syften. Det kan handla om att anställda vid företag eller offentlig myndighet anlitar eller köper varor och tjänster av företag som ägs av närstående eller vänner alternativt av företag de tidigare arbetat på, vilket gör att de personligen eller att närstående gynnas av köpen.

6.2.1 Att otillbörligen gynna sig själv

Att otillbörligen gynna sig själv kan handla om att en person i offentlig ställning direktupphandlar tjänster från sig själv utan att vända sig till utomstående leverantörer, vilket kan vara en otillåten direktupphandling.

En chef för en stiftelse köpte in tjänster till stiftelsen från sitt egna företag. Chefen var inhyrd och i sin roll valde personen i fråga att köpa in en stor volym tjänster från det egna företaget. Flera anställda, som ansåg att stiftelsen lydde under LOU, uppmärksammade Konkurrensverket på chefens agerande och ansåg att det var tofsamt om det gått rätt till.

²⁸ Se Institutet mot mutor, *Mutbrottsdomar i Sverige - IMM:s rättsfallsamling sektor för sektor*, årligen publicerad under perioden 2017–2022, hämtad 10 oktober 2023, <https://www.institutetmotmutor.se/rattsfallsbank/>.

²⁹ Se bl.a. Konkurrensverket, *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, Rapport 2020:1 och Konkurrensverket, *Osund konkurrens i offentlig upphandling – om lagöverträdelse som konkurrensmedel*, Rapport 2013:6.

6.2.2 Köp av varor och tjänster av närstående

Konkurrensverket har fått in flera tips där personer i offentlig ställning eller befattning i privata företag väljer att köpa varor och tjänster av familjemedlemmar eller närstående och där förtroendeskadligt beteende kan misstänkas. Denna typ av agerande kan klassas som förtroendeskadliga närståendetransaktioner.

En anonym person lämnade ett tips om upphandlingar av konsulttjänster i ett offentligt ägt företag. Enligt tipsaren hade en inhyrd projektledare i det offentligt ägda företaget upphandlat gamla kollegor, familjemedlemmar och bekanta som konsulter i ett större projekt, med risk för skenande konsultkostnader till skada för projektet. De upphandlingsrättsliga problemen ansågs bland annat handla om riktade upphandlingar där kravspecifikationerna var anpassade till konsulternas erfarenheter. När avtalet väl var på plats så växte uppdraget och underkonsulter togs in utan upphandling. Bland annat hade en tidigare partner upphandlats och dennes barn tagits in som underkonsult.

Ett annat tips rörde en liknande problematik.

En leverantör till ett offentligt bolag tipsade Konkurrensverket om att bolagets vd kontinuerligt köpte in tjänster från vänner i stället för att upphandla dem enligt LOU. Enligt tipsaren ska vd:n ha drivit egna projekt där personen i fråga återkommande använder vänner och tidigare kollegor som aldrig upphandlas. Det är därför närmast omöjligt för leverantören att kunna sälja sina tjänster till bolaget, som är en stor aktör på den lokala marknaden. Enligt tipsaren har agerandet lett till att de har förlorat möjligheten att sälja stora volymer av sina tjänster till bolaget.

Flera tips handlar om när offentliga myndigheter hyr in personal från ett företag där den inhyrda personen sedan i offentlig ställning köper tjänster från det företag där den är anställd, eller av en närstående person, utan att följa upphandlingsreglerna.

En tipsare anser att det sker omfattande fusk vid en offentlig upphandling på en myndighet. Myndigheten hyrde in person C som upphandlingschef från företaget Beta, vilket enligt tipsaren i sig kunde vara en otillåten direktupphandling. Som inhyrd chef tog person C in ett antal konsulter från Beta och kringgick upphandling genom att anlita ett konsultmäklar företag för att handplocka konsulterna. Enligt tipsaren har person C sedan blivit anställd på myndigheten och planerar att återigen köpa konsulter från samma företag i ett kommande uppdrag, företaget Beta.

En chef för en myndighet direktupphandlade konsulttjänster av sin egen mentor. Kontraktsvärdet låg på omkring 600 000 kronor och till beloppet tillkom resor och logi inom Sverige, vilket ledde till att totalsumman därför kunde ligga över gränsen för direktupphandling. Det kan råda tveksamheter att upphandla tjänster utan annonsering från personer som man utvecklat en relation med, men i detta fall gällde det även tveksamhet om det var rätt att direktupphandla tjänsterna.

6.3 Otillbörlig påverkan och bristande likabehandling

Ageranden som faller under annan otillbörlig påverkan och bristande likabehandling kan bland annat strida mot likabehandlingsprincipen i upphandlingsreglerna. Som vi har sett i tidigare avsnitt kan eventuella förtroendeskadliga handlingar göras mot ersättning, en muta, för att gynna sig själv eller andra. Oavsett om det är mutor eller vänskapskorruption som ligger bakom att en leverantör får en förmånlig behandling i en upphandling eller i en avtalsrelation som sluts mellan parter i företag kan det betraktas som bristande likabehandling av leverantörer.

Det har kommit in flera tips som vi bedömer tillhör denna kategori. I flera fall handlar dock tipsen om agerande som är relevant för annan lagstiftning än konkurrens- och upphandlingsreglerna, såsom statsstödsreglerna eller kommunallagen.

En tipsare menar att en myndighet och företaget Gamma har kommit överens om att dela en faktura för tjänster så att en del kom på ett år och en annan del året efter. Anledningen till detta var att om allt hade fakturerats samma år skulle beloppet överskrida den gräns som tillåts för direktupphandling. Genom att dela upp fakturan på olika år kunde det direktupphandlas utan konkurrens. I någon del anser den ansvarige upphandlaren att det är okej att kalla posten "projekteringskostnader" vilket skulle underlätta upphandlingen. Detta skedde under etableringen av ett större företag i kommunen och Gamma hade dessutom fått markanvisning i ett av kommunens mest eftertraktade markområden – utan någon som helst konkurrens och till ett koadratmeterpris som är i paritet med industritomter som ligger mer avsides.

En tipsare, person D, har under en längre tid varit leverantör till det offentliga bolaget Omega. Under senare år har person D konstaterat att de inte längre får några kontrakt. I stället har konkurrenten företaget Delta i princip fått alla uppdrag. Beställare inom Omega har enligt tipsaren delat med sig av information till vissa entreprenörer i samband med upphandlingarna, vilket gett dem fördelar. Person D uppger att anställda inom Omega "tystats ner" av överordnade som har haft en "egen agenda". Enligt tipsaren ska det också ha förekommit visselblåsning som har tystats ner, och eventuellt använts mutor av olika slag.

Ett tips, som även uppmärksammats i media, handlade också om riktade otillåtna direktupphandlingar.

Person E är vd för ett antal offentliga företag och ville att ledningsgruppen och verksamheten skulle utvecklas. För detta arbete anlät person E en konsult som denne hade lärt känna genom sitt arbete. Person E valde att utan konkurrens upphandla tjänster av leverantören som väsentligt översteg gränserna för direktupphandling. Det visade sig att den högsta ledningen inte hade informerats och tjänsterna dessutom blev mycket dyrare än vad man avtalat om.

6.4 Att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig nytta för andra

En typ av korrupktion som det finns indikationer på är att personer utnyttjar sin offentliga ställning för att uppnå otillbörlig nytta för andra. Tipsen handlar ofta om att personer i en offentlig organisation antingen säljer offentlig egendom till priser som ligger under marknadsvärde eller köper varor och tjänster till ett pris som ligger över marknadsvärde. I det senare fallet kan det handla om att tipsaren anser att den offentliga aktören köper och betalar för varor och tjänster av lägre kvalitet eller volym än vad upphandlingskontraktet avser. Frågan som ställs i några av dessa fall är vilka incitament som personen i offentlig ställning har haft för att göra försäljning och inköp som misstänks ske på icke-affärsmässiga grunder. Det finns även spekulationer om att aktörerna "delar på vinsten" eller att den offentliga beställaren får "kick-backs" av leverantören efter att kontrakten betalats.

Person F har som anställd på en myndighet under flera år, utan upphandling, köpt in tjänster för miljonbelopp från vännen G. Person G har tidigare arbetat på samma upphandlande organisation och driver i dag ett företag som säljer samma typ av tjänster som personen i fråga i sin tidigare offentliga roll upphandlat för myndighetens räkning. Person F har även upphandlat samma typ av tjänster av ett annat företag, som drivs av person G, till en högre volym än vad organisationen förbrukar. Dessutom har organisationen upphandlat inventarier till ett väsentligt högre pris än vad produkten egentligen kostar med motivet att den kan tas upp som en investering. Enligt rykten finns det personer som hävdar att F och G delar på vinsten som uppstår som resultat av överdebiteringen av myndigheten.

Ett annat tips innehöll en liknande problematik.

Vid upphandling struntade en myndighet att följa kraven i upphandlingsreglerna och frångick de ramavtal som är upphandlade enligt LOU. I stället riktar myndigheten, i strid mot prioritetsordningen, återkommande sina upphandlingar av underhållstjänster till ett bolag som ägs av en tidigare anställd. Ägaren till bolaget anses vara känd för att överdebitera sina tjänster, och frågan som ställs är om det sker betalningar i form av kick-backs till de som attesterar fakturorna på myndigheten.

6.4.1 Anställdas bisysslor och jäv

Det har i tipsen även förekommit indikationer om misstänkt korruption kopplat till anställdas bisysslor. Det kan exempelvis handla om att en anställd gynnar en specifik leverantör som de har utvecklat en relation med genom sin godkända bisyssla.

En chef på en upphandlande myndighet har vid direktupphandlingar fört dialog med den leverantör som myndigheten direktupphandlat. Leverantören har då getts möjlighet att lämna synpunkter på underlaget till upphandlingen. Chefen har en personlig relation till leverantören genom en godkänd bisyssla. Enligt tipsaren har det inte varit känt hos myndighetens inköpsorganisation att det har genomförts direktupphandlingar från den aktuella leverantören.

6.4.2 Att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig nytta som kopplas till annan lagstiftning

Ett par tips som Konkurrensverket fått in rör indikationer om korruption vid försäljning av offentliga tillgångar. Tipsaren har där ifrågasatt om försäljningarna skett till marknadspris eller riktats mot en specifik person eller ett specifikt företag.

En myndighet har sålt mark under marknadspris till en välkänd entreprenör utan att ta in anbud från andra aktörer, vilket indikerar på korruption och insidersaffärer. Priset för försäljning av marken skulle ha varit väsentligt högre om den lagts ut på den öppna marknaden.

Att en myndighet säljer tillgångar till ett underpris till ett företag kan påverka den lokala konkurrensen negativt men ligger inte inom ramen för Konkurrensverkets tillsyn. Agerandet kan dock strida mot EU:s statsstödsregler samt kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och förbud att gynna enskilda näringsidkare.

7 Avslutande kommentarer

Korruption är ett allvarligt hot mot ett väl fungerande samhälle och det är en gemensam uppgift att motverka förekomsten av den. Konkurrensverket har ett viktigt uppdrag för att säkerställa att konkurrensen fungerar väl och att offentliga medel används på ett korrekt sätt. Korruption är skadligt både för konkurrensen och för konsumenterna eftersom det kan möjliggöra och förvärpa överträdelser av konkurrensreglerna och upphandlingsreglerna.

Under senare år har ett flertal rapporter visat att kriminella aktörer gör illegala affärer via företag och sätter marknadens funktioner ur spel.³⁰ Vid kontroll av oseriösa aktörer framgår att de inte enbart fuskar med skatter och avgifter utan även med arbetsmiljö, kvalitet, tillstånd och annat som för ett seriöst företag är en naturlig del av företagandet. Utifrån ett övergripande samhällsperspektiv är korruption systemhotande och under 2024 kommer Konkurrensverket att lägga ett särskilt verksamhetsfokus på området kriminalitet i offentlig upphandling.

Konkurrensverket fäster stor vikt vid korruptionsmisstankar i sin prioritering bland de tips som kommer in till myndigheten. Vår genomgång av inkomna tips visar sammantaget att det finns indikationer på risker för korruption och att dessa framför allt återfinns i skärningspunkten mellan offentlig och privat verksamhet. Liksom tidigare studier har visat så är riskerna som störst inom offentlig upphandling. Det går vidare att konstatera att det finns indikationer på att vänskapskorruption eller förtroendeskadliga närstående transaktioner är den vanligaste formen av misstänkt korruption, vilket också är i linje med tidigare undersökningar. En del av tipsen som innehåller indikationer på korruption har handlat om ageranden som kan snedvrída konkurrensen men som inte direkt omfattas av konkurrens- eller upphandlingsreglerna. Framför allt kan dessa tips handla om agerande som kan strida mot EU:s statsstödsregler samt kommunallagen. När det handlar om denna typ av tips identifierar Konkurrensverket den myndighet som har hand om relevant lagstiftning och hänvisar tipsaren till denna. Vid misstanke om brott underrättas brottsutredande myndighet när det är möjligt.

Ett av de vanligaste problemen som uppmärksammats i genomgången av inkomna tips, och som förekommer generellt när det gäller upphandlingsområdet, är att information om otillåtna direktupphandlingar kommit till Konkurrensverkets kännedom för sent för att kunna leda till sanktioner. Detta eftersom en ansökan från Konkurrensverket om upphandlingsskadeavgift, enligt tidigare upphandlingsregler, skulle ha kommit in till behörig domstol inom ett år från det avtalet slöts.³¹ Det innebär konkret att de misstänkta otillåtna direktupphandlingarna varit preskriberade och att de därför prioriterats bort från mer ingående utredning. Konkurrensverket kan dock genom tillsynsbeslut kritisera den upphandlande myndighetens eller enhetens upphandling och på detta sätt även vägleda andra upphandlande myndigheter och enheter för att minska risken att de gör samma misstag.

³⁰ Se bl.a. Gunnarson *Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun.* (SNS, 2023), SOU2023:34, *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*, Brottsförebyggande rådet *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, Rapport 2022:1 och Polismyndigheten, *Myndighetens gemensam lägesbild organiserad brottslighet*, 2021.

³¹ Se Konkurrensverket, "Upphandlingsskadeavgift", *Konkurrensverket*, hämtad 1 november 2023, <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/tillsyn-arenden-och-beslut/upphandlingsskadeavgift/>,

Konkurrensverket välkomnar de lagändringar om en effektivare upphandlingstillsyn som trädde i kraft den 1 januari 2024. Den nya regleringen möjliggör för Konkurrensverket att ingripa mot fler typer av överträdelser av regelverket och på ett mer kraftfullt och effektivt sätt, bland annat genom en förlängd tidsfrist för Konkurrensverket att besluta om upphandlingsskadeavgift från det att ett otillåtet direktupphandlat avtal har ingåtts.³² Flera av de exempel som vi har redovisat i denna rapport skulle i enlighet med den nya regleringen ha kunnat resultera i en upphandlingsskadeavgift, vilket inte var möjligt vid den tidpunkt då tipsen inkom till Konkurrensverket.

Vi kan konstatera att det behövs mer kunskap inom detta område och det finns ett fortsatt behov av att sprida information om hur korruption kan förekomma i samband med överträdelser av konkurrens- och upphandlingsreglerna bland privata företag, upphandlande myndigheter och ansvariga upphandlare. Framför allt kan Konkurrensverket, andra myndigheter och organisationer fortsätta sprida information om vilka riskområdena för korruption är, vilken form den kan anta och vilka de negativa effekterna blir för konkurrensen och samhällsekonomin i stort. Eftersom korruption förekommer i olika former, där särskilt vänskapskorruption eller förtroendeskadliga närståendetransaktioner kan vara vanligare än man tror, är det ett område som upphandlande myndigheter och företag bör vara särskilt uppmärksamma på och aktivt arbeta för att motverka.

³² Sveriges Riksdag, "En effektivare upphandlingstillsyn", *Sveriges Riksdag*, hämtad 1 november 2023, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/en-effektivare-upphandlingstillsyn_hb01fiu12/.



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

www.konkurrensverket.se