

Stockholm den 3 september 2025

Korruption i offentlig upphandling – ett par inledande tankar

Inledning

Korruption i olika former är ett hot mot ett fungerande samhälle, åtminstone så länge som samhället byggs på alla människors lika värde och rättigheter och på att samhällsservicen ska vara effektiv samtidigt som de offentliga medlen används på ett så bra sätt som möjligt.

Korruption, och jag återkommer till innebörden av begreppet nedan, leder till att andra intressen än de gemensamt överenskomna sätts först. Istället leder korruptionen till att t.ex. en tjänsteperson sätter sina egna intressen framför det uppdrag personen har att utföra/förvalta. Det kan handla om pengar, men även om fördelar i andra sammanhang där dessa fördelar kan vara direkta eller indirekta, d.v.s. där de ingår i att t.ex. bygga en relation med en annan person.

Effekterna av korruption kan vara flera. Som nämndes ovan är fördyringar eller annat icke-optimalt användande av offentliga resurser en möjlig konsekvens. Det kan dock även leda till effekter för enskilda, där den som borde få en viss vårdåtgärd hamnar längre bak i kön, att ett företag får ett tillstånd istället för ett annat eller andra liknande konkreta situationer.

Den offentliga upphandlingen omfattar mer än 900 miljarder kronor varje år, enbart i Sverige. Det är idag omöjligt att säga hur stora inslagen av korruption är inom den offentliga upphandlingen, men det vore naivt att tro att de inte existerar. Redan med 1 % korruption handlar det om 9 miljarder kronor varje år. Med den innebörd av begreppet som används i denna white paper, är det sannolikt fråga om väsentligt större procentsatser. Med så stora belopp är det relevant att bl.a. diskutera frågan om korruption eller annan otillbörlig påverkan närmare.

Denna white paper är framtagen för att ge en överblick över den del av problematiken som är kopplad till den offentliga affären samt ge ett par förslag på åtgärder som varje upphandlande myndighet eller enhet bör vidta för att förbättra sitt arbete mot korruption inom sin inköpsverksamhet. Syftet är inte att ge svar på alla frågor utan att "glänta på locket" för att visa på ett antal konkreta fokusområden och på konkreta åtgärder som kan vidtas med relativ enkelhet.

Innebörden av korruption m.m.

Beroende på perspektiv är det möjligt att ge "korruption" olika innebörd eller definition. Begreppet skulle kunna ges en legal definition t.ex. med hänvisning till bestämmelser i Brottsbalken som rör varianter av korruption. Varje definition som utgår från ett enskilt perspektiv kommer dock, nästan med nödvändighet, att skapa onödiga avgränsningar eller till och med luckor. Det är då mer intressant att utgå från en innebörd som tar hänsyn till effekten av agerandet. Innebörden av "korruption"/"otillbörlig påverkan" och liknande begrepp har i detta dokument är därför

Handlingar som direkt eller indirekt leder till ett resultat som är oönskat eller icke-optimalt på grund av påtryckningar/hot eller belöningar från annan eller för att den som utför handlingen på annat sätt får fördelar för sig själv eller någon närstående/person som har betydelse för den som utför handlingen eller kan ge personen fördelar i nästa led.

Med en sådan innebörd träffas alla ageranden/handlingar som har sin grund i den enskildes (i det här fallet den offentliga tjänstepersonen) vinning.

Den valda innebörden omfattar därmed straffbara beteenden som givande/tagande av muta, men även s.k. vänskapskorruption och andra ageranden där pengar inte utbyts utan där andra fördelar uppnås för den enskilde oavsett om det handlar om saker, eller mer immateriella ting.

Utanför definitionen ovan faller dock sådan påverkan som är tillåten, d.v.s. där den enskilde tjänstepersonen inte får någon egen vinning, utan t.ex. för en dialog med en leverantör för att förstå mer om vad som ska köpas, medveten om att leverantören naturligtvis försöker sälja in sin produkt eller lösning, men i och med medvetenheten kan filtrera bort sådana aspekter.

Det ska sägas att det även finns närliggande beteenden som leder till samma resultat, d.v.s. oönskade eller icke-optimala resultat och som inte beror på korruption. Det kan handla om bristande resurser, okunskap, lathet eller annat. Sådana företeelser är på sitt sätt allvarliga, men är i första hand en fråga för arbetsledning inom organisationen.

Omfattning

Att svara på frågan om korruptionens omfattning i Sverige låter sig inte göras på ett enkelt sätt. Att mäta korruption (oavsett en snäv eller bred definition) leder, med de metoder som används, till ett mörkertal eller en osäkerhet.

Transparency Internationals årliga värdering är en av de mer kända undersökningarna. Den utgår från ett antal värderingar av personer med god insyn i frågeställningarna, som gör en värdering som sammanvägs och resulterar i en siffra mellan 100 och 0, där 100 är bäst (ingen korruption). Sverige har stadigt sjunkit i dessa värderingar, men ligger i förhållande till medianen fortsatt på en hög nivå.

Ett par exempel på noteringar för Sveriges del

2021: Resultatet var **85 poäng**, på samma nivå som tidigare år, men Sverige började tappa i relation till grannländerna [transparency.se](https://www.transparency.se)+1.

2023: Sverige nådde **82 poäng**, även det en lägstanivå vid det tillfället AP News.

2024: Sverige fick **80 poäng**, vilket är det lägsta resultatet under de senaste 12 år i nuvarande metod – och en fortsättning på den negativa trenden. Sverige rankas som 8 av 180 länder.

Sedan **2015 har Sverige backat med 9 poäng**

Vad betyder dessa resultat? TI:s mätning bygger, som framgick ovan, på värderingar av professionella aktörer. Vad siffrorna innebär i praktiken går därmed inte att svara på, åtminstone inte på ett enkelt sätt. Utifrån undersökningens karaktär synes det mer handla om omvärldens värdering av nivån inom ett samhälle och kanske även vart det är på väg. Om Sverige därför har 80 eller 85 poäng kan innebära väldigt lite i förhållande till hur korruptionen verkligen ser ut. Att få lägre och lägre poäng i den här typen av undersökningar riskerar dock att skapa en känsla hos inblandade aktörer som kan leda till förändrade beteenden genom ett slags "confirmation bias" där sjunkande resultat bekräftar "vad alla redan visste – och det finns inget att göra åt det". Men det kan även leda till att olika aktörer accelererar sina ageranden för att bryta trenden (eller tendensen).

Korruption förekommer. Så långt kan vi vara säkra. Hur stor den är och vilka negativa effekter den medför idag och på sikt är däremot mer osäkert. I Olle Lundins kvalitativa studie för Konkurrensverket

(<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/korruption-i-samband-med-offentliga-inkop/>) säger intervjuobjekten att de inte sett eller hört något som utgör korruption. Ett rimligt antagande är att de antingen inte talar sanning, eller utgör ett undantag. Deras svar visar dock möjligen på just svårigheten att få en tydlig bild av förekomsten.

Även om vi inte vet omfattningen av korruption (oavsett definition) är den offentliga upphandlingen av den omfattningen att varje offentlig aktör måste ta frågan på allvar.

Ageranden

Frågan om korruption och otillbörlighet i övrigt står dock inte som en isolerad ö där inga åtgärder vidtas. Regeringen har nyligen tagit fram "Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024-2027". Handlingsplanen är skriven på en övergripande nivå då den rör Sverige som land, men innehåller aviseringar om ett antal konkreta åtgärder och belyser den komplexitet som området innebär.

Om det är svårt att få en tydlig bild av omfattningen av korruption är det lika svårt att få en tydlig bild av de aktörer som är inblandade. En fråga som tas upp i handlingsplanen är just hur diversifierade de aktörer som försöker påverka offentlig sektor på ett otillbörligt sätt är. Det kan handla om yrkeskriminella (såklart), men även om "vanliga" medborgare, företagare eller tjänstepersoner. Det är därmed inte enkelt att på förhand veta vem som är korrupt, vare sig på leverantörs- eller köparsidan.

En viktig del i arbetet är vad regeringen pekar på i form av att stärka tjänstemannarollen. Att fokusera på integritet hos den enskilde och att samtidigt backa upp den enskilde när denne råkar ut för personer som försöker tvinga sig till t.ex. ett beslut med viss innebörd. Detta arbete är långsiktigt, åtminstone i den del det handlar om integriteten, då det är en kulturfråga som består av flera viktiga delar inkluderande det allmännas uppdrag, bemötande, beslutsfattande, rättssäkerhet m.m.

Andra viktiga åtgärder är redan vidtagna, såsom att samla en stor del av utbetalningar till personer till en myndighet (Utbetalningsmyndigheten).

Regeringen lyfter även särskilt upp de offentliga affärerna som ett område som är särskilt viktigt.

I det korta perspektivet har dock regeringen även fattat beslut om ändring av myndighetsförordningen. Myndighetsförordningen (2007:515) gäller visserligen enbart de statliga myndigheterna, men det är ju enbart dessa som regeringen har rådighet över. Effekten, sett till hela Sverige, är därmed begränsad men den utgör ändå ett intressant exempel och är på sitt sätt ett viktigt steg framåt. Samtidigt skulle den kunna ses som ett underkännande av myndigheternas arbete, eller åtminstone synliggörande av problemet. Hade allt fungerat perfekt, skulle myndighetsförordningen inte ha behövt ändras.

Ändringen återfinns i 4 § 4 p

Myndighetens ledning ska...

säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, i vilken det ingår att förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter,...

Ändringen gäller från och med 1 juli 2025. Som framgår är texten övergripande och säger ingenting om hur detta ska gå till. Detta är det vanliga sättet för regeringen att styra myndigheterna och speglar den svenska traditionen där den som är ansvarig för en verksamhet även är den som är bäst lämpad att bestämma hur uppgiften ska lösas. Det förutsätter dock att den som är ansvarig (den enskilda myndigheten) även tar det ansvaret. "Huret" kommer dock att variera från myndighet till myndighet beroende på storlek, verksamhet m.m. Vissa frågor är dock gemensamma, där de offentliga upphandlingarna/affärerna är ett sådant område.

Vad regeringen ger uttryck för i myndighetsförordningen bör dock anammas av alla organisationer inom den offentliga sfären. Mycket arbete kring detta pågår på många håll och det saknas inte goda exempel. Men med mer än 24 års erfarenhet av offentliga inköp/affärer, vågar jag påstå att mycket återstår att göra gällande förebyggande arbete inom området korruption/otillbörlighet.

Att hantera korruption m.m.

Inledningsvis ska sägas att korruptionens största fiende sannolikt är **transparensen**. Den information som är tillgänglig kan kontrolleras. Den som löper en risk att kontrolleras kommer därmed att anpassa sitt agerande för att inte åka fast i kontroller. De digitala verktyg som utvecklas har en enorm potential att skapa en sådan transparens, där alla handlingar som sker inom t.ex. en offentlig upphandling loggas och kan följas upp. Potentialen ligger nog inte främst i att logga händelser utan att, t.ex. med AI-teknik, skapa bättre möjligheter att hitta avvikelser, synliggöra frågor m.m.

Även om korruption inte anges specifikt i EUs upphandlingsdirektiv, finns det implicit med i beaktandesats 2 i direktiv 2014/24/EU där det anges att två av syftena med den offentliga upphandlingen är att dels ge värde för skattepengar dels säkerställa konkurrens för små- och medelstora leverantörer. Med en icke-transparens kring affärerna och med en utbredd korruption går dessa grundläggande syften inte att uppnås.

Transparensen i den betydelse det anges här handlar främst om:

- att synliggöra affärsmöjligheter,
- att tillgängliggöra inkomna anbud och avtal,
- att tillgängliggöra affärsdata (fakturor och annat)

Observera att ordet "tillgängliggöra" används på flera ställen. Att datan eller dokumenten finns är en sak. Tillgängliggörandet är s.a.s. nästa steg i kedjan där de är enkelt sökbara och där innehållet därmed kan läsas/användas på ett enkelt sätt. Det innebär att det inte räcker att det dokumentationen i och för sig finns i ett system. Ett användargränssnitt måste ligga ovanpå systemet som dels möjliggör intuitiv sökning,

dels möjliggör sammanställningar och korsreferenser. I sådana delar kommer AI-teknik att kunna ha en stor, eller till och med avgörande betydelse.

Om transparensen är grundläggande finns det ett par ytterligare faktorer som är lika, eller i princip lika, grundläggande. En av detta är att **medvetandegöra** de personer som är inblandade i de offentliga affärerna om riskerna med korruption och hur korrupta beteenden kan synliggöras, avslöjas och åtgärdas. Det kan synas självklart, men erfarenheter från verkligheten ger vid handen att detta inte alltid är självklart i alla organisationer.

Ytterligare en grundläggande faktor, som tangerar vad som tidigare sagts, är tillgången till praktiskt användbara **verktyg**. Förutom det som sades ovan kring transparens handlar det om verktyg som ger enklare möjligheter att kontrollera de företag och aktörerna bakom företagen med avseende på historik och prognos. Jag tänker då inte i första hand på det som idag är den använda kontrollen, d.v.s. rating, utan på att använda den tillgängliga offentliga informationen för att på ett mer precist sätt hitta de företag/aktörer som behöver kontrolleras ytterligare. Det finns redan idag verktyg med en sådan inriktning som är möjliga att använda. De är inte perfekta, men avsevärt bättre än en ordinär kreditupplysning.

Det måste även nämnas grundläggande **policies** och liknande dokument. Dessa är på ett sätt grundläggande då de anger riktning, verktyg och tillvägagångssätt. Samtidigt är en policy, sett som enskild företeelse, inte något annat än ett papper. Vi ser idag ett antal ageranden i form av t.ex. bankernas kundkännedomundersökningar, som har litet annat syfte än att bankerna ska kunna säga att de har gjort vad de har kunnat. Den som dock är konkret i sin policy och vidtar konkreta åtgärder har dock ett viktigt och synligt dokument i policyn. I området policies ingår även sådana saker som teoretiska metoder, tydliggörande av organisation m.m. Bra saker, men får aldrig stanna vid pappersprodukter. Det går att ha olika filosofier kring detta, men ett arbete med att ta fram dessa grundläggande produkter på papper måste kombineras med att börja arbeta med frågorna. Annars är risken överhängande att det är den teoretiska diskussionen som blir huvudfrågan. Verkligheten visar tyvärr ett antal exempel på att denna hypotes inte är felaktig.

Slutligen ska även inkluderas **viljan** i de grundläggande faktorerna för att motverka korruption. Med detta avses viljan hos högsta ledningen, mellancheftskiktet och de enskilda medarbetarna. De olika nivåerna är viktiga på olika sätt och bidrar till stabilitet och trygghet (översta skikten) och att göra policies m.m. till verklighet (de "undre" skikten). Denna faktor kan inte nog understrykas. Utan den kommer de åtgärder som vidtas sällan få verklig effekt utan stanna vid just åtgärder. **Viljan** kan även kopplas ihop med det viktiga ordet att **våga**. Den manifesterade viljan hos t.ex. chefer är en av de grundläggande faktorerna för att organisationen ska såväl **vilja** som **våga**.

Är vad som anges ovan då det enda som är viktigt? Nej, inom respektive del ryms naturligtvis ett antal konkreta åtgärder och handlingar. Det finns dessutom ytterligare åtgärder som kan vidtas utöver dessa, men då området idag är relativt obearbetat är det rimligt att börja med ett fokus på det som är grundläggande. Därefter kan ytterligare åtgärder vidtas på en fördjupad och förfinad nivå.

Förslag på åtgärder/startpunkt

Det är naturligtvis upp till var och en var arbetet ska börja. Så länge som arbetet påbörjas och att detta arbete samtidigt är konkret/verklighetsanpassat är det bra. Devisen "det är bättre att göra något, än att göra inget", stämmer även i detta fall.

Ett område som inte berörts specifikt är området direktupphandling. Det finns, av naturliga skäl, ingen tydlig statistik gällande omfattningen av dessa då de ofta sker utan att annonseras. Den statistik som publiceras via Upphandlingsmyndigheten är bristfällig, då den underliggande inrapporterade datan är bristfällig. Att det är fråga om flera **tiotals miljarder** kronor varje år ter sig givet. En realistisk summering för samtliga direktupphandlingar (tillåtna och otillåtna) hamnar sannolikt mellan 100 och 200 miljarder varje år. Redan det faktum att ingen vet storleken är dock i sig ett problem. Samtidigt innebär en förbättring av redan 1 % av direktupphandlingarna miljardbelopp.

Om transparensen är korruptionens största fiende, är direktupphandlingar ett viktigt område att arbeta med. De kan synas vara obetydliga då de normalt ska understiga 700 000 kr. Sammantaget adderar de dock ihop till stora belopp, på samma sätt som "kundvagnseffekten". "Inte kan väl de här små varorna kosta särskilt mycket..." Alla som varit i en matbutik vet hur svårt det är att förstå att summan kan bli så hög. Samma princip gäller för direktupphandlingarna.

Det har även, historiskt sett, varit svårt för vilken organisation som helst att ta ett ordentligt grepp om direktupphandlingarna. De som försökt centralisera dem för att få kontroll över dem, har märkt att det skapar en stor byråkrati och stelbenthet, vilket i sin tur skapar frustration och en ovilja att synliggöra dessa affärer. De som har släppt det helt fritt vet helt enkelt inte vad som händer, mer än att det går att följa upp belopp i ekonomisystemet.

I och med Proceedos och Cliras arbete med "Dirra" skapas dock förutsättningar för en annan hantering. Genom att kombinera AI med ett "vanligt" upphandlingsverktyg och dessutom koppla ihop det med ekonomisystem ändras spelplanen. Det är då möjligt att låta ett stort antal personer i organisationen genomföra direktupphandlingar och ändå bibehålla kontrollen över affärerna. Den enskilda affären kommer att se ut som den gör, men den som sammanställer informationen ur systemet kan se mönster, avvikelser eller goda exempel på ett helt annat sätt än tidigare.

Ur den enskilda användarens synvinkel skapas en enkelhet genom att få tillgång till ett av de **verktyg** som nämndes ovan. Ur leverantörens synvinkel skapas den **transparens**

som oftast efterfrågas. Samma **transparens** kan användas för interna uppföljningar, eller varför inte externa granskningar från andra leverantörer, journalister eller annat. Det är såklart något potentiellt otäckt med att synliggöra fler affärer, men var och en som arbetar professionellt med inköp i det offentliga bör se det som något positivt.

Genom att använda ett system som ger hjälp med att såväl formulera som att ge förslag på anbudsgivare/leverantörer kan man även ge systemet i uppgift att bidra till att **medvetandegöra** användarna kring olika ageranden som går i positiv eller negativ riktning. Det kan handla om tips gällande hur affären kan bli bättre, men även hur användaren ska upptäcka signaler om t.ex. korruption. För den som vill synliggöra allt detta i en **policy** eller liknande är det fritt fram, men policyn behöver knappast vara med avancerad än att ange att även mindre affärer ska gå genom systemet, då det bör vara lika enkelt att göra det som att sy ihop affären via e-post.

Ett system löser dock inte den viktiga frågan om **vilja**. Oavsett system kvarstår detta. Som alla kulturfrågor är den frågan flerdimensionell och jag avser inte presentera en lösning på hur man når dit. Utrymmet här är för litet och det saknas dessutom enkla lösningar. Jag nöjer mig därför att konstatera att **viljan** måste till. Annars har övrigt arbete förmodligen skett i onödan, åtminstone till stor del.

Finns det då inga nackdelar med ett system likt Dirra? Nackdelarna uppstår främst för den som vill göra affärer direkt med en utvald leverantör och som har bestämt sig på förhand. Samtidigt måste det sägas att i t.ex. en **policy** är det fullt möjligt att tydliggöra att en förfrågan inte alltid måste gå till flera leverantörer. Det kan ibland, av affärsmässiga skäl, vara lämpligt att vända sig enbart till en leverantör. Men i och med att även det sker inom ramen för systemet, kommer det att skapas en spårbarhet och en möjlighet till uppföljning av sådana affärer. **Transparensen** gör sig återigen påmind med sina positiva aspekter.

Genom de uppföljningsmöjligheter som uppstår skapas förutsättningar för att söka efter mönster eller tecken på korruption/otillbörlighet samtidigt som leverantörerna kan få liknande möjligheter. Kanske visar det att den upphandlande myndigheten/enheten inte har några problem, kanske synliggör det vissa affärer som potentiellt problematiska. Samtidigt skapas en möjlighet att få kontroll även över gränsvärden så att risken för otillåtna direktupphandlingar minskar.

Är användande av t.ex. Dirra den enda lösningen på de problem som diskuterats? Nej, såklart inte. Poängen är att systemet finns och är tillgängligt redan idag. Det löser, som framgår ovan, ett antal av de utmaningar som finns, men inte alla. Den organisation som använder Dirra kan inte slå sig till ro för att vara helt nöjd med sitt arbete mot korruption, men jag ser den här typen av system som en naturlig startpunkt för arbetet. Helt enkelt eftersom de finns och tröskeln för att införa dem på bred front är små.

Avslutning

Frågan om korruption, oavsett om man använder min definition eller någon annan, är komplex och flerdimensionell. I och med denna komplexitet, som bland annat består av ett (åtminstone för många upphandlande organisationer) informationsunderskott, kan det vara svårt att börja vidta konkreta åtgärder.

Det som är skrivet i denna PM är ett försök att glänta på locket till frågan och ge en möjlighet till att enklare identifiera var arbetet ska starta. Sker det genom en omfattande utredning för att veta exakt hur vägen ser ut, eller sker det genom att börja samla information om det som organisationen ofta inte har information om, d.v.s. direktupphandlingar genom ett system som Dirra? Att bedriva förändrings- och utvecklingsarbete kan ske på olika sätt, där olika sätt passar bra för olika organisationer.

Jag föreslår därför inte en patentrösning, men vet av erfarenhet att **våga** börja med konkreta åtgärder leder till att även det teoretiska arbetet kommer att underlättas.

Oavsett vad den enskilda organisationen gör, är de frågor som berörts i denna PM för viktiga för att inte vidta, eller fortsätta vidta, åtgärder redan nu. Det spelar inte någon roll om organisationen tillhör stat, kommun eller region, eller är ett bolag. Utifrån de faktorer som beskrivits ovan är det naturligtvis möjligt att göra en mognadstrappa för arbetet mot korruption, men det är en fråga för nästa PM.

Stockholm som ovan

Björn Bergström

Partner ASTRA ADVOKATER

070-508 47 68

bjorn.bergstrom@astralaw.se