

ETIK OCH KORRUPTIONSRISKER I SAMHÄLLSBYGGNADSSEKTORN

Transparency International Sverige
Rapport no. 3 | 2012

FÖRFATTARE
Anna Wersäll

Första utgåva Transparency International Sverige 2012
ISBN: 978-91-980090-8-8
Copyright © Transparency International Sverige
Grafisk design: Charlotte Bäckström

ETIK OCH KORRUPTIONSRISKER I SAMHÄLLSBYGGNADSSEKTORN

Transparency International Sverige
Rapport no. 3 | 2012

FÖRFATTARE
Anna Wersäll

Transparency International Sverige
September 2012

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förkortningar och akronymer	6
Abstrakt.....	7
Inledning.....	8
Oetiskt handlande sätter marknadsmekanismer ur spel	8
Definition av oetiskt handlande	10
Samhällsbyggnadssektorn - högriskområde för oetiskt handlande?.....	11
Internationell jämförelse	11
I Sverige	11
Sektorns arbetsvillkor ökar risken för oetiskt handlande.....	15
Villkor som skapar risker	16
Årliga upphandlingar värda 500–600 miljarder	16
Öffentliga upphandlingar upplevs som problematiska	17
Arbete i projektform leder till informella nätverk som kan missbrukas	21
Konjunktursvängningar är en bidragande faktor till svart arbetskraft.....	22
Branschkulturen bidrar till oetiskt handlande.....	23
Svårt för ”vislare” att anmäla oegentligheter	26
Behovet av vislare är stort.....	26
Billiga upphandlingar tummar på kvaliteten – en jämförelse mellan samhällsbyggnadssektorn och vårdsektorn.	28
Riskaktörer, handlingar och motiv.....	30
Mellanchefer, projektledare och tekniska konsulttjänster är riskaktörer	30
Resor, överfakturering och gåvor – exempel på otillåten påverkan	31
Ekonomisk vinning och vänskapsförhållanden – motiv bakom korrupt beteende.....	31
Neutraliseringar används för att försvara de oetiska handlingarna.....	31
Nya samarbetsformer – möjligheter eller risker?	33
Dilemmat kring samverkan – exemplet partnering.....	33

Omfattande åtgärdsplan	34
Specifikt åtgärdsprogram för att hantera svartarbete	34
Branschinitiativet ID06 ökar transparensen.....	35
ROT-avdrag har sannolikt minskat efterfrågan och förekomst av svartarbete	35
Omvänd skattedeklaration har inneburit en ökning av utgående skatt	36
Anonyma telefonlinjer kan skydda visslare.....	37
Kunskaphöjande åtgärder	37
Uppförandekod ska förenkla bedömning av gåvor, belöningar och andra förmåner	38
Samarbetsinitiativet FIA.....	38
Identifierade problemområden för vidare diskussion	39
Sammanfattning	40
Källförteckning	43
Bilaga A – Att läsa och förstå uppskattningsundersökningar	47
Bilaga B – Definitioner	48
Bilaga C – Att diskutera omfattning av korruption och svartarbete	51
Bilaga D – Lagen om Offentlig Upphandling	53
Bilaga E – Åtgärdsförslag mot svartarbete	54
Bilaga F – Åtgärdsförslag för stärkt skydd för visslare	56
Bilaga G – Internationella verktyg för antikorrupsionsarbete inom samhällsbyggnadssektorn	57
Bilaga H – Samhällsbyggnadssektorns etiska regler	58
Fotnoter	60

FÖRKORTNINGAR OCH AKRONYMER

BNP	<i>Brutto National Produkt</i>
Brå	<i>Brottsförebyggande Rådet</i>
CPI	<i>Corruption Perception Index</i>
CSR	<i>Corporate Social Responsibility</i>
EU	<i>Europeiska Unionen</i>
FIA	<i>Förnyelse I Anläggningsbranschen</i>
GIACC	<i>Global Infrastructure Anti-Corruption Centre</i>
GRECO	<i>Group of States Against Corruption</i>
IMM	<i>Institutet Mot Mutor</i>
Iskd	<i>Individuell skattedeklaration</i>
LOU	<i>Lagen om Offentlig Upphandling</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OLAF	<i>European Anti-Fraud Office</i>
UE	<i>Underentreprenörer</i>
PACS	<i>Project Anti-Corruption System</i>
PwC	<i>PricewaterhouseCooper</i>
ROT	<i>Reparation Ombyggnad Tillbyggnad</i>
RUT	<i>Rengöring Underhåll Tvätt</i>
SkI	<i>Sveriges kommuner och landsting</i>
SoU	<i>Statens offentliga Utredningar</i>
TI	<i>Transparency International</i>
TI Sverige	<i>Transparency International Sverige</i>
ÄTOR	<i>Ändrings-tilläggsarbeten</i>

ABSTRAKT

Denna litteraturstudie är en sammanställning av utredningar, utvärderingar, myndighetsskrifter, branschskrifter, akademiska artiklar, böcker och avhandlingar. Det bör noteras att studien inte gör anspråk på att vara en fullständig kunskapsöversikt. Ett urval av litteratur har gjorts för att möta ändamålet att kartlägga risker, uppfattad omfattning och orsaker till oetiska handlande med fokus på svartarbete och korruption inom samhällsbyggandssektorn.

Studien övergripande syfte är att fungera som en bakgrund för vidare diskussion om arbetet med etiska frågor inom sektorn. Studien visar att samhällsbyggandssektorn arbetsvillkor innebär stora risker för att utveckla oetiskt handlande. Utmärkande är att det är offentliga upphandlingar som anses problematiska. Dessutom visar en attitydsundersökning att det finns en rädsla för att anmäla oegentligheter. Sektorn är emellertid medveten om farorna, och branschorganisationer och myndigheter arbetar aktivt för att åtgärda de identifierade problemen.

INLEDNING

OETISKT HANDLANDE SÄTTER MARKNADSMEKANISMER UR SPEL

Oetiskt handlande, så som korruption, är ett svårhanterligt begrepp som tycks leva sitt eget liv. Det används för en uppsättning oetiska och kriminella handlingar, är oftast väldigt vagt definierat men är obestridligt destruktivt för samhällsekonomin. Fenomenet är troligen lika gammalt som mellanmänsklig maktkamp och tycks vara en ständigt existerande verklighet i samhället. Mindre utvecklade länder brukar bli sammankopplade med korruption på grund av utvecklad demokrati, dåligt fungerande infrastruktur, konflikter och fattigdom. Som Caspar von Hauenschild (Transparency International) uttrycker det:

”Corruption thrives where civil society, democratic accountability and the rule of law are weak. It also feeds off wide income inequalities, where poverty, fear and ignorance lead to temptation.”¹

Detta är förvisso en korrekt bild men ska inte tolkas som att övriga samhällen på något vis står över problemet. Exempelvis har det under en längre tid varit avdragsgillt att betala ut mutor i vissa s.k. utvecklade länder då den rådande traditionen sa att mutor var en del av att ”göra affärer”.² Inom EU har problemet länge varit en viktig fråga. Hela EU-kommissionen, ledd av Jaques Santer, avsattes 1999 efter återkommande anklagelser om förskingring, dålig kontroll av biståndsutbetalningar och utbredd nepotism.³ Trots att denna skandal föranledde hårdare tag mot korruption visar det sig i en färsk rapport från kommissionen att hela 1 procent (ca 120 miljarder euro) av EU:s BNP försvinner i korruption varje år, vilket får långtgående följder för konkurrensen på den interna marknaden, för investeringar inom unionen samt de gemensamma offentliga resurserna.⁴

Samhällsbyggnadssektorn har länge utpekats, bland annat av media, som speciellt belastad av oetiskt handlande så som korruption och svartarbete. Förutom skattebetalarna är de stora förlorarna de företag som aldrig får någon chans att konkurrera när mutgivaren eller obeskattad arbetskraft trängt sig före

i kön.⁵ Att sätta marknadsmekanismerna ur spel genom att mygla sig förbi konkurrensen blir kostsamt för hela samhället, i ett rent ekonomiskt perspektiv men också i ett demokratiskt. För även när korruption och svartarbete håller sig inom näringslivet utmanas våra grundläggande värderingar av fusk. Dessutom utsätter sig de oetiska företagen för en nedsvärtning av sina varumärken.⁶

För att komma till rätta med problematiken arbetar branschorganisationerna sedan flera år tillbaka med etikarbete. Vikten av dessa initiativ har berörts av ordföranden i Samhällsbyggnadssektorns etiska råd, Olle Ehrlén:

”Ska Sverige fortsätta att vara ett av de minst mutade, okorrumperade länderna i världen, ska vi självfallet ha samma måttstock för alla affärer och överallt. Det är det som ämnet etik handlar om när det rör affärer. Offerter ska bedömas efter sina förtjänster. Inget annat ... Bara den som aldrig fuskar kommer att arbeta med sin konkurrensförmåga på djupet. Hög etik är hårdvaluta för framtidens byggföretag. Och faktiskt – så har det alltid varit för de bästa.”⁷

En avgörande komponent för ett lyckat etikarbete är att skapa forum för diskussion. För att en sådan diskussion ska kunna hållas baserad på fakta och fri från antaganden tycks det vara hög tid att ta en närmare titt på och sammanställa vad som publicerats om etiken i samhällsbyggnadssektorn under senare år, speciellt med hänseende till korruption och svartarbete. Litteraturstudien avser därför besvara följande frågor:

- Är sektorn utsatt för oetiskt handlande?
- Vilka villkor arbetar sektorn under?
- Hur påverkar det risken för oetiskt handlande?
- Vilken typ av oetiskt handlande präglar sektorn?
- Vad är motiven till det oetiska handlandet?
- Går det att urskilja särskilda riskgrupper och aktörer?
- Hur arbetar sektorn med oetiskt handlande?
- Vilka åtgärder har lyfts fram och implementerats?
- Hur har åtgärderna fungerat?

För denna studie har en litteraturgenomgång genomförts. Genomgången inkluderar för syftet relevanta utredningar, utvärderingar, myndighetskrifter, branschkrifter, akademiska artiklar, böcker och avhandlingar. Det bör noteras att studien inte gör anspråk på att vara en fullständig kunskapsöversikt. Ett urval av litteratur har gjorts för att möta ändamålet att kartlägga risker, uppfattad omfattning och orsaker till oetiskt handlande med fokus på svartarbete

och korruption inom samhällsbyggnadssektorn. Studien ska ligga till grund för vidare diskussion om arbetet med etiska frågor inom sektorn.

DEFINITION AV OETISKT HANDLANDE

I denna studie beskriver begreppet ”oetiskt handlande” en uppsättning ageranden som strider mot gällande lag, uppförandekoder eller vad som allmänt strider mot god affäretik. Framförallt handlar detta om korruption, kartellbildningar, svartarbete och annat konkurrenshämmande beteende. (För en mer utförlig definitionsdiskussion samt mätproblem, se bilaga B.)

SAMHÄLLSBYGGNADSSEKTORN – HÖGRISKOMRÅDE FÖR OETISKT HANDLANDE?

INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE

Genomgående i den internationella litteraturen pekas samhällsbyggnadssektorn ut som speciellt utsatt för korruptionsrisker och oetiskt beteende. I Transparency Internationals (TI) ”Bribe Payers Index”, som rankar 28 av världens största ekonomiers uppfattade sannolikhet att betala mutor utomlands, anses samhällsbyggnadssektorn vara den sektor som mest troligen skulle muta offentliga tjänstemän. Indexet betygsätter 19 sektorer mellan 0 och 10, där 10 poäng innebär att företag inom sektorn aldrig använder mutor och 0 poäng innebär att de alltid använder mutor. Byggsektorn som hamnade på sista plats (19:e) i undersökningen och fick 5,3 poäng, följt av tillverkningssektorn med 6,1 poäng. Andra lågpresterande sektorer i undersökningen var fastighetssektorn, juridik- och företagstjänster samt olje-, gas- och gruvindustrin. Enligt TI är de gemensamma nämnarna för dessa sektorer att de kräver höga investeringar, ofta är reglerade samt karakteriseras av hög interaktion med staten.⁸

I SVERIGE

Samhällsbyggnadssektorns korruption utmärker sig i anmälningsstatistiken

Även i svenska sammanhang anses samhällsbyggnadssektorn vara mer utsatt än andra sektorer. Brå (Brottsförebyggande Rådet) rapporterar t.ex. att bygg- och anläggningssektorn är i farozonen för både korruption, svartarbete och kartellverksamhet. Detta styrks av en rapport från Statskontoret, som visar det att genomgående i kommuner, landsting och bolag är i kontakter med samhällsbyggnadssektorn som den största andelen korruption upptäckts och anmäls.⁹ Dessutom framhålls i Bygghedskommitténs betänkande från 2002 att av de karteller som Konkurrensverket sammantaget utrett berör bortåt en tredjedel byggsektorn.¹⁰

Svartarbete har gått från acceptabelt till oacceptabelt inom sektorn

I en rapport från 2007 skrev Skatteverket att det finns statistiskt säkerställda indikationer på ökat svartarbete i Sverige, dels då fler än tidigare hade angett att de arbetade svart, och dels då acceptansen för sektorsoberoende svartarbete samtidigt ökat bland befolkningen. Enligt Skatteverkets uppskattningar förekommer svartarbete främst i byggsektorn.¹¹ Emellertid har en förändring skett sedan 2011, eftersom acceptansen för svartarbete numera är mindre än tidigare inom sektorer som arbetar med RUT och ROT.¹²

Liknande utveckling har skett hos allmänheten – mest hos egenföretagare

Skatteverket utförde under våren 2012 en s.k. medborgarundersökning – en attitydsundersökning riktad till medborgare och företag, för att undersöka allmänhetens förhållningssätt till skattesystemet, skattefusk och Skatteverkets kontroll.¹³ Undersökningen visar på en minskad acceptans (jämfört med tidigare undersökning) för svartarbete och skattefusk. En normförskjutning har skett kring det egna skattefusket (enbart 6 procent av de tillfrågade tycker att det är okej att undanhålla inkomst från beskattning (2012) mot tidigare 14 procent (2006)).

Däremot är acceptansen något högre för folk som arbetar svart än personligt skattefusk (fusk i deklARATIONEN) – även om acceptansen även här har minskat under de senaste sex åren. Sex procent anser att det är okej att jobba svart (2012). Acceptansen har minskat i alla grupper, men mest bland egenföretagare. Undersökningen visar även att omgivningens acceptans för svartarbete har minskat (27 procent 2006 mot 16 procent 2012).

Resultatet överensstämmer med vad branschorganisationen Sveriges Byggindustrier funnit i sina återkommande undersökningar av allmänheten om ”förtroendet för och inställningen till byggföretag” (1999, 2003, 2006 och 2010). I den senaste undersökningen från 2010 svarade nästan två tredjedelar (65 procent) att det är ganska eller mycket allvarligt att svartjobba, medan knappt en tredjedel (31 procent) tyckte att det inte var allvarligt.¹⁴

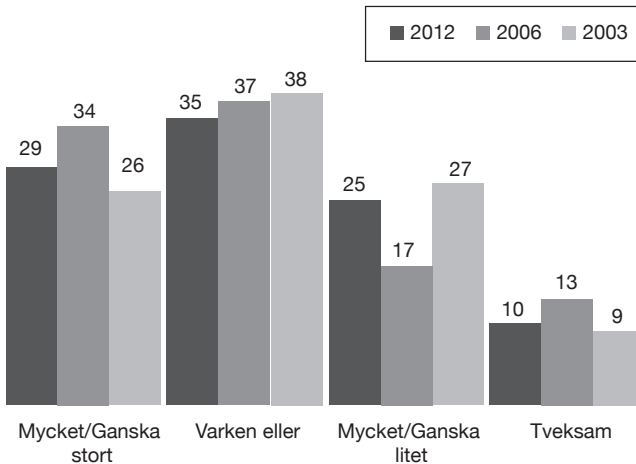
RUT och ROT har minskat förekomsten av svartarbete ...

I Skatteverkets undersökning från 2012 uppgav 22 procent av respondenterna att de känner någon som arbetat svart, jämfört med 38 procent i undersökningen från 2006 – alltså väsentligt färre. Andelen som känner någon som anlitat svart arbetskraft har nästan halverats mellan 2006 och 2012. I rapporten skriver Skatteverket att RUT- och ROT-avdragen sannolikt har bidragit till denna utveckling.¹⁵

Det bör dock noteras att svart arbetskraft främst kopplas till hushållens köp med koppling till bostadens hushållsnära tjänster – Skatteverket uppskattar att endast 10–15 procent av den totala svarta arbetskraftens inkomst är kopplat till detta, resterande är knutet till företag.

... men hos allmänheten har förtroende för branschen sjunkit

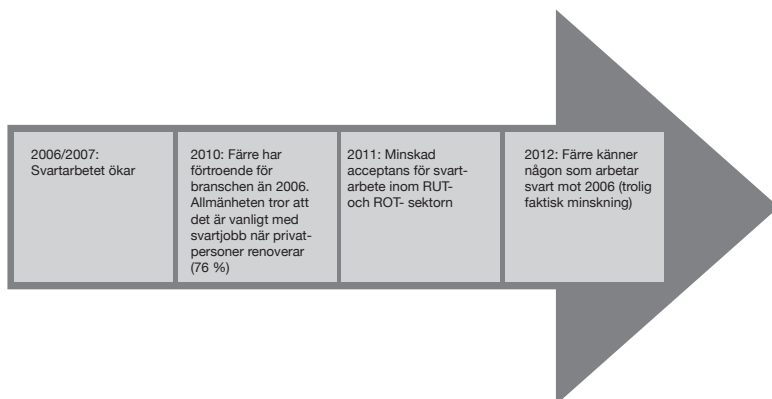
I tidigare nämnda undersökning från Sveriges Byggindustrier svarade 25 procent att deras förtroende för svensk byggindustri var ganska eller mycket litet, vilket är en ökning, det vill säga en försämring av förtroendet jämfört med mätningen 2006 då andelen var 17 procent. Emellertid är resultatet en förbättring jämfört med 2003 års undersökning då hela 27 procent uppgav att de hade ett lågt förtroende för branschen, se figur 1.



Figur 1: Vilket förtroende har du generellt för företag som bygger och renoverar hus?

Nästan hälften av de tillfrågade (47 procent) trodde att det är ganska eller mycket vanligt med svartjobb i byggbranschen vid nybyggnation av flerfamiljshus, vägar och broar. Trettiofem procent trodde att det är ganska eller mycket ovanligt.

På frågan ”Hur vanligt tror du att det är med svartjobb när privatpersoner renoverar och bygger om?” svarade hela 76 procent att de trodde att det är ganska eller mycket vanligt, bara 1 av 10 (12 procent) tror att det är mycket eller ganska ovanligt.¹⁶ I modell 1 på nästa sida beskrivs kortfattat utvecklingen av förekomst och attityder till svartarbete.



Modell 1 Utveckling av attityder till svartarbete.

Även inom sektorn anser man att oetiskt handlande förekommer

Konkurrensverket genomförde under 2005 en enkätundersökning riktad till chefer inom bygg- och anläggningssektorn. Enligt undersökningen angav närmare hälften av de svarande att det förekommer karteller i den egna sektorn¹⁷. Därtill svarade hela 64 procent av de 2515 tillfrågade cheferna i Byggchefsbarometern från 2011¹⁸ att de tror att det förekommer att leverantörer/entreprenörer/konsulter erbjuder tjänster eller produkter för att få konkurrensfördelar vid upphandlingar. Endast 15 procent ansåg att det aldrig skulle kunna hända.

SEKTORNS ARBETSVILLKOR ÖKAR RISKEN FÖR OETISKT HANDLANDE

Skälen till att samhällsbyggnadssektorn är utsatt för oetiskt handlande i form av korruption och svartarbete uppges i den svenska litteraturen (som ligger till grund för denna rapport) vara följande: en kombination av branschkultur, att arbetet är projektinriktat och att informella nätverk ofta uppkommer, konjunktürkänslighet samt att upphandlingarna ofta avser stora belopp.¹⁹ Brå skriver: ”att bygg- och anläggningssektorn är känslig för korruption har förmodligen att göra med att varje byggprojekt är unikt och leverantörerna därför ständigt måste tänka på nästa kontrakt. Kombinationen med att varje projekt ofta handlar om mycket pengar gör att det är nära att ta till otillåtna affärsmetoder.”²⁰ Pressen på att säkra nästa kontrakt och därmed trygga överlevnaden för åtminstone ett tag framöver kan alltså öppna upp för avsteg i den etiska kompassen.

I internationella sammanhang påpekar även OECD (Organisation for Co-operation and Development) att korruptionsrisken framförallt beror på sektorns nätverksbaserade arbetssätt med många olika aktiviteter och kompetenser som arbetar överlappande i projekten. Dessutom framhålls att storleken och komplexiteten inom projekten, kombinerat med krångliga och svårövergripbara kostnadskalkyler, medför möjligheter att gömma mutor genom att driva upp priser som sedan kan skyllas på andra faktorer.²¹

Sammanfattningsvis kan sägas att de av litteraturen identifierade villkor som sektorn verkar i och som är högriskområden vid oetiskt handlande är:

- Stora kontrakt genom offentliga upphandlingar och tillhörande processer
- Känslighet för konjunktursvängningar
- Arbete i projektform vilket leder till informella nätverk
- Komplexa leverantörskedjor och svåruppskattade kostnadskalkyler
- Branschkulturen

VILLKOR SOM SKAPAR RISKER

ÅRLIGA UPPHANDLINGAR VÄRDA 500–600 MILJARDER

I Sverige annonserades, enligt Konkurrensverket, sammanlagt 18 755 upphandlingar under 2010 till ett uppskattat värde av 500–600 miljarder kronor (emellertid är detta mycket svårt att mäta, dessutom skiftar omfattningen mycket från år till år).

Kommunerna stod för 42 procent av alla upphandlingar 2010, följt av bolag med 26 procent och statliga myndigheter med 20 procent. Den vanligaste tjänsten för upphandling var anläggningsarbete och byggtjänster (50 procent). Oftast används så kallat ”förenklat förfarande” – drygt sju av tio – medan ”öppet förfarande” användes vid knappt var fjärde upphandling, se tabell 1.²² Det bör noteras att förenklat förfarande inte ska blandas ihop med direktupphandling då de har olika krav (direktupphandlingar har lägre krav i upphandlingsprocessen).²³

Förfarande	Antal upphandlingar	Andel
Förenklat	13 525	72 %
Öppet	4 326	23 %
Förhandlat	440	2 %
Urvalsupphandling	310	2 %
Selektivt	136	1 %
Konkurrenspräglad dialog	8	0 %
Påskyndat förhandlat	3	0 %
Kvalificeringssystem	3	0 %
Påskyndat selektivt	2	0 %
Formgivningstävlan	2	0 %
Totalt	18 755	100 %

Källa: Visma Opic och Konkurrensverket 2012

Tabell 1 Annonserade upphandlingar under 2010, per förfarande

OFFENTLIGA UPPHANDLINGAR UPPLEVS SOM PROBLEMATISKA

Offentliga kontrakt är hett eftertraktade på marknaden eftersom upphandlarna anses trygga i sin betalningskapacitet samt att kontrakten inte sällan avser stora volymer och alltså kan säkra det vinnande företagens överlevnad för en betydande tid. Den tuffa konkurrensen om kontrakten kan leda till frestelser för såväl upphandlare som anbudsläggare. Att då detta område är extra utsatt för korruption är kanske inte förvånande.

Som tidigare nämnts har samhällsbyggnadssektorn speciella villkor som möjliggör oetiskt handlande. Detsamma gäller för offentliga upphandlingar. Riskfaktorerna för korruption i samband med upphandlingar beror enligt OECD och Kammarkollegiet på:

- Vilken sektor som tjänster ska köpas in från,
- upphandlingens och projektets tekniska och finansiella komplexitet,
- storleken på kontraktet,
- anbudsproceduren,
- huruvida det är ont om tid, samt
- rådande affärskultur.²⁴

Upphandlarna anses lägga för stor vikt vid pris

Genom införandet av LOU (Lagen om Offentlig Upphandling²⁵) har lagstiftaren försökt stimulera konkurrensen på marknaden för att se till att de offentliga medlen används på bästa sätt och samtidigt ge leverantörerna möjlighet att konkurrera på lika villkor²⁶. Emellertid tycks det inom sektorn finnas ett utbrett missnöje över reglerna kring LOU. Förutom krångliga regler framhålls att för mycket fokus ligger på pris till kvalitetens bekostnad. I PwC:s (PricewaterhouseCooper) Entreprenadbarometer från 2011²⁷ svarade 4 av 10 finanschefer inom entreprenadsektorn att prisfrågan blivit allt viktigare vid val av leverantör i offentliga upphandlingar de senaste tre åren. 3 av 10 tyckte dessutom att upphandlingarna fungerar dåligt.²⁸

Kritiken mot prisprioriteringen vid offentliga upphandlingar kan belysas med följande kommentarer från en byggchef som deltog i 2011 års Byggchefsbarometer:

”Tyvärr inbjuder det kommunala och statliga upphandlingsreglementet till att man dubbeldebiterar timpenningen då man lämnat för lågt anbud för att ta hem offerterna ... Börja med fasta priser/arbetsutförande så är vi av med problemet och konkurrensen fungerar.”

Citatet får stöd av att hela 84 procent av cheferna i Byggchefsbarometern upp-gav att leverantörer/entreprenörer/konsulter lämnar låga priser i anbud och sedan skriver fler timmar eller ”ÄTO:r” (ändrings-/tilläggsarbeten) för att få ihop projektets ekonomi. Dessutom uppgav närmare 1 av 10 att de tror att detta är väldigt vanligt.²⁹

Föreningen IQ Samhällsbyggnad är av liknande åsikt och skriver i en pro-
position att: ”Många offentliga upphandlingar anger i förfrågningsunderlaget
att de lägger stor vikt vid innovativa lösningar, rätt organisation i projektet,
grönt byggande, säkerhet, LCC (Life Cycle Cost), hållbart byggande. För-
frågningsunderlaget är dock ofta detaljstyrt och ger ytterst få frihetsgrader att
föreslå sätt att lösa uppdraget. Det upplevs från leverantörssidan som att det
enda verkliga utvärderingskriteriet är lägsta pris. Vid sådana upphandlingar är
punkterna ovan enbart fördyrande. De entreprenörer som gör minsta möjliga
premieras eftersom deras overhead blir ett minimum.”³⁰

Enligt Konkurrensverket var ”ekonomiskt mest fördelaktiga anbud” den vanli-
gaste bedömningsgrunden vid offentliga upphandlingar 2010 och tillämpades
i hälften av alla upphandlingarna (vilket är ett medelvärde av alla upphand-
lingar och gäller inte specifikt för samhällsbyggnadssektorn). Ekonomiskt
mest fördelaktiga anbud betyder bland annat upphandlingar där man värderat
anbudens kvalitet eller vägt samman pris och kvalitet. Vid tilldelningsgrunden
lågsta pris rankas anbuderna enbart efter pris, vilket användes i en tredjedel av
upphandlingarna. Konkurrensverket poängterar i rapporten att det att anbuderna
rankas efter pris inte hindrar att myndigheten ställer hårda krav på kvalitet i
förfrågningsunderlaget, se tabell 2.3.1

Tilldelningskriterium	Antal upphandlingar	Andel
Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud	9 273	49 %
Lågsta pris	6 129	33 %
Ej registrerat	3 353	18 %
Totalt	18 755	100 %

Källa: Visma Opic och Konkurrensverket 2012

Tabell 2 Annonserade upphandlingar under 2010, per tilldelningskriterium

Trots regelverk upplevs att konkurrenshämmande faktorer förekommer

I PwC:s undersökning ansåg 3 av 10 chefer att det förekommer konkurrens-
hämmande faktorer vid upphandlingar framförallt genom informationsläck-
age, svägerpolitik och kartellbildning. I Byggchefsbarometern beskriver en
byggchef hur reglerna i LOU inte alltid följs:

”Min uppfattning är att upphandlingar inte alltid går rätt till. Det förekommer både inom privata och offentliga sektorn. Det som uppdragats i Göteborg är bara toppen på ett isberg. Offentliga sektorn borde föregå med gott exempel t.ex. vid ramavtal, de borde räkna baklänges om snittlönen i sektorn är 160kr/h så kan ett företag omöjligt debitera 285kr/h den ekvationen går inte ihop. Antingen jobbar man svart eller så skriver man mer tid än vad som går åt. LOU blir då ett skämt!”

I Transparency International Sveriges (TI Sveriges) studie om svenska samhällsinstitutioners motståndskraft mot korruption fick den offentliga sektorn det totalt lägsta betyget av alla undersökta institutioner. Trots att resurstillgången bedömdes som god och både det formella och det reella oberoendet värderades som starkt, fick styrningen kritik eftersom offentlighetsprincipens räckvidd har försvagats i och med att statliga bolag inte behöver följa denna. Därmed blir det svårt för exempelvis media att kontrollera om upphandlingar går rätt till. Dessutom gäller inom statliga bolag heller inte meddelarskyddet som är ett skydd för de som slår larm om oegentligheter.³²

TI Sverige rapporterar om kommunalt domstolstrots vid offentliga upphandlingar

TI Sverige rapporterar att det inte är ovanligt med kommunalt domstolstrots i samband med upphandlingsförfaranden, där alltså kommunerna går emot domstolens beslut att upphäva felaktiga upphandlingskontrakt.³³ De skriver vidare att ”i den svenska kommunallagen har man inte alls reflekterat kring problematiken med att det förekommer att kommunala beslut strider mot den nationella lagstiftningen. I den svenska kommunallagen står det i stället att verksamheten ska bedrivas enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige beslutar. Att det inte föreskrivs att hänsyn ska tas till nationell lagstiftning gör att det i stället kan betraktas som en bonus om beslutet stämmer överens med nationell lagstiftning. Denna paragraf har ofta använts av revisorer för att försvara att kommunens verksamhet inte alltid lever upp till de krav som lagstiftaren ställer.”³⁴

Kommunala och statliga bolag har en diffus roll

Ytterligare problem som lyfts fram vid offentliga upphandlingar är att regelverket gäller för den offentliga sektorn, men huruvida kommunala och statliga bolag ska uppfattas som tillhörande näringslivet eller offentliga sektorn kan vara svårtolkat. Inom korruptionsforskningen uttrycks ofta att New Public Management reformer (NPM) som är den organisationsförändring av offentlig verksamhet som varit speciellt utbredd inom svenska kommuner genom t.ex.

bolagisering, skapat en ”tystare” förvaltning. När aktörerna inte riktigt vet om de förväntas agera som privata eller offentliga tjänstemän skapar det oklarheter i vilka regler som ska följas och vad som är att uppfatta som etiskt eller oetiskt.³⁵ Denna problematik låg till grund för de välkända korruptionsskandaler som drabbade Göteborg där kommunalfullmäktige beslutade att de kommunala bolagen inte skulle behöva följa LOU då de ville förstärka konkurrensen mellan kommunala och privata aktörer. Beslutet i sig kan inte påstås vara orsaken till korruptionshärvan, men att ge tjänstemännen ”fria händer” att förvalta de offentliga tillgångarna kan inte heller uppfattas som ansvarsfullt. Problemet här är således inte lagstiftningen i sig utan den oklara roll som kommunala och statliga bolag har. I den så kallade ”Göteborgshärvan” valde kommunen alltså att bortse från de säkerhetssystem som lagen ämnar tillgodose.³⁶

Direktupphandlingar och ramavtal är högriskområden

Inom upphandlingsförfarandet anses de så kallade direktupphandlingarna³⁷ vara mest i riskzonen för korruption. Dessa får bland annat genomföras om värdet på kontraktet understiger cirka 287 000 kr (dvs. 15 procent av tröskelvärdet, summan varierar från år till år). Skälen till att detta område inom litteraturen uppfattas som särskilt riskutsatt är avsaknaden av specifika formkrav vid upphandlingen, som t.ex. annonsering och konkurrensutsättning. I Konkurrensverkets anförande om upphandlingsproblem i samhällsbyggnadssektorn för 2011 sägs följande:

*”Otillåtna direktupphandlingar förefaller vara vanligare än vad vi på Konkurrensverket kunde förutse. Sedan den skärpta lagen trädde i kraft för ett år sedan har vi hittat omkring 400 fall av misstänkt otillåten direktupphandling ... En av de upphandlingar vi tittade närmare på rörde tilläggsbeställning utöver det som omfattades av den ursprungliga upphandlingen. I vissa fall är det möjligt att göra kompletterande beställningar utan att göra ny upphandling, till exempel oförutsedda händelser som är nödvändiga att åtgärda. Även här är det dock viktigt att inte tänja på undantaget. Går man för långt hamnar man lätt i en otillåten direktupphandling.”*³⁸

Ytterligare skäl som anges för att direktupphandlingar är riskabla är att de inte sällan handläggs av personal utan specifik upphandlingskompetens eftersom de anses mindre komplicerade. Även ramavtal hanteras på sådant sätt och utpekas även de som högriskutsatta³⁹. Kammarkollegiet skriver att ”om otillbörlig hänsyn tas i en direktupphandling riskerar detta att påverka kommande upphandlingar. En kontakt är etablerad och parterna vill kanske fortsätta kontraktsförhållandet utan att andra leverantörer ska ges möjlighet att konkurrera.”⁴⁰

Olika steg i processen ger upphov till korruptionsrisker

Enligt Kammarkollegiet är även de olika stegen inom upphandlingsprocessen riskabla i korruptionssammanhang. Under planeringsfasen och utvecklandet av behovsanalysen kan exempelvis leverantören och upphandlaren utan större bekymmer träffas, eftersom det emellanåt är önskvärt för att säkerställa att förfrågningsunderlaget blir korrekt. Men det öppnar även upp för utbyte av information eller ett anpassande av förfrågningsunderlaget för att passa en specifik leverantör.⁴¹ Enligt EG-domstolens rättspraxis bör emellertid den upphandlande myndigheten i sådana fall låta leverantören avgöra huruvida denne vill delta i upphandlingen eller verka som konsult under förfrågningsunderlaget.⁴² Med andra ord bör inte en leverantör som samarbetat vid planeringsfasen få medverka i upphandlingen.

ARBETE I PROJEKTFORM LEDER TILL INFORMELLA NÄTVERK SOM KAN MISSBRUKAS

Att arbeta i projektform är ett arbetsvillkor som karakteriserar sektorn. Utgångspunkten är enkel: Uppdraget innebär att reparera eller konstruera ett objekt, och när uppdraget är genomfört går man vidare till nästa uppdrag. Uppdragen upplevs ofta som unika eller har åtminstone unika drag vilket försvårar standardiserade lösningar. Därför blir det svårt att göra exakta beräkningar av tidsåtgång, hur mycket arbetskraft som behövs eller hur stor kostnaden kommer att bli.⁴³ Projektformen innebär också att många informella kontakter knyts, då rörelsen mellan olika projekt skapar tillfällen till nya relationer. Dessutom innebär arbetet inte sällan att oförutsedda händelser skapar ett behov av ”på platsen-lösningar”. De informella kontakterna kan då vara outhärliga. I och med att dessa informella relationer och lösningar blivit en del av arbetsvillkoren, ett handlingssätt som blivit så vanligt att det inte ifrågasätts, skapas även utrymme för oseriösa aktörer att utnyttja svagheter med arbetsformen. Brå menar exempelvis att de informella relationerna gör att många branschaktörer vet vart man kan vända sig om man är i behov av ”en tjänst”, oavsett om den är legal eller illegal.⁴⁴

Den komplexa leverantörskedjan är svår att övervaka

Sektorn karakteriseras förutom av arbete i projektform även av en komplex kedja av utförare. Strukturen innebär att det blir svårt för byggherren att ha en överblick av vad som sker i alla led. En byggherre beskriver hur svårigheten med kontroll kan leda till att svartarbete inte upptäcks:

"... – Det visade sig att en av våra underentreprenörer hade hyrt in personal från ett tredje företag utan att meddela oss. Det företaget visade sig ha ett tjugotal anställda men betalade bara arbetsgivaravgifter för tre personer. Företaget jag hade köpt tjänsten av trodde det var ok, då det fanns kollektivavtal, F-skattebevis och försäkringar. Det här är vanligt och i stort sett omöjligt att upptäcka om man inte åker ut på plats."⁴⁵

Byggbranschen i samverkan (BBIS) poängterar vikten av att lagstiftningen kompletteras för att försvåra ekonomisk brottslighet och för att stärka den sunda konkurrensen. BBIS menar att effektiva verktyg för att råda bot på detta skulle kunna vara att införa en lag om Individuell skattedeclaration (Iskd) samt en lag om närvaroliggare för byggbranschen. Dessa båda lagar skulle kunna utgå från ID06 som fungerar väl för detta ändamål.⁴⁶

Dessutom innebär den komplexa leverantörskedjan att det blir svårt att göra träffsäkra kostnadskalkyler vilket försvårar för upphandlaren att avgöra om den föreslagna budgeten är trovärdig eller inte.

KONJEKTURSSVÄNGNINGAR ÄR EN BIDRAGANDE FAKTOR TILL SVART ARBETSKRAFT

Samhällsbyggnadssektorn i Sverige har de senaste årtiondena stått för mellan 10 och 15 procent av landets BNP. Sektorns betydelse för samhällsekonomin är således betydande. Den är även känslig för konjunkturförändringar då realinkomster är tätt förknippade med viljan eller möjligheten att anlita byggnadstjänster. Vid lågkonjunktur är efterfrågan låg och vid högkonjunktur blir den lätt överhettad.⁴⁷ En sådan verklighet innebär svårigheter för företagen att hantera sin bemanning. Brå skriver: "i och med den ständigt varierande efterfrågan är det svårt att ha "lagom" många anställda i ett byggföretag. Svart arbete blir i lågkonjunktur ett sätt att hålla personalkostnaderna nere, samtidigt som det i högkonjunktur kan användas vid akut bemanningsbrist. Balansen mellan tillräckligt många och tillräckligt få anställda är ofta svår att hålla."⁴⁸ Företagen har inte råd att missa en större upphandling för att de inte har hunnit anställa tillräckligt många personer, och att anställa någon svart blir då en lösning. Dessutom är det svårt att uppskatta tidsåtgången och därmed arbetskraftsbehov inom projekten, vilket ytterligare medverkar till att det kan upplevas som en lösning att anställa personal svart för att inte hamna efter.

Även internationaliseringen upplevs till viss del som problematisk. Föreningen IQ Samhällsbyggnad skriver i en proposition till Socialdepartementet att "en ny trend är att utländska underentreprenörer engageras i entreprenadform istället för att hyra in utländsk arbetskraft via bemanningsföretag". Föreningen

anser att detta sänker arbetskraftskostnaderna dramatiskt, och dessutom påpekas att sänkta arbetskraftskostnader oftast är det starkaste vapnet i kampen om projekten. Föreningen menar att en sådan trend inte gynnar innovationsförmågan utan i stället gör att fokus riktas mot enkla och traditionella lösningar. De avslutar med: ”I de fall vi bygger med eget ansvar för drift väljer vi andra lösningar än de en offentlig upphandlare väljer eftersom vi har andra, mer långsiktiga utvärderingsgrunder.”⁴⁹

BRANSCHKULTUREN BIDRAR TILL OETISKT HANDLANDE

Avsaknad av interna regelverk skapar informella affärsuppgörelser

I genomgången av myndighetsforskning i ämnet är det framförallt Brå som lagt speciellt fokus på sektorns kultur. I Brås materiel har samtliga av de som misstänkts för mutbrott förklarat beteendet som en del av företagets eller byggsektorns kultur. De skriver bland annat att: ”en högt uppsatt chef, som för första gången konfronterades med byggbranschen, beskriver att det saknades grundläggande regelverk, att personerna i branschen var starkt emot att bli kontrollerade av ledningen, och att det mesta sköttes informellt och hellre genom att skaka hand än att skriva kontrakt.”⁵⁰ Brå menar att detta är exempel på kulturella förhållanden som skapar förutsättningar för korruption.

Idealet: lojalitet och tystnad

Vidare menar Brå i rapporten ”Fina fasader och fixade fakturor” att bransch-kulturen präglas av ideal om lojalitet och tystnad, där kamratskap är viktigt och det anses fel att ”tjalla”.⁵¹ Att lita på varandra är viktigt inom branschen, inte minst då vissa arbetsuppgifter kan vara farliga om inte tillräckligt med skyddsåtgärder satts in. Enligt Arbetsmiljöverket har inte mindre än 68 dödso-lyckor inom branschen rapporterats mellan 2006 och 2010 och arbetsskador är vanliga.⁵² Normsystemet av lojalitet och tystnad riskerar att leda till att de som fallit offer för eller bevitnat oetiskt handlande kan dra sig för att anmäla brott, eftersom de riskerar att uppfattas som tjallare.⁵³ Konsekvenserna av tystnaden blir då att oetiskt handlande som t.ex. korruption, svartarbete eller slarv med säkerhet sätter både arbetare och brukare i fara.

Viljan finns – men mindre företag halkar efter

I en utvärdering om samhällsbyggnadssektorns värderingar från 2002 fann Bygghögskolekommittén att det finns en stor potential att arbeta med etikfrågor inom sektorn eftersom majoriteten av de anställda tycker att sådana frågor är väldigt viktiga. Resultatet från 2011 års Bygghögskolebarometer styrker detta ytterligare, då hela 98 procent av de tillfrågade bygghögskolecheferna svarat att det är

rätt att företagsledningen vidtar åtgärder om någon av de anställda inte agerar korrekt.⁵⁴

Samtidigt visar Byggchefsbarometer att det råder en stor skillnad mellan hur företagen arbetar med dessa frågor. Nästan alla företag med fler än 200 anställda har etiska riktlinjer som personalen förväntas följa och hela 85 procent av cheferna på dessa företag tycker att reglerna följs väl. Men på de mindre företagen är det bara hälften som har riktlinjer som följs. Dessutom uppgav 1 av 6 av de mindre företagen att de varken hade riktlinjer eller saknade dem.

Riskanalyser genomförs inte i stora och medelstora företag

I PwC:s Entreprenadbarometer, där finanschefer i svenska bygg- och anläggningsbolag med fler än 100 anställda intervjuats, sa 2 av 3 att de inte genomför riskanalyser kring korruption eller andra oegentligheter, och knappt hälften har klara etiska regler och policys utarbetade kring sådana frågor. Dessutom svarade 22 procent att de överhuvudtaget inte ser några sådana risker i sin verksamhet.⁵⁵

Yngre inom sektorn har mindre acceptans för korruption

Enligt en omfattande undersökning om Svenska folkets uppfattning av korruption fann forskarna en klart högre acceptans för alla former av korrupt beteende bland yngre än bland äldre personer.⁵⁶ Men samhällsbyggnadssektorn tycks ha utvecklats i motsatt riktning. Stora förbättringar har skett de senaste trettio åren, vilket en intervjuperson i Brå:s material uttrycker så här:

”Byggbolagen blir alltid anklagade för dessa saker. Men jag skulle säga att vissa bolag gör väldigt mycket för att komma till rätta med problemen ... de säger rakt ut att de inte vill ha med den här typen av verksamhet att göra.”⁵⁷

Detta får stöd i enkätmaterialen från Byggbarometern (2011):

”Vi har ofta oförtjänt dålig publicitet men vi har också många problem vi behöver rätta till, men inte skiljer vi oss väsentligt från andra branscher. Och oegentligheter av ekonomisk art (mutor, bjudresor etc.) förekommer betydligt mindre idag än på 1980-talet, det är min övertygelse.”

Inställningen till korruption uppfattas av somliga som en generationsfråga:

”I övrigt upplever jag oärlighet och den bild media ger utav mutor med mera vara mer vanligt bland äldre ... Min generation av byggare har sedan

utbildningstiden blivit inpräntade att detta är stöld från företaget och jag tror att det är relativt ovanligt i denna generation. Tyvärr uppmuntras vi ofta utav den äldre generationen att belöna oss på det sätt man alltid gjort då arbetet kan vara relativt slitigt.”

Ledningen avgörande för lyckat etikarbete

Många studier framhåller vikten av engagemang från ledningsnivån för att ett aktivt arbete med etikfrågor ska kunna befästas inom företag. Det är viktigt att normer och värderingar görs tydliga från toppen för att sedan sippra ned i organisationen. Enligt TI:s ”Bribe Payers Index Report” stöds förhållandet mellan näringslivets integritet och utländska mutor av empiriska bevis. Bedömningen av etiskt beteende av företag från ett visst land korrelerar starkt med synen på utländska mutor från det landet. Företag från länder där företagsetik ses som starkt befäst uppfattas vara mindre benägna att engagera sig i utländska mutor. Dessutom menar TI att detta att bedriva affärsverksamhet inom omfattande etiska ramar inte bara är viktigt för att förhindra mutor och andra otillåtna affärsmetoder; det är också bra för affärerna: ”Till exempel visar EU:s Business Survey att två tredjedelar av de tillfrågade höll med om att ett företags goda rykte för sitt etiska beteende leder till kommersiella fördelar.”⁵⁸

Att nästan alla svenska byggnadschefer är positiva till att företagsledningen sanktionerar oetiskt beteende visar på en vilja att hålla rent i eget hus och att man tar ansvar för dessa frågor. Men mot bakgrund av sektorns höga utsatthet för bland annat korruptionsrisker, vilket har framgått i denna rapport, kan resultatet att 2 av 10 finanschefer uppfattar sig som immuna mot dessa risker uppfattas som oroväckande och kanske lite naivt. PwC skriver att ett företag som inte har förberett sig med uppförandekoder, riskanalyser och uppföljning- ar kan plötsligt finna sig i en väldigt svårhanterlig situation.⁵⁹

SVÅRT FÖR "VISSLARE" ATT ANMÄLA OEGENTLIGHETER

All kriminalitet är naturligtvis ljusskygg, men korruption är särskilt svårt att upptäcka. Anledningarna till att just denna typ av kriminalitet eller oetiskt beteende är så svårupptäckt ligger i dess natur. För det första krävs det åtminstone två personer för att exempelvis en muta ska kunna överräckas, mottas och sedan påverka ett beteende eller beslut. Offren för korruptionen, framförallt konkurrerande företag och allmänheten, är normalt distanserade från de korrupta och vet oftast ingenting om vad som pågår. Dessutom är korrupta aktörer inom samhällsbyggnadssektorn inte sällan chefer, med insikt i det interna kontrollsystemet och med ett förtroendekapital inom organisationen eller företaget.

BEHOVET AV VISSLARE ÄR STORT

Behovet av att personer med insikt i oegentligheter tar bladet från munnen är därför helt ovärderligt för bekämpningen av korruption och annat oetiskt handlande. EU:s interna bedrägeribekämpningsinstitution OLAF rapporterade 2004 att interna informanter var deras viktigaste källa.⁶⁰ I ett anförande från Konkurrensverket lyfts en s.k. "visslare" fram: "... ett sådant exempel är glasmästaren i Sundsvall som vände sig till oss på Konkurrensverket och påtalade att alla hans leverantörer av glas hade höjt sina priser samtidigt, och lika mycket. Det ledde i sin tur till att EU-kommissionen startade en utredning som ledde till att en internationell kartell mellan flera glasföretag avslöjades och fälldes. Det visar att ett enda tips kan göra stor skillnad."⁶¹ Även avslöjandena om Göteborgshärvan och asfaltskartellen kom till stånd efter tips från visslare.

Rädsla för att förlora jobbet vid kritik

Huruvida en visslare stämplas som hjälte eller förrädare, feg eller modig, beror på den specifika situationen och de normer som blivit en levande del av kulturen.⁶² Därför är det inte enkelt att anmäla oegentligheter. Den som har en sådan insyn är inte sällan vän, eller på något sätt förtrolig med den/de korrupta. Dessutom säger forskningen att visslare ofta blir väldigt dåligt behandlade.⁶³

Lägger man dessutom till samhällsbyggnadssektorns värderingar om lojalitet och tystnad, som redogjorts i tidigare avsnitt, krympermöjligheterna för visslande markant.

Att frågan är högst relevant för svenska samhällsbyggnadssektorn framkom i byggchefsbarometern (2011), där 9 procent svarar att de någon gång varit rädda för att förlora sitt jobb för att de uppmärksammat missförhållanden eller beteenden som de inte ansåg vara okej. Därtill svarade 15 procent att de arbetat på en arbetsplats där någon fått gå på grund av att de varit öppet kritiska mot någon oegentlighet. Från kommentarsfälten fanns följande utsagor:

"Har själv fått gå efter att ha lyft upp rena felaktigheter i ledningsgruppen flera gånger."

"Är själv mellanchef på mindre privatägt företag, och blir mycket ofta anklagad för att vara gnällig och svår att samarbeta med när jag påpekar brister och föreslår förbättringsåtgärder. Detta har lett till att jag söker mig till beställarledet istället, där jag kan påverka entreprenörernas agerande (man vet ju hur det går till ...) Etik, moral och likvärdig konkurrens måste bli nyckelbegrepp inom sektorn!"

Visslaren hamnar i kläm mellan lojalitetsskyldighet och yttrandefrihet

I svenska sammanhang är anställda inom den offentliga sektorn skyddade av det så kallade meddelarskyddet⁶⁴, i vilket det klargörs att en offentlig arbetsgivare är skyldig att respektera anställdas frihet att meddela upplysningar. För anställda inom privat sektor gäller i stället kritikrätten eller yttrandefrihetsrätten, som då får ställas mot den lojalitetsskyldighet de har mot sin arbetsgivare. Inte sällan anses lojalitetsskyldigheten gå vinnande ur kampen. Men TI Sverige problematiserar inställningen och skriver:

*"Det kan inte med nödvändighet förutsättas att tystnad och blind lydnad är det samma som lojalitet. En vaken anställd med ett sunt kritiskt förhållningssätt och som säger ifrån då denne upplever att saker inte står rätt till kan vara en tillgång för en arbetsgivare."*⁶⁵

Mot bakgrund av sådana resonemang har flera företag inrättat visslarfunktioner på arbetsplatserna. Ett exempel på en sådan visslarfunktion är anonyma telefonlinjer, s.k. hotlines.

BILLIGA UPPHANDLINGAR TUMMAR PÅ KVALITETEN – EN JÄMFÖRELSE MELLAN SAMHÄLLSBYGGNADS- SEKTORN OCH VÅRDSEKTORN

En sektor som likt samhällsbyggnadssektorn till mångt och mycket är beroende av offentliga medel och upphandlingar är vårdsektorn. Enligt en rapport från Riksrevisionen har Thorsten Cars, f.d. lagman i Svea hovrätt, sammanställt 150 rättsfall om mutbrott i Sverige 1979 -1996.⁶⁶ Enligt Cars verkade i hela 126 av de 150 fallen åtminstone en part i offentlig förvaltning, samhällsbyggnadssektorn var den vanligaste sektorn i materialet med 30 anmälningar, följt av vårdsektorn med 23 anmälningar, se tabell 3.67

Sektorer	Staten	Landsting	Kommuner	Summa
Byggbranschen	3	-	27	30
Trafiköverträdelser	7	-	-	7
Upphandling, entrep.	6	-	5	11
Licenser o tillstånd	4	-	-	4
Gränskontroll, polis	5	-	-	5
Resor, transporter	3	-	7	10
Vårdsektorn	-	-	23	23
Företagsetableringar	-	-	3	3
Övriga	16	8	9	33
Summa	44	8	74	126

Tabell 3 Rättsfall om mutor och bestickning i Sverige 1979 till 1996

Även i ett globalt perspektiv anses ofta vårdsektorn om inte toppa, så väl ligga högt i korruptionssammanhang. I tidigare nämnda Bribe Payers Index från TI hamnar vårdsektorn på en 13:e plats med 6,6 poäng, vilket innebär att de befinner sig på den nedre tredjedelen i listan.⁶⁸

I Sverige har oetiskt handlande, främst inom vård- och samhällsbyggnadssektorn, fått stor uppmärksamhet i media. Om det inom byggnadssektorn handlat om Göteborgshärvan, nationalarenan eller asfaltkartellen, så har det inom vårdsektorn handlat om vårdskandaler inom äldreården, främst hos privata företag. Sambandet tycks vara klart – det är i jakten på de offentliga upphandlingarna som otillåtna eller oetiska metoder tas till. I vårdsektorn, liksom i samhällsbyggnadsbranschen, tycks det framförallt ske genom att man vinner upphandlingar med ett lågt pris. Den billiga upphandlingen till trots måste sedan leverantören generera vinst, vilket ofrånkomligt är drivkraften och idén bakom hela verksamheten. Här visar sig skillnaden mellan sektorerna: Inom vårdsektorn går det inte att ”safta räkningen” genom exempelvis tilläggsarbeten, utan ”lagd budget ligger”. Då återstår att dra ned på kvaliteten genom att exempelvis hålla bemanningen låg för att hålla nere kostnaderna. Oberoende av tillvägagångssätt eller sektorer så är de långtgående konsekvenserna vid ”för billiga” upphandlingar desamma – kvaliteten blir lidande.

RISKAKTÖRER, HANDLINGAR OCH MOTIV

MELLANCHEFER, PROJEKTLEDARE OCH TEKNISKA KONSULTTJÄNSTER ÄR RISKAKTÖRER

I Statskontorets undersökning framhölls att samhällsbyggnadssektorn utmärker sig gentemot andra sektorer med att ta direkt kontakt med ansvariga chefer inom kommun och landsting. Dessa chefer är också i högre grad anmälda för korruption än inom andra sektorer.⁶⁹ Resultatet backas upp av Ernst & Youngs undersökning, i vilken mellanchefer framhölls som mest troliga att vara inblandade i korruption. I samma undersökning beskrivs den genomsnittliga riskaktören som:

- en medelålders välutbildad man
- mellanchefer eller arbetar inom ekonomifunktionen
- har varit anställd en längre tid
- är tidigare ostraffad
- slutar inte med beteendet förrän han blir upptäckt⁷⁰

Att det är personer på chefsnivå som utpekats är föga förvånande eftersom de har ansvar för exempelvis inköp och attesträtt. Men även om det inte är förvånande är det ett stort problem, eftersom de i sin chefsroll har större möjligheter att värdera de interna kontrollsystemen samt har ett förtroendekapital från ledningen. De blir därmed svårare att upptäcka än andra inom organisationen. För korruptionsbrott inom samhällsbyggnadssektorn pekas speciellt tekniska konsulttjänster ut som utsatta. Att just denna verksamhet skulle vara en större riskfaktor än vanlig entreprenad förklaras av Brå med svårigheten att göra en bra utvärdering av tekniska konsulter, vilket ökar utrymmet på vilka grunder anbud utvärderas och väljs.⁷¹ Annars är även projektledaren en möjlig riskaktör då denne ofta ansvarar för inköp och således kan manipulera tilläggsarbeten, tidsåtgång och materialkostnader.⁷²

RESOR, ÖVERFAKTURERING OCH GÅVOR – EXEMPEL PÅ OTILLÅTEN PÅVERKAN

I Statskontorets och Brås anmälningssstatistik är resor i form av nöjes- eller konferensresor den vanligaste mutan från företag inom samhällsbyggnadssektorn. I övrigt tycks underpriser eller gåvor av varor och tjänster vara vanligt förekommande. Dessa är dock av mycket varierande värdegrad: från en whiskyflaska till mark eller hela fastigheter.⁷³ Extrema mutor förekommer, t.ex. beskrivs i en Brå-rapport hur en person i beställarposition mottog en ersättning på 10 000 kronor per månad från ett byggföretag⁷⁴. I övrigt är renoverings- eller byggtjänster i tjänstemäns bostäder också en vanligt förekommande muta. Dessa ges antingen som en kostnadsfri tjänst eller genom en överfakturering av kommuner, landsting eller kommunala bolag för andra utförda arbeten. Därremot anmäls tjänstemän sällan för att ha mottagit varor eller för att ha ingått i en vänskapskorruption.⁷⁵

EKONOMISK VINNING OCH VÄNSKAPSFÖRHÅLLANDEN – MOTIV BAKOM KORRUPT BETEENDE

En fjärdedel av mutorna har, enligt Brå, lämnats för att få mottagaren att antingen agera eller underlåta att agera i en situation som är till fördel för mutgivaren. Lika vanligt är att mutor ges som gåvor och belöningar med syfte att upprätthålla en strategisk och god relation. Kammarkollegiet menar att avsikterna bakom mutbrott i grunden kan vara ”goda”. Som exempel uppges att en leverantör kan försöka rädda företaget från konkurs, eller undvika att någon av personalen måste gå på grund av arbetsbrist. Andra motiv är att den upphandlande myndigheten vill behålla leverantören. Det upplevs tryggt med den gamla leverantören och en vänskap kan ha byggts upp. Det förekommer även att upphandlingen sker av lokalpatriotiska motiv: En politiker kanske strävar efter att upphandla tjänster av de lokala företagen för att gynna det lokala näringslivet. Även om sådant beteende inte nödvändigtvis innefattar mutor kan det innebära ett förtroendeskadligt beteende.⁷⁶

NEUTRALISERINGAR ANVÄNDS FÖR ATT FÖRSVARA DE OETISKA HANDLINGARNA

I den kriminologiska forskningen har man länge försökt förstå varför människor väljer att begå brott eller oetiska handlingar. Ett sätt att förklara varför annars laglydande människor väljer ett sådant beteende är genom att analysera deras ursäkter, det vill säga deras ”neutraliseringar”. Neutraliseringarna brukar delas upp enligt: Förnekande av ansvar, Förnekande av skada, Förnekande av offer, Fördömande av dem som fördömer, Åberopande av högre lojaliteter.

Dessutom särskiljs ibland neutraliseringar vid ekonomisk brottslighet, och ser då ut på följande vis:⁷⁷

- ”Brottet är nödvändigt för att nå ett visst mål.”
- ”Alla andra gör det.”
- ”Jag är faktiskt värd det här.”

I Brå-rapporten Fina Fasader med Fixade Fakturor beskrivs vanliga neutraliseringar inom byggbranschen som:⁷⁸

”Jag använde kanske svart arbetskraft – men jag hade inget val, jag skulle inte ha hunnit klart annars.” (relaterat till projektform)

”Jag kanske jobbar svart – men det är viktigare att hjälpa en vän i knipa än att betala skatt.” (relaterat till informella nätverk och lojalitet)

”Jag kanske jobbar svart – men jag gör i alla fall ett bra jobb.” (relaterat till branschkultur)

”Jag kanske använder svart arbetskraft, men jag betalar i alla fall mina fakturor – det gör inte de stora företagen!” (relaterat till relationen mellan stora och små företag)

NYA SAMARBETSFORMER – MÖJLIGHETER ELLER RISKER?

DILEMMAT KRING SAMVERKAN – EXEMPLET PARTNERING

Byggnadssektorn har under 2000-talet förändrat sitt arbetssätt. Fler och fler aktörer har börjat arbeta med strategiskt partnerskap, s.k. ”partnering” inom vilket byggherrar och byggnadsentreprenörer samverkar för att skapa ett effektivare projekt.⁷⁹ Styrkan i dessa partnerskap är många och viktiga, speciellt eftersom sektorn ofta får kritik för att inte vara förändringsbenägen eller innovativ. Det har inte varit helt enkelt att initiera sådana nya arbetsformer, inte minst med tanke på kartellbildningar som svårtat ned konceptet om gränsöverskridande samverkan. Rhodin skriver att ”Ett annat hinder som ligger nära till hands är föreställningen om vad partnering är och innebär. Ordet partnering kan, använt i svenskan, möjligen uppfattas som något som inte helt underordnas en regelrätt konkurrens på en öppen marknad.”⁸⁰ I en rapport för Sveriges Byggindustrier resonerar Ingemansson på ett liknande sätt: ”Även om resultaten visar att två viktiga hinder för förnyelse är bristen på resurser samt stark fokus på priskonkurrens, så framstår också bristen på samverkan som ett allvarligt hinder för förnyelse. Ett speciellt problem kopplat till förnyelse genom samarbete är att ordet samverkan blivit ett fult ord i sektorn till följd av flera fall av kartellbildningar. Konsekvenserna av otillräcklig samverkan kan dock vara långtgående. Den typ av interaktionsmönster som samhällsbyggnadssektorn generellt uppvisar, dvs. tillfällig samverkan under enskilda projekt samt blygsamma kopplingar mellan projekten, får konsekvenser för kunskapsutvecklingen inom sektorn. Den temporära karaktären av samverkansformerna mellan de olika aktörerna gör att få av de nya lösningar som uppkommer får någon mer bestående inverkan på de enskilda aktörernas agerande i framtida projekt.”⁸¹ Ett dilemma uppstår alltså då sektorn behöver skapa nya samarbetsformer men där oseriösa företags oetiska handlande skapat en rädsla för att all form av samarbete uppfattas som otillbörlig samverkan.

OMFATTANDE ÅTGÄRDSPLAN

SPECIFIKT ÅTGÄRDSPROGRAM FÖR ATT HANTERA SVARTARBETE

Problemet med svart arbetskraft har fått mycket uppmärksamhet av sektorn. Som svar har Byggbranschen i samverkan (BBIS, www.byggbranschenisamverkan.se), bestående av byggarbetsgivarna och byggfacken, utvecklat ett åtgärdsprogram.⁸² I detta medverkar även Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. I programmet förs följande förslag till åtgärder fram.⁸³

- Inför legitimationsplikt och närvaroredovisning på byggarbetsplatserna (ID06⁸⁴)
- Ställ krav i kontraktshandlingarna på närvaroredovisning
- Låt Skatteverket göra oanmälda arbetsplatsbesök
- Inför ett höjt och permanent ROT-avdrag
- Gör företags skattestatus tillgänglig elektroniskt för privata aktörer
- Utveckla Skatteverkets informationsverksamhet
- Specificera skattebetalningar på individnivå
- Försvåra möjligheterna att missbruka olika välfärdssystem
- Inför omvänd skattskyldighet för moms (infört!)
- Löpande kontroll av företag med F-skatt
- Vidta åtgärder mot ”målvakter” i fåmansföretag
- Krav på skriftlighet vid uthyrning av arbetskraft.
- Kommunicera etiska regler/förhållningssätt
- Opinionsbilda brett mot svartarbete

I dagsläget har tre av åtgärderna införts: legitimationsplikt och närvaroredovisning på byggarbetsplatserna (ID06), höjt och permanent ROT-avdrag samt omvänd skattskyldighet för moms. Nedan följer en liten närmare titt på effekterna av dessa åtgärder.

BRANSCHINITIATIVET ID06 ÖKAR TRANSPARENSEN

ID06 är ett initiativ av branschen och inte obligatoriskt. Systemet används i pilotprojekt inom ramen för Göteborgs stads satsning Rena byggen samt i Nackaprojektet. Än så länge har inga specifika utvärderingar genomförts av ID06, men Chalmers tekniska högskola har uttryckt intresse för att utföra forskningsprojekt runt initiativet.⁸⁵ En indikation på att arbetet burit frukt ges emellertid i Skatteverkets rapport från 2012, där det konstateras att en ökad mängd av tips om misstänkta oegentligheter anmälts, vilket kan vara en effekt av en ökad medvetenhet.⁸⁶ Däremot var, som nämndes ovan, ID06 en komponent i det så kallade Nackaprojektet vilket har utvärderats. Nackaprojektet var 2009–2010 en särskild insats mot svartarbete i byggsektorn och utformades som ett samarbete mellan Nacka kommun, Skatteverket, Sveriges Byggindustrier, Byggettan och Ekobrottsmyndigheten. Projektet omfattade sammanlagt 130 entreprenörer. För att delta i projektet ställdes krav om införande av ID06, närvaroliggare och skattedeklaration på individnivå på alla kommunala byggtreprenader där kommunen var byggherre. I en utvärdering av projektet dras slutsatsen att även om projektet medförde en ökad administrativ börda ansågs ändamålet vara viktigare, och därmed värt det extra arbetet. Resultatet visade även att under projektet valde en större mängd (41 procent) entreprenörer att använda egen personal framför underentreprenörer (UE) – av de som valde att använda UE ökade dock kontrollerna. 20 procent av leverantörerna uppgav att det i och med projektet blivit enklare att konkurrera på lika villkor.⁸⁷

I Almedalen 2012 framförde Samhällsbyggnadssektorn i samverkan en önskan om att införa närvaroplikt, men förslaget möttes av motstånd av näringsdepartementet som anser att det innebär för mycket administration för småföretagen.

ROT-AVDRAG HAR SANNOLIKT MINSKAT EFTERFRÅGAN OCH FÖREKOMST AV SVARTARBETE

ROT-avdraget permanentades 2008 med syftet att försvåra för oseriösa entreprenörer som använde sig av svart arbetskraft. Dessutom ville man från politiskt håll skapa mer jobb för sektorn som gick dåligt under rådande lågkonjunktur.

Skatteverket genomförde 2011 en utvärdering av ROT-avdraget, i vilken de drog slutsatsen att det var mycket troligt att avdraget hade lyckats minska både förekomst och efterfrågan av svartarbete. Under 2010 köpte 870 000 personer ROT-arbeten och antalet köpta arbetstimmar uppkom till 53 miljoner, vilket motsvarar 30 000 debiterade årsarbeten. 40 procent av jobben uppskattades

vara tidigareläggningar eller jobb som inte skulle ha gjorts om inte ROT-avdraget införts. I en undersökning Skatteverket gjort för utvärderingens syfte angav 6 procent av ROT-användarna att de skulle använda svart arbetskraft om ROT-avdraget togs bort. Resultatet bör dock beaktas med viss försiktighet då andra utvärderingar har funnit mycket större effekter. Därför går det inte att ge ett konkret svar på hur stor effekt avdraget har haft.

I Skatteverkets undersökning från 2012 framkom dessutom att färre känner någon som skattefuskar, jobbar svart eller anlitar svart arbetskraft jämfört med 2006 (vilket beskrivs närmare på sidan 9). Andelen som känner någon som anlitar svart arbetskraft har minskat från 38 till 24 procent. Dessutom tror fler att de skulle upptäckas om de försökte skattefuska, från 43 procent 2006 till 57 procent 2012. Normförändringen tillskrivs flera politiska åtgärder, däribland ROT- och RUT-avdragen.⁸⁸

Utöver de goda nyheterna från 2011 och 2012 års studier fann Skatteverket även att det utvecklats nya metoder för svartarbete. Exempelvis väljer vissa köpare att använda maxbeloppet till vita tjänster för att sedan köpa in svart de som överstiger gränsen. Därtill uttryckte utvärderingen farhågor om att ROT-avdraget i sig kan medverka till att efterfrågan höjs och därmed skapa en prispress uppåt på vita tjänster. Om priserna pressas upp finns risken att svartarbete återigen blir intressant för köparna. Avslutningsvis framhölls att ROT-avdraget inte gett upphov till fler nya företag än normalt.⁸⁹

OMVÄND SKATTEDEKLARATION HAR INNEBURIT EN ÖKNING AV UTGÅENDE SKATT

Skatteverket har även utvärderat effekterna av den s.k. omvända skattedeclarationen. De konstaterar att bestämmelserna haft en positiv effekt och redovisar en ökning av utgående skatt inom byggsektorn med ca 700 miljoner kronor under 2008.⁹⁰ Vidare beskrivs effekten för samhällsbyggnadssektorn på följande vis: ”Innan införandet av den omvända skattskyldigheten var det ofta förekommande att underentreprenörer efter att ha utfört byggtjänster eller tillhandahållit personal underlät att redovisa och betala den utgående skatten som de fakturerat sina uppdragsgivare. Genom införandet av den omvända skattskyldigheten har denna möjlighet till undandragande upphört då sådana byggtjänster som omfattas av regelverket inte längre ska faktureras med mervärdesskatt.”⁹¹

ANONYMA TELEFONLINJER KAN SKYDDA VISSLARE

Både inom offentlig förvaltning och inom näringslivet har intresset av att införa interna s.k. ”whistleblowingsystem” ökat på senare år. Genom att skapa instrument där tips kan lämnas anonymt får organisationen eller företaget tillgång till ovärderlig information om oegentligheter som pågår. Utöver denna effekt innebär ett sådant instrument även att organisationen eller företaget får viss kontroll över vilken information som sprids och offentliggörs. Inom samhällsbyggnadssektorn har exempelvis Skanska infört vad de kallar ”Skanskas Code of Conduct Hotline”, vilket är en koncerngemensam telefon- och webbtjänst dit anställda kan vända sig anonymt om de misstänker brott mot den interna uppförandekoden. Denna hotline är även öppen för den som inte är Skanska-anställd, exempelvis kund eller underleverantör.⁹² Skanska använder sig av ett externt företag som tar emot samtalen, men det går även att ha ett liknande system internt där tipstelefonen till exempel kan gå till verksjuristen.

I byggchefsbarometern (2011) ges exempel på hur öppenhet och högt i tak inom organisationen samt införande av hotlines upplevs positivt:

”I företaget där jag jobbar är man mycket noga med de etiska reglerna. När vi träffas i större sammanhang någon gång per år går vi igenom olika etiska problem som vi gruppvis får diskutera. Jag är säker på att vårt företag är mycket bättre än andra i sektorn. Det förekommer övertramp ändå men om det uppdragas blir man av med jobbet. Vi har högt i tak i organisationen för att våga säga till när något är fel. Det finns även en hotline där man anonymt kan anmäla oegentligheter om man inte vill ta det inför alla.”

KUNSKAPSHÖJANDE ÅTGÄRDER

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har gjort ett omfattande förebyggande arbete i form av kunskapshöjande åtgärder. Under 2011 har de exempelvis tagit fram skriften Yttrandefrihet och lojalitet. Skriften diskuterar var gränsen går mellan yttrandefrihet och lojalitet för den personal som är anställd i kommuner, landsting och regioner, och problematiserar arbetsgivarens rättigheter när anställda offentligt kritiserar verksamheten.⁹³ Dessutom beslöt SKL:s kongress under 2011 att arbeta för en översyn av lagskyddet för dem som avslöjar missförhållanden i den offentliga sektorn. En utredning är nu tillsatt i Regeringskansliet.

SKL har även tagit fram en skrift om mutor och jäv, som en vägledning för offentligt anställda. Denna togs ursprungligen fram tillsammans med Finans-

departementet. Skriften är tänkt att fungera som ett underlag för egna riktlinjer i olika kommuner och landsting.

UPPFÖRANDEKOD SKA FÖRENKLA BEDÖMNING OM GÅVOR, BELÖNINGAR OCH ANDRA FÖRMÅNER

I betänkandet av Utredningen om mutor (SoU 2010:38) lade utredarna fram en uppförandekod för näringslivet och dess självreglering. Koden syftar till att ge en klarare bild över vad som är att betrakta som otillbörlig förmån eller otillåten påverkan på myndighetsutövning och offentlig upphandling. Enligt betänkandet kan inte ett agerande anses otillbörligt om koden har följts, vilket inte ska förstås som att motsatt förhållande innebär en lagöverträdelse, då koden ställer högre krav än mutbrotten i brottsbalken. Koden är generell i sin utformning och kommer därmed att vidareutvecklas och anpassas av branschorganisationer och företag. Institutet mot mutor har åtagit sig att förvalta koden.⁹⁴ Institutet Mot Mutor (IMM) är en ideell näringslivsorganisation vars uppgift är att verka för god sed för beslutspåverkan inom näringslivet och samhället i övrigt, samt att söka motverka användningen av mutor och andra otillbörliga förmåner som medel för sådan påverkan.

Samhällsbyggnadssektorn har genom sitt etiska råd (Samhällsbyggnadssektorns etiska råd) utvecklat regler för att främja konkurrensen och likabehandlingen inom sektorn. Vid överträdelse av reglerna underrättas styrelsen för den berörda organisationen om det, och dessutom publiceras rådets beslut i flertalet branschtidningar. Anonyma anmälningar tas emot skriftligt och kan behandlas om rådet finner det lämpligt.⁹⁵

SAMARBETSINITIATIVET FIA

FIA (Förnyelse I Anläggningsbranschen) är ett forum med syftet att samla hela den svenska anläggningssektorn för att utbyta idéer och erfarenheter. FIA arbetar för att totalentreprenad ska få större utrymme vid upphandlingar. Totalentreprenaden innebär att beställaren inte svarar för detaljprojekteringen, utan den utförs av utföraren – ofta med hjälp av en konsult, vilket öppnar upp för ett tydligare samarbete. FIA vill skapa incitament och utrymme för planering och projektering samt förutsättningar för standardisering i produktionen. En uttalad förhoppning är att andra värden så som tidigare färdigställande och minskad störning för omgivningen borde leda till konkurrens om mer än pris vid upphandlingarna. De anser även att indexkompensation enbart bör ges för prisökningar som parterna inte kan påverka, för att på så vis skapa ett kostnadstryck.⁹⁶

IDENTIFIERADE PROBLEMOMRÅDEN FÖR VIDARE DISKUSSION

Trots ett gediget arbete med etiska frågor från såväl branschorganisationerna som myndigheter har litteraturstudien identifierat ett antal problemområden vad gäller oetiskt handlande. För framtida åtgärdsförslag kan nedan identifierade problem fungera som ett underlag:

- Underleverantörer hyr in personal från ytterligare företag och kan på så sätt undanhålla exempelvis svartarbete.
- Sektorn uppger själv att det är vanligt med ”för låga” anbud och att ”ÄTO:r” används för att täppa igen hålen.
- Sektorn upplever att konkurrenshämmande faktorer vid upphandlingar förekommer, framförallt genom informationsläckage, svågerpolitik och kartellbildning.
- Det finns en rädsla för att anmäla oegentligheter.
- Korruptionsriskerna underskattats av företagen och få genomför riskanalyser.
- Mindre företag arbetar sällan med etikarbete och ser heller inte ett sådant behov.
- Riskaktörer sitter framförallt på chefs- eller ledarpositioner.
- Samarbete är nödvändigt för utveckling men kan skapa nya risker för otillbörlig samverkan.

SAMMANFATTNING

Denna litteraturstudie har sammanställt svensk och internationell litteratur angående oetiskt handlande, framförallt i form av korruption och svartarbete i samhällsbyggnadssektorn, med syftet att utgöra diskussionsunderlag för nya åtgärdsförslag. Studien presenterar inga egna analyser eller åsikter, och gör heller inte anspråk på att vara en fullständig kunskapsöversikt.

Sektorn utpekas som högriskområde för oetiskt handlande

Med de studier och undersökningar som redovisats kan slutsatsen dras att samhällsbyggnadssektorn är ett högriskområde för oetiskt handlande, både i och utanför Sverige. Dessutom tycks uppfattningen inte bara gälla för utomstående – även inom sektorn är man medveten om både risker och faktisk förekomst av exempelvis korruption, svartarbete och kartellverksamheter. Däremot pekar branschens undersökningar på att oetiskt handlande är mindre accepterat av yngre personer och att man arbetar aktivt inom de olika företagen och branschorganisationerna för att stävja sådant beteende. Trots det aktiva förebyggande arbetet samt en minskning av både acceptans för och förekomst av svartarbete har förtroendet för byggbranschen sjunkit hos allmänheten (mellanMELLAN 2006 och 2010).

Skälet till att samhällsbyggnadssektorn är särskilt riskutsatt för oetiskt handlande uppges i litteraturen framförallt vara:

- Stora kontrakt genom offentliga upphandlingar och tillhörande processer.
- Känslighet för konjunktursvängningar.
- Arbete i projektform vilket leder till informella nätverk som i sin tur kan missbrukas.
- Komplexa leverantörskedjor och svåruppskattade kostnadskalkyler.
- Branschkulturen.

Offentliga upphandlingar uppfattas som problematiska

Det är framförallt i spänningsfältet mellan offentlig upphandling och samhällsbyggnadssektorn som de största riskerna för oetiskt handlande uppenbarar sig. Litteraturstudien fann omständigheter så som: oklarheter eller direkt domstolstrots i förhållande till LOU (Lagen om offentlig upphandling), samt att kommunala och statliga bolags diffusa roll som antingen privata eller offentliga aktörer är problematiska för företagen att förhålla sig till. Vidare är direktupphandlingar och ramavtal speciellt riskfyllda då de saknar formkrav och på så vis skapar förutsättningar för korruption.

En annan sektor som också till stor del finansieras av offentliga medel är vårdsektorn. En jämförelse mellan sektorerna visar att den gemensamma nämnaren i relation till oetiskt beteende är den upplevda prisprioriteringen vid offentliga upphandlingar som riskerar leda till ”för billiga” upphandlingar. Billiga upphandlingar kan i sin tur leda till att kvaliteten blir lidande.

Inom anläggningsbranschen har initiativet FIA (Förnyelse I Anläggningsbranschen) visat att det är möjligt att förbättra kriterierna för anbudsantaganden och låta kvalitet få större utrymme. På så vis blir inte priset uteslutande avgörande, men upphandlingen håller sig fortfarande helt inom ramen för LOU.

Svårt att anmäla oegentligheter inom sektorn

En annan risk är att den kultur av tystnad och lojalitet som enligt Brå karakteriserar branschen kan få till följd att oegentligheter inte anmäls, dels då aktörerna inte vill gå emot normen av rädsla att bli stämplade som ”tjallare”, dels för att man hellre sköter sina affärer själva utan extern inblandning och därmed sällan är tvungna att följa interna regelverk eller riktlinjer. Detta blir extra problematiskt då Byggschefsbarometern visat att det finns en rädsla inom sektorn för att kritisera eller uppmärksamma missförhållanden. Dessutom har anställda inom privat sektor mindre lagstadgad skydd för så kallat ”visslande” än offentlig anställda och kan hamna i kläm mellan yttrandefrihet och lojalitetsskyldighet.

Korruptionens struktur inom sektorn

Den anmälda korruptionen tar oftast formen av mutor och otillbörliga gåvor så som t.ex. resor. Även överfakturering förekommer. Den misstänkta muttagaren är ofta en man i chefsposition och är tidigare ostraffad. Motiven till att ge mutor är fram för allt att tillförsäkra sig ekonomiskt eller skapa goda relationer. Många gånger är förhoppningen att muttagarna aktivt eller passivt ska påverka utgången av en specifik situation.

Sektorn har under senare år förändrat sitt arbetssätt och utvecklat fler samarbetsformer. Ett av dessa initiativ är partnering vilket syftar till att skapa effektivare byggprojekt. Men ordet samverkan har fått dåligt rykte inom sektorn efter avslöjanden om kartellverksamheter. Detta har skapat ett dilemma, eftersom sektorn behöver nya samarbetsformer medan oseriösa företags handlande skapat en rädsla för att samarbete ska uppfattas synonymt med otillbörlig samverkan.

Sektorn har ett ansenligt åtgärdsprogram

Samtidigt som problemen och riskerna för oetiskt handlande tycks omfattande, är även branschorganisationernas, företagens och myndigheters åtgärdsarbete ansenligt. I denna rapport har ett fåtal åtgärder lyfts upp och dess effekter presenterats. Framförallt har mycket arbete lagts på att skapa en nolltolerans för svartarbete – ett arbete som tycks väldigt framgångsrikt då Skatteverket rapporterar att acceptansen och omfånget för svartarbetet har minskat dramatiskt 2006–2012. Från ett gediget förslag till åtgärdsprogram har i dagsläget tre åtgärder införts: legitimationsplikt och närvaroredovisning på byggarbetsplatserna (ID06), höjt och permanent ROT-avdrag och omvänd skattskyldighet för moms.

För att skydda arbetstagare som vill anmäla oegentligheter har vissa företag infört ett s.k. whistleblowingsystem, vilket ofta tar formen av en anonym telefonlinje som hanteras antingen internt inom företaget eller av ett externt företag.

Kunskapshöjande åtgärder har införts av Sveriges kommuner och landsting (SkL) som låtit utveckla skrifter om exempelvis yttrandefrihet och lojalitet samt om mutor och jäv.

I konkurrensfrämjande och likabehandlingssyfte har Samhällsbyggnadssektorns etiska råd utvecklat branschregler. Dessutom har Institutet Mot Mutor åtagit sig att förvalta den uppförandekod för näringslivets självreglering som utredningen om mutor la fram. Arbetet med koden pågår fortfarande.

KÄLLFÖRTECKNING

Andersson S, Erlingsson G, Förvaltningsreformer och korruptionsrisker i Andersson S, Bergh A, Erlingsson G, Sjölin M (red) Korruption, Maktmissbruk och Legitimitet (2010) Norstedts ISBN 978-91-1-302323-6

Arbetsmiljöverket, statistik: http://www.av.se/dokument/statistik/sf/Af_2011_02.pdf

Bauhr M, Oscarsson H (2010) Svenska folkets syn på korruption i Holmberg S, Weibull L och Oscarsson H (red) Lycksalighetens ö - Fyrtioen kapitel om politik, medier och samhälle, SOM-undersökningen 2010 SOM-rapport nr 55, Litorapid Media AB, Göteborg 2011 ISBN: 978-91-89673-21-2

Brå (2007:18 och 2007:27). Fina Fasader med Fixade Fakturor - Kriminella entreprenader i byggbranschen.

Brå (2007:21) Korruptionens struktur i Sverige "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk, Författare: Monika Karlsson, Lars Korsell, ISBN 978-91-85664-75-7

Brå (2010:9) Karteller och korruption— Otillåten påverkan mot offentlig upphandling, Författare: Jonas Norin Östin, Olle Nygårds, Hans Sjögren, Helen Forslind, Lars Korsell, ISSN 1100-6676

Byggchefsbarometern 2011: <http://dev.byggchefsbarometern.se/images/uploads/FaktaomByggchefsbarometern2011.pdf>

European Commission (2011) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Fighting Corruption in the EU, Brussels 06.06.2011, COM 2011, 308 Final

European Parliament Report (2006) Whistleblowing Rules: Best Practice; Assessment and Revision of Rules Existing in EU Institutions, Budgetary Support Unit, written by Björn ROHDELIEBENAU, IPOL/D/CONT/ST/2005_58

Ernst & Young (2012) Growing Beyond: a place for integrity, 12th Global Fraud Survey

Ernst & Young (2012) Den svenska korruptionen – en undersökning om svensk korruption 2012.

Graaf DG (2010) A Report On Reporting: Why Peers Report Integrity and Law Violations in Public Organizations, Wiley-Blackwell, Public Administration Review

Gopinath C (2008) Recognizing and Justifying Private Corruption. Journal of Business Ethics, 82:747–754, Springer, DOI 10. 1007/s10551-007-9589-8

IQ samhällsbyggnads proposition 23 juni 2011, Socialdepartementet, http://www.iqs.se/~media/Files/Rapporter/Fol propositionen_2012/Samhallsbyggnad_strategiskt_innovationsomrade_i_Fol-propositionen_110623.ashx

Kammarkollegiet (2011:11) Att förebygga korruption i offentlig upphandling

Konkurrensverkets rapportserie (2006:2) Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!

Konkurrensverkets (2012) Upphandlingsreglerna – en introduktion, <http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglerna.pdf>

Ljungqvist H, Wessling A (2005) Examensarbete: Samverkan mellan byggherre och byggtreprenör – hur ökad samverkan påverkar grupprocessen. LTH Ingenjörshögskolan vid Campus Helsingborg, Lunds universitet <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1329105&fileId=1329106>

Man-Fong Ho C, (2011), "Ethics management for the construction industry: A review of ethical decision-making literature", Engineering, Construction and Architectural Management, Vol. 18 Iss: 5 pp. 516 - 537

Nilsson JC, för Konkurrensverket (2008) Upphandling, avtalsutformning och innovationer, Slutrapport, http://www.upphandlingsstod.se/files/dokumentbibliotek/upphandlingsprocessen/Upphandling_avtalsutformning_och_innovationer.pdf

OECD (2007a) Integrity in Public Procurement GOOD PRACTICE FROM A TO Z, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf>

OECD (2007b) Bribery in Public Procurement- METHODS, ACTORS AND COUNTER-MEASURES <http://www.oecd.org/dataoecd/47/11/44956834.pdf>

OECD (2011) Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>

Olken, B (2010), "Corruption perceptions vs corruption reality". Journal of Public Economics vol 93, nr 7–8, sid 950–964.

PwC Entreprenadbarometern (2011) Bristande konkurrens och största risker. http://www.pwc.se/sv_SE/se/entreprenad/assets/entreprenadbarometern-2011.pdf

Ringe N (2003) The Santer Commission Resignation Crisis: Government -opposition Dynamics in Executive Legislative Relations in the EU, University of Pittsburgh <http://aei.pitt.edu/2919/1/156.pdf>

Rhodin A (2002) Interaktionsprocesser i byggprojekt – en studie i partnering som kraft för förändring Licentiatuppsats, Institutionen för Väg- och vattenbyggnad. Avdelningen för Produktionsledning, Luleå Tekniska Universitet, ISSN: 1402 - 1757

Riksrevisionen (RiR) 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet, Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006 ISBN 91 7086 074 2

Ryd, J. (2002), Pejling av värderingar i samhällsbyggnadssektorn, Akademin för etik i arbete, Bygghandlingskommissionen

Sips E (2009) Condemn Silence – Honour the Whistleblower, Master thesis, Erasmus University of Rotterdam, Law and Criminology, corrector: Prof. Dr. H.G. v.d. Bunt, Drs. Karin van Wingerde

Skatteverket (2006:4) Svartköp och svartjobb i Sverige Del 1: Undersökningsresultat http://www.skatteverket.se/download/18.906b37c10bd295ff4880002720/rapport200604_sv.pdf

Skatteverket (2007:1) Svartköp och svartjobb i Sverige Del 2: Möjliga åtgärder mot svartarbete och bidragsfusk http://www.skatteverket.se/download/18.3dfca4f410f4fc63c86800011006/Rapport2007_1.pdf

Skatteverket (2010) Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt i byggsektorn. 25.3.2010.

Skatteverket (2011:1) Om RUT och ROT VITT och SVART. <http://www.skatteverket.se/download/18.5fc8c94513259a4ba1d8000174/rapport201101.pdf>

Skatteverket (2012:1) Medborgarnas synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll, Resultat från en riksomfattande undersökning våren 2012.

SoU 2000:44 Från byggsekt till byggsektor, Betänkande av Byggekostnadsdelegationen Stockholm: Fritzes. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/2340>

SoU 2002:115. Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn. Betänkande av Byggekommisionen. Stockholm: Fritzes.

SoU 2010:38 Mutor, Betänkande av Utredningen om mutor Stockholm: Fritzes. ISBN 978-91-38-23396-2

Statskontoret (2012:20) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige

Sveriges Byggindustrier (2010) Förtroende för och inställning till byggbranschen, presentation

Sveriges Byggindustrier Forskningsrapport (2012) Att bygga förnyelse, av Malena Ingemansson, Uppsala universitet.

Sveriges Byggindustrier Forskningsrapport (2012) Partnering Med Leverantörer- en outnyttjad möjlighet, Lars Erik Gadde och Anna Dubois, Chalmers Tekniska Högskola

Svetoft, I (2005) Brukarnas krav i byggprocessen -en fallstudie, Lund Institute of Technology, Lund University, (2005) ISBN 91-85257-03-6

Timbro (2010) Enpartistaden slutrapport: Om dominant partiers maktmisbruk, Författare: Fredrik Segerfeldt www.timbro.se/innehall/?isbn=9175667775&flik=4

Transparency International (2011) Bribe Payers Index 2011, Authors: Deborah Haroon and Finn Heinrich, ISBN: 978-3-943497-02-1, <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/>

Transparency International Sverige Rapport no.1 (2012) WHISTLEBLOWING- Förutsättningar och skydd för dem som slår larm om korruption och andra oegentligheter

Transparency International Sverige Rapport (2012), Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption? ISBN 978-91-980090-1-9

Transparency International Sverige Rapport no.2 (2012) Korruption i kommuner och landsting <http://www.transparency-se.org/TI-Sverige-Korruption-i-kommuner-och-landsting-web.pdf>

Vandekerckhove W and Tshuridu E (2010) Risky Rescues and the Duty to Blow the Whistle, Journal of Business Ethics (2010) 97:365–380, Springer 2010, DOI 10.1007/s10551-010- 0513-2

Internetkällor

BBC: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12294232>

Byggindustrin: http://www.byggindustrin.com/ledare/darfor-bygger-vi-etiskt__9597

Chalmers: http://www.cmb-chalmers.se/2012_CMB-Frukost/renabyggenartikel.pdf

EG-domstolens dom i mål C-21/03 och C-34/03 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=66454&doclang=en&mode=&part=1>

Etiska regler samhällsbyggnadssektorn: http://www.byggetik.se/etiska_regler

FIA: <http://www.trafikverket.se/Foretag/Bygga-och-underhalla/Branschsamarbete/Fornylse-i-anlaggningsbranschen-FIA/Om-FIA/>

GIAC Centre: http://www.giacentre.org/project_anti_corruption_system_home.php

ID06: http://www.id06.se/om_id06

Konkurrensverket: http://www.kkv.se/upload/Filer/Press/Tal-artiklar/Anf_Dan_Konkurrens_och_upphandlingsproblmen_i_byggbranchen_20110928.pdf

Konkurrensverket: http://www.kkv.se/upload/Filer/Press/Tal-artiklar/anforande_anne_vadasz-nils-son_120510.pdf

Samhällsbyggnadssektorn i samverkan: http://publikationer.bygg.org/se/publikationer-fran-sveriges-byggindustri/en-sund-byggsektorn__416

Skanska: <http://www.skanska.se/sv/Om-Skanska/Etik/>

Svenska Dagbladet: http://www.svd.se/naringsliv/svart-komma-at-svartjobb_2711461.svd

Sveriges kommuner och landsting: http://brs.skl.se/skpubl/index.jsp?http://brs.skl.se/skpubl/publdoc.jsp?searchpage=/dummy&search1_all=ytrandefrihet*&op1=&db=KATA&from=1&toc_length=20&currdoc=1

Transparency International: <http://www.transparency-se.org/Korruption.html>

Transparency International Sverige remissvar: <http://www.transparency-se.org/Publicerat.html>

BILAGA A – ATT LÄSA OCH FÖRSTÅ UPPSKATTNINGSUNDERSÖKNINGAR

Problemet med uppskattningsundersökningar

Att mäta den faktiska omfattningen av korruption eller svartarbete är inte möjligt, inte minst då det inte finns en samlad förståelse för vad det faktiskt innefattar. Utöver definitionsproblem innefattar ju fenomenen en relations-akt i vilket de handlande parterna har allt att vinna på att hålla händelserna för sig själva. Att upptäcka korruption eller svartarbete blir ännu svårare då offret inte alltid ens är medveten om sitt offerskap. Trots detta görs försök att få en uppfattning om omfattningen. Transparency Internationals Corruption Perception Index (CPI) är kanske det mest välkända exemplet vad gäller korruption, men det baseras på invånarnas uppfattning om korruption i sitt land. Sådana typer av undersökningar har naturligtvis sina begränsningar, inte minst då dessa uppfattningar påverkas av mediala utspel, vilket får till följd att ju fler ärenden som upptäcks och blir omtalade, desto värre tycks korruptionsnivån vara. I ett svenskt perspektiv kan detta förklara varför vi faller i topplistan över världens minst korrupta länder som en följd av stort medialt intresse kring ett par mutskandaler. Sådana faktorer bör hållas i åtanke när dessa typer av undersökningar läses, vilket är en problematik som har diskuterats och skrivits om i många vetenskapliga sammanhang.⁹⁷ Alltså används dessa rankingar och undersökningar främst som jämförande material och inte som faktiska omfattningsmått, i vilket nyttan ligger i att se skillnaderna mellan olika länder, branscher eller vad det nu är som mäts. Att då vi med svenska ögon skulle kunna luta oss tillbaka med tillförsikt för att vi relativt sett inte är så svårt utsatta för korruption vore helt fel. Att ett land är relativt befriat från korruption innebär inte att sådant inte förekommer.⁹⁸

BILAGA B – DEFINITIONER

Samhällsbyggnadssektorn

I denna rapport används samlingsnamnet byggsektorn alternativt samhällsbyggnadssektorn för att beskriva en rad olika branscher och produktmarknader för material och tjänster av många slag.

Generellt brukar den svenska samhällsbyggnadssektorn delas upp i två verksamhetsgrenar:

- anläggningsbranschen
- byggnadsbranschen

Etikarbete

Etik brukar sammanknipas med moral, vari etiken avser själva läran om vad som är det ”goda” eller ”rätta” – alltså moral. Det är idag mycket vanligt att åtminstone större företag använder sig av idén att företagen har ett ansvar för samhället i stort. Man brukar säga ”kärt barn har många namn” och det gäller även här – moralarbetet har kallats allt från Företagens samhällsansvar till CSR (Corporate Social Responsibility) eller etiskt ansvarstagande etc. För att inte fastna i en loop kring vilket namn som bäst överensstämmer med denna rapportts syfte hålls detta helt öppet och hänvisar bara i stora drag till företagets etiska arbete med utvecklande av uppförandekoder. Av speciellt intresse är naturligtvis arbetet mot korruption och svartarbete.

Korruption

Det finns ingen enhetlig definition av begreppet korruption. Vanligt är dock att man inte enbart ser till de rent lagstiftade områdena utan utvecklar begreppet till att infatta dess kärna, det vill säga maktmissbruk i olika former. TI Sverige har översatt organisationens definition från engelska så här: ”Korruption är att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egens eller annans vinning.”⁹⁹ Alltså brukar även nepotism och vänskapskorruption, där personliga relationer gynnas, räknas som korruption.

Vad gäller lagmässiga definitioner så brukar korruption framförallt härledas till mutbrott i svenska sammanhang.¹⁰⁰ Konsekvenser av givande och tagande av mutor kan ses ur åtminstone tre olika perspektiv. Ur ett ekonomiskt perspektiv är mutor ett sammanhang varvid parter ingår ett avtal som resulterar i ett ingrepp i marknadsmekanismen, och som leder till en felaktig resursfördelning och eventuellt även till ineffektivitet. Ur ett moraliskt perspektiv är mutor en kränkning av accepterade värden och ett missbruk av ställning eller makt för personlig vinning. Vad gäller det juridiska perspektivet är mutor ett lagbrott och som sådant utsatt för verkställighet och straff.¹⁰¹

Ny mutlagstiftning

I juli 2012 trädde ett antal ändringar om mutbrott i kraft. Framförallt samlades de i samma kapitel: 10 kap. brottsbalken (prop. 2011/12:79, s. 22 f.). Den som ger en muta begår lagöverträdelsen ”givande av muta”, tidigare benämnd ”bestickning”, och en som mottager denna är skyldig till ”tagande av muta”. I sammanhanget är det viktigt att förstå att mutan inte behöver ha blivit överlämnad för att brott ska anses ha begåtts – det räcker med att man antingen har utlovat eller bett om mutan för att göra sig skyldig. Mutan behöver inte ens vara riktad till beslutsfattande person för att utgöra brott. Även om en respektive eller annan person är mottagare kan det alltså uppfattas som brottsligt.¹⁰² För att dömas till mutbrott måste det vara bevisat att akten har hotat ett lojalitetsförhållande mellan arbetstagare/uppdragstagare och dennes huvudman.¹⁰³ I den nya lagstiftningen har dessutom grovt tagande och givande av muta införts. Brottet ses som särskilt grovt om ”gärningen har innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning, avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art”. Dessutom innefattar bestämmelserna nu även handel med inflytande, det vill säga när någon med uppsåt påverkar myndighetsutövning eller offentlig upphandling genom en otillbörlig förmån. Avslutningsvis har även ett brott kallat ”vårdslös finansiering av mutbrott” införts, vilket innefattar näringsidkare som erbjuder eller levererar pengar eller andra tillgångar åt någon som företräder denne ”i en viss angelägenhet och därigenom av grov vårdslöshet främjar något av brotten givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande.”¹⁰⁴

Andra relevanta brottstyper

Inom samhällsbyggnadssektorn har emellanåt otillåtna samarbeten bildats – så kallade kartellverksamheter. Karteller avser företag som genom en överens-

kommelse sinsemellan sätter marknadskonkurrensen ur spel. Det finns flera typer av karteller – inom priskarteller sätter det dominerande företaget ett lägsta pris som de övriga sedan följer. En marknadsdelningskartell innebär, precis som namnet visar, att företagen delar upp marknaden mellan sig. Avslutningsvis, och möjligen mest relevant för denna rapport, finns de så kallade anbudskartellerna inom vilka företagen bestämt vilka upphandlingar de ska delta i och vad för pris de ska sätta.¹⁰⁵ Kartellverksamheter är förbjudna enligt Konkurrenslagen (2008:579), men att bryta mot denna medför inte att man begått ett brott i lagens mening även om viss administrativ påföljd i form av skadestånd (så kallad konkurrensskadeavgift) samt näringsförbud kan utdelas. Enligt Brå:s rapport ”Karteller och korruption – Otillåten påverkan mot offentlig upphandling” begås även en kombination av kartell- och korruptionsbrott vid offentliga upphandlingar. I dessa fall riktas mutor från ett företag till en person med upphandlingsposition i ett annat med syftet att få denne att underlåta att lägga anbud.¹⁰⁶ Andra brott som bukar samlas under korruptionsbegreppet är trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § brottsbalken.) varvid arbetstagaren funnits skyldig till att missbruka sin förtroendeställning gentemot sin huvudman, det vill säga sin arbetsgivare, och att detta inneburit skada för densamme.¹⁰⁷

Svartarbete

Likt korruption är svartarbete ett fenomen som används vitt och brett. Det är inte alltid helt enkelt för gemene man att definiera gränsen för vad som är svartarbete och vad som är tjänster vännar emellan – ska du exempelvis redovisa för Skatteverket att du haft farmor över som hundvakt? För vårt ändamål använder vi oss av Skatteverkets definition som enbart handlar om ersättning för arbete. Alltså räknas inte inkomst av kapital på exempelvis fastighetsaffärer eller aktieutdelning. De definierar följande förutsättningar:

- Ersättning för utfört arbete,
- som ska beskattas i Sverige
- men som man inte redovisar till Skatteverket.¹⁰⁸

BILAGA C – ATT DISKUTERA OMFATTNING AV KORRUPTION OCH SVARTARBETE

Omfattning av korruption

Det är inte möjligt att ge någon exakt statistik med god precision som beskriver korruptionens omfattning i Sverige eller världen. Enligt en rapport från Riksrevisionen har Thorsten Cars, f.d. lagman i Svea hovrätt, sammanställt 150 rättsfall om mutbrott i Sverige 1979–1996. Enligt Cars verkade i hela 130 av de 150 fallen åtminstone ena parten i offentlig förvaltning, dessutom var samhällsbyggnadssektorn den vanligaste sektorn i materialet med 30 anmälningar. Dessa siffror ska emellertid tolkas med försiktighet då mörkertalet antas vara mycket stort – enligt Cars blir bara någon promille av alla korruptionsbrott föremål för utredning.¹⁰⁹ Huruvida korruptionen ökat i Sverige är en tvistefråga då antalet lagförda personer samt anmälningar förvisso har ökat markant, men orsaken till detta inte har kunnat utredas. Lika väl som det kan vara ett tecken på att korruptionen ökat, kan det vara ett tecken på att acceptansen har minskat och kunskapen om vad korruptionsbrott innebär ökat, vilket skulle ha höjt incitamentet att anmäla oegentligheter. Lite krasst skulle man kunna säga att korruptionen lika gärna kan ha minskat. Transparency International Sverige är dock av uppfattningen att även om korruptionen inte ökar, så håller den i alla fall en jämn nivå. Och inget tyder på någon minskning.

Omfattning av svartarbete

Vad gäller svartarbete är problematiken i mångt och mycket detsamma. Skatteverket skrev exempelvis följande om att uppskatta svartarbets omfattning: ”Svartarbete är till sin natur fördolt. Ingen kan därför säga något helt säkert om svartarbetet. Ingen enskild undersökning kan ge svar på omfattningen av och strukturen på svartarbetet.”¹¹⁰ Med det sagt har de trots detta gjort ett försök att beskriva omfattningen. Resultatet ska dock tolkas med stor försiktighet då en mängd olika faktorer försvårat undersökningen och dess tillförlitlighet. Enligt Skatteverkets uppskattning svarade år 2006 cirka 800 000 att de någon gång arbetat svart. ”Deras utförda svartarbete motsvarar 66 000 helårsarbeten varav 25 000 åt företag. Vad gäller arbeten åt hushållen fördelar sig det svarta arbetet

på bostad motsvarande 21 000 helårsarbeten och på andra tjänster åt hushållen motsvarande 20 000 helårsarbeten.”¹¹¹ Vad gäller bedömningen utslagen på olika sektorer uppger Skatteverket att den metod som de använt inte passar särskilt bra för detta ändamål: ”Vår bedömning är att intervjuundersökningar fungerar bra när det gäller att fånga upp svartarbeten åt hushåll, men är en dålig mätare när det gäller svartjobb åt företag ... De som väljer att delta i en intervjuundersökning om svartarbete och medger att de utfört svartjobb åt företag är troligen inte de som jobbar svart mer organiserat i t.ex. härvorna i samhällsbyggnadssektorn.”¹¹²

BILAGA D – LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING

Lagen om Offentlig Upphandling

Vid upphandlingar lyder parterna under lagen om offentlig upphandling (LOU) som reglerar att EU-rättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet (förutsebarhet och transparens) och ömsesidigt erkännande gäller i upphandlingsprocessen. Skulle inte dessa principer följas riskerar upphandlingen att ogiltigförklaras av en domstol och den upphandlande myndigheten kan bli tvungen att betala ett skadestånd.¹¹³

BILAGA E – ÅTGÄRDSFÖRSLAG MOT SVARTARBETE

Inför legitimationsplikt och närvaroredovisning på byggarbetsplatserna (ID06¹⁴) (infört!)

Med ID06 möjliggörs för Skatteverket att kontrollera i efterhand vilka som arbetat på en arbetsplats. Dessutom gör det arbetsplatsen mindre anonym och försvårar därmed möjligheterna för att använda svart arbetskraft. Namnet till trots är det inte obligatoriskt utan ett initiativ som företagen uppmanas att ansluta sig till. I dagsläget bär ca 250 000 personer ett personligt ID06-kort och ca 16 000 företag har beställt ID06-kort till sina anställda.

Ställ krav i kontraktshandlingarna på närvaroredovisning

Genom att under kontraktskrivandet uppmontra beställarna att ställa krav på entreprenörer om närvaroredovisning tydliggörs att svart arbete inte accepteras.

Låt Skatteverket göra oanmälda arbetsplatsbesök

Den lag om närvaroliggare samt oanmälda besök av Skatteverket som gäller för restauranger och frisörer bör även gälla för samhällsbyggnadssektorn.

Inför ett höjt och permanent ROT-avdrag (infört!)

Fler privatpersoner blir motiverade att anlita vit arbetskraft vilket är förödande för de kriminella aktörer som verkar inom samhällsbyggnadssektorn. Dessutom medför det större intäkter för staten att konsumenterna skyddas av Konsumenttjänstlagen, samt en förstärkt konkurrens mellan företagen.

Gör företags skattestatus tillgänglig elektroniskt för privata aktörer

På så vis blir det betydligt enklare för beställare av byggtjänster att kontrollera att de anlitar seriösa entreprenörer. Sedan april 2010 har myndigheter denna möjlighet genom Skatteverket.

Utveckla Skatteverkets informationsverksamhet

Skatteverkets informationsverksamhet hjälper beställaren med offentliga uppgifter om entreprenörer och deras underentreprenörer både under upphandlingen och löpande under den tid som ett projekt pågår. Detta har hittills fokuserat på stora projekt men en utveckling av verksamheten till att även innefatta mindre är önskvärt.

Specificera skattebetalningar på individnivå

Genom att införa Iskd, Individuell skattedeclaration, försvåras redovisning av oriktiga siffror vilket i dag är möjligt eftersom företag redovisar sina skatter i klumpsummor månadsvis. Det går därmed inte att se hur många personer skatten avser. Förslaget innebär också en rationalisering av skatteredovisningen eftersom företagen slipper sammanställningen av den trettonde månadsrapporten, ”kontrolluppgiften”.

Försvåra möjligheterna att missbruka olika välfärdssystem

Genom att tillåta myndigheterna att samköra olika register kan de förhindra att ersättningar missbrukas.

Inför omvänd skattskyldighet för moms (infört!)

Genom att flytta fram momsredovisningen i entreprenadkedjan förhindras momsbedrägeri och minskas indirekt risken för svartarbete.

Löpande kontroll av företag med F-skatt

För att undvika att konsumenter ovetandes handlar med oseriösa entreprenörer som exempelvis använder ”målvakter” bör bättre kontroller av företag med F-skatt göras. Dessutom vore det önskvärt att F-skatt beviljades tidsbegränsat tills det kan klargöras att företaget är seriöst.

Vidta åtgärder mot ”målvakter” i fåmansföretag

Nyttja uppgifter ur näringslivsregistret på ett bättre sätt för att komma åt bulvaner och målvakter som agerar som sköld för oseriösa företag. Dessa typer av samarbetsmodeller bör försvåras.

Krav på skriftlighet vid uthyrning av arbetskraft

Det är troligt att gällande lagstiftning underlättar svart arbete då den inte kräver skriftliga avtal av uthyrning av arbetskraft. Detta bör åtgärdas.

Kommunicera etiska regler/förhållningssätt

Genom att kommunicera Samhällsbyggnadssektorn i samverkans etiska regler kan anseendet höjas för sektorn, samtidigt som en negativ inställning till svartarbete förmedlas till medlemmarna.

Opinionsbilda brett mot svartarbete

Genom projektet renbyggelsektorn.nu hoppas Samhällsbyggnadssektorn i samverkan nå målet att förändra attityden till svartarbete så att medlemmar tar ett personligt avstånd från fenomenet.

BILAGA F – ÅTGÄRDSFÖRSLAG FÖR STÄRKT SKYDD FÖR VISSLARE

TI Sverige har arbetat fram 7 rekommendationer för att förstärka möjligheterna att avslöja korruption:

1. Ett förstärkt lagskydd bör införas för arbetstagare som i god tro och på rimliga grunder slår larm om allvarliga missförhållanden på arbetsplatsen. Skyddet bör gälla för alla anställda oavsett anställningsform och innehålla repressalieförbud, bevisbörderegler och regler om ersättning, samt förbud mot ”utköp”.
2. Skyddet bör gälla även för andra personer som påtalar allvarliga missförhållanden, t.ex. uppdragstagare, kunder, klienter, patienter och elever.
3. Det bör införas ett krav på svenska arbetsgivare att underlätta för dem som rapporterar allvarliga missförhållanden, t.ex. genom intern reglering, personalutbildning och konfidentiella anmälningssystem. Kravet bör vara proportionerligt i förhållande till verksamhetens omfattning och natur. För en stor och riskfylld verksamhet ska således kravet ställas högre än för en liten och mindre riskfylld verksamhet.
4. Ett meddelarskydd bör införas för den som avslöjar korruption och andra missförhållanden inom privat sektor – med regleringen i offentlig sektor som förebild. Så länge som ett lagstadgat skydd inte gäller bör arbetsgivare och anställda uppmanas att sluta kollektivavtal som garanterar meddelarskydd.
5. Personer som anmälts för missförhållanden bör av rättssäkerhetsskäl ha en reell möjlighet att försvara sig mot anmälningar.
6. Rekommendationen från Europarådets samarbetsorgan mot korruption (GRECO) om att det ska finnas konfidentiell rådgivning till vittnen och offer för korruption bör följas.
7. Sverige bör verka för att en konvention om skydd för whistleblowers kommer till stånd på europeisk nivå.¹¹⁵

BILAGA G – INTERNATIONELLA VERKTYG FÖR ANTI-KORRUPTIONSARBETE INOM SAMHÄLLSBYGGNADSEKTORN

Project Anti-Corruption System (PACS)

Global Infrastructure Anti-Corruption Centre (GIACC) är en icke vinstdrivande organisation som arbetar med att ta fram anti-korruptions verktyg inom infrastruktur, byggnads- och ingenjörsektorn. Tillsammans med Transparency International har de arbetat fram ett praktiskt verktyg för att underlätta anti-korruptionsarbetet i stora byggnadsprojekt. Verktöget (PACS) beskrivs som ett integrerad och övergripande system med åtgärder som påverkar alla faser av projektet, alla större aktörer samt på flera avtalade nivåer. PACS kan enkelt integreras i projektledningen. Verktöget innehåller standarder och mallar som kan laddas ned på GIACC:s hemsida.¹¹⁶

BILAGA H – SAMHÄLLSBYGGNADSSEKTORN ETISKA REGLER

- Aktör inom samhällsbyggnadssektorn skall inta en strikt hållning till s.k. kontakt- och relationsskapande åtgärder i form av t.ex. otillbörliga gåvor eller resor.
- Aktör inom samhällsbyggnadssektorn får inte anlita eller samarbeta med oseriösa aktörer. S.k. svartjobb skall aktivt motverkas.
- Aktör inom samhällsbyggnadssektorn skall utföra sitt uppdrag fackmässigt och inom ramen för god affärssed. Alla uppdrag skall genomföras med sådan kompetens och sådana resurser som behövs för uppgiften.
- Aktör inom samhällsbyggnadssektorn får inte skada övriga parter eller kollegors anseende genom att opåkallat och utan saklig grund yttra sig kritiskt om deras förhållanden.

För att följa efterlevnaden av dessa etiska regler finns Samhällsbyggnadssektorns Etiska Råd med en särskild instruktion.

FOTNOTER

1. Caspar von Hauenschild, Transparency International http://knowledge.allianz.com/demographics/current_affairs/?634/corruption-introduction-bribery-extortion
2. OECD (2011)
3. Ringe N (2003)
4. European Commission Communication (2011)
5. Brå 2010:9 s. 14–15.
6. Brå 2010:9 s 24.
7. Artikel byggindustrin, se http://www.byggindustrin.com/ledare/darfor-bygger-vi-etiskt__9597
8. Bribe Payers Index Transparency International <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/> I TI:s Bribe Payers Index har chefer ombetts att uttala sig om hur vanligt det är med mutor i sektorer som de har någon form av affärsrelation med. Svaren är alltså en blandning av personer inom som utom sektorn som har gett sitt utlåtande.
9. Statskontoret (2012:20) s. 86–88.
10. SoU 2002:115 s. 16–17.
11. Skatteverket (2007:1).
12. Skatteverket (2011:1).
13. Undersökningen riktade sig till 5 000 personer i ålderna 18–74 år med en svarsfrekvens på 55 %, Skatteverket (2012:1)
14. Förtroende för och inställning till byggbranschen 2010, Sveriges Byggindustrier presentation
15. Skatteverket (2012:1)
16. Förtroende för och inställning till byggbranschen 2010, Sveriges Byggindustrier presentation
17. Konkurrensverket (2006:2), s. 57.
18. En undersökning som genomfördes av Sverige Bygger på uppdrag av Byggcheferna inom Ledama där 2515 svenska byggchefer gav sin syn på etik och moral i samhällsbyggnadssektorn, se Byggchefsbarometern 2011.
19. Brå (2007:21) s. 10 och Brå (2007:18) s. 31.
20. Brå 2010:9 s. 23.
21. OECD 2007 b s. 28.
22. Tabell från Konkurrensverket (2012:3)
23. Konkurrensverket (2012:3)
24. Se t.ex. OECD (2007a och b) och Kammarkollegiet (2011:11).
25. För mer information se Bilaga D, lagen om offentlig upphandling.
26. Konkurrensverket (2012)
27. Entreprenadbarometern baseras på telefonintervjuer med 100 finanschefer (CFO:s) på företag inom entreprenadsektorn med en omsättning på mer än 100 miljoner kronor eller 100 anställda.

28. PwC Entreprenadbarometern 2011
29. Byggchefsbarometern 2011
30. IQ Samhällsbyggnads proposition 23 juni 2011, Socialdepartementet.
31. Tabell från Konkurrensverket (2012:3) s. 22.
32. Transparency International Sverige 2012:1 s. 21.
33. Transparency International Sverige 2012 Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption? s. 86.
34. Transparency International Sverige 2012 s. 30–31.
35. Andersson S, Erlingsson G (2010) s. 208.
36. Jfr Transparency International Sverige 2012:2 s. 22–23.
37. 15 kap. 3 § LOU.
38. http://www.kkv.se/upload/Filer/Press/Tal-artiklar/Anf_Dan_Konkurrens_och_upphandlingsproblemen_i_byggbranschen_20110928.pdf
39. Se Kammarkollegiet (2011:11). och Brå 2010:9 s. 49.
40. Kammarkollegiet (2011:11) s. 6.
41. Kammarkollegiet (2011:11)
42. Se EG-domstolens dom i mål C-21/03 och C-34/03 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=66454&doclang=en&mode=&part=1>
43. Brå (2007:27) s. 31.
44. Ibid.
45. http://www.svd.se/naringsliv/svart-komma-at-svartjobb_2711461.svd
46. Se byggbranschenisamverkan.se samt rubriken ID06 ökar kontrollerna i denna studie för mer information.
47. SoU 2000:44
48. Brå (2007:18) s. 31.
49. IQ Samhällsbyggnads proposition 23 juni 2011, Socialdepartementet.
50. Brå (2007:21) s. 41.
51. Se även Ryd, J (2002) där sektorn anses styras av ledorden: entreprenörskap, ekonomisk stabilitet och kamratskap.
52. Se arbetsmiljöverket statistik: http://www.av.se/dokument/statistik/sf/Af_2011_02.pdf
53. Jmf. Brå (2007:18) s. 9.
54. Byggchefsbarometern 2011
55. PwC Entreprenadbarometern 2011.
56. Bauhr M, Oscarsson H (2010) s. 92.
57. Brå (2007:18) s. 18–19.
58. Transparency International (2011) s. 10.
59. PwC Entreprenadbarometern 2011
60. European Parliament (2006) s. 40.
61. Anförande av Anne Vadasz-Nilsson, konkurrensverket, se http://www.kkv.se/upload/Filer/Press/Tal-artiklar/anforande_anne_vadasz-nilsson_120510.pdf
62. Graaf DG (2010) s. 769.
63. Se t.ex. Vandekerckhove W and Tsahuridu E (2010) s. 372.
64. 2 kap. 1 § punkt 1 regeringsformen.
65. Transparency International Sverige Rapport no.1 s. 40.
66. Cars, Thorsten, 1996. Mutbrott, bestickning och korruptiv marknadsföring, Stockholm: Juristförlaget.
67. Riksrevisionen (RiR) 2006:8 s. 20–23.

68. Bribe Payers Index Transparency International <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/>
69. Statskontoret (2012:20) s. 96.
70. Ernst & Young Den svenska korruptionen – en undersökning om svensk korruption 2012.
71. Brå 2010:9 s. 43.
72. Kammarkollegiet (2011:11) s. 6.
73. Statskontoret (2012:20) s. 84–85.
74. Brå (2007:18) s. 38–39.
75. Statskontoret (2012:20) s. 84–85.
76. Kammarkollegiet (2011:11).
77. Coleman (1998) citerad i Brå (2007:27).
78. Brå (2007:27).
79. Ljungqvist H, Wessling A (2005).
80. Rhodin A (2002) s. 108.
81. Sveriges Bygginstrumenter Forskningsrapport (2012) s. 16.
82. Se Brå (2007:18 och 2007:27) samt Samhällsbyggnadssektorn i samverkan: http://publikationer.bygg.org/se/publikationer-fran-sveriges-bygginstrumenter/en-sund-byggsektor__416
83. För mer information om åtgärds punkterna, se bilaga E.
84. för mer information om ID06 se: http://www.id06.se/om_id06
85. se: http://www.cmb-chalmers.se/2012_CMB-Frukost/renabyggenartikel.pdf
86. Skatteverket (2012:1)
87. Utvärdering av Nackaprojektet
88. Skatteverket (2012:1)
89. Skatteverket (2011:1) s.13.
90. Skatteverket (2010)
91. Ibid.
92. <http://www.skanska.se/sv/Om-Skanska/Etik/>
93. http://brs.skl.se/skpubl/index.jsp?http://brs.skl.se/skpubl/publdoc.jsp?searchpage=/dummy&search1_all=ytrandefrihet*&op1=&db=KATA&from=1&oc_length=20&currdoc=1
94. SoU 2010:38, för kritiska synpunkter av betänkandet av mutbrott samt koden se TIS:s remissvar: <http://www.transparency-se.org/Publicerat.html>
95. Se http://www.byggetik.se/etiska_regler, för reglerna se Bilaga H.
96. För mer information se t.ex. <http://www.trafikverket.se/Foretag/Bygga-och-underhalla/Branschsamarbete/Formyelse-i-anlaggningsbranschen-FIA/Om-FIA/>
97. Se t.ex. Olken, B (2010).
98. Timbro (2010)
99. Se <http://www.transparency-se.org/Korruption.html>
100. Se t.ex. Ernst & Young Den svenska korruptionen – en undersökning om svensk korruption 2012.
101. Gopinath C (2008)
102. Kammarkollegiet (2011:11) s. 3.
103. Brå 2010:9 s. 17.
104. Statskontoret (2012:20) s. 48.
105. Brå 2010:9 s. 18.

Fotnoter

106. Ibid s. 19.
107. Kammarkollegiet (2011:11) s. 3.
108. Skatteverket (2006:4) s. 17.
109. Riksrevisionen (RiR) 2006:8 s. 20–23.
110. Skatteverket (2006:4) s. 15.
111. Ibid s. 4.
112. Skatteverket (2006:4) bilaga 14 s. 428.
113. Kammarkollegiet (2011:11) s. 9.
114. För mer information om ID06 se: http://www.id06.se/om_id06
115. Se Transparency International Sverige Rapport no.1.
116. http://www.giaccentre.org/project_anti_corruption_system_home.php

OM TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Transparency International (TI) är ett globalt nätverk av ideella organisationer för bekämpning av korruption med huvudsäte i Berlin. I sitt arbete verkar TI för öppenhet och integritet. Sedan grundandet 1993 har TI lyckats i sin målsättning att sätta korruption på den internationella agendan och blivit en internationell auktoritet på områden som rör korruption.

Transparency International Sverige (TIS) är TI:s svenska avdelning. Som oberoende ideell organisation bedriver TIS en bred informationsverksamhet och opinionsbildning för att sprida kunskap om korruptionens skadliga verkningar och verkar för ökad transparens i såväl offentlig som privat sektor.

TIS finansieras med medlemsavgifter och bidrag från privatpersoner och företag.

Vi behöver ditt stöd!

Såväl privatpersoner som företag kan ansöka om medlemskap i Transparency International Sverige. Välkommen att kontakta oss om du vill ha mer information om Transparency International Sveriges verksamhet.

www.transparency-se.org

info@transparency-se.org

Tel 08-791 40 40