

# Korruption i gränslandet mellan offentligt och privat

Seminarium TI Sverige

9 oktober 2017

Per Molander

# Definition

- *God förvaltning* innebär att verksamheter i förverkligandet av lagstiftning och nationella politiska beslut inte ska påverkas av annat än vad som stipulerats i lagar och policydokument.
- *Korruption* innebär avvikelser från denna princip.

Ref.: Hellners och Malmqvist (2010), Rothstein och Teorell (2008), Rothstein och Varraich (2017).

# Det offentliga åtagandet och nya styrformer

## *Viktiga dimensioner*

- huvudmannaskap: offentligt (stat/kommun), privat
- finansiering: skatter, avgifter
- produktion: egen regi, upphandling av stödtjänster, entreprenadlösningar

## *New public management: så marknadsnära lösning som möjligt i alla avseenden*

- Ifrågasätt det offentliga åtagandet.
- Om offentligt åtagande: privatisera så långt möjligt huvudmannaskap, finansiering och produktion.
- I egen regi: importera begrepp, modeller, styrmetoder och chefer från privat sektor

# Risker vid avveckling av det offentliga åtagandet

*Trohet mot sektorpolitiska mål?*

- Arlandabanan
- Privatisering av elförsörjningen

*Affärsmässighet vid försäljning?*

- Vin & Sprit
- Nordea
- Det mexikanska telemonopolet

# Risker vid fri etablering

- Skola:
  - bristande affärsmässighet vid försäljning
  - selektering av elever
  - betygsinflation
  - bedrägeri (bristfällig eller ingen undervisning)
- Hälsa- och sjukvård:
  - bristande affärsmässighet vid försäljning
  - selektering av patienter
  - överbehandling
  - bedrägeri (felaktig fakturering)
- Omsorg
  - bristande affärsmässighet vid försäljning
  - bedrägeri (assistanstjänster)
- Socialförsäkringar:
  - premiepensioner: för höga avgifter, ej aktiv förvaltning, oredlighet

# Risker vid offentlig upphandling

## *Tröskelvärdets betydelse*

### *Lagbrott*

- mutor (Kriminalvården)
- karteller (transport av avlidna)
- trolöshet mot huvudman (Söderberg & Partners under utredning)
- jäv (många exempel)
- olagliga direktupphandlingar (många)
- domstolstrots

### *Avvikelser från regelverket*

- utebliven upphandling (RPS upphandling av pass)

Ref.: Molander (2009), Konkurrensverket (2013), Warnling-Nerep (2006).

# Risker i egen regi

## *Terminologi*

- kundbegreppet:
  - konflikter med professionella bedömningar (antibiotikaföreskrivning, sjukskrivning)
- resultatstyrning på individnivå
  - ”pinnjakt” (Försäkringskassan, Polisen)

## *Chefstillsättning*

- oklara lojaliteter (BCG och Karolinska sjukhuset)
- andra verksamhetsidéer (Telia, Vattenfall)

# Offentligt etos kontra vinstmaximering

- Alla kontrakt är ofullständiga
- Lojalitetsförhållanden är avgörande för besluten i den dagliga verksamheten
- Exempel:
  - utprovning av hörapparater
  - parkeringsvakter
  - tillämpad forskning (sockerintag och övervikt)
- Vinstmaximeringens gränser?
  - etik? CSR
  - lagen? Friedman, Henderson
  - kalkyl? KPMG cit. i Garrett (2014)

Ref.: HRF (2014), (2017), SVT (2011), Bes-Rastrollo m.fl. (2013), Friedman (1970), Henderson (2001), Garrett (2014, s. 51)

# Tillsyn och sanktioner

- ”Granskningsssamhälle?”
  - de offentliga resurserna som är öronmärkta för extern tillsyn och utvärdering uppgår till 8-9 miljarder kr., dvs. 2 promille av BNP.
  - Granskaren granskas av den granskade.
- Tillsyn praktiskt svår i många verksamheter
- Tillsynen juridiskt kringskuren
  - restriktioner på dold myndighetsutövning
  - ad hoc-restriktioner i vissa fall (bilprovning)
- Svaga sanktioner
  - låga belopp vid brott mot LOU
  - drabbar juridiska personer i stället för beslutsfattare (tjänstefel ett alternativ?)

## Risker med förlorad auktoritet

- Vad är kärnverksamhet? (it?)
- ”Stödfunktioner” kan vara centrala för kärnverksamhetens resultat (städning på sjukhus).
- Tilliten till förvaltningen är avgörande för medborgarnas allmänna uppfattning om styresskickets legitimitet.
- Ett återtagande av auktoriteten är nödvändigt på flera områden.

Ref.: Molander (2016), Rothstein och Tannenberg (2015)

# Referenser

- Bes-Rastrollo, M. m.fl. (2013): "Financial Conflicts of Interest and Reporting Bias Regarding the Association between Sugar-Sweetened Beverages and Weight Gain: A Systematic Review of Systematic Reviews", *PLoS Med*, vol 10: e1001578.
- Friedman, M. (1970): "The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits", *The New York Times Magazine*, 13 September 1970.
- Garrett, B.L. (2014): *Too Big to Jail. How Prosecutors Compromise with Corporations*. Belknap/Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Hellners, T., Malmqvist, B. (2010): *Förvaltningslagen. En kommentar*. 3 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Henderson, D. (2001): *Misguided Virtue. False Notions of Corporate Social Responsibility*. Institute of Economic Affairs, London.
- HRF (2014): *Myternas marknad. Svensk hörselvård – från behov till business*. Hörselskadades riksförbund, Stockholm.
- HRF (2017): "Bonus uppmuntrar audionomer att sälja hörapparater", nyhet 3 juni 2017, [hrf.se/audionomer-far-bonus-varje-horapparat-de-saljer/](http://hrf.se/audionomer-far-bonus-varje-horapparat-de-saljer/).
- Konkurrensverket (2013): *Osund konkurrens i offentlig upphandling. Om lagöverträdelser som konkurrensmedel*. Rapport 2013:6.
- Molander, P. (2008): *Rättsmedel inom området offentlig upphandling*. PM skriven för Konkurrensverket, Mapsec, Stockholm.
- Molander, P. (2009): *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. Rapport till ESO 2009:2, Finansdepartementet, Stockholm.
- Molander, P. (2016): *Revitalising the Policy for Global Development*. Report 2016:11, Expert Group for Aid Studies, Stockholm.
- Molander, P. (2017): *Dags för omprövning. En ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport 2017:1, ESO, Finansdepartementet.
- Molander, P. (2017): *Condorcets misstag. Hoten mot staten och demokratin*. Weylers, Stockholm.
- Rothstein, B., Tannenbergh, M. (2015): *Making Development Work: The Quality of Government Approach*. Report 2015:7, Expert Group for Aid Studies, Stockholm.
- Rothstein, B., Teorell, J. (2008): "What is Quality of Government: A Theory of Impartial Political Institutions", *Governance* 21(2), 165-190.
- Rothstein, B., Varrach, A. (2017): *Making Sense of Corruption*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SVT (2011), Uppdrag granskning, 11 maj 2011.
- Warnling-Nerep, W. (2006): "Offentlig upphandling: myndighetsutövning eller inte & ett nytt område för kommunalt lag- och domstolstrots?", *Juridisk Tidskrift* 2, 2006/07, 384-407.