

# Sammanfattning

Den offentliga sektorn har under de senaste decennierna utvecklat fler och nära relationer med den privata sektorn. Nya aktörer, privatiseringar, ökad offentlig upphandling och lobbyorganisationernas ökade roll är några inslag i denna utveckling. Utbytet mellan offentlig och privat sektor är i många delar positivt. Samtidigt kan det leda till en ökad risk för intressekonflikter av olika slag. Ett exempel är när politiker eller tjänstemän inom den offentliga lämnar sina anställningar och går till företag eller intresseorganisationer inom verksamheter som de, i sina tidigare uppdrag, har haft ett betydande inflytande över.

Under de senaste åren har vi sett flera exempel på detta. Höga militärer har gått till försvarsindustrin. Tidigare statssekreterare har rekryterats till företag i sektorer som de i sitt politiska uppdrag har haft inflytande över. Tjänstemän inom finansmarknadsområdet har tagit nya uppdrag inom finanssektorn. Ett antal politiker har bakgrund som PR-konsulter och flera tidigare förtroendevalda och politiska tjänstemän arbetar i dag inom konsultbranschen.

Det finns en risk för att olika befattningshavare frestas att ta ovidkommande hänsyn i sitt beslutsfattande mot löfte om välbetalda anställningar hos privat arbetsgivare. Det finns också en risk att känslig information, kunskap eller tidigare kontakter utnyttjas på ett sätt som sätter konkurrensen ur spel eller på annat sätt står i strid med det allmännas intresse. Enbart misstanken om att detta sker riskerar att påverka förtroendet för den offentliga sektorn. Det kan därför behövas regler och rutiner för att hantera rörligheten mellan sektorer.

Syftet med rapporten är att synliggöra risken för intressekonflikter i samband med övergången mellan offentlig och privat sektor. Studien avgränsas i huvudsak till förhållandena i staten, men problematiken gäller även för kommuner och landsting.

I rapporten konstateras att ett stort antal länder har uppmärksammat problemen med intressekonflikter i samband med det som kallas revolving door eller 'svängdörren'. Genom lagstiftning och införandet av uppförandekoder har restriktioner införts i flertalet OECD-länder.

Den svenska hållningen har hittills varit vacklande och lite aningslös. För Riksbankens direktion finns strikta regler som innebär att ledamöterna i princip inte kan ha några bisysslor alls och efter avslutad tjänst försätts i karantän upp till ett år. På andra områden, där en otillbörlig påverkan skulle kunna ge liknande ekonomiska skador eller förtroendeskadorna, finns ingen reglering alls. Vid införandet av internationella konventioner inom korruptionsområdet har Sverige varit relativt snabbt med att ratificera avtalen. När det gäller FN:s konvention mot korruption har samtidigt bedömningen varit att svensk lagstiftning redan i utgångsläget är tillräcklig. Sveriges syn på korruption återfinns i dag på Utrikesdepartementets hemsida.

De etiska riktlinjer för statligt anställda som tagits fram behandlar bl.a. sekretesslagstiftningen, insiderlagen och lagen mot mutor och korruption. Ingenstans tas frågan upp om hur erbjudanden från en presumtiv ny arbetsgivare ska hanteras. Lite hårddraget skulle den svenska inställningen kunna sammanfattas på följande sätt: korruption är inte en inrikespolitisk fråga. Men i den utsträckning som det berör Sverige, är det framför allt näringslivets problem. I den del som det skulle kunna beröra offentlig sektor handlar det om kommuner och landsting. Och skulle det trots allt handla om staten gäller det främst att vara uppmärksam på att inte bli bjuden på lunch eller ta emot mindre gåvor. Ett erbjudande om ett nytt, vävlönat jobb inom den sektor man är satt att reglera, upphandla av eller bedriva tillsyn över, nämns inte i sammanhanget.

Riksdagen vid några tillfällen påpekat att det kan finnas anledning för regeringen att pröva möjligheten att vidta lämpliga åtgärder vid övergångar, t.ex. i form av en tidskarantän. Europarådets organ för korruptionsövervakning, GRECO, har rekommenderat Sverige att införa regler för att undvika intressekonflikter i situationer när offentligt anställda övergår till privat sektor. Från regeringens sida har tre huvudsakliga motargument framförts. För det första bedöms den lagstiftning som finns vara tillräcklig. För det andra hänvisas till offentlighetsprincipen. För det tredje framförs att den svenska

förvaltningsmodellen innebär att myndigheterna själva beslutar om vilka riktlinjer som ska gälla internt.

En genomgång av lagstiftningen visar att den i huvudsak tar sikte på den statiska situationen att en person antingen är anställd i den privata sektorn eller verkar inom en offentlig myndighet. Lagstiftning utgår vidare från att lojaliteten med den nya arbetsgivaren tar överhanden och att förpliktelser mot tidigare arbetsgivare är något exceptionellt. I själva verket är arbetstagaren föremål för dubbla lojaliteter: å ena sidan bör sekretessförpliktelser och företagshemligheter respekteras, å andra sidan bör arbetstagaren vara lojal mot den nya arbetsgivaren och driva dennes intressen. Att klara den avvägningen är i dag helt upp till den enskilde. Ett komplikation i sammanhanget är att den kunskap som den anställda för med sig är en blandning av offentligt tillgänglig, intern men inte sekretessbelagd och sekretessbelagd information. Detta kan otvetydigt ge den nya arbetsgivaren en konkurrensfördel, men innebär samtidigt att det är svårt att leda i bevis att det handlar om brott mot sekretesslagstiftningen.

Offentlighetsprincipen är en viktig grundpelare inom svensk offentlig förvaltning. Forskningen indikerar att det finns en tydlig negativ samvariation mellan öppenhet och korruption. Men grad av öppenhet kan också hänga ihop med lagstiftning, rättsäkerhet, utbildningsnivå och utvecklingen av olika demokratiska institutioner. Det är därför inte självklart att offentlighetsprincipen i sig är ett tillräckligt skydd mot otillbörlig påverkan.

När det så gäller den svenska förvaltningsmodellen beslutar myndigheterna själva om interna riktlinjer. I rapporten redovisas hur några myndigheter försökt hantera svängdörrsproblematiken. Samtidigt kan man ställa frågan om inte staten borde ha ett gemensamt övergripande ramverk, både för att ge ett tydligt lagstöd för de kollektivavtal som kan behöva slutas, men också för att markera att detta är något som myndigheterna måste beakta. Vidare löser ju inte en delegering av frågeställningen till myndighetsnivån frågan om behovet av reglering av restriktioner för den högsta nivån, dvs. för statsråden, statsekreterarna och generaldirektörerna.

I rapporten redovisas statistik som beskriver personalrörligheten inom staten. Den totala personalrörligheten bland statsanställda ligger relativt stabilt runt 11-12 procent, och merparten av den avser övergång till annan statlig myndighet. Rörligheten till privat sektor varierar påtagligt mellan olika statliga

verksamheter. Föga förvånande är den störst inom de verksamheter som har betydande kontaktytor mot näringslivsverksamhet. Det är också ofta där som risken för intressekonflikter är som störst. Det kan handla om myndigheter med viktiga uppgifter inom tillsyn och tillståndsgivning, och myndigheter som genomför omfattande upphandlingar eller på annat sätt fattar beslut som får stora ekonomiska konsekvenser för näringslivet.

I rapporten redovisas också en genomgång av rörligheten för statssekreterare under perioden 1998-2010. Hur svängdörrs-problematiken hanteras på den nivån kan antas ha stor påverkan på förtroendet för offentlig sektor. Genomgången visar att en del såväl bland statssekreterare som bland statsråd finns en inte obetydlig rörlighet till privat sektor. I detta sammanhang diskuteras också rörligheten till och från olika konsultbolag, och den brist på öppenhet som finns i branschen kring vilka kunder och intressen man företräder.

Sammanfattningsvis är inte rörligheten mellan staten och det privata ett stort eller generellt problem som berör hela statsförvaltningen. Även om det inte går att i förväg uppskatta problemets omfattning finns det skäl att överväga regler i förebyggande syfte och för att upprätthålla förtroendet för det allmänna. Några restriktioner som berör samtliga statsanställda är dock knappast vare sig motiverade eller önskvärda. Snarare handlar det om ett begränsat antal befattningar och positioner, där det kan finnas risk för ekonomisk skada eller förtroendeskada. För dessa specifika verksamheter och funktioner är det angeläget att införa restriktioner.

I rapporten lämnas avslutningsvis ett övergripande förslag på hur en svensk reglering skulle kunna utformas. Viktiga inslag i en sådan reglering bör vara:

- en lagreglerad generell möjlighet att utlösa en ettårig karantän för statsråd, statssekreterare, generaldirektörer och motsvarande,
- en fristående prövningsnämnd för statsråden,
- förtydliganden om angelägenheten i att myndigheterna uppmärksammar problemen och där så är lämpligt använder möjligheten att träffa kollektivavtal om karantänsbestämmelser och överenskommelser för vissa nyckelpersoner,

- riktlinjer för anmälningsskyldighet när man söker eller förhandlar om en anställning som kan innebära en intressekonflikt.

I sammanhanget bör också övervägas en rekommendation till lobbyorganisationerna att tydligare redovisa vilka kunder och intressen som företräds.

En karantänsbestämmelse bör utformas som en option om att utlösa en sådan period. Det är således inte frågan om en förmån eller valmöjlighet för den anställda. Optionen bör ensidigt tillhöra den eller de som den förtroendevalda eller statligt anställda är ansvarig inför.

Enligt OECD:s vägledande principer ska en offentligt anställd, i god tid, meddela sitt sökande eller förhandlade om en anställning som skulle kunna utgöra en intressekonflikt. En jämförelse kan göras med det förbud som i dag finns för offentligt anställda mot att ha bisysslor som kan vara förtroendeskadliga. Förbudet betingas av de särskilda krav på integritet som den offentliga anställningen ställer på arbetstagaren. Samma motiv bör gälla för en skyldighet att anmäla sökande eller förhandlande om en anställning i de fall det skulle kunna innebära en intressekonflikt.

Införandet av restriktioner vid övergångar är förenade med vissa kostnader. En reglering eller överenskommelse om karantän måste därför uppfattas som rimlig också ur ett arbetstagarperspektiv. En lämplig utgångspunkt är att den anställda behåller sin lön under karantänperioden. De direkta kostnaderna är beroende på i vilken utsträckning karantänen kommer att behöva användas. När det gäller de högsta nivåerna - statsråd, statssekreterare och generaldirektörer - finns i dag bestämmelser om avgångsvederlag och i vissa fall inkomstgarantier. Ersättningen under en eventuell karantänperiod bör ses i detta sammanhang. En genomgång av rörligheten för dessa grupper indikerar att det skulle kunna bli aktuellt att utlösa karantänsoptionen i ett relativt begränsat antal fall. För skiktet under generaldirektörerna är det svårare att bedöma omfattningen, och utmaningarna ser olika ut inom olika verksamheter. Utöver de direkta kostnaderna skulle restriktionerna, på vissa områden, kunna försvåra rekryteringen och i förlängningen också påverka villkoren.

Eventuella kostnader för restriktioner måste dock ställas i relation till risken för ekonomiska eller andra skador för staten. Ytterst handlar det om medborgarnas förtroende för den offentliga

sektorn. Vid införandet av restriktioner måste man också hitta en rimlig balans mellan den enskildes önskemål och rätt att fritt ta anställning, och det allmännas krav på att säkerställa ekonomiska och demokratiska värden.