

Bland mutor och monopol

Marknadsreformer och korruption i det statliga Systembolaget

Daniel Castillo

State, Monopoly and Bribery. Market Reforms and Corruption in a Swedish State-owned Enterprise

Many studies of corruption claim that it is state size and its bureaucratic apparatus that promote corruption. While some studies, on the contrary, suggest that it is the more recent New Public Management reforms that create opportunity for corrupt exchanges, very few studies have investigated this systematically and empirically. The purpose of this study is therefore to examine the relationship between market reforms and the conditions for corruption, using a qualitative case study of corrupt relations in the Swedish state-owned monopoly for selling alcoholic beverages ('Systembolaget'). The analysis shows that the market reforms increased the discretion of managers in the state-owned company, established new informal relations between managers and privately owned companies as well as increased demand for corrupt services among the companies. In contrast to earlier studies, the study provides a better understanding of the complex interplay of different organizational processes resulting from market reforms that may promote corruption.

Inledning

Sverige rankas idag som ett av världens minst korrupta länder (Transparency International Corruption Perception Index 2013). Att man ligger på topp i ett rangordningsindex betyder dock inte att landet är befriat från korruption, vilket den senaste tidens korruptionsskandaler i Sverige illustrerar (Papakostas 2009:117, jfr Erlingsson et al. 2008:596, Castillo 2009, Citron 1999). Inom statliga organisationer som Kriminalvården, Bilprovningen och Systembolaget eller i kommuner som Motala, Solna, Göteborg och Vallentuna har det uppdagats skandaler som har fått stor massmedial uppmärksamhet. I vissa av dessa fall har det blivit rättsliga efterspel med fällande domar för bland annat mutbrott och bestickning. I dessa skandaler, och många andra, kan man ofta skönja förekomsten av relativt varaktiga, nära och dolda relationer mellan politiker eller tjänstemän och representanter från näringslivet.

Dessa iakttagelser i Sverige och i andra länder har givit upphov till en rad

Daniel Castillo är fil.dr i sociologi och verksam vid Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.
E-post: daniel.castillo@sh.se

nya frågor när det gäller förekomsten av korruption i västliga demokratier. Få studier har varit inriktade på fall av ökande korruption inom enskilda stater som har en lång historia av att vara demokratiska och som traditionellt uppvisat en låg grad av korruption (Erlingsson et al. 2008:597). Flertalet studier har istället riktats in mot jämförelser mellan länder (Goel och Nelson 1998, Goel och Nelson 2010, Graeff och Mehlkop 2003). Ofta har man i dessa studier varit upptagen av frågan om statens storlek och dess betydelse för graden av korruption, där resultaten många gånger är dubbelydiga (jfr Goel och Nelson 2010). Mycket av denna forskning som bedrivs kring korruption befinner sig också på en nivå relativt långt från den verklighet där korruption förekommer eftersom man i stor utsträckning använder sig av attityddata (Transparency Internationals *Corruption Perception Index*, jfr Bauhr och Oscarsson 2011). Andra studier är mer bestämda (och normativa) där man hävdar att det just är statens storlek och den byråkratiska kontrollen som bör åtgärdas, via avregleringar och liberaliseringar av ekonomin, för att bekämpa korruption (Shleifer och Vishny 1998:12, Shleifer och Vishny 1993, Rose-Ackerman 1999:35).

Tvärtom, pekar andra studier på att det är just de senaste decenniernas marknadsinriktade reform av staten som kan öka risken för korruption, även i tidigare lågkorrupta stater (Heywood 1997:430, Loxbo 2011, Erlingsson et al. 2008:605, Jain 2001:78, jfr Varese 1997). Dessa reformer brukar sammanfattas under begreppet "entrepreneurial governance" eller New Public Management (NPM) och har under 1980- och 90-talet fungerat som en generell modell för reformer i den offentliga sektorn (Hood 1995, Du Gay 2000, Premfors et al. 2009, Sundin 2006:58). I detta sammanhang relateras risken för ökad korruption till de reformer som antas skapa gråzoner mellan stat och näringsliv med oklara regler och där gränserna mellan sfärerna suddas ut (Loxbo 2011:38). Framförallt är det själva *processen* där hela eller delar av statlig egendom transfereras till den privata sektorn som är särskilt riskabel (Rose-Ackerman 1999:35, jfr Kastberg 2002). En annan uppmärksam risk är de reformer som ger upphov till hybridlösningar, eller kvasimarknader (Loxbo 2011), vilket innebär organiserade förhållanden där flera aktörer konkurrerar med varandra samtidigt som staten har ett ansvar för marknadens funktion och output (Kastberg 2002:28). Av denna anledning är det då i större utsträckning reformer som skapar gråzoner och sammanblandningar av offentligt och privat som bör studeras närmare när det gäller risker för korruption (Andersson och Erlingsson 2010:200, Loxbo 2011:41), vid sidan av rena privatiseringsprocesser (Rose-Ackerman 1999:35).

När det gäller relationen mellan marknadsinspirerade reformer i staten och ökad risk för korruption är de studier som existerar kring de svenska förhållandena främst av teoretisk natur (Erlingsson et al. 2008, Loxbo 2011). Vad som saknas är således empiriska studier av faktiska korruptionsfall i Sverige (Loxbo 2011:39), vilket innebär att kunskapen om de mekanismer som skapar

förutsättningar för korruption är bristfällig. Syftet med denna uppsats är därför att undersöka relationen mellan marknadsreformer och förutsättningar för korruption. Till skillnad från den tidigare teoretiska litteraturen samt de studier som primärt analyserat attityddata kommer denna uppsats behandla ett fall av avslöjad korruption i Sverige. Fallet som studeras är korruptionshärvan i Systembolaget 2003 då ett stort antal butikschefer åtalades för att ha tagit emot mutor av privata alkoholleverantörer.¹ Analysen kommer att inriktas mot de reformer som genomförts i Systembolaget de senaste 20 åren och relatera dessa till förändringar i butikschefernas handlingsutrymme, förändringar i interaktionen mellan butikschefer och representanter för alkoholleverantörer, samt processer som påverkar alkoholleverantörernas incitament och möjligheter att ge mutor. Vidare är fallet ett exempel på just en hybridlösning där staten delvis avskaffat ett tidigare statligt monopol i syfte att öka konkurrensen på distributionsmarknaden för alkohol, samtidigt som en del av marknaden fortfarande står under både statens övervakning och kontroll. Då hybridlösningar är relativt vanligt förekommande i många europeiska stater torde studien kunna säga något även på ett mer allmänt plan när det gäller kopplingen mellan marknadsreformer och korruption.

Nästa avsnitt syftar till att klargöra begrepp som är centrala i uppsatsen. Det handlar dels om att diskutera innebörden i begreppet korruption, dels vad som här avses med marknadsreformer. I detta avsnitt skall även det analytiska ramverket preciseras, med avseende på handlingsutrymme, social interaktion och incitament att muta. I det efterföljande avsnittet diskuteras uppsatsens metod och material. Uppsatsens tredje avsnitt är ägnat åt den huvudsakliga analysen av korruption inom Systembolaget. Avslutningsvis sammanfattas och diskuteras de slutsatser som kan härledas ur analysen.

Korruption och marknadsreformer

KORRUPTION SOM SOCIAL RELATION I GRÄNSSNITTET MELLAN ORGANISATIONER

Korruptionsforskarna della Porta och Vannucci beskriver en korrupt konstellation som "an agent who, against the interests or preferences of the principal, acts in favor of a third party, from which he receives a reward" (della Porta och Vannucci 1999:17). En vanlig akademisk definition av begreppet korruption är således att det rör sig om missbruk av offentligt maktutövande i syfte att gynna

1 Det går förstås att hävda att Systembolaget inte är en del av den svenska staten, då det är ett statligt ägt bolag. Dock är ett sådant resonemang väl formalistiskt, och jag kommer i denna uppsats trots detta behandla Systembolaget som en organisation som ingår i den svenska staten. Ett argument för detta synsätt är att Systembolaget sedan 1955 spelat en avgörande roll i svensk statlig alkoholpolitik, vid sidan av det faktum att staten reagerade med stor kraft när korruptionen avslöjades.

makthavarnas eller andra externa aktörers privata intressen, snarare än allmän-intresset (Loxbo 2011:40, jfr Kawata 2006:xii, Nas, Price och Weber 1986). I den här studien kommer jag dock att följa en något annorlunda definition av korruption. Papakostas argumenterar för att korruption är ett fenomen som uppstår i en informell *social relation* och som fullbordas i hemlighet och bygger på tillit mellan parterna (Papakostas 2009, della Porta och Vannucci 1999:9). Det centrala kommunikationsmedlet i sådana konstellationer är själva utbytet parterna emellan, ett utbyte som påminner mycket om givandet av gåvor bland vänner (Castillo 2009:62). Konsekvensen av en sådan definition är att korruption inte handlar om individuella egenskaper, vilket innebär att jag inte lägger någon vikt vid enskilda personers privatmoral och personlighet som förklaringsfaktorer till korruption. Definitionen innebär också en analytisk avgränsning från verksamheter av fiffelkaraktär där en ensam person skaffar sig personliga fördelar på egen hand. Utgångspunkten är också lämplig för en studie där marknadsinspirerade organisationsreformer står i centrum och inte individers handlingar i sig. På samma gång är det en sofistikerad form av korruption som studeras, vilket innebär komplexa korruptionsrelationer i gränssnittet mellan organisationer (Papakostas 2009:122ff), då fallet med Systembolaget involverar dels butikschefer, dels representanter för alkoholleverantörer.²

Ofta förekommande i korruptionslitteraturen är teorier om rationella val för att förstå vilka mekanismer som driver korruptionen (della Porta och Vannucci 1999:19, Rose-Ackerman 1999). Andra vanliga förklaringsmodeller involverar ett lands utvecklingsnivå eller kulturella förhållanden (Ibid.), men då jag är intresserad av marknadsinriktade reformer och deras betydelse för korruption kommer jag i denna uppsats inte behandla dessa. Inom ett institutionellt ramverk, där teorier om rationella val är en viktig utgångspunkt, menar man att korruption tenderar att förekomma där de institutionella förhållandena är gynnsamma, det vill säga där det finns en gynnsam frestelsestruktur – ”incentives matter for human behaviour and they are largely shaped by formal political institutions” (Erlingsson et al. 2008:599). Åtminstone tre faktorer påverkar existensen av korruption enligt detta perspektiv: 1) det finns stora möjligheter att agera korrupt, 2) det råder förhållanden där korruption kan ge hög avkastning, och 3), det finns en låg grad av övervakning av individer med stort handlingsutrymme och tillgång till offentliga resurser (Andersson och Erlingsson 2010:198, Erlingsson et al. 2008:600). När det gäller relationen mellan marknadsreformer och ökade korruptionsrisker kan denna modell således användas för att analy-

2 En invändning mot detta är att man kan anse att dessa aktörer befinner sig på en lägre hierarkisk nivå och graden av sofistikerad korruption är relativt låg i jämförelse med högt uppsatta politiker och tjänstemän. Jag vill dock betona att poängen med en sådan definition klargör de förutsättningar som, åtminstone representanterna för alkoholleverantörerna, verkar utifrån. Flertalet av dessa företag är resursstarka, särskilt i förhållande till enskilda individer, vilket har betydelse för med vilka medel korruptionen kan etableras och reproduceras.

sera huruvida reformerna påverkat möjligheter, grad av möjlig avkastning och grad av övervakning. Jag kommer ta utgångspunkt i dessa antaganden när jag nedan utvecklar den analysram som skall användas i denna uppsats. Men innan dess skall jag mer specifikt diskutera några av de mest centrala marknadsreformer som de senaste decennierna införts i den svenska staten.

NPM OCH MARKNADSREFORMER I STATEN

De senaste decennierna har ett skifte från byråkratisk logik till marknadslogik kunnat observeras i många västeuropeiska stater (Hood 1995, Du Gay 2000, Brunsson och Sahlin-Anderson 2000, jfr Castillo 2009). Sverige har knappast varit sen att följa denna trend (Andersson och Erlingsson 2010:193). De reformer som genomförts brukar ofta sammanfattas under begreppet New Public Management och innebär att idéer från det privata näringslivet implementeras i den statliga förvaltningen, bland annat för att öka effektivitet och produktivitet samt minska byråkratiskt krångel för medborgare och näringsliv (Andersson och Erlingsson 2010:192, Sundin 2006).

En av de primära hörnstenarna i NPM-reformerna av den statliga verksamheten är den starka betoningen på konkurrens (Du Gay 2000:5). Vad som brukar kallas avreglering av statliga monopol och bolagisering av affärsverk och myndigheter har varit kännetecknande för denna utveckling (jfr Berg 1999). På det alkoholpolitiska området i Sverige utgör avskaffandet av det statliga distributionsmonopolet för alkohol, samtidigt som detaljhandelsmonopolet kvarstår, ett tydligt exempel på när avreglering skapar hybridlösningar (Rose-Ackeman 1999, Loxbo 2011). För det andra kan decentraliseringstendenser observeras, med ett delegerat ansvar som i viss utsträckning förstärker lokala ledares roll och handlingsutrymme i beslutsprocesser (Lindensjö 1991:34). I detta sammanhang är viktigt att notera att en av förutsättningarna för aktörer att agera korrupt är att de har ett stort handlingsutrymme och kontroll över resurser (Jain 2001). Dessa decentraliseringstendenser kan även observeras på organisationsnivå, där införandet av lokala styrformer för olika verksamheter inneburit skapandet av egna enheter och i slutänden *fler*, separata och autonoma organisationer (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000). För det tredje pekar Du Gay på marknadsmekanismernas företräde framför byråkratiska mekanismer (Du Gay 2000:5ff). Detta kan ses som en generell tendens mot en konstruktion av köpare/säljare och utbud/efterfrågan liksom ett sammantaget fokus på utbytesrelationer. I detta inryms även tanken att medborgaren skall få större makt genom sitt inflytande som "kund" (Almqvist 2006:27, jfr Agevall 2005).

En konsekvens av reformerna som iakttagits är att relationerna förändrats och kontaktytorna utvidgats mellan stat och företag i det privata näringslivet. Fler formella relationer mellan sfärerna tenderar också att förstärka de informella relationernas betydelse (Misztal 1999, Sennett 1977). Upphandling och kontraktutformning innebär ofta förhandlingar, vilket tenderar att skapa täta

och personliga kontakter mellan stat och företag (Papakostas 2004, Misztal 1999). Under sådana förhållanden är det uppenbart att det kan skapas möjligheter att etablera relationer som kan nyttjas för otillbörliga ändamål, även om det är viktigt att betona att så inte behöver vara fallet. Sammanförs dessa iakttagelser pekar mycket mot att de beskrivna NPM-reformerna och deras eventuella konsekvenser kan skapa gynnsamma frestelsestrukturer i statliga organisationer, och därmed nya tillfällen för korruption (jfr Andersson och Erlingsson 2010:205).

Handlingsutrymme, informella relationer och incitament att muta

HANDLINGUTRYMME INOM ORGANISATIONER

Den institutionella förklaringsmodellen betonar möjligheter att agera korrupt, hög avkastningspotential samt låg grad av övervakning som viktiga faktorer för en gynnsam frestelsestruktur.

Vad gäller möjligheter att agera korrupt är storleken på statliga aktörers handlingsutrymme ett element som vanligtvis beaktas i korruptionsstudier (della Porta och Vannucci 1999:19, Jain 2001:77, Shleifer och Vishny 1998:12). Handlingsutrymme är nära relaterat till reglering i statliga organisationer, då regler lokaliserar makt i händerna på statens tjänstemän (Jain 2001:78). Regler definierar således både handlingsrestriktioner och handlingsfrihet inom organisationer. Stort handlingsutrymme bland statens funktionärer inom reglerade ekonomier antas därför ofta leda till mer korruption. Emellertid är risken för korruption stor även i liberaliserade ekonomier, särskilt under förhållanden där avregleringar och marknadsreformer införs, eftersom även sådana processer tenderar att kräva statliga interventioner som i förlängningen innebär stort handlingsutrymme för statens tjänstemän (Jain 2001:78).

Handlingsutrymmet inom en organisation är också avhängigt hur väl reglerna kontrolleras och aktörerna övervakas. Men trots att staten utfärdar regler för handlingar täcker detta naturligtvis inte hela spektrumet av möjliga handlingar i alla situationer som kan uppstå (Castillo 2009). Alla handlingar i en organisation är inte lika enkla att precisera och kontrollera med hjälp av regler. Tjänstemän befinner sig vanligtvis mellan den formella organisationens krav och den praktiska verklighetens förväntningar. Detta innebär att tjänstemän behöver översätta regler till praktiskt handlande i någon utsträckning (Leppänen 2007:2). I vissa fall finns naturligtvis möjligheten att tjänstemän ignorerar regler helt. När det gäller marknadsreformernas införande menar flera forskare att det gjort att tidigare regler blivit otydliga samtidigt som det skapat oklara ansvarsförhållanden i staten. På detta sätt menar man att risken att tjänstemän missbrukar sin ställning ökat (Loxbo 2011:41). De organisato-

riska och praktiska omständigheter som råder i en organisation är alltså av stor vikt för aktörernas reella handlingsutrymme.

FÖRÄNDRADE RELATIONER MELLAN STAT OCH OMGIVNING?

Möjligheter att agera korrupt kan inte enbart relateras till aktörers inomorganisatoriska handlingsutrymme. Även de sociala relationer där aktörerna är involverade måste beaktas. Utifrån ovanstående definition av korruption som en dold social relation byggd på tillit (Papakostas 2009), är det därför centralt att studera förändringar av förutsättningarna för sociala relationer mellan stat och omgivning och hur dessa relationer kan inverka på möjligheterna att agera korrupt.

Relationer mellan stat och omgivning kan vara av både formellt och informellt slag. Idealtypiskt bygger formella relationer på att aktörer intar en organisatoriskt definierad roll i sina relationer med omgivningen och inom ramen för denna utför officiellt sanktionerade arbetsuppgifter (Leppänen 2007:1). Vidare, bygger formella relationer på tillämpningen av regler på olika typer av organisatoriska ärenden och existerar vanligtvis under någon typ av organisatorisk kontroll (Johansson 1992:35). Kontrollen är ett försök från organisationens sida att övervaka relationer och minimera det personliga inslaget i relationerna eftersom det kan riskera att motverka organisationens syften. Detta gäller särskilt personal som befinner sig i gränssnittet gentemot andra organisationer. Motsättningen mellan individuell handlingsfrihet och organisatorisk kontroll är därför som starkast i gränssnittet gentemot andra organisationer (Borell och Johansson 1996:58).

Om formella relationer existerar inom ramen för organisationer, existerar de informella relationerna utanför de formellt och organisatoriskt beslutade handlingsramarna (Leppänen 2007:1). Informella relationer kan därför analytiskt sett relateras till nätverket som interaktionssätt, där utbytesrelationer som bygger på ömsesidigt personligt förtroende betonas (Stenlås 1998:48, jfr Hasselberg och Petersson 2006:52). Informella relationer brukar också relateras till nätverket som interaktionssätt, där interpersonella utbytesrelationer som bygger på förtroende betonas (jfr Hasselberg och Petersson 2006:52). För en organisation är det också, som nämnts ovan, svårt att övervaka informella relationer eftersom de tenderar att frodas under förhållanden som generellt sett pågår bortom organisatorisk övervakning. Ur ett analytiskt perspektiv är det alltså i informella relationer, om den definition av korruption som beskrivits ovan följs, det finns utrymme för korrupta handlingar. Det är därför av vikt att studera huruvida införandet av marknadsreformer kan skapa förändrade förutsättningar för interaktionen mellan stat och omgivning som kan gynna förekomsten av korruption.

KORRUPTION SOM UTBUD OCH EFTERFRÅGAN

Det institutionella ramverket erbjuder förklaringar till hur förändringar i frestelsestrukturen bland politiker och tjänstemän i förvaltningen kan förstås (Andersson och Erlingsson 2010:198). Men om man är intresserad av att veta hur marknadsreformer kan påverka förutsättningarna för korruption i staten kan forskningen inte bara fokusera på politikernas och tjänstemäns incitament att handla korrupt. I och med att jag betraktar korruption som en social relation behövs också en förståelse för hur marknadsreformer kan påverka tredje parts drivkrafter att erbjuda statens funktionärer mutor och hur detta i sin tur kan skapa gynnsamma förhållanden för korrupta relationer. Av denna anledning bör korruptionens utbud och efterfrågan problematiseras i större utsträckning.

För det första existerar givetvis situationen där en statlig tjänsteman efterfrågar mutor för att utföra en handling i syfte att berika sig själv. En andra situation är då en utomstående tredje part efterfrågar korrupt hantering av ett ärende. Rose-Ackerman betecknar det senare som en efterfrågan på korrupt verksamhet ("demand for corrupt services"), och omvänt, ett utbud på mutor ("a supply of bribes") (Rose-Ackerman 1997:34). Då mycket av den tidigare diskussionen berört faktorer som har betydelse för tjänstemännens möjligheter att handla korrupt är det därför relevant att också studera hur utbudet och incitamenten att ge mutor förhåller sig till marknadsreformernas införande. Det går att anta att den ökade konkurrens om knappa statliga resurser eller tillgång till information som marknadsreformer medför, exempelvis inom offentlig upphandling (Rose-Ackerman 1997:34ff), samtidigt skapar större incitament bland företag att hävda sig i konkurrensen genom att använda mutor. Det är också viktigt att betona att efterfrågan och utbud på mutor behöver sammanfalla för att korruption skall uppstå. Korruption är således en fråga om timing mellan statliga funktionärens möjligheter att begära mutor och utföra motprestationer som efterfrågas av en tredje part, samt dennes möjligheter och incitament att ge mutor.

Som nämnts ovan, baseras analysen på en fallstudie av den korruption som avslöjades inom statliga Systembolagets under 2003. Empiriskt kommer jag att behandla tre reformer eller reformförsök i Systembolagets organisation som alla kan relateras till mer övergripande marknadsinspirerade reformer som genomförts i staten. Sammanfattningsvis, kommer jag i den följande analysen empiriskt undersöka vilken betydelse marknadsinspirerade reformer har för förutsättningarna för korruption, genom att analysera förändringar i handlingsutrymme bland Systembolagets butikschefer, i interaktionen mellan butikschefer och alkoholleverantörer samt för incitamenten och möjligheterna att agera korrupt bland de senare.

Studiens tillvägagångssätt och material

Fallet med Systembolaget valdes dels för att det är en av få mycket uppmärksammade korruptionshärvor som avslöjats i Sverige med ett stort antal inblandade, dels eftersom det är en organisation som varit föremål för ett flertal reformer inspirerade av marknadslogik som går att relatera till utvecklingen av NPM. Som empiriskt fall är Systembolagshärvan synnerligen lämplig för att studera huruvida marknadsreformer kan ha betydelse för förutsättningarna för korruption.

För insamlingen av materialet till studien har jag använt mig av flera metoder. Primärt har jag intervjuat personer som jag bedömt vara strategiska informanter, vilket innebär att jag bedömt att de har särskild kunskap eller insikt i de frågor kring Systembolagsfallet som är av intresse för studien. Samtidigt har skriftligt material använts, vilket främst utgjorts av Polisens förundersökning av fallet, Systembolagets interna dokument och policier samt olika myndigheters utredningar. Valet att primärt göra intervjuer baseras på att denna metod kan vara ett sätt att nå information som normalt inte avspeglas i formella dokument, vilket är särskilt påtagligt när det gäller brottslig verksamhet, såsom korruption. Dokumenten har dock varit viktiga för att både bekräfta och komplettera utsagor, särskilt när det gäller organisationsreformer som genomförts inom Systembolaget.

Intervjuerna genomfördes med åklagare delaktiga i Systembolagsfallet, för förundersökningen ansvariga polistjänstemän samt även med Systembolagets chefsjurist som haft ansvaret för den interna utredningen på Systembolaget. En brist med dessa myndighetskällor är dock att de återger rättsväsendets bild av korruptionen. Av denna anledning valde jag att agera observatör under rättegångar mot en grupp före detta butikschefer i Systembolaget vid tre tillfällen.³ Rättegångsförfarandet gav stora möjligheter att direkt ta del av butikschefernas berättelser om deras upplevelser och erfarenheter. Under pauserna i rättegångarna deltog jag också i ett flertal samtal med både åtalade och åklagare. I dessa samtal etablerade jag kontakt med ett antal av de före detta butikscheferna som också gick med på att intervjuas separat.⁴ De intervjuade butikscheferna är att anses som relativt centrala personer med överblick och insikt under en längre tid och från olika hierarkiska perspektiv.

Vid intervjutillfällena har jag använt mig av på förhand formulerade frågor. Dessa varierade naturligtvis till viss del beroende på vem som intervjuades. Ambitionen har varit att få intervjupersonerna att prata fritt kring ett antal mer

3 Denna grupp benämndes som "värstinggänget" av flertalet intervjuade eftersom dessa butikschefer misstänktes mottagit mutor från alla leverantörer i utredningen. Dessutom var mutornas beräknade värde det högsta bland alla åtalade butikschefer.

4 Av anonymitetsskäl vill jag undvika att ange antalet intervjuade före detta butikschefer. I materialet refererar jag endast till en kategori, butikschef (BC), vilket dock innebär att olika personer kan stå bakom citaten.

precisa teoretiskt grundade teman, som formulerats ovan. Här har frågor kring karaktären på och konsekvenserna av organisationsförändringar och reformer i Systembolaget varit relevanta. Mer precisa frågor har riktats mot butikschefernas handlingsutrymme, hur korrupta relationer utvecklades och hur alkoholleverantörerna agerade när de erbjöd mutor. Vid intervjuerna upplevde jag butikscheferna som överraskande uppriktiga och villiga att berätta, och de delade gärna med sig av sina upplevelser efter de mer eller mindre tillrättalagda diskussionerna under rättegångarna. Totalt utfördes 7 intervjuer, exklusive de intervjuer som företogs med butikschefer.⁵

Korruptionen inom Systembolaget

SYSTEMBOLAGET – EN ORGANISATION I GRÄNSSNITTET MELLAN STAT OCH MARKNAD

Systembolagets historia börjar 1955 men den svenska alkoholpolitiken har sedan 1800-talet handlat om att minska alkoholens skadeverkningar. För Systembolagets del innebar detta ett uppdrag att begränsa tillgängligheten till produkterna och hålla privata vinstintressen borta från alkoholhanteringen, vilket gjordes fram till 1995 framförallt genom prispolitiken och alkoholmonopolen. Monopolens syfte var att begränsa det privata vinstintresset genom att kontrollera marknadsföringen och försäljningen av alkoholdrycker. Av denna anledning begränsades huvuddelen av all handel med alkohol till de två statliga monopolbolagen Vin & Sprit AB, för distributionen, samt Systembolaget AB, för detaljhandeln. Denna konstruktion innebar att en stor del av handeln med alkohol aldrig fungerade enligt marknadens principer och att alkoholprodukterna avskärmades från medborgarna med hjälp av organisatoriska konstruktioner. Detta visade sig tidigt genom en rumslig och temporal avskärmning, bland annat genom avsaknaden av skyltning i butikerna, begränsade öppettider samt ett långvarigt system med handel av alkohol över disk. Systembolaget skulle även agera märkesneutralt gentemot de olika producenternas varor som bolaget tillhandahöll.

Även om Systembolaget, men också övriga delar i den svenska alkoholpolitiken, genomgått förändringar i princip redan från dess bildande 1955, inleddes de mest tongivande reformerna vid 1990-talets början och med inspiration från den privata sektorn. Dessa stod på många sätt i skarp kontrast till det uppdrag Systembolaget haft inom ramen för den traditionella och marknadsbegränsande svenska alkoholpolitiken. Det är också i denna kontext som korruptionen tenderar att eskalera och intensifieras (jfr Castillo 2009:152). I analysen nedan diskuteras tre centrala reformer som genomförts

5 Referenser till intervjupersoner anges med IP, följt av två initialer (se källförteckningen).

inom Systembolaget, inspirerade av en tydlig underliggande marknadslogik, som kan knytas till den avslöjade korrruptionen.

För det första, inleddes 1991 försök att införa ett självbetjäningssystem, snabbköpsmodellen, vid ett antal Systembolagsbutiker i syfte att öka kundorienteringen och valfriheten. Efter dessa försök byggdes alla Systembolagets butiker successivt om efter denna modell. För det andra, beslutade Riksdagen 1994 att Vin & Sprits distributionsmonopol skulle avskaffas.⁶ Reformen innebar bland annat att en marknad för alkoholdistribution skapades med ett par hundra privata leverantörsföretag.⁷ En tredje reform som analyseras är införandet av ett nytt centraliserat sortimentsstyrningssystem 1999 med rankning av produkterna utifrån konsumenternas efterfrågan, lönsamhet och effektivitet.

HANDLINGSUTRYMME UNDER FÖRÄNDRING

Möjligheterna att agera korrupt för butikscheferna i Systembolaget har förändrats över tid. Viktiga delar i detta har varit de reformer och de omregleringar som påverkat butikschefernas handlingsutrymme. En sådan reform som tidigt förändrade förutsättningarna för butikschefernas handlingsutrymme var den minskade centralstyrningen av butikerna och sortimentet, med helt individuella sortiment med gemensam prislista för alla butiker, som infördes 1974.⁸ Till skillnad från tidigare kunde butikscheferna efter denna reform själva bestämma över sin butiks sortiment så länge valet av produkter skedde utifrån den gemensamma prislistan.⁹ Således ökades butikschefernas handlingsutrymme i relativt hög utsträckning redan 1974, en förändring som är viktig för att förstå hur chefernas möjligheter att agera korrupt utvecklades.

Införandet av ett självbetjäningssystem för butikerna inleddes på prov 1991. Det gamla systemet med en tydlig avskärmning av produkterna från konsumenterna, det klassiska överdisksystemet, övergavs i och med det gradvisa införandet av självbetjäningsbutiker.¹⁰ En av orsakerna var en vilja att göra Systembolagsbutikerna mer kundanpassade. Bland annat ville man öka kundernas valfrihet och minska deras upplevelse av långa kötider, vilket var

6 Regeringens proposition 1994/95:89: Förslag till ny alkohollag, s. 50.

7 Systembolaget (2005), Pressinformation: "Systembolaget 50 år", september 2005.

8 Ragnarsson, Lennart (1994): "Från motbok till snabbköp", s. 154

9 Mellan 1955 till 1974 hade butikscheferna ett mycket begränsat handlingsutrymme i och med att sortimentet styrdes centralt. Under denna tid existerade fyra olika sortimentsgrupper och med detta följde fyra olika prislistor och det var inte tillåtet att avvika från den sortimentsgrupp butiken blivit tilldelad. Skälet som anges till den hårda centralstyrningen är att Vin- och Spritcentralen skulle kunna få ordning på sitt sortiment då det under motbokssystemet var väldigt omfattande på grund av lagerhållningen av 25 butikers olikartade sortiment (Ragnarsson 1994:50). Den reglering som var direkt riktad mot butikscheferna var svag och huvudkontoret kunde på detta sätt enklare kontrollera vilka produkter butikerna lagerförde (Ibid.).

10 Försöket pågick 1991-1996 i sex butiker. År 2000 tog systembolagets styrelse beslut om att alla butiker skulle byggas om enligt självbetjäningssystemet (Systembolaget, Ansvarsredovisning 2008, s. 3, jfr Skog 2000).

ett vanligt förekommande problem. Förändringen mot fler självbetjäningsbutiker innebar att butikerna började erbjuda en ny tjänst för alkoholproducenterna, nämligen en synnerligen förbättrad exponering av produkterna i butiken.¹¹ Handlingsutrymmet för butikscheferna ökade i samband med detta, och med detta även ökade möjligheter att agera korrupt, vilket i praktiken innebar att butikscheferna kunde styra över fler aspekter av butiks försäljningen än tidigare. Bland annat kunde de utöva inflytande över produkternas placering i de nya butikerna, något som visat sig vara betydelsefullt för att styra konsumenternas köpbeteende (Nordfält 2007). Självbetjäningssystemets betydelse för möjligheten att styra försäljningen och agera korrupt beskrivs av en butikschef:

Jo, det här med självbetjäningen [då] kunde du alltså styra försäljningen genom att hyllorna har ju fyra våningar... har du en vara som står längst ner, knappast syns, den säljer ju ingenting, en kund ställer ju sig inte på knä. Placerar du varan i kundens ögonhöjd då var det ju självklart... och att den här översta hyllan som kanske är en 1,5 m, istället för att det finns tre artiklar på den hyllan så kanske du smockar hela hyllan full med en artikel.¹²

Att butikscheferna kunde använda sitt handlingsutrymme i butikerna för att främja vissa produkter inom ramen för självbetjäningssystemet beskrivs även av Systembolagets egen utredning efter avslöjandet av härvan:

Vid butiksbesök har artiklar från beställningssortimentet [olovligen] visat sig ha framskjutna placeringar i butiken, antingen på kvartspall eller på en bra placering i hyllan. Bästa placering på hylla är den översta hyllan.¹³

Ämnet var uppe på möte 12 november 2002, då även en representant från vår inköpsavdelning deltog. [...] och han pratade även om att leverantörerna "tror" att det går att köpa hyllor i våra butiker.¹⁴

Vid avskaffandet av Vin & Sprits distributionsmonopol 1995 upprättade varje Systembolagsbutik direkta och formella kontakter med ett stort antal nya och gamla privatägda leverantörer (Vin & Sprit var dock fram till 2008 statligt ägt). Dock skall det påpekas att dessa kontakter omgärdades av noggrant detaljerade regler, och då särskilt den policy för leverantörskontakter som lanserades 1994.¹⁵ Där förtydligades gränsdragningen mellan Systembolaget och omgivningen, med stark betoning på att all form av påverkan på Systembolagets

11 Att det var en tjänst som erbjöds med stort värde för producenterna råder det inget tvivel om, dock är det oklart om Systembolagets ledning uppfattat denna i sammanhanget stora förändring. Exponeringstjänsten är idag klart väletablerad inom detaljhandeln och innebär stora möjligheter att styra konsumenternas köpbeteende (Nordfält 2007).

12 IP:BC.

13 Förundersökningsprotokoll avseende mutor i Systembolaget: Allmän del, s. 155.

14 Ibid. s. 164.

15 Systembolagsanställda uppmanades dessutom att skriva under ett intyg att de tagit del av 1994 års policy, se Förundersökningsprotokoll avseende mutor i Systembolaget, Anmälan om grovt mutbrott för N.N., s.7.

personal måste beivras.¹⁶ Dock lanserades en ny policy 1998 som innehöll en del förändringar där man bland annat öppnade upp för vissa typer av kontakter och besök, främst i logistikfrågor, mellan butikerna och leverantörerna.¹⁷ I denna reglerades det tydligt att ingen "insäljning" av produkter fick diskuteras under dessa möten. Sammantaget innebar dessa omständigheter att butikscheferna fick kapacitet att själva sköta kontakterna med representanter för leverantörsföretagen, vilket medförde ett ökat handlingsutrymme i jämförelse med före avregleringen. Det är också tydligt i den rättsliga utredningen att detta nya handlingsutrymme användes för att utveckla existerande relationer mellan butikschefer och leverantörer, och i dessa samtal förekom förbjudna säljfrämjande åtgärder. En åklagare berättar följande:

Vi vet att de diskuterade hyllplacering, plats i butiken 'kan ni inte ställa halv-pallar här på golvet', det finns anvisningar, e-mail och papper vi tagit i beslag som visar att alla tre dömda leverantörer har haft den typen av verksamhet.¹⁸

I relation till detta bör det nämnas att möjligheten för Systembolaget att övervaka att dessa regelverk följdes var tämligen små. Fram till 2001, då en ny försäljningsorganisation lanserades, var avståndet mellan butikschefer och regionchefer stort. Med den nya försäljningsorganisationen ökade antalet regioner från fem till tjuugoåttan och varje region fick då ansvar över 10-17 butiker istället för 60-80 butiker.¹⁹

Införandet av den nya sortimentsstyrningen, modulsystemet, under tiden 1999-2002 innebar att handlingsutrymmet för de enskilda butikscheferna plötsligt reducerades till förmån för mer central styrning baserad på försäljningskvoter och rankning av produkter. De fick enligt det nya systemet mindre att säga till om vad gäller det egna sortimentet, men butikerna hade dock fortfarande möjligheten att välja sitt sortiment till 20 procent, det så kallade "butikens egna val", utifrån det ordinarie sortimentet medan övriga 80 procent styrdes av produktrankningen.²⁰ Modulsystemet innebar således ett minskat formellt handlingsutrymme för butikscheferna, dock bör det påpekas att även om de formella möjligheterna att styra sortimentet minskades med modulsystemet, existerade fortfarande andra illegitima sätt att styra sortimentet och kundernas köpbeteende. I förundersökningen framkom att butikscheferna i praktiken kunde placera varor i butiken efter eget godtycke (central kontroll av butikerna var inte särskilt påtaglig, särskilt med tanke på att antalet regionchefer under denna period var lågt). Det finns dock inget utförligt rättsmaterial kring de mot-

16 Förundersökningsprotokoll avseende mutor i Systembolaget – Allmän del (BDÅ nr C00-9-597-03) 20040921, Systembolagets policy beträffande leverantörskontakter, 17 mars 1994, s.1.

17 Systembolaget (1998), Policy för leverantörskontakter, 23 oktober, 1998.

18 IP:BB.

19 Systembolagets årsredovisning (2001), s. 7. Jfr, "Vi gick från 5 till 28 områdeschefer då fick de mellan 10 och 15 butiker och då har man mycket större närhet till medarbetarna" (IP:PK).

20 Systembolaget: "Systembolagets sortiment".

prestationerna butikscheferna utfört eftersom åklagarna endast behöver visa att det ägt rum en pliktstridig tjänsteutövning, dvs endast tagande av muta eller bestickning är juridiskt intressant.²¹ Enligt Systembolagets bolagsjurist visade det sig också att butikscheferna de facto bröt mot sortimentsreglerna, bland annat genom att tillverka egna butiksetiketter för produkter som egentligen bara skulle finnas i beställningssortimentet.²² Syftet kunde exempelvis vara att "hjälpa" en leverantör att lansera en ny produkt och få in den i den modul som medgav försäljning i alla Systembolagets butiker.²³ Butikscheferna underlättade, trots den formella reduktionen av handlingsutrymme i och med modulsystemet, även så kallade stödköp där en leverantör själv beställer och köper sina egna produkter i större mängder från en eller flera olika Systembolagsbutiker. Skälet till detta var att klara försäljningskravet för att kunna lansera en ny produkt eller för att rädda en artikel i det ordinarie sortimentet.²⁴

Sammanfattningsvis har fyra faser identifierats när det gäller förändringar av butikschefernas handlingsutrymme. Från 1974 utökades handlingsutrymmet betydligt vad gäller kontrollen över sortimentet i butikerna. I och med självbetjäningssystemets gradvisa införande 1991 ökades även handlingsutrymmet vad gäller själva försäljningen och exponeringen av produkterna. Vid avregleringen 1995 blev butikerna och butikscheferna mer autonoma i förhållande till omgivningen, med större handlingsmöjligheter att etablera, hantera och upprätthålla kontakter med privata alkoholleverantörer. Vid införandet av modulsystemet från 1999 begränsades dock butikschefernas formella handlingsutrymme när det gäller sortimentets uppbyggnad, dock påverkades inte handlingsutrymmet i praktiken av inskränkningarna när det gällde exponering eller kontakter med omgivningen.

Det är således tydligt att stort handlingsutrymme i flera dimensioner haft betydelse för möjligheterna att handla korrump för butikscheferna (jfr Jain 2001:78). Vidare kan handlingsutrymmets förändring knytas till en övergripande omställning mot fler marknadsmekanismer i verksamheten. Tydliga exempel på detta är en ökad kundorientering i samband med självbetjäningssystemreformen, konstruktionen av köpare och säljare vid avregleringen av det statliga distributionsmonopolet (Du Gay 2000) och den medföljande decentraliserings-tendensen (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000) samt den större betoningen på efterfrågan i det nya sortimentssystemet.

21 IP:PK, IP:BB.

22 IP:PK.

23 IP:PK, IP:BC.

24 Förundersökningsprotokoll avseende mutor i Systembolaget – Allmän del (BDÅ nr Coo-9-597-03) 20040921, Systembolagets delrapport angående "studsar", s. 179. Stödköp benämns även som "studsar" eller "egenköp", IP:BC.

NYA TILLFÄLLEN FÖR INTERAKTION

Även före avskaffandet av distributionsmonopolet 1995 existerade det en marknad för alkoholprodukter, men denna var reglerad på så sätt att varken Systembolaget eller konsumenterna hade tillgång till den. Detta hade dock Vin & Sprit AB eftersom deras uppdrag var att importera och tillverka olika alkoholdrycker för försäljning genom Systembolaget, både till de enskilda konsumenterna och till restaurangbranschen. Då det såldes stora mängder alkohol i Sverige, var import och inköp från inhemska tillverkare nödvändig. De många utländska alkoholproducenterna hade av denna anledning utsett svenska företag, agenter, som representerade dem gentemot Vin & Sprit och det existerade ett 20-tal agenter exklusive ett antal bryggerier som hade relationer till V & S.

Även om den formella bilden av alkoholmonopolens organisation fram till 1995 inte medgav några relationer mellan å ena sidan Systembolaget och å andra sidan agenter och bryggerier pekar förundersökningen såväl som mitt eget intervjumaterial på att det tidigt existerade korrupta relationer mellan dessa aktörer.²⁵

För det första har relationen mellan agenterna och importmonopolisten, och sedermera mellan importörerna och Systembolaget, historiskt präglats av en utstuderad uppvaktning, där man jobbade utifrån personliga kontaktnätverk och utnyttjade de möjligheter som uppstod i denna kontaktyta. Denna relationskultur har historiskt "burits" av branschens ledande aktörer vilket bidragit till att relationskulturen levtt kvar.²⁶

Korruptionen som avslöjades 2003 var således ingen ny företeelse inom Systembolaget. Agenter och bryggeriföreträdare bearbetade och skapade kontakter till främst butikschefer inom Systembolaget under lång tid i syfte att förbättra försäljningen av de produkter de företrädde.²⁷ Eftersom butikscheferna skulle vara à jour med produktutvecklingen uppmuntrades de av Systembolaget att besöka olika mässor och på så sätt skapades kontakter med företrädare för olika alkoholproducenter som visade upp sina produkter där. Kontakter reproducerades även inom ramen för Butikschefklubben i Stockholm, en inledningsvis, facklig kamratförening för butikschefer. Dock var det en väl utvald och begränsad skara av butikschefer som hade dessa kontakter med agenterna (jfr Castillo 2009:141ff). En fd butikschef berättar hur det gick till:

Man skapade inte den här kontakten själv. Man blev inskolad av en äldre kollega. I mitt fall var det så att mig kunde dom lita på, jag höll tätt osv. Gjorde man inte det var man rökt. Den fanns inte bara en agent, utan många.²⁸

25 Deltagande observation, Attunda tingsrätt 2008-02-13.

26 Konkurrensverket: "Det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker – rapport till Europeiska kommissionen juli 2004", s. 83.

27 En av anledningarna till att agenterna uppvaktade butikscheferna var att de hade mycket små möjligheter att marknadsföra sina produkter eftersom alkoholreklam var förbjuden.

28 IP:BC.

Mutorna bestod under tiden fram till 1990-talet främst av att butikscheferna fick delta på fester, middagar och produktprovningar anordnade av agenterna samt att de fick en del varuprover. Vid vissa tillfällen företogs även resor utomlands betalda av agenter. Som motprestation kunde butikscheferna arbeta för att gynna agenternas försäljning inom ramen för det handlingsutrymme som de hade vid tillfället. Eftersom denna korruption aldrig direkt avslöjades, åtminstone inte utanför organisationen, finns det mycket liten kunskap och empiriskt material om dessa förhållanden. Det material som finns är främst baserat på de utsagor de före detta butikscheferna gjort om korruptionen historiskt sett inom Systembolaget. Dock framkommer det i detta material att de mutor som gavs under perioden fram till 1990-talet skiljer sig från de mutor som förekom senare. Dels var mutorna främst riktade till butikscheferna som kollektiv, dels var kopplingen mellan muta och motprestation svag och indirekt. Det var dessutom svårt att värdera betydelsen av motprestationerna (Castillo 2009:182).

Vid avskaffandet av det statliga distributionsmonopolet förändrades dock relationerna mellan butikscheferna och agenterna, som efter 1995 kom att kallas leverantörer.²⁹ Utöver de som tidigare verkat på marknaden som agenter till Vin & Sprit tillkom nu ett stort antal nyetablerade leverantörsföretag – antalet leverantörer ökade från 1 till 115 det första året och sedan till 200 de efterföljande åren för att sedan 2004 stabiliseras kring 180.³⁰ Som beskrivet i föregående avsnitt innebar avskaffandet av distributionsmonopolet att varje butik fick nya direkta och formella kontakter med ett stort antal leverantörer och det totala antalet relationer som formellt sett möjliggjordes ökade i hög grad. Fler butikschefer involverades nu i direkta kontakter med leverantörer – sannolikt en klar ökning i jämförelse med det fåtal storstadsbaserade butikschefer som tidigare haft kontakter med ett fåtal agenter. Relationerna var emellertid noggrant reglerade i avtal och policies för de anställda där det tydligt poängterades att alla försök till påverkan måste avvisas.

Trots regleringen expanderade och intensifierades kontakterna mellan butikschefer och det stora antalet leverantörer, både nya och gamla, under dessa nya förhållanden efter monopolets avskaffande. Detta skedde genom tidigare nämnda Butikschefsklubb och liknande konstellationer i landet, genom de regel- och policyändringar 1998 som gav utrymme för samarbete gällande bland annat logistikfrågor mellan butikerna och leverantörerna samt genom den anställningsrörlighet som uppstod mellan Systembolaget och leverantörsbranschen efter avregleringen. När det gäller regel- och policyändringarna från 1998 öppnade man från Systembolagets sida upp för möjligheten att besöka butikerna för att titta på lagerhållning, logistikfrågor och reklameringsfrågor. Enligt en av åklagarna var detta en kanal in i organisationen för leverantörerna:

29 Regeringens proposition 1994/95:89: Förslag till ny alkohollag, s. 49.

30 Systembolaget (2005), Pressinformation: "Systembolaget 50 år", september 2005.

[...] Det där missbrukade då de leverantörer, i varje fall de vi har åtalat och fått dömda, genom att de vid de tillåtna besöken då tog upp också säljfrämjande åtgärder.³¹

Att denna regelöppning var betydelsefull för skapandet av kontakter mellan butikerna och leverantörerna betonas av Systembolagets bolagsjurist:

Man får ju säga att de här utredningarna visat, Åkesson, VinTrädgårdh, Philipsson & Söderberg men inte minst V & S, kan man säga, att det funnits en extremt utvecklad kontaktfrekvens från leverantörens sida mot våra butiker som ju vida överstigit logistikfrågan.³²

En oavsiktlig konsekvens av policyförändringen var således att de nya formella relationerna mellan Systembolaget och alkoholleverantörerna efter hand transformerades till informella sociala relationer (jfr Leppänen 2007:1). Denna öppning i regelverket innebar att leverantörerna erbjöds en arena där de kunde bearbeta butikscheferna och där nya nätverk kunde etableras (Hasselberg och Petersson 2006:52). En åklagare berättar:

Det är inte bara ett ganska ordentligt nätverk utan det man kan se är att vinleverantörerna först har byggt upp en kännedom om och en kunskap om nästan varje butikschefs beredskap att ta emot mutor. Sen har man introducerat med rätt små bitar och sen har man ökat och ökat. Sen står de nästan på avlöningslistan.³³

En indikator på förekomsten av informella och interpersonella utbytesrelationer är den förteckning som är upprättad i förundersökningen som visar ett stort antal styrkta tillfällen då butikschefer blivit bjudna på lunch eller middag av en leverantör, exempelvis representanter från Åkesson Vin AB.³⁴

Möjligheterna till kontakter mellan butikschefer och leverantörer ökade också genom att ett flertal leverantörer anställt personer som tidigare arbetat på Systembolaget. På så sätt uppstod ett nätverk där före detta Systembolagsanställda arbetade för en leverantör och som genom sitt gamla kontaktnät kunde förenkla möjligheterna till att skapa sociala relationer mellan leverantör och Systembolag. Detta beskrivs också av en åklagare:

Vissa leverantörer har anställt före detta butikschefer och då tar de kontakt med sina gamla kompisar: 'Tjena, det är Arne, nu jobbar jag för det eller det företaget. Jag tänkte komma ut och hälsa på dig.' Då har de redan där när de kommer ett renommé: Arne som är en sån hygglig prick! Sen säger Arne: du, jag kan ordna ett erbjudande åt dig. Du kan få resa någonstans eller vara med i ett lotteri vi har eller ta lite varuprover här.³⁵

31 IP:BB.

32 IP:PK.

33 IP:BB.

34 Förundersökningsprotokoll avseende mutor i Systembolaget – Åkesson vin AB, del B (BDÅ nr Coo-9-597-03), s. 584ff.

35 IP:BB, se även Länskriminalpolisen Stockholm, utredningsroteln, strategiska sektionen (2003), Förhörprotokoll 0201-K271456-03, s. 30.

Vissa butiker hade många anställda som senare gick över till att arbeta för leverantörsföretag. En butikschef berättar om vikten av de informella kontakterna för leverantörerna:

Ja, här vet vi ju att den här killen är duktig och driftig. Honom skulle vi ha nytta av i vårt företag. Vad jag förstår så kör man då en diskussion och din arbetsuppgift blir att åka runt till dina kollegor, och då känner ju ni varandra! Sen flera år! Istället för att som för andra leverantörer har det tagit flera år att bygga upp en kontakt – här har du den gratis! Du har redan kompisförhållandet, ni har ju umgåtts, ni har varit på massa kurser, ni har varit på BC-träffar, fester, andra agenter...³⁶

Även om det existerade informella relationer mellan butikschefer och agenter redan före avregleringen är det tydligt att den nya marknadssituationen medförde en mycket påtaglig eskalering av de informella relationerna. Avregleringen och de efterföljande policyförändringarna innebar att nya arenor för gränsöverskridande interaktion kunde etableras samtidigt som antalet potentiella personer på leverantörssidan att agera med ökade kraftigt. Förundersökningen visar tydligt att det var i de informella konstellationerna mellan butikschefer och leverantörer som korrupsionen utökades och intensifierades. De korrupta transaktionerna existerade således bortom organisationens, det vill säga Systembolagets, kontroll (Johansson 1992:35). En av kriminalinspektörerna som utrett korrupsionen framhåller svårigheten att upptäcka mutorna:

Just de här rena mutsituationerna där man smörjer butikschefer med pengar, varor, resor... där har de haft väldigt svårt att kontrollera det fysiskt... det finns inga instrument att göra det med. Sen vad gäller de här "studsarna"³⁷ och försäljningsstatistiken... hur leverantörerna kunnat lura SB: s system vad gäller vilka produkter som skall ingå i vilka moduler och vilka försäljningsvolymerna de haft. Ja, det är klart där kunde de via kontroller ha kommit på det möjligtvis. Men just det här enskilda bearbetandet är jättesvårt att kontrollera. Det syns ju inte. Det sker ju på ett annat ställe än SB och i hemlighet.³⁸

På flera sätt innebar avskaffandet av det statliga distributionsmonopolet att förutsättningarna för interaktion mellan butikscheferna och företrädare för leverantörsföretagen förändrades. Med fler relationer av informell karaktär ökade möjligheterna att agera korrupt – fler butikschefer fick kontakt med fler leverantörer och det skapades samtidigt nya möjligheter där dessa kunde mötas inom vissa godkända ramar. Den rättsliga utredningen visade dock att dessa arenor varit centrala för skapandet av korrupta relationer som varit mycket svåra att övervaka för Systembolaget som organisation.

36 IP:BC.

37 Med studsar avses stödköp av leverantörens egna varor.

38 IP:JL.

ÖKAT UTBUD AV MUTOR – KONKURRENSEN, MODULSYSTEMET OCH DIREKTA MUTOR

Att det funnits en efterfrågan på korrupt verksamhet bland leverantörer är tämligen tydligt i denna studie. Vad som också är påtagligt är att efterfrågan vuxit sig allt starkare över tid. Etableringen av en distributionsmarknad i konkurrens förstärkte snarare än försvagade benägenheten att bearbeta och muta butikscheferna. Konkurrensen mellan aktörerna på marknaden är således en delförklaring till den större efterfrågan på korrupt verksamhet gentemot Systembolaget. Konkurrensens betydelse för ökad efterfrågan skall givetvis förstås i ljuset av att Systembolagets detaljhandelsmonopol kvarstod efter 1995, med få möjligheter att påverka försäljningen för leverantörerna. Alkoholreklam var bland annat förbjuden fram till 2003.³⁹ Som en enskild förklaring är dock den ökade konkurrensen inte tillräcklig för att förklara ett ökat utbud av mutor.

Införandet av den nya sortimentsstyrningsmodellen 1999 hade inte bara konsekvenser för butikschefernas handlingsutrymme. Sortimentsstyrningsmodellen, med dess moduler, innebar att Systembolaget återgick till en mer centralt organiserad sortimentsstyrning. En av orsakerna var att man ville få bättre kontroll över den ökande komplexiteten i organisationen med allt fler butiker och fler produkter i sortimentet. Modulsystemet innebar att sortimentet delades in i fem moduler där den första benämndes basmodul och de övriga fyra tilläggsmoduler.⁴⁰ I basmodulen var antalet artiklar våren 2001 ca 400 och dessa skulle finnas tillgängliga i alla Systembolagets butiker.⁴¹ Grunden till vilka artiklar som skulle finnas inom varje modul skapades genom ranking av artiklarna inom varje segment, vilket baserades på konsumenternas efterfrågan och produktens lönsamhet och effektivitet. De artiklar som rankades högst blev placerade i basmodulen och övriga i efterföljande ordning i de följande fyra tilläggsmodulerna.⁴² Det råder inga tvivel om att ideal om marknadsmekanismernas företräde framför byråkratiska mekanismer hade influerat arkitekterna bakom detta system eftersom konsumenternas efterfrågan i betydligt högre grad än tidigare skulle styra utbudet av varor (jfr Du Gay 2005). Detta överförde mer makt till konsumenterna och butikschefernas kontroll över innehållet i sortimentet minskades (Almqvist 2006:27, jfr Agevall 2005). Den betydelse som här lades vid kundens önskemål hade tidigare aldrig varit viktig inom Systembolaget då snarare kundens efterfrågan skulle dämpas. Samtidigt var en viktig förändring med modulsystemet att ”artiklarna [skulle] konkurrera med varandra inom respektive segment genom erhållna poäng och därpå föl-

39 EU-upplysningen: I alkohollagen existerade förbud mot all alkoholreklam i tidningar och tidskrifter fram till maj 2003. Internet: <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Konsumentfragori-EU/Reklam/Alkoholreklam/>, senast besökt 2009-08-29.

40 Systembolaget: "Systembolagets sortiment", s. 4.

41 Systembolagets årsredovisning (2001), s. 6.

42 Systembolaget: "Systembolagets sortiment", s. 4.

jande rankning”.⁴³ Dessutom var systemet transparent och överskådligt eftersom varje produkts försäljning och plats i systemet kunde följas relativt väl.

Leverantörerna blev, när de fick kunskap om att Systembolaget planerade att införa det nya sortimentsstyrningssystemet, mer intresserade av kontakter med butikscheferna för att kunna få in sina produkter i de kommande modulerna. I förundersökningen finns tydliga uttryck för att modulsystemet oroad leverantörerna. En representant för Åkesson Vin AB skriver följande i ett internt dokument: ”Vad gäller den nya sortimentsstyrningen så måste vi finna nya vägar för att nå resultat.”⁴⁴ Ett liknande resonemang finns i ett e-mail från 2002: ”Jag skulle sätta värde på om ni kunde ta fram ett förslag efter de principer som användes förr, där vi försöker hjälpa försäljningen på traven på lämpligt sätt.”⁴⁵

I *Dagens Nyheter* publicerades 2005 en intervju med en av de åtalade butikscheferna som angav införandet av den nya sortimentsstyrningen som en startpunkt för då leverantörerna började bearbeta butikscheferna hårdare.⁴⁶ Även de intervjuade butikscheferna hävdar att leverantörerna började erbjuda kontanter och checkar när modulsystemet infördes eller var på väg att införas.

Men det var inga kontanter med i spelet förrän modulsystemet. Då blev det mer intressant och då plockade en del av leverantörerna fram lite pengar.⁴⁷

Det här med pengar... [...]. Det kom i samband med modulsystemet, [...] för då var det massor av varor som skulle bort i vissa butiker. De som bara skulle ha grundsortimentet, där skulle det försvinna jättemycket varor. Då kanske en leverantör skulle mista sin vara i 100 butiker. [...] Sen i förlängningen också, i de butiker man är kvar i inte håller den försäljningsvolymen som huvudkontoret har bestämt. Att man ska sälja si eller så mycket om man ska ligga kvar. Gör du inte det åker du ner ett snäpp. Det var väl då jag förstår att det började handla om lite pengar.⁴⁸

En annan före detta butikschef anger tiden efter 1995 och senare införandet av modulsystemet som viktiga händelser när det gäller korruptionens eskalerande:

Det blev fler, det blev mer utbrett. I början kan man säga att det var ett fåtal i Stockholm, de här BC som varit väldigt länge och uti landet, det fanns BC-klubbar... [...] De hade varit med länge och kände lite leverantörer. Men på slutet vill jag påstå att kring 2000-2001 var nästan alla med. Det spårade ur. Det gick för fort till slut. Det var mest en tidsfråga innan det skulle spricka.⁴⁹

43 Ibid., min kursivering.

44 Internt protokoll från säljmöte 2001-05-15, utvunnet ur raderade hårddiskar hos Åkesson Vin. Förundersökningsprotokoll avseende mutor i Systembolaget – Åkesson vin AB, del A (BDÅ nr Coo-9-597-03), s. 170.

45 Ibid. s. 198.

46 *Dagens Nyheter* 050212 ”*Jag ångrar mig så in i helvete*” (min kursivering).

47 IP:BC.

48 Ibid.

49 Ibid.

För en leverantör var basmodulen den bästa modulen att etablera sina produkter i eftersom detta innebar att alla leverantörens produkter då blev tillgängliga i samtliga Systembolagets butiker i landet. Incitamenten att bearbeta butikscheferna är därför uppenbara. Konsekvensen av modulsystemet blev att leverantörerna försökte flytta sina varor till de moduler med störst försäljningspotential, eller försöka rädda kvar dem i en viss modul om försäljningen skulle minska. Vidare fanns det även incitament bland leverantörerna att arbeta för en stark lansering av nya produkter genom att få möjligheten att sälja dem i ett stort antal butiker. En åklagare vid Riksenheten mot korruption förklarar att man i förundersökningen kan se att säljledningar trycker på väldigt hårt. Vissa anställda vid de åtalade leverantörerna klagade till och med på sina chefer i e-mail att de kände sig för hårt pressade och att de upplevde att butikscheferna började bli arga på dem.⁵⁰

Det var under dessa förhållanden som pengar började användas av leverantörerna för att påverka butikscheferna. Mutorna till butikscheferna bestod dels av direkta överföringar av pengar till butikschefernas personliga bankkonton, dels av presentkort på resor som kunde bytas in mot kontanter. Storleken på mutorna baserades ofta på olika typer av bonussystem framtagna av leverantörerna.⁵¹ Det var också fråga om varuprover där butikschefen själv köpte en leverantörs produkter och sedan skickade in kvittona varpå de erhöll en check på motsvarande belopp. Mutorna kunde också, liksom tidigare, bestå av krogbesök eller resor som butikscheferna inbjöds till.⁵²

Även om modulsystemet innebar att efterfrågan på korrupt verksamhet ökade, var en förutsättning för att korruptionen kunde fullbordas att butikscheferna de facto kunde påverka försäljningen. Det tidigare införda självbetjäningssystemet skapade förutsättningar för en utökad exponeringstjänst där butikschefernas handlingsutrymme medgav större möjligheter att styra försäljningen i och med att de fick kontroll över produkternas placering i butik (jfr Nordfält 2007). Butikscheferna kunde alltså erbjuda betydligt mer sofistikerade motprestationer gentemot leverantörerna, exempelvis manipulation av produkternas exponering i butik, olovligt lagerförande av produkter från beställningssortimentet eller underlätta stödköp⁵³, i jämförelse med före

50 IP:BB.

51 Ett exempel på bonussystem var att butikscheferna belönades med en resa eller resecheckar om de sålde vissa mängder under en viss tid. Förundersökningsprotokoll avseende mutor i Systembolaget – Åkesson vin AB, del A (BDÅ nr C00-9-597-03), s. 248, även s. 256.

52 Förundersökningsprotokoll avseende mutor i Systembolaget – Allmän del (BDÅ nr C00-9-597-03).

53 Ett stödköp innebar att en leverantör själv beställde och köpte sina egna produkter i större mängder från en Systembolagsbutik i syfte att höja försäljningsstatistiken och förbättra produkternas ranking i sortimentssystemet. Den reella kostnaden för denna rationella handling var dock anmärkningsvärt låg för en leverantör, bland annat beroende på att en stor del av priset på produkterna utgörs av alkoholskatt och moms som kan dras av (Förundersökningsprotokoll avseende mutor i Systembolaget – Åkesson vin AB, del B (BDÅ nr C00-9-597-03), s. 290.

självbetjäningsbutikernas införande. Möjligheterna att bestämma över dessa aspekter var inget som begränsades av det nya sortimentssystemet eftersom det endast var inriktat på att styra sortimentets innehåll. Samtidigt innebar det nya sortimentssystemet att betydelsen av motprestationer som kunde ge snabba och konkreta resultat i försäljningsstatistiken för leverantörerna ökade. En avgörande del i modulsystemet var att det var möjligt att i högre grad än tidigare beräkna värdet av butikschefernas motprestationer, det vill säga beräkna hur mycket de ökade försäljningen, och ersätta dem i pengar baserat på dessa beräkningar. Leverantörerna kunde med andra ord på ett enkelt sätt beräkna effekten av mutorna. En orsak till dessa nya möjligheter var, som nämnts tidigare, att systemet var mycket transparent och överblickbart och med tydlig mätning av försäljningen. Om detta vittnar bland annat de dolda bonussystemen som sattes i system av leverantörerna. En kriminalpolis berättar:

[...] då var det VD på VinTrädgårdh, hans personliga checkkonto som pengarna kom ifrån, [...] han hade satt i system att han ett visst datum gjorde han utbetalningar efter en slags föregående månadsredovisning.⁵⁴

Sammanfattningsvis går det att observera en tydlig relation mellan det nya sortimentsstyrningssystem som infördes successivt i Systembolaget från 1999 och den eskalerande korrruptionen mellan butikschefer och leverantörer. Den ökade betydelsen av marknadsmekanismer (jfr Du Gay 2000:5ff, Almqvist 2006:27, Agevall 2005) som styrmedel för butikernas sortiment och den i sin tur förstärkta konkurrensen tycks således ha genererat en ökad efterfrågan på korrupt verksamhet bland leverantörerna till Systembolaget (Rose-Ackerman 1997:34ff). Isolerat från andra organisationsförändringar var modulsystemet inte en tillräcklig förutsättning för att få korrruptionen att eskalera, till både form och innehåll, men i kombination med det självbetjäningssystem som då var infört i merparten av butikerna skapades de nödvändiga förutsättningarna för att ge leverantörerna utdelning för mutorna. Anledningen var givetvis att butikcheferna genom självbetjäningsreformen fick större möjligheter att styra över försäljningen i butikerna. Detta förhållande belyser vikten av timing mellan efterfrågan på korrupt verksamhet och reella möjligheter att utföra motprestationer, det vill säga möjligheter att erbjuda korrupta tjänster.

Slutsatser

Forskningen om korrruption handlar ofta om att mäta om korrruptionen ökar eller minskar genom att undersöka uppfattningar hos olika länders befolkningar (ex. Transparency Internationals *Corruption Perception Index 2013*, se även Bauhr och Oscarsson 2011). I dessa typer av mätningar har Sverige länge haft en stabil position i toppen bland de minst korrupta staterna i världen i den

årliga ranking som görs av Transparency International (Ibid.). Detta trots att ett flertal korruptionsskandaler avslöjats i Sverige de senaste åren. Emellertid säger denna forskning lite om den faktiska korruption som existerar eftersom det är attityder till korruption som mäts (Andersson et al. 2010:17, Papakostas 2009). Denna empiriska slagsida innebär att det idag finns mycket liten kunskap om de mekanismer som skapar förutsättningar för korruption i demokratiska och tidigare lågkorrupta industriländer då få studier är baserade på faktiska korruptionsfall (Loxbo 2011, Erlingsson et al. 2008). Ett betydande bidrag till diskussionen om vad som kan förklara förekomsten av korruption pekar emellertid ut de senaste årens marknadsinriktade reformer av den offentliga sektorn som potentiella orsaker till korruptionen (Heywood 1997:430, Loxbo 2011, Erlingsson et al. 2008:605, Jain 2001:78). Ett argument är att marknadsreformer riskerar att skapa gråzoner och sammanblandningar mellan det offentliga och omgivningen, med särskilt påtagliga risker för hybridlösningar och kvasimarknader, något som i sin tur kan främja korrupt verksamhet (Rose-Ackerman 1999:35, Kastberg 2002). Dock är dessa studier, åtminstone i en svensk kontext, främst av teoretisk karaktär. Det huvudsakliga syftet med denna uppsats har därför varit att undersöka huruvida införandet av marknadsreformer i staten kan ha betydelse för förutsättningarna för korruption. I motsats till studier baserade på attityddata har ett fall av faktisk korruption analyserats, korruptionshärvan inom svenska Systembolaget 2003.

Tre centrala reformer av Systembolagets verksamhet har analyserats i denna uppsats. Självbetjäningssystemets införande från 1991, avskaffandet av distributionsmonopolet 1995 och lanseringen av ett nytt sortimentsstyrningssystem 1999 har samtliga haft ett betydande inflytande över såväl möjligheterna att agera korrupt inom organisationen som över utvecklingen av incitamenten att ge mutor. Reformerna delar flera av de element som vanligtvis brukar relateras till New Public Management-paradigmet, innefattande kund Anpassning, konkurrensutsättning, decentralisering och efterfrågeorientering.

För det första har uppsatsen visat att reformerna innebar förändringar av butikschefernas handlingsutrymme på flera sätt. Butikscheferna fick större möjligheter att styra över fler aspekter av butiksförsäljningen än tidigare och de fick ökad kapacitet att själva sköta kontakterna med omgivningen. Emellertid innebar lanseringen av sortimentsstyrningssystemet att deras kontroll över sortimentet minskades. I praktiken visade dock studien att det inte innebar några reella inskränkningar i möjligheten att leverera motprestationer till de mutande leverantörerna. För det andra förändrades interaktionen mellan Systembolaget och omgivningen när distributionsmonopolet avskaffades 1995. Monopolsituationen erbjöd få legitima interaktionstillfällen för Systembolagets butikschef utåt sett, men efter 1995 etablerades nya formella relationer till de företag som fick möjligheten att leverera alkoholprodukter då marknaden öppnades. Analysen visar att förändringarna även främjade nätverk och informella

relationer mellan aktörerna, som kom att utgöra en plattform för den dolda korrupta verksamheten. Policyförändringar som accepterade visst samarbete och likaså nya möjligheter till anställningsrörlighet mellan Systembolaget och leverantörerna gynnade också denna utveckling. Slutligen innebar reformerna att efterfrågan på korrupt verksamhet stimulerades, och då särskilt som en konsekvens av det nya sortimentssystemet som i högre grad baserades på konsumenternas efterfrågan. När efterfrågan tydligt styrde sortimentets struktur, vilket i sin tur fastställde bland annat produkternas försäljningsräckvidd bland Systembolagets butiker, uppstod starka incitament bland leverantörerna att försöka påverka försäljningen. Ytterligare en konsekvens av sortimentssystemet var att det ökade möjligheterna att mer exakt bedöma värdet av butikschefernas motprestationer för försäljningen.

Sammantaget vill jag hävda att studiens resultat tydligt visar att införandet av marknadsinspirerade reformer på det alkoholpolitiska området har främjat förutsättningarna för korrupt verksamhet. Emellertid kan jag med denna studie naturligtvis inte säga något om korruptionen ökat eller minskat som en generell tendens i Sverige. Däremot bidrar studien med en ökad förståelse av det komplexa samspel av processer och organisatoriska förhållanden som härrör från marknadsreformer och som kan främja korrupt verksamhet. Då innehållet i de reformer som studerats, och då särskilt hybridlösningar, aktualiserats på en rad andra statliga områden pekar studiens resultat således mot att risken för korruption bör uppmärksammas på en bredare front där marknadsreformer genomförts.

Tesen i tidigare forskning att marknadsreformernas införande skapat oklara regler och gråzoner (Jain 2011, Loxbo 2011:38), och därmed ökade korruptionssrisker, bekräftas inte av studien. Snarare är tendensen att reglerna blivit fler, tydligare och mer detaljerade, särskilt vid tillfället för monopolets avskaffande. Denna observation görs även av Loxbo (2011:55), men en viktig poäng är att korruption kan existera även om reglerna är tydliga. Att observera oegentligheterna i Systembolaget skulle sannolikt ha krävt omfattande direkta kontrollåtgärder och stor kunskap om butikernas sortiment, vilket pekar på att det är de organisatoriska förhållandena som är mer avgörande än bara tydliga regler.

Teoretiskt har studien delvis lutat sig mot den institutionella rationella modellens antaganden kring aktörers möjligheter att agera korrupt, här studerat som inom- och mellanorganisatoriskt handlingsutrymme (Andersson och Erlingsson 2010:198, Erlingsson et al. 2008:600). Men inte bara förändringar av handlingsutrymmet har visat sig ha betydelse för korruptionen inom Systembolaget, studien har även visat att marknadsreformer har genererat en ökad efterfrågan på korrupt verksamhet bland ett flertal aktörer på distributionsmarknaden. Marknadsreformerna innebar med andra ord förhål-

landen som var särskilt mottagliga för korrupt beteende på både utbuds- och efterfrågesidan.

En konsekvens av att uppsatsen utgått från en relationsbaserad definition av korruption är att man tydligt kan se att korruptionen inom Systembolaget inte enbart kan relateras till gynnsamma frestelsestrukturer för de statligt anställda. Det förändrade perspektivet på korruption från frestelsestrukturer inom statliga organisationer till faktorer som inverkar på själva korruptionsrelationen som helhet är därför ett viktigt teoretiskt bidrag med studien. När korruption definieras som ett fenomen som enbart handlar om missbruk av offentligt maktutövande underskattas förändringar som påverkar möjligheterna och incitamenten att överhuvudtaget muta statliga funktionärer. Genom att studera korruption som en social relation vidgas perspektivet, vilket bidrar till en mer sofistikerad förståelse för vilka mekanismer som främjar korrupt verksamhet. Att betrakta korruption som en relation innebär också att timingen mellan olika reformer, som inverkar på möjligheterna att utföra motprestationer respektive incitamenten att muta, blir en viktig analytisk dimension för att förstå under vilka förhållanden korruption riskerar att uppkomma. Det behövs dock fler studier av faktiska korruptionsfall och de organisatoriska konstellationer de existerat inom för att ge oss mer kunskap om dessa förhållanden.

Referenser

- Agevall, Lena, 2005. *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management*. Växjö: Växjö University Press.
- Ahrne, Göran, 1993. "Delvis människa, delvis organisation", *Sociologisk forskning* 30 (1): 59-78.
- Almqvist, Roland, 2006. *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Andersson, Staffan & Gissur Ó., 2010. "Förvaltningsreformer och korruptionsrisker", i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó. Erlingsson & Mats Sjölin (red.), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Andersson, Staffan, 2002. *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Department of Political Science, Umeå University.
- Andersson, Staffan, Bergh, Andreas, Erlingsson, Gissur & Sjölin, Maria (red.), 2010. *Korruption maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Bauhr, Monika & Henrik Oscarsson, 2011, "Svenska folkets syn på korruption", i Holmberg, S, L Weibull & H Oscarsson, (red.), *Lycksalighetens ö*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Berg, Anders, 1999. *Staten som kapitalist. Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976-1994*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Borell, Klas & Johansson, Roine, 1996. *Samhället som nätverk. Om nätverksanalys och samhällsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000. "Constructing Organizations: The Example of the Public Sector Reform", *Organization Studies*, 21, 721.
- Castillo, Daniel, 2009. *Statens förändrade gränser: En studie om sponsring, korruption och relationen till marknaden*. Stockholm: Stockholms universitet, Sociologiska institutionen.

- Citron, Britt-Marie, 1999. *Sölve & Co. Korruptionsskandalen i Motala*. Stockholm: Norstedts.
- Dagens Nyheter, *Jag ångrar mig så in i helvete*, publicerad 12 februari, 2005.
- della Porta, Donatella & Vannucci, Alberto, 1999. *Corrupt Exchanges: Actors, resources and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Walter de Gruyter.
- Du Gay, Paul, 2000. *In Praise of Bureaucracy*. Weber. *Organization. Ethics*. London: Sage.
- Erlingsson, Gissur O., Bergh, Andreas & Sjölin, Mats, 2008. "Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming in the Horizon?", *Local Government Studies*, vol. 34, no. 5, 595-608.
- EU-upplysningen. Tillgänglig på <http://www.eu-upplysningen.se/>
- Goel, Rajeev K. & Nelson, Michael A., 1998 "Corruption and government size: A disaggregated analysis", *Public Choice*, 97(1-2):107-120.
- Goel, Rajeev K. & Nelson, Michael A., 2010. "Causes of Corruption: History, Geography and Government", *Journal of Policy Modeling*, vol. 32(4), 433-447.
- Graeff, Peter, & Mehlkop, Guido, "The impact of economic freedom on corruption: Different Patterns for Rich and Poor Countries," *European Journal of Political Economy*, 19: 605-20.
- Hasselberg, Ylva & Petersson, Tom, 2006. *Bäste broder! Nätverk, entreprenörskap och innovation i svenskt näringsliv*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Heywood, Paul, 1997. "Political Corruption: Problems and Perspectives", *Political Studies*, 45(3):417-435.
- Hood, Christopher, 1995. "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, no. 2/3, pp. 93-109.
- Jain, Arvind K., 2001. "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, 15(1):71-121.
- Johansson, Roine, 1992. *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv.
- Kastberg, Gustaf, 2002. "Offentliga marknader – regler och marknadsskapare", *Kommunal ekonomi och politik*, 6(4):27-44.
- Kawata, Junichi (red.), 2006. *Comparing political corruption and clientelism*. Burlington: Ashgate.
- Konkurrensverket, 1995. *Förhållandet på den svenska marknaden för alkoholdrycker under perioden 1 januari till 30 juni 1995*, rapport till Europeiska kommissionen.
- Konkurrensverket, 2004. *Det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker*, rapport till Europeiska kommissionen.
- Leppänen, Vesa, 2007. "Det lilla extra – Om formella och informella relationer mellan personal och vårdtagare inom hemtjänsten", *Arbetsliv i omvandling*, 2007:10.
- Lindensjö, Bo, 1991. "Demokrati och politisk styrning", i Olsen, Johan P. (red.), *Svensk demokrati i förändring*. Stockholm: Carlssons.
- Loxbo, Karl, 2011. "Vaksamhet mot corruption och New Public Management", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14(2-4):37-60.
- Länskriminalpolisen Stockholm, utredningsroteln, strategiska sektionen, 2003. *Förundersökningsprotokoll avseende mutor i Systembolaget – Allmän del (BDÅ nr C00-9-597-03)*.
- Åkesson vin AB, del A (BDÅ nr C00-9-597-03).
- Åkesson vin AB, del B (BDÅ nr C00-9-597-03).
- Förhörprotokoll (0201-K271456-03).
- Misztal, Barbara A., 1999. *Informality: Social Theory and Contemporary Practice*. London: Routledge.
- Nas, Tevfik, Price, Albert & Weber, Charles, 1986. "A Policy-Oriented Theory of Corruption", *American Political Science Review* 80 (1): 107-19.
- Nordfält, Jens, 2007. *Marknadsföring i butik: om forskning och branschkunskap i detaljhandeln*. Malmö: Liber.

- Papakostas, Apostolis, 2004. "Civilsamhällets rationaliseringar", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* 91:19-45.
- Papakostas, Apostolis, 2009. *Misstro, tillit, korruption – och det offentliga civiliseringen*. Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén & Göran Sundström, 2009. *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Ragnarsson, Lennart, 1994. *Från motbok till snabbköp*. Stockholm: Systembolaget.
- Regeringens proposition 1994/95:89: Förslag till ny alkohollag.
- Rose-Ackerman, Susan, 1997. "The Political Economy of Corruption", i Elliott, Kimberly Ann (red.), *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institute for International Economics.
- Rose-Ackerman, Susan, 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sennett, Richard, 1977. *The Fall of Public Man*. New York: W.W. Norton & Company.
- Shleifer, Andrei, & Vishny, Robert W., 1993. "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617.
- Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W., 1998. *The grabbing hand: Government pathologies and their cures*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Skog, Ole-Jørgen, 2000. "An Experimental Study of a Change from Over-the-Counter to Self-Service Sales of Alcoholic Beverages in Monopoly Outlets", *Journal of studies on alcohol and drugs*, 61(1):95-100.
- Stenlås, Niklas, 1998. *Den inre kretsen*. Lund: Arkiv.
- Sundin, Elisabeth, 2006. "Företagsekonomiska styridéer och offentlig sektor", *Nordiske Organisationsstudier* 8 (1): 57-80.
- Systembolaget AB, 1998. Policy för leverantörskontakter.
- Systembolaget AB, 2001. Systembolagets årsredovisning 2001.
- Systembolaget AB, 2005. Pressinformation: Systembolaget 50 år, september, 2005.
- Systembolaget AB, 2008. Ansvarsredovisning 2008.
- Systembolaget AB. Systembolagets sortiment. Tillgänglig på <http://www.systembolaget.se>
- Transparency International, 2013. Transparency International Corruption Perceptions Index, <http://www.transparency.org/>
- Varese, Federico, 1997. "The Transition to the Market and Corruption in Post-Socialist Russia", *Political Studies* 45(3).

DELTAGANDE OBSERVATION

13 februari 2008: Attunda tingsrätt.

14 februari 2008: Stockholms tingsrätt.

18 februari 2008: Stockholms tingsrätt.

INTERVJUPERSONER

Lars Korsell, enhetschef ekonomisk/organiserad brottslighet, Brottsförebyggande rådet, 6 november, 2007 (IP:LK).

Björn Blomqvist, vice överåklagare, Riksenheten mot korruption, 27 november, 2007 (IP:BB).

Per Nichols, vice chefsåklagare, Riksåklagarens kansli, 6 december, 2007 (IP:PN).

Ewa Nyhult, vice överåklagare, Riksåklagarens kansli, 10 december, 2007 (IP:EN).

Peter Källenfors, bolagsjurist, Systembolaget, 17 januari, 2008 (IP:PK).

Janne Lehtinen, kriminalinspektör, Länskriminalen Stockholm, 29 november, 2007 (IP:JL).

Agneta Westtorp, kriminalinspektör, Länskriminalen Stockholm, 29 november, 2007
(IP:AW).

Anonyma butikschefer i Systembolaget, februari – mars, 2008 (IP:BC).