

Allmän nytta eller egen vinning?

En ESO-rapport om
korruption på svenska

EN RAPPORT TILL EXPERTGRUPPEN FÖR
STUDIER I OFFENTLIG EKONOMI (ESO)

2013:2

eso



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Allmän nytta eller egen vinning?

En ESO-rapport om korruption på svenska

Andreas Bergh
Gissur Ó Erlingsson
Mats Sjölin
Richard Öhrvall

Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2013:2



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:

Fritzes kundtjänst

106 47 Stockholm

Orderfax: 08-598 191 91

Ordertel: 08-598 191 90

E-post: order.fritzes@nj.se

Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23919-3

Förord

Korruption är ett stort och utbrett problem i världen. Sverige brukar klara sig bra i internationella jämförelser men det betyder inte att vi är befriade från problem. Korruption är svårt att mäta, ännu svårare att jämföra internationellt och kan ta sig svärgenomträngliga och sofistikerade former också i utvecklade demokratier. Till synes små problem kan snabbt bli stora både för samhällsekonomin och för tilltron till medborgarstyret om de inte uppmärksammas i tid.

Under de senaste decennierna har kontaktytorna mellan offentlig och privat sektor förändrats. Ökad offentlig upphandling, konkurrensutsättning och privatiseringar är några tydliga trender. Det här är en utveckling som i dag är omdiskuterad av många skäl. Debatten handlar t.ex. ofta om hur kvaliteten och effektiviteten i offentligt finansierade verksamheter har utvecklats och om hur fördelningen av livschanser och segregationen i samhället har påverkats. En många gånger förbisedd aspekt är att den utveckling vi sett kan ha ökat riskerna för oegentligheter av olika slag. Det kan exempelvis handla om att de som för en kommuns räkning handlar upp varor eller tjänster frestas att fatta beslut som är gynnsamma för dem personligen trots att det medför ekonomiska skador för kommunen, eller om att personer med goda kontakter får köpa ut och privatisera tidigare offentliga verksamheter till allt för låga priser. Enbart misstanken om att politiker och tjänstemän utnyttjar sina positioner för egen vinning skadar förtroendet för det allmänna. Sådana risker måste hanteras medvetet och konsekvent, inte aningslöst och ad hoc.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har tidigare uppmärksammat riskerna för korruption i Sverige. ESO har bl.a. publicerat rapporter som pekat på att oegentligheter även i begränsad skala kan bli kostsamma för samhället (1999:62), att det finns problem med bristande transparens i kommunerna (bl.a. 2010:6 och 2013:1) och att det saknas s.k. karantänsregler för personer med offentliga uppdrag (2012:1). På senare tid har flera korruptionsrelaterade affärer uppenbarats och inte minst mot den

bakgrunden är det angeläget att ta ett brett grepp på frågan om korruption i Sverige och kanske också att försöka identifiera vad som är specifikt för vårt land.

I denna rapport till ESO diskuterar Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson, Mats Sjölin och Richard Öhrvall korruptionen i Sverige med fokus på problem i kommunsektorn. Detta gör de bl.a. genom att studera hur korruptionen har utvecklats över tid och vilka faktorer som påverkar utvecklingen.

I rapporten konstaterar författarna att Sverige skiljer sig från jämförbara länder genom att medborgarna i större utsträckning uppfattar att det finns ett korruptionsproblem. Detta är i sig problematiskt eftersom det skadar tilltron till det demokratiska styrelseskicket. Vidare konstateras att korruptionsproblemet är större i kommunerna än i staten. Det beror bl.a. på att många kommunala uppgifter har en karaktär som gör dem särskilt sårbara för otillbörlig påverkan och generella brister i granskningen av de kommunala verksamheterna.

Författarna efterlyser bl.a. följande åtgärder:

- Ökad transparens i offentlig verksamhet, speciellt på kommunal nivå, t.ex. genom ökad användning av informations- och kommunikationsteknologi som möjliggör för enskilda medborgare att delta i granskandet av makthavarna.
- Hårdare granskning av kommunerna, t.ex. genom införandet av slumpvisa statliga kontroller och belöningsssystem för enskilda medborgare som avslöjar korruption och andra former av oegentligheter.
- En mer oberoende kommunal revision med regionalt mandat.

Rapporten tar upp väsentliga frågor på ett enkelt och lättfattligt sätt. Analysen ger också en god vägledning i var problemen kan uppkomma och vilka åtgärder som kan vara ändamålsenliga. Därför är jag övertygad om att rapporten utgör en god grund för den fortsatta diskussionen om korruption i Sverige.

Rapportarbetet har följts av en referensgrupp med god insikt i dessa frågor. Ansvarig för gruppen har varit Yvonne Gustafsson, ledamot i ESO:s styrelse. Författarna svarar själva för de slutsatser som presenteras i rapporten.

Stockholm i mars 2013

Lars Heikensten
Ordförande för ESO

Innehåll

Sammanfattning	9
Executive summary	17
1 Varför uppmärksamma korruption i världens mest rättssäkra stat?.....	25
1.1 Sex skäl att vända blicken inåt - mot våra egna korruptionsproblem.....	28
1.2 Vårt övergripande syfte	32
1.3 Rapportens struktur.....	33
2 Det komplexa korruptionsbegreppet	35
2.1 Vad är offentlig korruption?	35
2.2 Tre perspektiv på korruptionsbegreppet	37
2.3 Olika former av korruption.....	40
2.4 Korruptionens dimensioner	42
2.5 Offentlig korruption i Sverige: etik och juridik.....	46
2.6 Slutsats: Hur ska offentlig korruption i Sverige definieras?	53
3 Korruption i dagens Sverige – vad vet vi?	57
3.1 Svenska institutioners förmåga att förhindra, upptäcka och utreda korruption	58

3.2	Massmedial uppmärksamhet kring svensk korruption	62
3.3	Studier och utredningar av svensk korruption sedan 1990-talets mitt.....	65
3.4	Korruption i Sverige: vad säger tillgängliga data?.....	71
3.5	Sammanfattning: Är det något speciellt med Sverige?	92
4	Svensk korruption i ett historiskt perspektiv.....	95
4.1	Från korruption till rättssäkerhet under 1800-talet: Q o G-perspektivet	96
4.2	Dröjde sig rättsröten kvar i kommunerna in på 1950- talet?	99
4.3	1980-: organisationsomvandling skapar mer gynnsam frestelsestruktur?	101
4.4	Har korruptionen ökat? Ett medborgar- och elitperspektiv	109
4.5	Sammanfattning: Kan man veta något om korruptionen utveckling?	116
5	Korruptionsproblem i Sveriges kommuner: vilka faktorer spelar roll?	119
5.1	Vad motverkar korruption? Teoretiska perspektiv.....	119
5.2	Ett korruptionsindex för Sveriges kommuner	127
5.3	Resultat av den kvantitativa analysen: Vilka faktorer förklarar vårt korruptionsindex?	131
5.4	Sammanfattning: Höga kommunala utgifter orsakar inte korruption.....	135
6	Slutsatser och implikationer	137
6.1	Huvudargument och huvudresultat	137
6.2	Korruptionens kostnader?	140

6.3 Att bekämpa korruption i världens mest rättssäkra stat: Vad kan göras?	143
Referenser	153
Appendix: Regressionstabeller för analysen i kapitel 5	169

Sammanfattning

Varför ska man studera korruption i Sverige? Det faktum att Sverige faller väl ut i internationella korruptionsundersökningar kan inte tas till intäkt för att korruption inte förekommer eller att korruption inte är något problem i Sverige. Att ett samhällsproblem är relativt sett mindre i ett land jämfört med andra, säger ingenting om den faktiska utbredningen av problemet. Alldeles oavsett om problemet är relativt litet eller stort, är kunskapsutveckling om korruption i Sverige nödvändig. Utan kunskap om hur det svenska korruptionsproblemet ser ut, är det svårt att förebygga och bekämpa det.

Syftet med den här rapporten är att sammanfatta och uppdatera den forskning som har bedrivits om korruption i Sverige, redogöra för en del tidigare opublicerade opinionsdata, samt att uppmärksamma ett antal förbisedda områden i studier av svensk korruption. Detta gör vi genom att besvara ett antal frågor om korruptionens utbredning i det moderna Sverige, utveckling över tid, dess orsaker och konsekvenser, samt diskutera åtgärder och strategier för korruptionsbekämpning. En betydande del av de data som presenteras i rapporten har tagits fram inom forskningsprojektet "Tillit och korruption i lokalpolitiken" (finansierat av Vetenskapsrådet) där författarna är verksamma. Våra huvudargument och slutsatser om korruptionen i Sverige kan sammanfattas i sex punkter.

Korruptionsproblem bör definieras brett. Korruption har i Sverige traditionellt definierats i snäva juridiska termer med fokus på mutbrott. Vi menar att korruption snarare bör definieras brett och i en kontext av oetiskt beteende och maktmissbruk. I annat fall riskerar man, särskilt i lågkorrupta länder som Sverige, att bortse från viktiga aspekter av korruptionsproblemet. Vår definition av korruption ansluter till den forskningstradition där korruption är beteenden som strider mot det offentliga uppdragets krav för egen

vinning skull. I likhet med flera av våra kollegor inom statsvetenskapen menar vi att korruption bör definieras i termer av favorisering; när offentliga makthavare gör avsteg från normen om opartiskhet i utförandet av sina offentliga uppgifter är det fråga om maktmissbruk – ett maktmissbruk som tar sig uttryck genom olika former av otillbörlig favorisering i den offentliga maktutövningen. Korruption är således ett specialfall av maktmissbruk. När politiker och tjänstemän ägnar sig åt otillbörlig favorisering för personlig vinnings skull är det fråga om korruption. Även vad som utgör personlig vinning ska här förstås i bred bemärkelse: det kan handla om (1) ekonomiska och andra materiella fördelar, (2) såväl direkta som indirekta fördelar, och (3) fördelar för politikern eller tjänstemannen själv såväl som för släktingar eller vänner. Korrupt beteende är alltså inte bara mutor, utan även nepotism och vänskapskorruption liksom olika former av förtroendemisbruk.

Internationella korruptionsindex ger en ofullständig bild av korruptionen i Sverige. I internationella mätningar av korruption och rättssäkerhet i världens länder framstår Sverige regelmässigt som en av de bästa eleverna i klassen. I exempelvis Transparency Internationals välkända *Corruption Perception Index* (CPI) har Sverige aldrig placerat sig sämre än sexa på listan över världens minst korrupta länder sedan indexet publicerades för första gången år 1995. En liknande bild framträder i undersökningar som tar fasta på direkta korruptionserfarenheter, särskilt mutor. Det är av allt att döma sällsynt att svenskar möter politiker eller tjänstemän som begär mutor eller gentjänster för att utföra sina arbetsuppgifter. Men det finns också en annan, mindre rosig bild av korruptionen i Sverige. Framför allt vill vi framhålla något som inte har uppmärksamrats särskilt mycket i tidigare forskning. Det finns ett glapp mellan hur internationella index (som baserar sig på expert- och elituppfattningar) bedömer det svenska korruptionsproblemet och hur de svenska medborgarna – som lever i det svenska samhället och är föremål för svensk maktutövning – beskriver situationen. Medan internationella index framställer Sverige som relativt förskonat från korruption, ser medborgarna avsevärda problem med korruption, särskilt favorisering som nepotism och vänskapskorruption, i den offentliga maktutövningen. Närmare en fjärdedel av medborgarna i Sverige tror att åtminstone ganska många politiker är inblandade i korruption, och nästan hälften instämmer i påståendet att det är vanligt att politiker och tjänstemän missbrukar sin makt- och förtroendeställning för att

tillskansa sig själv eller sina närmaste fördelar. Det finns skäl att misstänka att internationella index inte fullt ut förmår fånga upp de korruptionsproblem som kan förekomma i en utvecklad demokrati som Sverige.

Det finns en specifik svensk korruptionsproblematik. Länderjämförande undersökningar visar att korruptionsuppfattningarna i Sverige sticker ut i två viktiga avseenden. För det första, i de europeiska staterna i gemen, anser de flesta medborgare att korruption är ett problem företrädesvis i staten, på den centrala politiska nivån. Till skillnad från denna generella bild uppger svenskarna i större utsträckning att om korruptionsproblem finns, så finns de i kommunerna, på lokal nivå. Från teoretisk synpunkt kommer detta inte som någon överraskning, med tanke på hur den svenska välfärdsstaten är organiserad. Flera forskare har gett uttryck för uppfattningen att det därför är i kommunerna som vi bör vara extra vaksamma för korruptionsproblem. De uppgifter som kommunerna ansvarar för – som till exempel fysisk planering, olika typer av tillståndsgivning, inspektion, upphandling och social service – är särskilt riskutsatta för otillbörlig påverkan. Även om undantag finns, får kommunal verksamhet generellt sett sämre granskning av exempelvis media och revision jämfört med hur statsmakten granskas. Att svenska korruptionsproblem sannolikt i större utsträckning finns i kommuner snarare än i staten gör också att vi bör förhålla oss något skeptiska till Sveriges placering i internationella index, som har fokus på den statliga nivån, och sålunda riskerar missa problem som är associerade med maktutövning på lokal nivå. För det andra utmärker sig Sverige negativt i medborgarundersökningar i ett nordiskt sammanhang, alldeles oavsett om central eller lokal nivå studeras. Detta är överraskande. Det rör sig alltså om länder som vi har mycket gemensamt med rörande traditioner, kultur och institutioner, och som brukar hamna på likartade placeringar i de internationella mätningar som försöker fånga korruptionsproblem och kvalitet på rättsstaten. Skillnaden är ett faktum som vi inte finner någon uppenbar förklaring till. Det är från vår horisont anmärkningsvärt att det i det här avseendet tycks finnas något specifikt svenskt även i jämförelse med övriga nordiska länder. Samtidigt ska framhållas att egna erfarenheter av korruption inte är vanligare i Sverige än i de övriga nordiska länderna.

Vi vet inte säkert om korruptionen har ökat. Det är svårt att veta något med säkerhet om hur korruptionen i Sverige har utvecklats

över tid: i princip saknas systematiska studier av korruption i Sverige före 1990-talet, och dessutom rör det sig om ett samhällsfenomen som är ytterst svårt att mäta. Trots svårigheten att uttala sig om frågan har vi, med grund i den forskning som trots allt finns, försökt argumentera för att korruptionsutvecklingen kan ha sett ut som följer: De stora problemen vi drogs med på 1700-talet och under 1800-talets första hälft raderades sannolikt på central nivå vid ingången till 1900-talet. Emellertid levde en hel del oegentligheter kvar ute i kommunerna fram till dess att de lokala förvaltningsapparaterna byggdes ut och professionaliserades på 1950-talet, varpå korruption blev sällsynt förekommande också där. Samtidigt finns det vissa teoretiska resonemang som tyder på att korruptionen skulle kunna ha förvärrats sedan slutet av 1980-talet i samband med en rad organisationsförändringar i den offentliga sektorn. Denna teoretiska argumentation motsägs i vart fall inte av enkätdata: medborgarna tror att korruptionen har förvärrats under de senaste årtiondena, och de tror också att korruptionen kommer att förvärras i framtiden.

Även en låg korruptionsnivå kan skapa påtagliga samhällsproblem. Det kanske viktigaste skälet till att uppmärksamma korruption och förtroendemisbruk också i utvecklade demokratier som Sverige, är att det är förenat med kostnader. Korruption har nämligen en rad negativa återverkningar på det ekonomiska och politiska systemet. Den snedvrider konkurrens, minskar företagets investeringsvilja och begränsar viljan till entreprenörskap. Dessutom hotar korruption rättsstatens legitimitet, sänker förtroendet för viktiga samhällsinstitutioner och minskar tilltron till marknadsekonomiska processer. Därigenom riskerar korruption att på en och samma gång undergräva förutsättningarna för ekonomisk utveckling och fundamenten för fungerande demokratiska styrelseskick. Sverige skiljer ut sig från jämförbara länder genom att medborgarna i större utsträckning uppfattar att det finns ett korruptionsproblem. Det har också visats att medborgare i de nordiska välfärdsstaterna som tror att tjänstemän är korrupta har sämre tilltro till demokrati som styrelseskick. Resultaten manar till eftertanke. Även om det skulle vara så att de faktiska korruptionsproblemen vare sig är särskilt utbredda eller har förvärrats över tid, är det ett problem att medborgarna misstänker att så är fallet. Sålunda finns all anledning till oro för det specifika svenska korruptionsproblemet och det faktum att allt fler tycks tro att det är ett ökande problem. Frågan om korruptionens samhällsekonomiska kostnader är svårbesvarad.

Sverige är enligt de gängse måtten som används i denna forskning alltså väldigt fritt från korruption, och därmed tyder den metoden på att de samhällsekonomiska kostnaderna för korruption är försumbara. Ett hypotetiskt exempel – som baseras på en jämförelse med Island och att det i Sverige finns ett motsvarande problem med nepotism, vänskapskorruption och förtroendemisbruk – ger emellertid vid handen att effekterna av korruption skulle kunna ge åtminstone 0,25 procentenheter lägre årlig ekonomisk tillväxttakt, vilket motsvarar 9 miljarder kronor på årsbasis. Ett annat sätt att närma sig korruptionens kostnader är att ta fasta på den offentliga upphandlingen och de problem som dokumenterats kring hur denna fungerar i kommunerna – och som av allt att döma har betydande samhällsekonomiska kostnader. Upphandling är också ett dokumenterat riskområde för korruption. Värdet av den offentliga upphandlingen uppgår i Sverige till ungefär 500 miljarder kronor årligen, varav ungefär 100 miljarder handlas upp direkt – utan anbud och utan insyn. Empirisk forskning tyder på att en fungerande konkurrensutsatt upphandling kan ge en initial kostnadsbesparing på 20 procent, det vill säga 20 miljarder kronor årligen, utan att kvaliteten försämras. Det finns också långsiktiga vinster av en opartisk, konkurrensutsatt upphandling som påverkar både ekonomins och demokratins funktionssätt.

Inget tyder på att storlek på den offentliga sektorn skapar korruptionsproblem. En vanlig utgångspunkt, i synnerhet bland nationalekonomer, är att den offentliga sektorns existens och omfattning utgör en viktig orsak till korruptionsproblem. I system med omfattande offentlig sektor har politiker goda möjligheter att missbruka sin makt på väljarnas bekostnad. När vi på basis av vår enkätundersökning skapar ett index för att kvantitativt analysera korruptionsproblem i svenska kommuner, visar det sig att detta index korrelerar negativt med storleken på de totala kommunala utgifterna, även när en stor mängd andra faktorer beaktas. Det negativa sambandet består när vi på olika sätt försöker hantera risken för så kallad omvänd kausalitet. Vi hittar således inget stöd för tesen att Sverige kan bekämpa korruptionen genom att minska den offentliga sektorn.

De huvudsakliga slutsatserna om korruption i Sverige är i korthet att internationella korruptionsindex ger bilden av ett land relativt förskonat från korruption, att det finns skäl att tro att dessa undersökningar underskattar problemen med nepotism, vänskapskorruption och förtroendemissbruk, att medborgarna uppfattar att det finns ett betydande korruptionsproblem, att problemen med korruption är större i kommunal verksamhet än på statlig nivå, och att korruptionen leder påtagliga samhällsekonomiska kostnader och demokratiska problem även i ett relativt lågkorrupt land som Sverige. Det finns därför anledning att fundera över *hur skyddet mot korruption i Sverige kan förstärkas*. Generellt finns två huvudsakliga vägar att bekämpa oetiskt beteende, maktmissbruk och korruption i offentlig verksamhet. En väg är att förstärka politikernas och tjänstemäns medvetenhet om och ansvar för de normer och värden som ska prägla den offentliga maktutövningen. Här vet vi att en levande offentlig debatt om korruption, och vad som är acceptabelt beteende och inte, är ett verksamt medel för korruptionsbekämpning. Den andra vägen är att utforma regelverk som gör att upptäcktsrisken för korrupt beteende ökar. Här vet vi att ökad transparens i offentlig verksamhet är ett verksamt medel.

Vi menar att Sverige kan använda informationsteknik och öppenhet avsevärt mer än i dag i problemförebyggande syfte genom att skapa ökad medvetenhet och främja en förebyggande debatt om korruption. Tre huvudsakliga policyåtgärder för att förstärka korruptionsbekämpningen i Sverige föreslås. Den första är att införa vad som i den internationella litteraturen kallas *public expenditure tracking*. Tanken är att öka transparensen och samtidigt göra det möjligt för varje enskild medborgare att delta i granskandet av makthavarna. Forskningen har visat att öppenhet och *public expenditure tracking* har fungerat i länder som är fattigare och mer korrupta än Sverige. Vi menar att Sverige har mycket lite att förlora på att prova något liknande samtidigt som de potentiella vinsterna av att minska och förbygga korruptionsproblem är mycket stora. Om relevanta data finnes lätt tillgängliga i enhetligt och elektroniskt format som underlättar bearbetning skulle förutsättningarna för granskning öka, och man kan på olika sätt belöna medborgare som genom sådana granskningar upptäcker korruption och andra former av oegentligheter. Målet bör vara att öka incitamenten för medborgarna att bli mer delaktiga i granskandet av offentlig verksamhet och avslöja maktmissbruk. Det andra policyförslaget går ut på att införa en granskning av

några utvalda kommuner. Det kan ske exempelvis genom att staten initierar en granskande verksamhets- och ekonomiredovisning i ett litet, slumpmässigt urval av kommuner varje mandatperiod. Granskningen bör även gälla kommunala bolag. Arbetet skulle kunna ledas av Ekonomistyrningsverket, Statskontoret eller Riksrevisionen (alternativt av en ny institution). Genom att endast några kommuner väljs ut kan dessa granskas mer ingående till en låg kostnad, och eftersom alla kommuner löper viss risk att bli utvalda för granskning, kan proceduren förebygga oegentligheter i alla kommuner. Dessutom kan det förbättra tilltron hos kommunens medborgare om de vet att den kommunala verksamheten har granskats ingående av en extern aktör. Vårt tredje förslag går ut på att skapa en mer oberoende kommunal revision. Den kommunala revisionen har under lång tid kritiserats för att vara tandlös, och även om det skett skärpningar i regelverket tycks de senaste årens utveckling snarast ha gått åt fel håll. I enkätundersökningar till den politiska och administrativa eliten i kommunerna föll andelen som instämde helt i påståendet att den kommunala revisionen är ett viktigt verktyg för att stävja/avslöja maktmissbruk och korruption från 56 procent till 43 procent mellan år 2008 och 2011. För att skapa distans mellan granskare och granskad bör revisionen lyftas från kommunnivå till regionalnivå. Av regionen anställda revisorer skulle ha en oberoende och betydligt tyngre ställning gentemot de granskade kommunerna.

Det finns också anledning att höja ett varningstecken mot två andra tänkbara åtgärder mot korruption. Vi har kunnat avfärda tesen att korruption i svenska kommuner beror på Sveriges relativt ambitiösa välfärdspolitik och på det faktum att den offentliga sektorn är internationellt sett väldigt stor i Sverige. Det tycks med andra ord inte vara en framkomlig väg att bekämpa korruptionen genom att minska de offentliga utgifterna. Vi finner heller inget stöd för att kommuner med fler kvinnliga politiker har lägre korruptionsproblem. Den metod som ofta rekommenderas i mindre utvecklade länder, nämligen att öka kvinnors politiska deltagande, får alltså inte stöd i våra data. Det kan naturligtvis finnas goda skäl att verka för jämställda politiska församlingar av andra skäl, men vi ska inte vänta oss att fler kvinnliga kommunpolitiker automatiskt resulterar i lägre korruption. Till sist vill vi framhålla att så gott som alla åtgärder som vidtas mot korruption har kostnader som måste vägas mot fördelarna i form av minskad korruption om åtgärderna har effekt. Det finns inget att vinna på

att av symboliska skäl vidta kostsamma åtgärder som har små utsikter till resultat med motivet att det är bättre än att göra ingenting. Den typen av åtgärder är nämligen ofta sämre än att göra ingenting. Administrativa bördor tillkomna i det välvilliga syftet att förhindra korruption skapar en åtgärdströtthet inom byråkratin som inte på något sätt underlättar korruptionsbekämpningen. Det är således bättre att vidta några få effektiva åtgärder som ger politiker och tjänstemän i kommuner och statlig förvaltning drivkrafter att motverka korruptionsproblem än att överhopa dem med detaljerade regelverk som kräver betydande administration och resurser. Vi bör med andra ord skapa regler som ger de offentliga makthavarna incitament att agera i skattebetalarnas intresse, men inte detaljreglera varje utgift och verksamhet.

Executive summary

Why study corruption in Sweden? The fact that Sweden does well in international corruption surveys cannot be taken to imply that corruption does not exist or that corruption is not a problem in Sweden. While a social problem may be relatively less severe in one country than in another, this says nothing about the actual extent of the problem. Quite apart from whether the problem is a relatively major or minor one, knowledge about corruption in Sweden needs to be developed. Without knowledge of the nature of corruption in Sweden, it is difficult to prevent and combat it.

The purpose of this report is to summarise and update the research that has been conducted on corruption in Sweden, present some previously unpublished opinion data and draw attention to several neglected areas in studies of Swedish corruption. We do this by answering a number of questions about the extent of corruption in modern Sweden, developments over time, and its causes and consequences. We also discuss measures and strategies for combating corruption. A significant portion of the data presented in this report was developed within the research project *Tillit och korrruption i lokalpolitiken* ('Trust and corruption in local politics', funded by the Swedish Research Council) in which the authors are involved. Our main arguments and conclusions on corruption in Sweden can be summarised in six points.

Corruption problems should be broadly defined. In Sweden, corruption has traditionally been defined in narrow legal terms with a focus on bribery. Instead, we believe that corruption should be defined broadly and in the context of unethical behaviour and abuse of power. Otherwise there is a danger that important aspects of the problem of corruption will be ignored, especially in low-corruption countries like Sweden. Our definition of corruption is associated with the research tradition that sees corruption as behaviour that deviates from the formal duties of a public role for

private gain. Like many of our political science colleagues, we believe that corruption should be defined in terms of favouritism: when public office-holders deviate from the norm of impartiality in the performance of their public duties, this constitutes an abuse of power – an abuse of power that is manifested through various forms of improper favouritism in the exercise of public authority. Corruption is thus a special case of abuse of power. When politicians and officials engage in improper favouritism for personal gain, this constitutes corruption. What constitutes personal gain should also be understood here in a broad sense. It may be a matter of (1) financial and other material benefits, (2) both direct and indirect benefits, and (3) benefits for the politician or official themselves, as well as for relatives or friends. Thus corrupt behaviour is not only about bribery; it is also about nepotism and cronyism, and various forms of abuse of trust.

International corruption indices paint an incomplete picture of corruption in Sweden. In global surveys of corruption and rule of law in countries around the world, Sweden regularly ranks among the best in class. For example, in Transparency International's well-known Corruption Perception Index (CPI), Sweden has never placed lower than sixth in the list of world's least corrupt countries since the index was first published in 1995. A similar picture emerges in studies focusing on direct experiences of corruption, particularly bribery. It is apparently rare for Swedes to come across politicians or officials seeking bribes or favours in order to perform their duties. But there is also another, less rosy picture of corruption in Sweden. Above all, we would like to highlight something that has received little attention in previous research. There is a gap between how international indices (based on expert and elite perceptions) assess the Swedish corruption problem and how Swedish citizens – living in Swedish society and subject to the exercise of power by the Swedish State – describe the situation. While international indices present Sweden as relatively spared from corruption, its citizens see significant problems with corruption, particularly favouritism such as nepotism and cronyism, in the exercise of public authority. Close to a quarter of the people in Sweden believe that quite a few politicians are involved in corruption, and almost half agree with the statement that it is common for politicians and officials to abuse their position of power and trust to gain advantages for themselves or their close family. There is reason to suspect that international

indices are not fully able to capture the corruption problems that can occur in a developed democracy like Sweden.

There is a specific Swedish corruption problem. Comparative country studies show that corruption perceptions in Sweden stand out in two important respects. Firstly, in the European states in general, most citizens believe that corruption is a problem, mainly in the state sector at central political level. In contrast to this general picture, Swedes more often say that if corruption problems exist, they exist in the municipalities, at local level. From a theoretical point of view, this is no surprise, considering how the Swedish welfare state is organised. Several researchers have expressed the opinion that, for this reason, we should be extra vigilant about corruption problems in the municipalities. The tasks that municipalities are responsible for – such as spatial planning, issuance of various types of permits, inspection, procurement and social services – are particularly vulnerable to inappropriate influence. Although exceptions exist, local government services are generally poorly scrutinised – for example, by the media and auditors – compared with how the State is scrutinised. As Swedish corruption problems probably occur more at local level than at state level, we should be somewhat sceptical about Sweden's position in international indices that focus on state level and thus risk not identifying the problems associated with the exercise of power at local level. Secondly, Sweden stands out negatively in citizen surveys in a Nordic context, regardless of whether the surveys focus on central or local levels. This is surprising. The fact is that the Nordic countries have a great deal in common in terms of traditions, culture and institutions, and usually end up with similar rankings in the international surveys that try to capture corruption problems and the quality of the rule of law. The difference is a fact; but we have found no obvious explanation as to why this is so. From our perspective, it is remarkable that in this respect there seems to be something specifically Swedish even in comparison with the other Nordic countries. At the same time, we should point out that personal experiences of corruption are not more common in Sweden than in the other Nordic countries.

We do not know with certainty whether corruption has increased. It is difficult to know with certainty how corruption in Sweden has evolved over time. In principle, no systematic studies of corruption in Sweden were conducted before the 1990s; moreover, corruption is a social phenomenon that is extremely difficult to measure.

Despite the difficulty in commenting on this issue, we have tried to argue, on the basis of the research that nevertheless does exist, that the development of corruption may have looked like this: The major problems we experienced in the 1700s and the first half of the 1800s were probably erased at central level at the start of the 1900s. However, quite a number of irregularities remained in the municipalities until the local administrative apparatus was expanded and professionalised in the 1950s, whereupon corruption became rare there as well. That said, some theoretical arguments suggest that corruption may have worsened since the late 1980s in connection with a series of organisational changes in the public sector. At any rate, this theoretical reasoning is not contradicted by survey data. People believe that corruption has worsened in recent decades, and they also believe that corruption will worsen in the future.

Even a low level of corruption can cause significant social problems. Perhaps the most important reason to draw attention to corruption and the abuse of trust even in developed democracies such as Sweden is that it is associated with costs. The fact is that corruption has a range of negative effects on the economic and political system. It distorts competition, reduces companies' willingness to invest and curbs the desire for entrepreneurship. Moreover, corruption threatens the legitimacy of the rule of law and weakens confidence in key social institutions and market economy processes. Consequently, the risk is that corruption will simultaneously undermine the conditions for economic development and the foundations for a functioning democratic form of government. Sweden stands out from comparable countries in that its citizens to a greater extent perceive that there is a corruption problem. It has also been found that citizens of the Nordic welfare states who believe that officials are corrupt have less confidence in democracy as a form of government. The results call for reflection. Even if it were true that the actual corruption problems are neither particularly widespread nor have worsened over time, it is a problem that people suspect that such is the case. Thus, there is every reason for concern over the specific Swedish corruption problem and the fact that more and more people seem to believe that it is a growing problem. The question of the socio-economic costs of corruption are difficult to answer. According to the usual measures used in this research, Sweden is still very free of corruption, and thus the method indicates that the socio-economic

costs of corruption are negligible. A hypothetical example, based on a comparison with Iceland and Sweden having a similar problem with nepotism, cronyism and abuse of trust, suggests however that the effects of corruption could result in an annual economic growth rate that is at least 0.25 percentage points lower, which corresponds to SEK 9 billion annually. Another way to approach corruption costs is to focus on public procurement and the problems documented about how this works in the municipalities – and which by all accounts is associated with significant socioeconomic costs. Procurement is also a documented risk area for corruption. The value of public procurement in Sweden amounts to about SEK 500 billion per year, of which about SEK 100 billion is directly procured –without tendering and without transparency. Empirical research suggests that a well-functioning competitive procurement can provide initial cost savings of 20 per cent, that is SEK 20 billion annually, without any loss of quality. There are also long-term benefits of a fair, competitive procurement process that affect the functioning of both the economy and democracy.

There is nothing to indicate that the size of the public sector results in corruption. A common starting point, especially among economists, is that the existence and scope of the public sector are a major cause of corruption problems. In large public sector systems, politicians have ample opportunity to abuse their power at the voters' expense. When, on the basis of our questionnaire survey, we create an index to quantitatively analyse corruption problems in Swedish municipalities, it turns out that this index correlates negatively with the size of total municipal expenditure, even when a large number of other factors are considered. The negative relationship remains when we try in various ways try to account for the risk of reverse causality. We therefore find no support for the thesis that Sweden can fight corruption by reducing the public sector.

The main conclusions regarding corruption in Sweden are, in brief, that international corruption indices present the image of a country relatively spared from corruption, that there is reason to believe that these surveys underestimate the problems of nepotism, cronyism and abuse of trust, that citizens perceive that a significant

corruption problem exists, that the problems of corruption are greater in local government services than at state level, and that corruption leads to tangible socioeconomic costs and democratic problems even in a relatively low-corruption country like Sweden. There is thus cause to consider how protection against corruption in Sweden can be strengthened. In general, there are two main ways to combat unethical behaviour, abuse of power and corruption in the public sector. One way is to increase the politicians' and officials' awareness of and responsibility for the norms and values that shape the exercise of public authority. Here, we know that a vibrant public debate on corruption, and on what is acceptable behaviour and what is not, is an effective means of combating corruption. The other way is to design a regulatory framework that increases the detection risk of corrupt behaviour. Here, we know that increased transparency in the public sector is an effective tool. We believe that Sweden can use information technology and openness much more in problem prevention than it does today by creating greater awareness and promoting a prevention debate on corruption. To strengthen the fight against corruption in Sweden, three main policy measures are proposed. The first is to introduce what the international literature calls public expenditure tracking. The intention is to increase transparency and at the same time enable any private citizen to take part in the scrutiny of those in power. Research has shown that openness and public expenditure tracking have worked in countries that are poorer and more corrupt than Sweden. As we see it, Sweden has very little to lose by trying something similar, while the potential benefits of reducing and preventing corruption problem are very large. If relevant data were readily available in standard and electronic format to facilitate processing, the opportunities for scrutiny would increase, and citizens who discover corruption and other forms of irregularities through such scrutiny could be rewarded in various ways. The goal should be to increase incentives for citizens to become more involved in scrutinising the public sector and revealing abuses of power. The second policy proposal is to introduce a review of several selected municipalities. This can be done, for example, by the state initiating an operating and financial review in a small, random sample of municipalities each electoral term. The review should also apply to local government-owned corporations. The work could be led by the National Financial Management Authority, the Swedish Agency for Public Management or the

Swedish National Audit Office (or alternatively a new institution). A selection of only a few municipalities means that they can be reviewed in more detail at a low cost, and because all municipalities run a risk of being selected for review, the procedure may prevent irregularities in all municipalities. Moreover, if the municipality's citizens know that the local government services have been thoroughly reviewed by an external actor, their confidence may improve. Our third proposal is to create more independent local government auditing. This has long been criticised for being toothless and, despite some tightening up of regulations, developments in recent years appear to be moving in the wrong direction. In questionnaire surveys of the political and administrative elite of local government, the percentage who strongly agreed with the statement that the local government audit is an important tool to curb /expose abuse of power and corruption fell from 56 per cent to 43 per cent between 2008 and 2011. To create a distance between the auditor and the audited entity, the audit should be lifted from municipal level to regional level. Auditors employed by the region should have an independent and considerably stronger position in relation to the audited municipalities.

There is also reason to wave a warning flag against two other possible anti-corruption measures. We have been able to dismiss the thesis that corruption in Swedish municipalities is due to Sweden's relatively ambitious welfare policy and the fact that the Swedish public sector is very large by international standards. It would appear, in other words, that fighting corruption by reducing public spending is not a feasible approach. Neither do we find support for the thesis that municipalities with more women politicians have less of a corruption problem. Thus the method that is often recommended in less developed countries – namely, to increase women's political participation – is not supported by our data. There may, of course, be strong arguments for promoting gender-equal political assemblies for other reasons, but we should not expect that more women in local government will automatically result in less corruption. Finally, we would like to emphasise that virtually all anti-corruption measures are associated with costs that must be weighed against the benefits in terms of reduced corruption if the measures are effective. There is nothing to gain from taking costly measures that have little prospect of success merely for symbolic reasons and on the grounds that doing

so is better than doing nothing. This type of action is, in fact, often worse than doing nothing. Additional administrative burdens resulting from the well-intentioned purpose of preventing corruption lead to initiative fatigue within public administration, which does not in any way make combating corruption any easier. Thus, it is better to take a few effective measures that provide politicians and officials in local and state administration with an incentive to combat corruption problems than to overburden them with detailed regulations requiring significant administration and resources. In other words, we should create rules that incentivise public authorities to act in the interest of taxpayers but that do not regulate every expenditure and activity in detail.

1 Varför uppmärksamma korrupktion i världens mest rättssäkra stat?

Låt oss börja med de goda nyheterna. Flera välciterade källor bekräftar bilden av Sverige som en av världens mest rättssäkra och minst korrupta stater. Under både 2010 och 2011 rankade *World Justice Project*¹ Sverige som världens mest rättssäkra land (Agrast med flera 2010; 2011).² Sverige har aldrig placerat sig sämre än sexa på listan över världens minst korrupta stater sedan Transparency Internationals (TI) *Corruption Perception Index* (CPI) lanserades 1995. I Världsbankens *Worldwide Governance Indicators*³ återfinns Sverige bland de allra främsta vad gäller just indikatorerna för ”rättssäkerhet” och ”korrupsionskontroll”.

Så till de något sämre nyheterna. Sett till de utmärkta placeringarna i internationella index, finns det paradoxalt nog numera allt fler av varandra oberoende opinionsdatakällor som visar att det svenska folket uppfattar svenska politiker och tjänstemän som mer korrupta och mindre opartiska än vad man skulle kunna förvänta sig utifrån de fina placeringarna i *Rule of Law Index*, *Corruption Perception Index* och *Worldwide Governance Indicators*.⁴ Faktum är att misstankar om tjänstemännens partiskhet och annan rättso-säkerhet i Sverige sticker ut i ett nordiskt sammanhang i så måtto

¹ För information om *World Justice Project* och vad deras index mäter, se www.worldjusticeproject.org.

² För 2012 gjordes ingen sammanvägning av de åtta delindexen och sålunda ingen övergripande rangordning. De ingående faktorerna rangordnades dock individuellt. Sverige kom etta på fyra av åtta ingående ”delindex”, nämligen *absence of corruption*, *fundamental rights*, *open government* och *regulatory enforcement* (Agrast med flera 2012).

³ Se närmare på info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c206.pdf

⁴ Papakostas (2009: 117) uppmärksammar en paradox som har viss släktskap med den som vi här målar upp: ”I det land där allmänhetens inställning till det offentliga livet genomsyrats av förtroende dyker dagligen upp rapporter i massmedia om att saker och ting inte går rätt till.”

att de är mer utbredda än i de nordiska grannländerna (Erlingsson med flera 2012; Linde och Erlingsson 2012; Erlingsson 2010).

Till detta ska läggas att uppmärksamheten kring det svenska korruptionsproblemet fått ett uppsving under de två senaste åren. Den tog ordentlig fart efter det att Sveriges Televisions *Uppdrag Granskning* våren 2010 började rulla upp den så kallade "Göteborgsskandalen". Omfattande medierapportering följde, dels om nya vinklar på affärerna i Göteborg, dels om avslöjanden i andra kommuner. Detta fick återverkningar på såväl forskares intresse för frågan som på samhällsdebatten. Under hösten 2010 tog SOM-undersökningen för första gången med ett helt frågebatteri om korruption (Bauhr och Oscarsson 2011)⁵, och styrelsen för Transparency Internationals Sverigeavdelning slog fast på DN-debatt att "korruptionen i Sverige har ökat" (Engfeldt med flera 2010). I juni 2011 gav sedan regeringen Statskontoret i uppdrag att "ta fram ett samlat underlag som ger en bild av rättspraxis, forskning och uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag" (Fi2011/2882, s 1), ett uppdrag som redovisades i rapporten *Köpta relationer: Om korruption i det kommunala Sverige* (2012). I början av 2012 tillsattes dessutom en särskild "granskningskommission" för att utreda hur mutkulturen i Göteborg egentligen ser ut (*Sveriges Radio P4*, 2012-02-16), och strax före sommaren 2012 inledde Riksrevisionen en genomgång av statliga myndigheters skydd mot korruption. 2012 publicerades också en omfattande granskning av svenska institutioners förmåga att stå emot korruption (Andersson 2012).⁶ Med andra ord har frågan om det svenska korruptionsproblemet på kort tid blivit hett stoff bland journalister, forskare samt politiker och tjänstemän på både central och lokal nivå.

Den paradox som här framträder väcker viktiga frågor. I jämförande internationella undersökningar klarar sig Sverige tveklöst inte bara bra – vi uppfattas till och med tillhöra de allra bästa vad gäller frånvaro av korruption och rättsröta. Samtidigt avslöjas skandaler med jämna mellanrum, inte minst på lokal nivå, och dessutom finns en förhållandevis utbredd uppfattning bland medborgarna om att politiker och tjänstemän missbrukar sin makt för

⁵ Frågorna upprepades 2011, se Bauhr och Färdigh (2012).

⁶ Till det relativt färskta intresset för frågor om förtroendemisbruk i Sverige ska läggas att en forskargrupp i Göteborg under hösten 2012 skickade ut en enkät till landets samtliga förtroendevalda i kommuner och landsting där ett antal frågor om opartiskhet i kommunal förvaltning ingår (www.spa.gu.se/samverkan/kolfu).

egen eller närståendes vinning. Parallellt med detta har medias och forskares intresse för frågan vuxit. Hur ska paradoxen egentligen lösas? Ett sätt att ”lösa” paradoxen är att helt sonika negligera medborgarundersökningarna och därefter ifrågasätta rimligheten i dagens stora intresse för svensk korruption, med hänvisning till att intresset från framför allt forskare och media inte står i paritet till den verkliga omfattningen. Här hänvisas då till de fina placeringarna i internationella jämförande index och de förhållandevis få fallen av anmälda brott av korruptionskaraktär som finns i landet. Den myckna uppmärksamheten kring frågan ska snarast förklaras av att ett antal personer – forskare, myndighetspersoner och journalister – har ett egenintresse i att blåsa upp korruptionsfaran i Sverige (Sandgren 2011).

Den förklaringen tror vi inte på. Det är dels att bagatellisera de skandaler som har avslöjats, dels att negligera den oro som medborgarna trots allt uttrycker. Dessutom finns det teoretiska skäl till att tro att det just är en sådan syn på det svenska korruptionsproblemet som ligger till grund för den naivitet, godtrogenhet och aningslöshet – och den därpå följande dåliga beredskapen för problemet – som förefaller ha funnits inför korruption inom det offentliga, kanske främst ute i kommunerna (Andersson med flera 2010; Statskontoret 2012). Vidare ger den argumentationen inte något svar på frågan om varför misstankarna om rättsröta i offentlig förvaltning var tämligen utbredda bland svenskar långt före forskarnas och journalisternas stora intresse för frågan.

Samtidigt finns anledning att klargöra en viktig utgångspunkt för rapporten: avsikten är inte att ifrågasätta bilden av Sverige som ett av världens mest rättssäkra och minst korrupta politiska system. Däremot menar vi att frågan, historiskt sett, behandlats styvmoderligt i svensk offentlighet. Alldeles för lättvindigt har såväl forskare som centralt placerade politiska aktörer viftat bort de problem som trots allt finns – ofta just med hänvisning till fina placeringar i internationella index och få lagförda brott av korruptionskaraktär. På grund av det historiska ointresset för frågan saknas också en sammanhållen kunskap om det svenska korruptionsproblemet: hur utbredd man utifrån befintliga datakällor kan anta att det är, och vad det är som kännetecknar korruption i skandinaviska välfärdsstater. Detta har nog, tyvärr, fått till följd att de svenska problemen relaterade till korruption har underskattats. Som Girling (1997) har argumenterat, bara för att ett land

demokratiseras, moderniseras och utvecklas i olika avseenden, betyder det inte att korruptionen försvinner. Den ändrar snarare karaktär och kan komma att anta mer avancerade – eller för att tala med Papakostas (2009: 127), sofistikerade – och därmed svårupptäckta former. Här kan det exempelvis handla om fall där vänskapsrelationer och släktband leder till olika typer av tjänster och gentjänster, vilka gör att ovidkommande hänsyn tas vid offentligt beslutsfattande (Brå 2007: 146). De fall som har avslöjats visar att uppfinningsrikedomen avseende sätten på vilka individer försöker utnyttja sin offentliga tjänst eller förtroendevalda post för egen eller sina närmastes vinning är förhållandevis många, till och med i ett land som Sverige som traditionellt ansetts vara förskonat från den här sortens problem.

Sedan vi påbörjade forskningsprojektet *Tillit och korruption i lokalpolitiken* år 2007, har många undrat över (och direkt ifrågasatt) vårt intresse för frågor om rättsröta i Sverige. Vi finner det därför angeläget att redan här i inledningskapitlet försöka besvara frågan: varför ska man över huvud taget intressera sig för frågor som rör korruption och rättssäkerhet i ett land som av allt att döma – jämfört med andra länder, och åtminstone med en strikt juridisk definition av ”korruption” – på det stora hela är förskonat från sådana problem? Det finns, menar vi, åtminstone sex goda argument för att forskare ska ägna uppmärksamhet åt svensk korruption.

1.1 Sex skäl att vända blicken inåt - mot våra egna korruptionsproblem

1. Att ett samhällsproblem *relativt sett* är mindre i ett land jämfört med andra, säger ingenting om den faktiska utbredningen av problemet. Det enda vi vet är att läget i Sverige är bättre än i många andra länder. Att okritiskt *anta* att allt är frid och fröjd med hänvisning till att Sverige råkar ligga i topp på listan över världens mest rättssäkra och minst korrupta stater, är lika fel som om en läkare diagnosticerade 180 patienter och friskförklarar den minst sjuke. Man *måste* också titta närmare på den minst sjukas hälsotillstånd för att se om åtgärder krävs. Det är därför ett felslut att tycka att man ska avstå från att utforska korruption och rättssäkerhet i länder som jämfört med andra är förskonade från rättsröta. Jämför exempelvis med frågan om den svenska jämställd-

heten: det vore orimligt, bara för att Sverige brukar rankas som en av världens allra mest jämställda stater, att sluta forska om jämställdheten här och ge upp de politiska ambitionerna om att stärka jämställdheten ytterligare.

2. Alldeles oavsett om problemet är relativt litet eller stort, är kunskapsutveckling om korruption i Sverige nödvändig för att i framtiden utforma ännu bättre institutioner – såväl i Sverige som i andra länder. För det första, och som bland annat understryks i Brå (2007: 6), ifall vi saknar kunskap om hur det specifika svenska korruptionsproblemet ser ut, kan vi inte veta hur vi ska förebygga och bekämpa det. För det andra gäller att ingående analyser av korruption i traditionellt lågkorrupta samhällen som det svenska har potential att öka den generella kunskapen om hur lågkorrupta institutioner skapas och bevaras⁷ (jämför Bauhr och Oscarsson 2011). Det är med andra ord av *policyskäl* viktigt att undersöka svensk korruption.

3. Internationella jämförande index ger oss visserligen inblickar i hur länders korruptionsproblem ser ut jämfört med varandra, men ska vi verkligen ta deras tillförlitlighet för given utan att också konsultera mer detaljerat, nationsspecifikt material? Den källa som oftast hänvisas till – CPI – har fått omfattande kritik (se exempelvis Andersson och Heywood 2009; Teorell 2010). Dessutom är denna undersökning huvudsakligen inriktad på vissa former av korruption, särskilt mutor. Man bör betänka att korruption inte automatiskt försvinner då länder moderniseras och demokratiseras. Korruptionen kan som sagt anta sofistikerade och mer svårupptäckta former. Ett ypperligt exempel på de internationella korruptionsindexens opålitlighet är fallet Island. I mitten på 00-talet beskrevs landet närmast som ett paradys (se exempelvis *The Guardian* 2008-05-18): islänningarna var världens lyckligaste folk,

⁷ Inte minst torde ett sådant argument för att noggrant analysera korruptionen i en mogen välfärdsstat (eller, det vill säga, den till synes relativa frånvaron av den) tilltala flera nationalekonomiska auktoriteter på området. Exempelvis har Alesina och Angeletos (2005), och många med dem, drivit det klassiska argumentet att ju mer omfattande en stat är, och ju mer resurser den samlar in och fördelar, desto mer ökar risken för offentlig korruption. Till detta kommer att svenska tjänstemän historiskt sett haft förhållandevis stor handlingsfrihet, då ett stort inslag av ramlagar och målstyrning är vanligt förekommande här. Bland annat menar forskare som Aidt (2003) och Jain (2001) att ju större handlingsfrihet ett politiskt system tillåter sina tjänstemän, desto större är risken för offentlig korruption. Flera etablerade axiom inom korruptionsforskningen skapar förväntningar om enorma korruptionsnivåer i en stat som den svenska, som både har omfattande offentlig sektor samt hög grad av handlingsfrihet för tjänstemännen. Enligt jämförande index ser vi inget sådant – och det i sig kräver förklaring och mer forskning om ämnet i svensk kontext.

toppade FN:s HDI-rankning⁸ och låg på CPI:s förstaplats. Ett par månader efter den stora finanskraschen, hösten 2008, konstaterades att det kunde vara så illa att klientelism och förtroendemissbruk spelade en roll i finanskrisen (jämför Vaiman med flera 2011). Korruptionsutredaren Eva Joly slog till och med fast att: "the scale of potential corruption at the Icelandic banks should be treated as one of the most important financial investigations Europe has ever known" (*The Telegraph* 2009-06-11). Mot denna bakgrund kan man nog drista sig till antagandet att CPI *inte var ens i närheten av* att fånga vad som faktiskt pågick under ytan på Island i mitten av 00-talet. Tvärtom finns en hel del som pekar mot att exempelvis vänskapskorruption har varit tämligen utbredd på Island (se exempelvis Kristinsson 2012). Utan ingående studier av svenska förhållanden kan man därför inte ta för givet att svensk korruption är så begränsad som exempelvis CPI och andra index kan leda oss att tro. Åtminstone ger fina placeringar i jämförande index inga avgörande skäl till att avhålla oss från att undersöka den specifika svenska korruptionens omfattning och karaktär.

4. Man bör ha i åtanke att de index som utformas för att kvantifiera korruption och rättssäkerhet typiskt intresserar sig för *den centrala nivån*. Att exempelvis Sverige har en välfungerande statsförvaltning utesluter emellertid inte korruptionsproblem på *den lokala arenan* (Andersson 1999; Erlingsson 2006; Statskontoret 2012). Orsaken är bland annat att det beslutsfattande och de uppgifter som hanteras där är särskilt förknippade med risker för korruption, till exempel fysisk planering, tillståndsgivning, upphandling och social service (se Andersson & Erlingsson 2012; Konkurrensverket 2009). Vidare får kommunnivån ofta mindre uppmärksamhet, och utsätts i typfallet för sämre granskning av exempelvis media och revision, jämfört med hur statsmakten granskas. Kombinationen av dessa två saker – att kommuner har uppgifter som är extra känsliga för korruption, och att det där kan vara särskilt svårt att upptäcka oegentligheter – stärker argumentet att fokusera på korruption på den kommunala nivån. Även detta utgör ett skäl att åtminstone *delvis* ha en skeptisk inställning till de internationella rankingar av korruptionsnivåer, och i vart fall avstå från att använda dem som alibi för att låta bli att utforska korruption och andra former av förtroendemissbruk i Sverige.

⁸ HDI står för *Human Development Index* används för att mäta och jämföra välstånd i världens länder, där måttet vid den här tidpunkten inkluderade exempelvis läskunnighet, fattigdom och förväntad livslängd.

5. Som förtjänstfullt har uppmärksammats av exempelvis Inga-Britt Ahlenius (2004) (och som kommer att utvecklas i rapportens andra kapitel) faller debatten om huruvida det finns ett svenskt korruptionsproblem till icke obetydlig del tillbaka till frågan om hur korruption ska definieras. En debattör som har en snäv juridisk förståelse av korruptionsbegreppet – så att bara sådant som kan lagföras som givande och tagande av mutor ska betraktas som korruption – kommer knappast att betrakta korruptionen i Sverige som särskilt allvarligt, eller inte ens som ett problem det över huvud taget är värt att lägga resurser och uppmärksamhet på. Detta är också troligen historiskt den dominerande synen på, och definitionen av, korruption i Sverige. Om man däremot anammar den internationellt accepterade definitionen – det vill säga *att utnyttja sin offentliga ställning för att uppnå otillbörlig vinning för egen eller annans del* – förändras perspektivet: accepteras idén att grövre förtroendemissbruk bör falla in under definitionen (till exempel bedrägeri, trolöshet mot huvudman samt aspekter av jävsproblematiken som tangerar klientelism, vänskapskorruption och nepotism, se bland annat Leijonhufvud 1996/1997; Rothstein och Teorell 2008) är korruptionsproblemet sannolikt mer omfattande än vad vi traditionellt vant oss vid att tänka att det är.

6. Det kanske viktigaste skälet till att uppmärksamma korruption och förtroendemissbruk också i utvecklade demokratier, är att det är förenat med kostnader. Korruption har nämligen en uppsjö negativa återverkningar på det politiska systemet. Den snedvrider konkurrens, minskar företagets investeringsvilja och begränsar viljan till entreprenörskap. Dessutom hotar korruption rättsstatens legitimitet, sänker förtroendet för viktiga samhällsinstitutioner och minskar tilltron till marknadsekonomiska processer. Därigenom riskerar korruption att på en och samma gång undergräva förutsättningarna för ekonomisk utveckling och fundamenten för fungerande demokratiska styrelseskick.⁹ Det finns klara indikatorer på att korruption har skadliga effekter också i länder som betraktas som relativt lågkorrupta. Problem antar i dessa ofta karaktären av *vardagskorruption* hos enskilda närbyråkrater som sysslar med tillståndsgivning, inspektion, upphandling eller myndighetsutövning som sker öga-mot-öga (Brå 2005; Korsell 2005), alternativt ”vänskapskorruption” där släkt- och vänskaps-

⁹ För genomgångar av korruptionens kostnader, se exempelvis Charron med flera (2012), Bowler och Karp (2004), Andersson (2002: 235), Jain (2001), Rose-Ackerman (1999: kapitel 1–2), Goudie och Stasavage (1998:140–148), Della Porta och Vanucci (1997).

band gör att ovidkommande hänsyn tas vid beslutsfattande (Brå 2007). Erlingsson med flera (2012) har funnit att medborgare i de nordiska välfärdsstaterna som *tror* att tjänstemän är korrupta har sämre tilltro till demokratin som styrelseskick. Resultatet manar till eftertanke: även om man skulle hitta avancerade metoder för att identifiera den verkliga omfattningen av de svenska korruptionsproblemen, och skulle finna att problemen vare sig är särskilt utbredda eller har förvärrats över tid, är det ett inneboende problem i sig självt att medborgarna *misstänker* att så är fallet. Sålunda finns all anledning till oro för det *specifika* svenska korruptionsproblemet och det faktum att allt fler tycks tro att det är ett ökande problem (jämför Erlingsson och Linde 2011 samt Linde och Erlingsson 2012). Kunskapen utgör ett viktigt delunderlag för vilka strategier man bör formulera för ett specifikt svenskt antikorrupsionsarbete, en fråga som vi återkommer till i rapportens slutkapitel.

1.2 Vårt övergripande syfte

Med avstamp i dessa sex punkter menar vi att det i högsta grad är motiverat och relevant att gräva djupare i frågan om korruption även i mogna välfärdsstater, och kanske särskilt just i Sverige. Syftet med den här rapporten är sålunda att **sammanfatta och uppdatera den forskning som har bedrivits om korruption i Sverige, redogöra för viss tidigare opublicerad opinionsdata, samt att uppmärksamma ett antal förbisedda områden i studier av svensk korruption.** Detta gör vi genom att besvara följande frågor:

- Vad vet vi om korruptionens utbredning i det moderna Sverige?
- Vad vet vi om den svenska korruptionens utveckling över tid?
- Vad är det för faktorer som tycks öka respektive minska sannolikheten för förekomst av korruption på lokal nivå i Sverige?
- Givet att man accepterar att korruption är ett icke försumbart problem i dagens Sverige, vad finns det för strategier och åtgärder att vidta för att komma till rätta med det?

1.3 Rapportens struktur

Dessa frågor försöker vi besvara i rapportens sex kapitel. Rapportens struktur ser ut som följer. I detta introduktionskapitel har vi försökt övertyga läsaren om vikten av vända blicken inåt mot våra egna korruptionsproblem och uppdatera kunskapsläget rörande den specifikt svenska korruptionen, samt preciserat vårt ärende och brutit ned det i ett antal frågeställningar. Härpå följer kapitel två, ”**Det komplexa korruptionsbegreppet**” där vi diskuterar vad korruption kan sägas vara för någonting. Innan vi går vidare till rapportens mer empiriskt orienterade kapitel, krävs det att läsaren är på det klara med vad vi pratar om – inte minst för att det råder oenighet om vad som ska betraktas som korrupt beteende. Det andra kapitlet utgör därför en utredning av vad vi betraktar som korruption, och utgör alltså ett avstamp för de påföljande kapitlen. Kapitel tre bär titeln ”**Korruption i dagens Sverige – vad vet vi?**”. I det kapitlet ger vi en introduktion till den forskning som bedrivits om korruption i Sverige, där syftet är dels att visa hur forskningen om korruption i Sverige har utvecklats, framför allt sedan 1990-talets mitt, dels att utifrån de resultat som har presenterats i forskningen försöka ge en bild av det svenska korruptionsproblemets karaktär. Därefter går vi igenom alla för oss kända datakällor som försökt fånga förekomsten av korruption och annat förtroendemisbruk i Sverige, allt från länderjämförande studier där vi kan se hur svenska medborgares perceptioner förhåller sig till medborgare i andra länder, till perceptioner bland lokala eliter i Sverige. Vår avsikt är att försöka ringa in ett svar på frågan om hur utbrett korruptionsproblemet kan misstänkas vara i ett av världens allra minst korrupta länder, samt vilken karaktär korruptionen i en sådan stat kan tänkas anta. Här presenteras också, bland annat, tidigare opublicerat datamaterial.

Efter det tredje kapitlet ska vi ha förmedlat en idé om det svenska korruptionsproblemets utbredning och karaktär *i dag*. Med tanke på den omfattande uppmärksamhet frågan har fått på senare tid är det lätt att få intrycket att läget har förvärrats kraftigt på ganska kort tid. I det fjärde kapitlet, ”**Svensk korruption i ett historiskt perspektiv**”, tar vi itu med den frågan och anlägger ett relativt långt tidsperspektiv. Med grund i de få historiska svenska korruptionsstudier som gjorts och i teoretiska resonemang angriper vi frågan: finns det något skäl till att tro att det är värre

ställt i dag jämfört med förr avseende den svenska korruptionen och rättsrötan?

Fram till och med kapitel fem, ”**Korruptionsproblem i Sveriges kommuner – vilka faktorer spelar roll?**”, har vi i tur och ordning gett oss i kast med (1) begreppsfrågan, (2) tidigare forskning och olika datakällor för att skapa en känsla för det svenska problemets omfattning och (3) resonerat om det svenska korruptionsproblemet ur ett historiskt perspektiv. Men, vad är det egentligen som *förklarar* förekomsten (eller frånvaron) av korruption i en utvecklad demokrati och mogen välfärdsstat? I detta kapitel presenteras därför en teoretisk verktygslåda som syftar till att generera hypoteser om vad som kan förklara förekomst respektive frånvaro av korruption i politiska system. Kapitlet inkluderar en empirisk analys av skillnader mellan olika kommuner baserad på ett särskilt korruptionsindex: utifrån tillgängliga data försöker vi där säga något om hur korruptionsproblemen varierar mellan svenska kommuner, samt tentativt förklara förekomst respektive frånvaro av korruption i svenska kommuner. I det sjätte och avslutande kapitlet ”**Slutsatser och implikationer?**” sammanfattar vi huvudpöängerna i de respektive kapitlen, diskuterar implikationerna av dem och om korruptionens potentiella kostnader i ett land av Sveriges typ, samt reflekterar kring vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att komma till rätta med de problem avseende korruption och rättsröta som trots allt verkar finnas i en av världens minst korrupta stater.

2 Det komplexa korrptionsbegreppet

I detta kapitel analyseras frågan om korrptionens natur från teoretisk utgångspunkt. De inledande avsnitten (2.1–2.4) ger en översikt över modern forskning om olika sätt att definiera begreppet korrption samt hur man kan kategorisera olika typer av korrption. I efterföljande avsnitt (2.5) diskuterar vi mer specifikt hur man kan förstå vad korrption i Sverige är med utgångspunkt från normer för offentlig verksamhet. Kapitlet avslutas med ett avsnitt (2.6) där vi drar slutsatser om hur korrption i Sverige ska definieras och identifierar konkreta former av korrupta beteenden.

2.1 Vad är offentlig korrption?

Hur begreppet korrption ska definieras kan i förstone synas vara av en fråga av främst akademiskt intresse. Och otvivelaktigt har definitionsfrågan stor inomvetenskaplig betydelse, men frågan om vad korrption är har minst lika stor samhällspolitisk relevans. Ett tydligt exempel är det faktum att hur ett samhälle väljer att definiera problemet, också påverkar uppfattningen om hur omfattande korrptionen anses vara. Om korrption definieras på ett snävt sätt kan det leda till slutsatsen att korrption ses som en marginell företeelse som inte förtjänar någon framträdande plats på den politiska dagordningen (jämför Ahlenius 2004). Med en bredare definition av begreppet kan korrption i stället framstå som ett omfattande problem med åtföljande behov av kraftfulla motåtgärder från samhällets sida. Förmodligen är de olika uppfattningarna om korrptionens faktiska utbredning i Sverige, och huruvida den har ökat eller inte, till betydande del ett resultat av olika uppfattningar om vad korrption är – alltså, att frågan om hur stort problemet anses vara åtminstone delvis kokar ned till hur

begreppet ska definieras. Definitionen av korruption har också omedelbar policyrelevans på följande sätt: för att kunna identifiera vilka åtgärder som är effektiva för att bekämpa korruption måste vi veta vad korruption är, och vilka olika former av korruption som kan förekomma i ett samhälle (Sjölin 2010: 28-29; Statskontoret 2012: 42-43).

Bland forskare inom området råder delade meningar om korruption är en företeelse som per definition är relaterad till offentlig verksamhet eller om korruption också kan förekomma i rent privat verksamhet (Andvig och Fjeldstad 2001: 5-8, Pellegrini 2011: 16-17). I denna rapport är dock vårt huvudfokus endast på offentlig korruption (även om vi kort berör frågan om korruption i det privata näringslivet i kapitel 3).

Hur kan vi då definiera korruption? Numera möter man i litteraturen ofta påståendet att den mest accepterade definitionen korruption är *missbruk av offentlig makt för privat vinning* (Beeri och Navot 2012:2, Rose-Ackerman 1978, kap 2). Om vi ser till empiriska studier, särskilt massdataundersökningar av korruptionens utbredning och dess variationer, är detta förmodligen en korrekt iakttagelse. I varje fall är det den mest använda definitionen. Internationella korruptionsmätningar som den som nämndes i introduktionskapitlet – *Transparency Internationals CPI* och Världsbankens *Control of Corruption Indicator (CCI)* utgår från en sådan, eller snarlikt formulerad, definition. Detta är en delförklaring till varför denna definition fått stor spridning (Teorell 2010: 62-64).

Emellertid kan man med lika stor rätt hävda att det *inte* finns någon enhetlig och allmänt omfattad definition av korruption. Betydande utrymme i korruptionslitteraturen ägnas nämligen just åt frågan om vad korruption egentligen "är" (de Graaf och Huberts 2008: 641). Visserligen kan man säga att definitionen av korruption som "missbruk av offentlig makt för privat vinning" fångar ett slags allmän grundtanke, en andemening, om vad korruption i själva verket innebär. Men flertalet teoretiskt inriktade korruptionsforskare menar samtidigt att en sådan bred definition saknar tillräcklig begreppslig precision. Båda leden i formuleringen kräver ytterligare klargöranden: vi behöver precisera både vad "missbruk av offentlig makt" innebär och vad "privat vinning" är. Men forskarsamhället är knappast ense om vilka kriterier som ska användas för att skapa en sådan ökad precision i korruptionsbegreppet (Beeri och Navot 2012: 2).

2.2 Tre perspektiv på korruptionsbegreppet

Modern forskningsdebatt om korruption tar avstamp i en tredelning av korruptionsbegreppet som ursprungligen lanserades av Arnold Heidenheimer (1970) i boken *Political Corruption*, som har kommit att bli ett standardverk om korruptionsforskning. Här identifieras tre olika typer av korruptionsdefinitioner: (1) definitioner som utgår från krav på den offentliga rollen, (2) definitioner som baseras på allmänintresse eller samhällsintresse och (3) marknadscentrerade definitioner (jämför Heidenheimer 2002). Nedan beskriver vi kort hur dessa tre typer av definitioner kan ringas in.

Korruption strider mot det offentliga uppdragets krav

Den vanligaste utgångspunkten är att definiera korruption i relation till de krav som ställs på innehavare av offentliga uppdrag, det vill säga på politiker och tjänstemän. Korruption handlar därmed om beteenden och praktiker som strider mot etablerade regler och normer för utövande av offentliga ämbeten. En klassisk formulering av detta synsätt är Joseph Nyes (1967: 419) definition av korruption:

Corruption is behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence.

Nyes definition innehåller preciseringar av elementet ”missbruk av offentlig makt” i korruptionsbegreppet. För det första innebär korruption en otillbörlig sammanblandning mellan det offentliga uppdraget och privata intressen, vilket är ett centralt inslag i många korruptionsdefinitioner (Bratsis 2003: 11). För det andra påverkar korruption innehållet i de offentliga besluten. Också elementet ”privat vinning” preciseras. Korruption kan inte begränsas till en fråga om monetära förmåner. Privat vinning handlar snarare om ett brett spektrum av såväl materiella som statusmässiga fördelar. Nye anger tagande av muta, nepotism och förskingring av offentliga medel som typiska exempel på korrupt beteende. Han påpekar dessutom att otillåtet utnyttjande av den offentliga positionen för att uppnå fördelar inte bara behöver avse innehavaren själv, utan

också till honom/henne närstående personer. Den personliga vinningen behöver inte heller alltid vara direkt. Det kan även handla om tjänster och förväntningar om framtida gentjänster.

En knäckfråga för idén att korruption strider mot det offentliga uppdragets krav är att identifiera de normer och regler som gäller för offentlig verksamhet och vilka handlingar som konstituerar brott mot dessa normer och regler i form av korrupt beteende. Att, som Nye, ange att tagande av muta, nepotism och förskingring av offentliga medel är typiska exempel på korrupt beteende är knappast tillräckligt (Kurer 2005: 234). I praktiken utgår definitioner inom detta område oftast från ett legalistiskt perspektiv. Enligt en legalistisk definition är korrupta handlingar sådana som uttryckligen är förbjudna i ett lands lagstiftning. Den bakomliggande tanken är att gällande lagstiftning ger ett stabilt och säkert uttryck för den förhärskande moraluppfattningen i samhället om vilka beteenden som företrädare för det offentliga inte får ägna sig åt – handlingar som innebär en otillbörlig sammanblandning mellan det privata och det offentliga uppdraget (Gardiner 2002: 29-30; Mény och de Sousa 2001: 2824, 2826).

Men det finns definitioner i samma tradition, att korruption strider mot det offentliga uppdragets krav, som utgår från andra normsystem än juridiken. Enligt sådana bredare definitioner är korruption inte bara olagliga handlingar. Ett exempel är att utgå från den allmänna opinionen. Korruption omfattar då alla beteenden i offentlig verksamhet som en majoritet av medborgare och elitgrupper i samhället anser är korrupta (Jos 1993: 366-368; Gardiner 2002: 32-34).

Korruption strider mot allmänintresset

Den andra huvudtypen av korruptionsdefinitioner utgår från tanken att syftet med offentlig verksamhet är att tjäna allmänintresset, eller samhällsintresset. Ofta definieras allmänintresset i nyttotermer. Politiker och tjänstemän bör handla så att de åstadkommer största möjliga nytta för medborgarna på kort och lång sikt. Idén är alltså att det är resultatet, effekterna av offentliga befattningshavares handlingar som räknas när vi bestämmer vad korruption är, inte om de handlar i överensstämmelse med givna regler. Korruption är, kort sagt, när politiker och tjänstemän åsidosätter allmänintresset till förmån för egenintresset. En sådan

bred definition, säger förespråkarna, fångar essensen i problemet med korruption; det handlar om de skadeverkningar den åstadkommer (Fleishman 1981: 63; Gardiner 2002: 29-30; Mény och de Sousa 2001: 2825; Philp 2002: 45).

Under senare år märks ett förnyat intresse för definitioner där just resultatet, konsekvenserna eller effekterna av korruption spelar en framträdande roll. Korruption har definierats som en uppsättning specifika skadeverkningar på demokratiska processer och institutioner. Framför allt innebär korruption en bedräglig exkludering av medborgare från kollektiva beslut som berör dem. Därmed undermineras en fundamental demokratisk princip, rätten till inkludering eller deltagande (Warren 2006: 803-804). En annan definition utgår från en grundläggande princip om opartiskhet, eller icke-diskriminering, i utövning av offentlig makt. Staten bör i princip behandla alla medborgare lika, och alla medborgare har samma rättigheter gentemot det offentliga. När offentliga befattningshavare bryter mot normen om opartiskhet/icke-diskriminering för privat vinnings skull är det korruption och underminerar legitimiteten för det politiska systemet (Kurer 2005; Rothstein och Teorell 2008; Rothstein 2010).

Korruption handlar om ekonomiskt utbyte

Den tredje typen av korruptionsdefinitioner, de marknadscentrerade, har en helt annan utgångspunkt än de som bygger på brott mot den offentliga rollens krav eller allmänintresset. Lite förenklat kan vi säga att det här handlar om att applicera ekonomisk teori, särskilt *public choice*, på politiskt och administrativt handlande. I marknadscentrerade definitioner förstås korruption i termer av utbud, efterfrågan och transaktionskostnader. Utgångspunkten är ett antagande om att rationellt handlande aktörer, som försöker maximera sin egennyttan, kommer att försöka dra privata materiella fördelar av sin privilegierade offentliga position så snart en möjlighet ges. Korruption är enligt detta synsätt en specifik typ av transaktioner, otillåtna eller "extra-legala" utbyten av det offentliga uppdraget. En poäng med att definiera korruption på detta sätt är, säger förespråkarna, att vi inte behöver utgå från några antaganden om normsystem för den offentliga verksamheten (Mény och de Sousa 2001: 2824-282; Philp 1997: 443-444). Marknadscentrerade definitioner anknyter till en äldre forsknings-

tradition där korruption inte ses alltid som något entydigt negativt. Korruption kan tvärtom i vissa fall fungera som smörjmedel i ineffektiva politiska och administrativa system (Thelander 2005a: 27-28). Detta är emellertid en ståndpunkt som mycket få skriver under på inom den moderna forskningen. Tvärtom, som vi konstaterade i kapitel 1, och får anledning att återkomma till i rapportens slutkapitel, tyder det allra mesta på att korruption genomgående har skadliga effekter på såväl ekonomins som demokratis funktionssätt.¹⁰

2.3 Olika former av korruption

Det finns inget självklart eller invändningsfritt sätt att identifiera vilka former av maktmissbruk eller oetiskt beteende hos politiker och tjänstemän som utgör offentlig korruption. Som vi sett får själva definitionsfrågan, hur vi preciserar vad missbruk av offentlig makt för egen vinning är, konsekvenser för var demarkationslinjen för korrupt beteende dras. Översikter av modern korruptionsforskning ger vid handen att man kan räkna med fem olika, delvis överlappande, huvudformer av offentlig korruption, nämligen mutor, förskingring, bedrägeri, utpressning och favorisering (Amundsen 1999; Andvig och Fjeldstad 2001; Heidenheimer 2010).

Mutor

Mutor är den klassiska, eller essentiella formen av korruption och ingår i princip i alla korruptionsdefinitioner. En muta är en otillbörlig gåva, belöning eller annan förmån som överlämnas till en tjänsteman eller politiker. Det otillbörliga med förmånen är att den, direkt eller indirekt, är förknippad med villkoret att mottagaren i sin tjänsteutövning ska handla på ett visst sätt som gynnar givaren, givarens anhöriga eller någon annan. Mutor kan bestå av vad som helst som är attraktivt för mottagare, exempelvis pengar, rabatter, varor, tjänster och gästfrihet i form av kost, logi och resor. Mutor kan förekomma på alla nivåer i det politiska systemet, allt från

¹⁰ Detta är förövrigt inte bara en slutsats som nås av forskare, även medborgarna beskriver läget på samma sätt. I en studie utförd i 11 länder rankar medborgare korruption som ett av de allra största hindren mot ekonomisk utveckling (se Kaufmann 1997).

polismannen som mot en liten ersättning blundar för en trafikförseelse till storföretaget som ger mångmiljonbelopp till politiska beslutsfattare för att få ett attraktivt kontrakt i försvarsindustrin (Amundsen 1999: 11; Cars 2002: 18).

Förskingring

Förskingring är en form av korruption som innebär stöld av offentliga medel. Närmare bestämt handlar det om offentliga befattningshavare som orättmätigt tillskansar sig själva resurser från den verksamhet som de har till uppgift sköta på allmänhetens vägnar. I strikt legala definitioner av korruption brukar inte förskingring räknas som en form av korruption. Anledningen är att förskingring är ett så kallat "enpartsförfarande" (jämför Leijonhufvud 1996/97), det vill säga ett slags internt maktmissbruk inom den offentliga verksamheten och saknar en utbytesrelation med det omgivande samhället genom en förmån från privatperson, företag eller organisation som mutor innebär (Andvig och Fjeldstad 2001: 8-9).

Bedrägeri

Bedrägeri är en bred form av korruption som täcker fler oegentligheter än mutor och förskingring. Det handlar om offentliga befattningshavare som ägnar sig åt vilseledande beteende som manipulation eller förvrängning av information, fakta och expertkunskap för egen vinnings skull. Ett typiskt exempel är tjänstemän som manipulerar information till överordnade, politiker och allmänhet för att dölja sin direkta eller indirekta medverkan i ekonomisk brottslighet (Amundsen 1999: 12-13, Andvig och Fjeldstad 2001:9).

Utpressning

Utpressning innebär korruption när offentliga befattningshavare genom tvång eller hot skaffar sig otillbörliga förmåner på andras bekostnad. Det kan exempelvis vara korrupta poliser eller offentliga inspektörer som genom trakasserier mot affärsidkare tvingar dem att betala för en slags beskyddarverksamhet – man kan

här tala om en ”informell beskattning” genom hot och tvång. En principiell skillnad mellan utpressning och mutor är att den som utsätts för utpressning inte får något egentligt utbyte av relationen (utom möjligen ett löfte om att inte utsättas för fortsatta trakasserier, trakasserier som ändå inte hade varit aktuella om den som utsätts inte i första hand blivit approacherad av den korrupta myndighetsutövaren) (Amundsen 1999: 13-14; Andvig och Fjeldstad 2001: 9-10).

Favorisering

Favorisering utgör en samlingsbeteckning för olika praktiker som innebär att offentliga makthavare utnyttjar sin ställning för att på ett otillbörligt sätt ge fördelar till vissa personer eller grupper. Nepotism, vänskapskorruption och/eller svågerpolitik är favorisering av släktingar eller nära vänner, ofta vid tillsättning av offentliga tjänster eller fördelning av andra uppdrag, exempelvis vid upphandling. En traditionell form av favorisering är klientelism, ett hierarkiskt system av patron-klientrelationer. De styrande makthavarna erbjuder tjänster och privilegier till sina ”klienter” i utbyte mot deras politiska och ekonomiska stöd (Amundsen 1999: 9-10, Andvig och Fjeldstad 2001: 10).

Att olika former av favorisering tillsammans med mutor är ett grundläggande inslag i korruptionsproblematiken har särskilt betonats i det senaste decenniets korruptionsforskning. Ett exempel är forskningen vid det svenska *Quality of Government Institute* där man utgår från att favorisering är själva kärnan i att definiera begreppet korruption (Rothstein och Teorell 2008).

2.4 Korruptionens dimensioner

Att identifiera olika slags korrupta beteenden bidrar till vår förståelse av korruptionens komplexitet. Men uppräknningar som identifierar ett antal vanliga former av korrupta handlingar saknar den stringens som renodlat teoretiskt grundade klassificeringar av olika typer av korruption kan ge. Flera förslag har framförts om hur man kan förstå skillnader mellan olika nivåer av korruption i ett samhälle. Nedan presenterar vi de vanligaste begreppen när man i forskningen försöker skilja mellan olika typer av korruption.

Politisk korruption och förvaltningskorruption

Ett klassiskt sätt att särskilja olika typer av korruption är att dra en skiljelinje mellan politisk korruption och förvaltningskorruption. Grundtanken är att särskilja korruption på det politiska systemets beslutssida och genomförandesida. Politisk korruption är när politiker som utformar lagar, budget och andra bindande beslut på folkets vägnar själva är korrupta. Det politiska beslutsfattandet korrumpas genom att politiker ser till att medel ur statskassan hamnar i deras egna eller närståendes fickor, och att riktlinjer och lagar utformas så att de gynnar politikernas privata eller politiska intressen. Förvaltningskorruption handlar om politikens genomförandesida. Det är korrupta tjänstemän som utnyttjar tillämpningen av det offentliga regelverket för att skaffa sig själv privata fördelar. Typexemplet är tjänstemän som mot ersättning, muta, fattar det förvaltningsbeslut som en sökande eller klient önskar (Andvig och Fjeldstad 2001: 10-12).

Distinktionen mellan politisk korruption och förvaltningskorruption är viktig därför att den visar att politisk korruption är något mer än brott mot formella, skrivna regler och normer för den offentliga verksamheten. Samtidigt är det problematiskt att göra en så skarp åtskillnad mellan politik och förvaltning, och mellan den korruption som politiker respektive tjänstemän deltar i.

”Grand corruption” och ”petty corruption”

En alternativ klassificering skiljer i stället mellan olika nivåer av korruption, *grand corruption*, eller korruption på elitnivå, och *petty corruption*, eller så kallad vardaglig korruption på ”gatunivå” bland närbyråkrater. *Grand corruption* sker på det politiska systemets högsta nivå, ofta just genom medlemmar av både den politiska och den administrativa eliten i symbios genomför korrupta handlingar. I extrema fall handlar det om *state capture*, att höga politiker och tjänstemän i allians med privata aktörer ”kapar” statsapparaten och använder den som ett instrument för egen privat vinning. *Petty corruption* är den korruption på låg nivå som medborgarna upplever i mötet med närbyråkrater inom exempelvis polis, skola, skattemyndigheter, bilprovning, sjukvård – och som vanligen kan handla om mutor eller att medborgaren ges fördelar i behandlingen av det offentliga som följd av privata relationer med närbyråkrater. En

viktig poäng med denna klassificering är att den visar att tjänstemän har olika roller i korruption på elitnivå och korruption på frontlinjenivå i den offentliga sektorn. I *grand corruption* blir samspelen och maktbalansen mellan politiker och tjänstemän en viktig faktor (Dahlström 2011: 4-5).

Grand corruption beskrivs normalt som en företeelse på nationell nivå, korruption i den centrala statsapparaten. Men som ett elitfenomen, ett samspel mellan personer i den politiska och administrativa eliten, kan det lika gärna tillämpas på undernivåer i det politiska systemet, exempelvis i kommuner och landsting i Sverige. Här finns det alltså 290 kommuner och 20 landsting, hyfsat självstyrande enheter, som teoretiskt sett skulle kunna fångas av en sådan här form av *grand corruption*. Det kanske mest kända korruptionsfallet på lokal nivå i Sverige, den så kallade Motala-affären i slutet av 1990-talet, skulle kunna karaktäriseras som just *grand corruption*: både ledande kommunala politiker och tjänstemän var inblandade (Citron 1999).

Institutionell korruption och individuell korruption

Den kanske mest sofistikerade modellen för att skilja mellan olika nivåer av offentlig korruption, institutionell korruption och individuell korruption, har utvecklats av statsvetaren och etikforskaren Dennis Thompson (1993; 1995: kap 1). Klassificeringen av olika nivåer för korruption bygger på demokratinormer: oberoende, *fair play* och ansvar i den offentliga verksamheten. Tre olika slags brott mot dessa demokratins processvärden innebär korruption, nämligen en otillbörlig förmån för en offentlig befattningshavare (politiker eller tjänsteman), en otillbörlig tjänst åt en medborgare (privatperson, företag eller organisation), och en otillbörlig koppling mellan tjänsten och förmånen.

När politiker och tjänstemän utnyttjar sitt ämbete för eget intresse och tillskansar sig själva eller familjemedlemmar materiella förmåner är det ett typiskt tecken på förekomsten av individuell korruption. Att ta emot en penningssumma, en dyrbar present, en utlandsresa eller sexuella tjänster är ingen normal kompensation för utförda arbetsuppgifter, utan en otillbörlig förmån. Karaktäristiskt för individuell korruption är också att medborgaren inte förtjänar den tjänst han eller hon får från det offentliga systemet. Kopplingen mellan förmån och tjänst är det individuella motivet hos

politikern eller tjänstemannen. När befattningshavaren medvetet gör en otillbörlig tjänst i utbyte mot en otillbörlig personlig förmån är motivet korrupt. Individuell korruption är i första hand ett brott mot demokratiska normer om proceduriell rättvisa som ska garantera oberoende, eller om man så vill säga, opartiskhet i de offentliga procedurerna (jämför Rothstein och Teorell 2008).

Precis som andra former av korruption innebär även institutionell korruption ett otillbörligt utnyttjande av den offentliga ställningen för privata syften. Till skillnad från individuell korruption handlar det här emellertid om att den otillbörliga förmånen är politisk till sin karaktär snarare än personlig – alltså en förmån som primärt är användbar i den politiska processen, för att göra sitt jobb. Ett typexempel är när en politiker tar emot otillåtna bidrag för sin egen personvalskampanj i valrörelsen. Kärnpunkten i definitionen av institutionell korruption är emellertid den otillbörliga kopplingen mellan förmån och tjänst. Kopplingen skapar vad Thompson kallar en *institutionell tendens*, det vill säga att otillbörliga politiska förmåner och tjänster bryter mot och tenderar att underminera de värden som offentliga beslutsprocesser bör bygga på, och skadar medborgarnas förtroende för de politiska institutionerna i allmänhet. På så sätt handlar institutionell korruption främst om otillbörliga brott mot normerna om *fair play* och ansvar i demokratin.

Svart, grå och vit korruption

Ett annorlunda sätt att identifiera olika typer, eller nivåer av offentlig korruption utgår från den allmänna opinionen, närmare bestämt acceptansen för eller motståndet mot korruption hos olika grupper av medborgare i ett samhälle. Här skiljer litteraturen ibland mellan svart, grå och vit korruption. Svart korruption föreligger när offentliga makthavares beteenden som ger dem egna materiella fördelar fördöms av både samhällseliten och breda folklager. Grå korruption är sådana handlingar som direkt fördöms av vissa samhällsgrupper, ofta eliten, medan andra grupper har en ambivalent inställning till om det är oetiskt beteende. Vit korruption innebär att både samhällseliter och vanliga medborgare har en ambivalent inställning till om handlingssättet är oetiskt och bör bestraffas (Gardiner 2002: 33).

2.5 Offentlig korruption i Sverige: etik och juridik

Den deskriptiva forskningsöversikten ovan visar att korruption är ett komplext och svårfångat samhällsfenomen med många uttrycksformer. I den internationella litteraturen finns skilda teoretiska utgångspunkter för att identifiera vad korruption är och det råder olika uppfattningar om vilka slags beteenden som ska betraktas som korrupta. Mot denna bakgrund finns anledning att ställa frågan: Vad är offentlig korruption i Sverige? För att kunna ringa in ett svar på den frågan måste vi besvara tre andra, mer preciserade frågor om vad korruption i Sverige ska anses vara. Den första frågan handlar om på vilka grunder vi kan utpeka vad som är offentligt maktmissbruk. Den andra frågan gäller vad som innebär sådan egen vinning av maktmissbruk att det är korruption. Den tredje frågan är vilka konkreta handlingar och beteenden som är korruption.

Offentligt maktmissbruk för personlig vinning

Nästan alla definitioner av korruption baseras på att den är en avvikelse från normala eller sunda förhållanden i offentlig verksamhet (Philp 1997: 446). Korruption innebär att befattningshavare bryter mot de normer och regler som är förknippade med deras offentliga uppdrag. Korruption är på så sätt ett normativt begrepp: det handlar om något otillbörligt. Det rör sig närmare bestämt om fall då politiker och tjänstemän handlar oetiskt. Den offentliga etiken behandlar frågor om vad som är gott och ont, rätt och orätt handlande i den offentliga verksamheten.

Men allt oetiskt beteende är naturligtvis inte maktmissbruk. En ledande politiker eller tjänsteman som köper sexuella tjänster, kör bil berusad, skattefuskar eller använder narkotika är exempel som ofta nämns i litteraturen om offentlig etik. Det handlar uppenbart om oetiskt beteende, ja direkt olagliga handlingar. Ofta anses det relevant att sådant beteende också påverkar bedömningen av politikerns eller tjänstemannens offentliga gärning (Thompson 1987: 132-139). Men maktmissbruk är det inte av det enkla skälet att de inte utnyttjat sin offentliga ställning på något otillbörligt sätt – handlingarna har så att säga skett utanför tjänsten.

Maktmissbruk är den offentliga korruptionens kärna. Den offentliga makt som missbrukas kan vara allt från möjligheten att

påverka utformningen av ett lagförslag i riksdagen till positionen att upphandla varor och tjänster för en kommuns räkning (Brå 2007: 18). De normsystem som traditionellt åberopas i korruptionslitteraturen för att särskilja den legitima maktutövningen från maktmissbruk har dock betydande nackdelar.

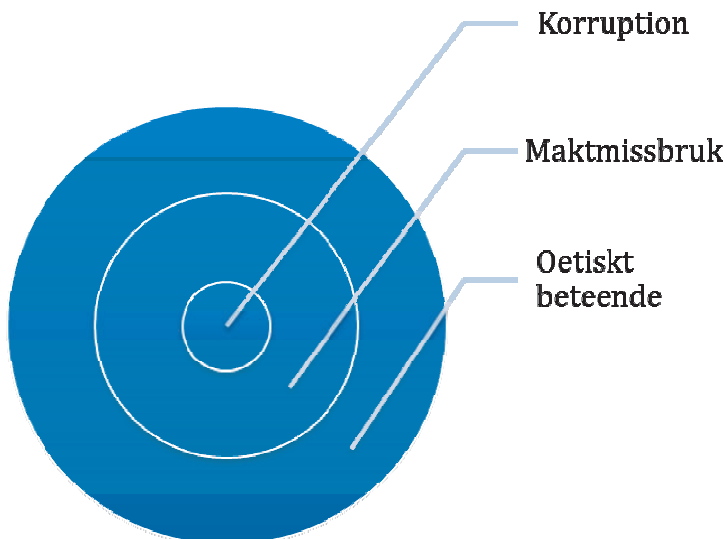
Maktmissbruk innebär att politiker och tjänstemän åsidosätter allmänintresset till förmån egenintresset. Men allmänintresse är ett både kontroversiellt och ganska vagt begrepp. Det är oklart vilka beteenden som egentligen är ett brott mot allmänintresset och därmed också mycket svårt att konkretisera vad som är maktmissbruk och korruption (Sjölin 2010: 36, 52). Maktmissbruk kan inte heller reduceras till enbart en fråga om vad som är laglig och olaglig maktutövning. För det första varierar den rättsliga regleringen av korruption och andra oegentligheter från ett land till ett annat, vilket både skapar en oacceptabel begreppslik relativism och försvårar jämförelser av korruptionens utbredning i olika länder. För det andra tenderar juridiken att vara ett etiskt minimum och ger ett snävt perspektiv på maktmissbruk. Brott mot väsentliga etiska normer för den offentliga verksamheten, som kan vara korruption, saknar inte sällan rättslig motsvarighet (Philp 2002: 46, Strömberg 1987).

De klassiska måttstockarna ger alltså dålig vägledning för att utforma en precis och praktiskt användbar korruptionsdefinition. Vi ska därför i stället använda ett alternativt sätt att förstå vad maktmissbruk och korruption är som utgår från att *opartiskhet* är grundnormen för offentlig maktutövning. Opertiskhet i utövandet av offentliga uppgifter handlar ytterst om rättvisa, där rättvisa som opartiskhet innebär att det offentliga, stat och kommuner, bör behandla alla medborgare lika som förtjänar lika behandling. Opertiskhetsprincipen kan också formuleras som ett krav på icke-diskriminering, det vill säga att alla medborgare har samma rättigheter gentemot det offentliga (Kurer 2005, Rothstein och Teorell 2008). I Sverige är en sådan opertiskhetsprincip för den offentliga verksamheten fastlagd i grundlagens bestämmelse om att:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakta saklighet och opertiskhet (RF 1 kap 9 §).

Maktmissbruk är alltså när tjänstemän och politiker gör ett avsteg från normen om opartiskhet i utförandet av sina offentliga uppgifter. Därmed bör maktmissbruk definieras som olika former av *favorisering* i den offentliga maktutövningen. Allt oetiskt beteende av politiker och tjänstemän är inte maktmissbruk. På motsvarande sätt gäller att allt maktmissbruk inte är korruption. Det som särskiljer korruption från annat maktmissbruk är det innehåller ett element av personlig vinning. Korruption är sålunda ett specialfall av offentligt maktmissbruk. Relationen mellan oetiskt beteende, maktmissbruk och korruption illustreras i figur 2.1.

Figur 2.1 Relationen mellan oetiskt beteende, maktmissbruk och korruption.



I enlighet med Joseph Nyes (1967) klassiska korruptionsdefinition, och senare vidareutvecklingar av denna (Kurer 2005), bör frågan om vad som utgör otillbörlig personlig vinning tolkas brett. Det innebär för det första att den personliga vinningen inte begränsas till att handla om pengar, utan omfattar alla tänkbara former av materiella fördelar. För det andra behöver den personliga vinningen inte vara direkt. Det kan även handla om tjänster och förväntningar

om framtida gentjänster. För det tredje, slutligen, ska vad som är ”personligt” tolkas i vid bemärkelse. Förutom materiella fördelar för politikern eller tjänstemannen själv omfattar det också fördelar för andra närstående, till vilka både familjemedlemmar, andra nära släktingar och nära vänner räknas.

Så långt kan vi därmed konstatera att korruption i Sverige, enligt vårt synsätt, är ett specialfall av maktmissbruk där politiker och tjänstemän utnyttjar sin offentliga ställning för att på otillbörligt sätt ägna sig åt favorisering, och därmed bryter mot normen om opartiskhet/icke-diskriminering i den offentliga maktutövningen, för att erhålla direkt eller indirekt personlig vinning för sig själv eller närstående i form av ekonomiska eller andra materiella fördelar.

Korruptionsformer och rättslig reglering

Med utgångspunkt från den nyss presenterade definitionen kan vi identifiera två huvudtyper av korruption i Sverige, nämligen korruption som tvåpartsförfaranden och korruption som enpartsförfaranden (jämför Leijonhufvud 1996/97: 945-946). Tvåpartsförfaranden innebär att korruption uppstår genom en otillbörlig relation mellan en offentlig politiker eller tjänstemän och en annan part, ofta en utomstående privat aktör, och där relationen innebär en ömsesidig materiell fördel för de inblandade.

Den klassiska formen av korruption som tvåpartsförfaranden är *mutor*. Typexemplet är när utomstående köper eller försöker köpa tjänster av en politiker eller tjänsteman. I en juridisk översikt med titeln ”Korruption” (Cars 2002), liksom i en vägledning om korrupt beteende för offentliganställda (Finansdepartementet/SKL 2009), anges Brottsbalkens (BrB kap 10, § 5) bestämmelser om mutor som det enda egentliga korruptionsbrottet i svensk lagstiftning. Tagande av muta innebär att en tjänsteman eller politiker ”tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget”.

Den svenska mutbrottslagstiftningen har reformerats under år 2012. Det gamla brottet bestickning har bytt namn till givande av muta, en spegelbild av tagande av muta. De två viktigaste för-

ändringarna för offentliganställda och förtroendevalda politiker i förhållande till den gamla lagstiftningen är för det första att det nu finns en bestämmelse om grovt tagande och givande av muta som kan fängelse i upp till sex år. För det andra utökas det kriminaliserade området till att också omfatta så kallad handel med inflytande, dvs. att påverka någon annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling med hjälp av otillbörlig förmån (Statskontoret 2012: 47-48; Prop 2011/12:79). Ett specialfall av mutbrott inom det politiska området är så kallat röstköp. Det är valfusk som består i att politiker ger eller utlovar förmån till enskilda personer i utbyte mot att de röstar på ett speciellt sätt som är till fördel för politikern (Leijonhufvud 1996/97: 946-947). Här finns en särskild bestämmelse i Brottsbalken om brottet ”otillbörligt verkande vid röstning” (BrB Kap 17, § 8).

Som torde framgått av framställningen fram till nu: att uppfatta korruption som identiskt med mutor ger emellertid uttryck för en orimligt snäv syn på vad som är korruption i Sverige. I själva verket finns också, som vi ska visa, andra former av korruption som är kriminaliserade genom bestämmelser i Brottsbalken, liksom annan offentlighetsreglering av korruption. Korruption som tvåparts-förfarande omfattar också ett antal beteenden som vi med en samlingsterm kan beteckna som annan otillbörlig favorisering. De två viktigaste formerna av sådan *otillbörlig favorisering* är nepotism eller svågerpolitik samt vänskapskorruption. Till skillnad från mutor handlar det här om

förfaranden där gynnaren inte själv får eller ens utlovas någon ekonomisk vinning, men där denne ändå utnyttjar sin position för att av personligt intresse gynna en viss person (fysisk eller juridisk). Det kan bero på släktskap, vänskap eller önskan att skapa en relation för framtida nytta (Leijonhufvud 1996/97: 944).

Samtidigt måste framhållas att det, särskilt ifråga om vänskapskorruption, finns en gråzon där det inte alltid är självklart vad som egentligen är korruption. Politiker och tjänstemän har olika privata och professionella nätverk som de kommer i kontakt med och använder i sin offentliga position, och det finns en tendens att de också favoriserar medlemmar i dessa nätverk i sin tjänsteutövning. Men gränsen mellan vad som ”bara” är oetiskt utnyttjande, missbruk av privata och professionella relationer och vad som är otillbörlig favorisering för personlig vinning, och därmed konsti-

tuerar vänskapskorruption, är inte helt klar. Ett allmänt problem med nepotism, svågerpolitik och vänskapskorruption är att det finns en inbyggd normkonflikt mellan privat och offentlig sfär. I privatlivet anses det normalt moraliskt oförvitligt att särskilt måna om sina nära och kära, sin familj och sina vänner. Men i offentlig verksamhet är ett sådant beteende i stället otillbörlig favorisering.

Den rättsliga regleringen av nepotism, svågerpolitik och vänskapskorruption i Sverige är väsentligt svagare än lagstiftningen om mutor. Det finns bestämmelser om jäv för offentliga tjänstemän i förvaltningslagen (FL § 11) och motsvarande regler för politiker i kommuner och landsting i kommunallagen (KL kap 6, §§ 24-27). Jävsreglerna, som handlar om ärendehantering och beslut i offentlig verksamhet, slår fast i vilka situationer en politiker eller tjänsteman har ett sådant intresse i ett ärende att hans eller hennes opartiskhet kan ifrågasättas. En person som är jävig får inte delta i handläggningen av ett ärende. De viktigaste formerna av jäv ur ett korruptionsperspektiv är intresse- och släktskapsjäv samt så kallat delikatessjäv. Ett exempel på intresse- och släktskapsjäv är när en tjänsteman handhar en upphandling och ett företag som hans eller hennes make/maka äger har lagt ett anbud. Delikatessjäv uppstår exempelvis när en offentlig befattningshavare är vän eller ovän med någon som är part eller intressent i ett ärende (Statskontoret 2012: 49; FL § 11).

Även om de svenska rättsreglerna om jäv kan sägas förbjuda nepotism, svågerpolitik och vänskapskorruption, är det viktigt att framhålla att det inte är brottsligt att vara jävig. I vissa fall kan ett beslut ogiltigförklaras enligt reglerna om jäv, men agerandet i sig är inte straffbart (Statskontoret 2012: 49). Det finns goda skäl att tro att den svenska korruptionen till betydande del handlar om mer eller mindre subtila former av tvåpartsförfaranden. I sammanfattningen till en Brå-rapport om korruptionens struktur i Sverige formuleras detta som

att korruption 'på svenska' gärna tar sig diskreta former. Det handlar mer om belöningar i efterhand och gåvor för att stärka relationer än att sedlar byter ägare. En annan försynt variant är vänskapskorruption, som också passar vårt kulturella klimat där korruption uppfattas som en närmast okänd företeelse. Tjänster och gentjänster innebär att ovidkommande hänsyn tas och att optimala beslut inte fattas (Brå 2007: 146).

Det är inte ovanligt att begreppet korruption reserveras för tvåpartsförfaranden (de Graaf och Huberts 2008; Offe 2004). Med en definition som utgår från att korruption är en form av favorisering som åsidosätter normen om opartiskhet i offentlig verksamhet, är det emellertid svårt att motivera en sådan avgränsning (Mikkelsen 2012). En politiker eller tjänsteman som utnyttjar sin offentliga position för att skaffa sig egna materiella fördelar behandlar i praktiken lika fall olika – han eller hon ger sig själv fördelar som inte tillkommer andra i motsvarande ställning – och uppfyller därmed båda huvudkraven på korrupt beteende: maktmissbruk genom otillbörlig favorisering och för egen vinnings skull.

Vi menar därför att enpartsförfaranden där offentliga befattningshavare så att säga ”bara” utnyttjar sin maktställning för att sko sig själv på det allmännas bekostnad *måste* räknas in bland de former av korruption som kan förekomma i Sverige. Allmänt kan vi säga att korruption som enpartsförfaranden är ett *förtroendemissbruk* som innebär att politiker eller tjänstemän använder offentliga medel, skattepengar, för privata ändamål. Det kan handla om allt ifrån att låta staten/kommunen betala för studiebesök i utlandet som i själva verket är förtäckta nöjesresor till rena stöder av offentlig egendom. De viktigaste konkreta formerna av förtroendemissbruk för egen vinnings skull är förskingring och trolöshet mot huvudman.

Argumenten för att inkludera förtroendemissbruk i en definition av korruption i Sverige understöds av att just brotten förskingring och trolöshet mot huvudman numera samlats tillsammans med bestämmelserna om mutbrott i brottsbalkens kapitel 10 (BrB kap 10, § 1, 5). Korruptionsbrottet trolöshet mot huvudman innebär att någon som har till uppgift att sköta, eller övervaka skötseln av, ekonomiska angelägenheter missbrukar sin förtroendeställning så att det innebär skada för uppdragsgivaren. Man kan här också notera att i flera uppmärksammade svenska korruptions-skandaler har de inblandade åtalats för framför allt trolöshet mot huvudman men även förskingring (Wångmar 2013).

Korruption och den offentliga sfären

Att förstå vad offentlig korruption i Sverige är innefattar egentligen också en fjärde fråga utöver de tre vi redan ställt (vad maktmiss-

bruk är, vad egen vinning är och vilka handlingar som utgör korruption), nämligen hur vi ska definiera vad som är offentlig, eller allmän verksamhet. Traditionellt har offentlig korruption avsett något som kan förekomma i verksamheter som bedrivs i offentligrättslig form, exempelvis av nämnder i kommuner och landsting, statliga myndigheter och departement. Med de organisationsförändringar i offentlig sektor som skett under de senaste decennierna, med bland annat bolagisering och privatisering, är det enligt vår uppfattning olämpligt att begränsa offentlig korruption till verksamhet i offentligrättslig form. Framför allt är det viktigt att inkludera all verksamhet med i huvudsak offentlig finansiering, alltså även exempelvis privata friskolor och vårdbolag. Även verksamheter med offentligt majoritetsägande, produktion av varor och tjänster i kommunala och statliga bolag bör omfattas. En kärnpunkt i vår korruptionsdefinition är just att det handlar om missbruk med skattepengar eller andra allmänna medel för egen vinning. Slutligen finns anledning att inkludera verksamheter med stark offentlig reglering, även om både elementen av offentlig finansiering och offentligt ägande saknas. Ett exempel är den myndighetsutövning som sker vid privat fordonsbesiktning. Också här kan missbruk av den offentliga makten, med otillbörlig favorisering för egen vinnings skull, förekomma (jämför Leijonhufvud 1996/97: 945, 962, Lundquist 1988: särsk sid 15-16, Tarschys 1978: 15-17). Vår poäng är alltså att vad som är offentlig korruption bör bestämmas utifrån om det handlar om verksamheter som baseras på offentlig *finansiering*, offentligt *ägande* eller offentlig *reglering*, snarare än den offentligrättsliga verksamhetsformen.

2.6 Slutsats: Hur ska offentlig korruption i Sverige definieras?

Vår definition av korruption ansluter till den forskningstradition där korruption är beteenden som strider mot det offentliga uppdragets krav för egen vinning skull. Närmare bestämt baseras vår korruptionsdefinition på den moderna litteratur där man hävdar opartiskhet, eller icke-diskriminering, är en grundläggande norm för utövandet av offentlig makt, en grundnorm som också kommer till uttryck i den svenska Regeringsformen. När politiker och tjänstemän gör avsteg från normen om opartiskhet i utförandet av

sina offentliga uppgifter är det fråga om maktmissbruk – ett maktmissbruk som tar sig uttryck genom olika former av otillbörlig *favorisering* i den offentliga maktutövningen. När politiker och tjänstemän ägnar sig åt otillbörlig *favorisering för personlig vinnings* skull är det fråga om korruption. Vad som utgör personlig vinning ska här förstås i bred bemärkelse: det kan handla om (1) ekonomiska och andra materiella fördelar, (2) såväl direkta som indirekta fördelar, och (3) fördelar för politikern eller tjänstemannen själv såväl som för släktingar eller vänner.

Vår definition av korruption kan därmed formuleras på följande sätt: *korruption är maktmissbruk där politiker och tjänstemän utnyttjar sin offentliga ställning för att på ett otillbörligt sätt ägna sig åt favorisering, och därmed bryter mot normen om opartiskhet i den offentliga maktutövningen för att erhålla direkt eller indirekt personlig vinning för sig själv eller närstående.* Med utgångspunkt från denna definition, att alla former av otillbörlig *favorisering* i offentlig verksamhet som också medför personlig vinning för offentliga befattningshavare är att betrakta som korruption, kan vi identifiera ett antal konkreta former av korruption i Sverige – illustrerade i figur 2.2.

Figur 2.2 Former av korruption i Sverige.

Tvåpartsförfaranden	Enpartsförfaranden
<ul style="list-style-type: none"> • Mutor • Annan otillbörlig favorisering <ul style="list-style-type: none"> – Nepotism/svågerpolitik – Vänskapskorruption 	<ul style="list-style-type: none"> • Förtroendemissbruk <ul style="list-style-type: none"> – Trolöshet mot huvudman – Förskingring

Vi landar alltså i en tämligen bred beskrivning av vad korruption i Sverige är, och som på väsentliga punkter skiljer sig från traditionella smala, och juridiskt motiverade definitioner av korruption i Sverige. Det finns dock flera starka skäl för att hävda en bred syn på korruptionsbegreppet i den svenska kontexten.

Det första, och viktigaste argumentet är teoretiskt. Om vi utgår från att korruption handlar om maktmissbruk/favorisering för egen vinning i offentlig verksamhet finns ingen anledning att reservera korruptionsbegreppet för tvåpartsförfaranden. Enpartsförfaranden, förtroendemissbruk för egen vinning, innebär också otillbörlig favorisering och är ett uppenbart brott mot opartiskhetsprincipen.

Än mindre finns det anledning att exkludera andra former av otillbörlig favorisering än mutor i tvåpartsrelationer.

För det andra finns starka skäl att invända mot att en legislativ definition, eller ett juridiskt perspektiv på korruption, överhuvudtaget är ett bra argument för en smal korruptionsdefinition. Som vi visat finns det i själva verket alltid offentligrättsliga normer i Sverige, och ibland också straffrättsliga regler, som kan åberopas till grund för alla de korruptionsformer vi identifierat – såväl tvåparts- som enpartsförfaranden.

Ett tredje argument är att det både i ordet korruption etymologi och i dess användning i det allmänna språkbruket finns ett starkt stöd för ett brett korruptionsbegrepp. Juristen Madeleine Leijonhufvud uttrycket det på följande sätt: ”Ordet korruption kommer av latinets *corrumpere* som betyder fördärva, förstöra och vanära, men också förleda, besticka och muta”. Beståndsdelarna i begreppet som gäller att fördärva, förstöra och vanära, kan i lika stor utsträckning antas gälla för enpartsförfaranden som för tvåpartsförfaranden. ”I allmänt språkbruk används orden korruption och korrupt, i avseende på offentlig verksamhet, på en betydligt vidare kategori av förfaranden än mutor” (Leijonhufvud 1996/97: 943-944, se även Friedrich 2002).

Det fjärde, och inte minst viktiga argumentet för en bredare korruptionsdefinition, är direkt policyorienterat. Med en snäv definition av vad korruption är riskerar vi att bortdefiniera väsentliga element av vad maktmissbruk för egen vinning och är, och därmed både att förminska den reella korruptionsproblematiken i Sverige och behovet av att policyåtgärder för att motverka korruption (jämför Ahlenius 2004).

3 Korruption i dagens Sverige – vad vet vi?

I föregående kapitel beskrevs hur vi närmar oss begreppet korruption i denna rapport (och vi gör det alltså på ett något bredare sätt än vad som är gängse inom juridiken och i samhällsdebatten). I detta kapitel vänder vi oss nu till empirin för att besvara den övergripande frågan: vad kan man, utifrån tidigare forskning och övriga insamlade datamaterial, säga om det svenska korruptionsproblemet? Hur utbrett är problemet? Och var finns de största riskerna? Vi strävar efter att besvara frågorna med stöd i tidigare forskning och utredningar, men även till viss del i nyhetsrapporteringen.

Kapitlet är uppdelat i fem delar. I den första delen kommer vi att kartlägga såväl extern som intern kritik mot svenska institutioners förmåga att stävja, upptäcka och utreda korruptionsproblem. Därefter följer en kortare del som lyfter fram massmediala avslöjanden av svensk korruption, vilka tycks – åtminstone då de varit aktuella – ha gett större uppmärksamhet för frågor kring korruption, såväl medialt som bland akademiker och praktiker. Den tredje delen ägnar vi åt den forskning som har varit inriktad på svensk korruption under senare tid. Där tar vi även upp utredningar och andra liknande studier som har försökt mäta korruptionens omfattning. De tre inledande delarna sammanfattar sålunda den kritik som har framförts kring svenska institutioners motståndskraft mot korruption, samt ger läsaren en historisk bakgrund till hur korruption har studerats i Sverige och de problem som trots allt har upptäckts. Därefter följer en fjärde del där vi presenterar statistik – såväl publicerad som tidigare opublicerad – som på olika sätt försöker beskriva förekomsten av offentlig korruption i Sverige. Avslutningsvis sammanfattas kapitlet i en sista del.

3.1 Svenska institutioners förmåga att förhindra, upptäcka och utreda korruption

I introduktionskapitlet betonade vi att Sverige, i internationella jämförelser, framhålls som ett föredöme när det gäller rättssäkerhet och frånvaro av korruption. Trots Sveriges goda rykte, har det – åtminstone sedan slutet av 1990-talet – framkommit kritik mot Sveriges sätt hantera och se på den korruption som svenskar och svenska företag varit inblandade i.

För ett par år sedan kritiserade exempelvis OECD Sverige för att man lade ned utredningen om misstänkta mutor i samband med försök att sälja flygplanet JAS till utlandet (*Sydsvenskan* 2009). Bland annat föranledde detta fall åklagare Gunnar Stetler att konstatera att Sverige inte hade ”levt upp till de internationella konventionsåtaganden som finns för hur korruptionsbrott ska utredas” (*Dagens Nyheter* 2010).¹¹ Därtill har Europarådets grupp mot korruption (GRECO) inte mindre än i två omgångar riktat förhållandevis tuff kritik mot det faktum att Sverige saknar en formell reglering av hur partierna redovisar finansieringen av sin verksamhet (Sandgren 2009). Också i mer övergripande granskningar har Sverige drabbats av kritik från GRECO. Exempelvis ifrågasatte organisationen redan 2001 hur väl utformade de svenska institutionerna egentligen var för att upptäcka och bekämpa korruption. De underströk bland annat att Sverige hade ett behov av att stärka utredningskapaciteten för att utreda och lagföra korruptionsbrott. GRECO:s kritik sköt till stor del in sig på att de svenska institutionerna i själva verket inte var särskilt bra utformade för att upptäcka korruption. Detta ansågs vara särskilt problematiskt, då korruption till sin natur är mycket svårupptäckt.

¹¹ Åtminstone sedan 1980-talets mitt, när *Sveriges Radio* avslöjade att Bofors mutat till sig en order från Indien till ett värde på över 8 miljarder kronor (jämför Westander 1988), har frågan om svenskars etik i sina göranden och låtanden ute i omvärlden uppmärksamats. Under 2012 har exempelvis både Volvos och Scantias tveksamma ageranden aktualiserats (se Schultz 2012), liksom Telia Soneras dito (*Aftonbladet* 2012-09-26). Just svenskars och svenska företags beteende när de befinner sig utomlands har genomlysts i två sociologi-avhandlingar med korruptionsperspektiv: David Wästerfors (2004) *Berättelser om mutor: Det korruptas betydelse bland svenska affärsmän i Öst- och Centraleuropa* samt Joakim Thelanders (2005b) *Mutor i det godas tjänst: Biståndsarbetare i samtal om vardaglig korruption*. Även i Malin Åkerströms (2011) *Känsliga gåvor: Mutblickens sociala förvecklingar* ägnas en del av boken åt svenskars agerande i deras göranden och låtanden med andra länder – här med en diskussion kring mutor i samband med adoptioner.

Dessutom påpekades att den svenska kommunala revisionen var bristfällig.¹²

GRECO:s rapport bidrog till att öka uppmärksamheten kring svenska korruptionsfrågor. Särskilt kritiken mot dålig insyn i parti-finansiering tog skruv, och sommaren 2002 beslutade regeringen (Dir. 2002:83) att utreda hur man skulle kunna öka allmänhetens insyn i hur politiska partier och enskilda kandidater finansierar sin verksamhet.¹³ Utredningens resultat redovisades i SOU:n *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter* (2004:22). I den publikationen var det i synnerhet Anderssons (2004) kapitel, ”Partifinansiering – en riskzon för korruption”, som genomlyste partifinansieringsfrågan ur ett korruptionsperspektiv. I sammanhanget bör även nämnas att antikorrupsionsorganisationen Transparency International öppnade en särskild Sverigeavdelning 2004.

Kritik *inifrån* det egna systemet har inte heller saknats. I början av 00-talet tog Riksåklagaren initiativ till att granska samtliga ärenden rörande givande och tagande av mutor som hade avslutats under åren 2000–2002. Resultatet var nedslående. Undersökningen fann att åklagarnas och polisens hantering av ärenden haft en låg ambitionsnivå och att de redovisade ärendena alls inte speglade den faktiskt förekommande korruptionsbrottsligheten.¹⁴ Under mitten av 00-talet fördjupades det offentliga intresset för korruptionsfrågor ytterligare. I en rapport från Rikspolisstyrelsen (RKP KUT 2004), *Systemhotande brottslighet i Sverige*, finner vi ett uttryck för detta. Där framfördes bland annat nämligen en varning om att korruptionsproblemen i Sverige mycket väl kunde vara under uppsegling. Året därpå kom även en ny rapport från GRECO (2005) som tangerade Rikspolisstyrelsens budskap: i framtiden, menade rapportförfattarna, måste Sverige vara mer uppmärksam på korruptionsproblemen. Något år senare publicerades Riksrevisionens rapport *Skydd mot korruption i statlig verksamhet* (2006), som nådde slutsatsen att skyddet mot otillbörlig påverkan i statliga myndigheter och bolag inte står i paritet med de höga

¹² Kritiken mot den svenska kommunrevisionens förmåga att stävja och upptäcka korruption är för övrigt återkommande i litteraturen om de svenska formella institutionernas förmåga att bekämpa korruptionsproblemen (se exempelvis Lundin 2010).

¹³ Problemet var inte direkt okänt tidigare heller. Madeleine Leijonhufvud (1996/1997) skrev en artikel om problemet om detta redan sju år innan den refererade statliga utredningen.

¹⁴ Uppgifterna är hämtade härifrån:

<http://arkiv.edelegationen.se/verva/upload/verksamhetsstod/erfarenhetsutbyte/Mot-korruption/Mote%2030%20augusti%202007/Bekampa-korruptionen-UD-2007-05-28.pdf> (nåddes 29 november 2012).

riskerna för korruption som finns. Av rapporten framgick bland annat att de flesta som intervjuades menade att risken för korruption var låg i den egna organisationen.¹⁵ Men, skriver man, denna slutsats bygger inte på analyser av risker för mutor och annan otillbörlig påverkan eller systematiska bedömningar av hur vanligt förekommande denna typ av korruption kan tänkas vara. Rapportförfattarna påpekade också att den svenska korruption som i slutänden upptäckts, oftast gör det genom tillfälligheter,¹⁶ och att skyddet mot korruption har *betydande brister* och därmed inte alls är i nivå med de risker som finns för den här typen av beteenden. Kritiken som riktades mot det svenska antikorrupsionsarbetet var förhållandevis skarp:

[L]edningen i de organisationer som ingått i granskningar [har inte] genomfört riskanalyser som innefattat risk för mutor och annan otillbörlig påverkan. Riksrevisionen har heller inte kunnat finna att Regeringskansliet gjort någon analys av risker i statlig verksamhet. Inte heller har det gjorts någon systematisk bedömning av hur vanligt förekommande denna typ av korruption är (Riksrevisionen 2006: 47).¹⁷

Riksrevisionen publicerade en uppföljande och mer omfattande studie i februari 2013 (Riksrevisionen 2013). I studien granskades korruptionsskyddet hos de 65 myndigheter som under 2012 skulle följa Förordningen om intern styrning och kontroll (FISK). Förordningen kom till efter Riksrevisionens granskning 2006 och var tänkt att – tillsammans med internrevisionsförordningen och myndighetsförordningen – vara ett verktyg för att bland annat stärka myndigheternas skydd mot korruption. Budskapet var ungefär detsamma som från 2006 års studie: statliga myndigheter

¹⁵ Bland de intervjuade återfinns vi såväl myndighetschefer som chefer för statliga bolag.

¹⁶ Två talande illustrationer är på sin plats. 1990-talets allra största och mest uppmärksammade kommunala skandal avslöjades av en sällsynt ihärdig grävande journalist (Citron 1999). Vidare det är det synnerligen tveksamt om den skandal som triggat det mer sentida korruptionsintresset från forskare, media och central politisk nivå, nämligen Göteborgsskandalen, skulle ha avslöjats om det inte vore för en skilsmässa och en försmådd hustru som slutligen bestämde sig för att berätta om de oegentligheter hennes make varit inblandad i. Dessa två anekdotiska datapunkter får stöd i Brottsförebyggande rådets (Brå 2012: 31) genomgång av vilka det är som upptäcker korruptionsbrott: privatpersoner och journalister står för över 7 av 10 avslöjanden.

¹⁷ Den dåvarande generaldirektören för Riksrevisionsverket – Kjell Larsson (2006) skrev, i samband med att rapporten publicerades, en debattartikel där kritiken om möjligt var ännu fränare. Bland annat slog han fast följande: ”Regeringen vet inget om hur omfattande korruptionen är inom statliga myndigheter och bolag. Skyddet i dag vilar på övertygelsen att statsanställda alltid är omutbara och aldrig kommer på tanken att ta mutor eller berika sig själva på andra olagliga sätt.”

har ett otillräckligt skydd mot korruption. Vidare framkom att många statliga myndigheter inte har värderat korruptionsriskerna och att de saknar central åtgärder för att motverka korruption.

Kritiken mot svenskt antikorrupsionsarbete är ingalunda ny. En liknande slutsats har tidigare nåtts av Brottsförebyggande rådet (Brå 2007): de vanligaste förklaringarna till förekomsten av korruption i Sverige är, menar de, frånvaron av kontrollsystem, något som i sin tur förklaras av dåligt utvecklade rutiner och regler kring frågor som rör korruption. Korruptionsfrågan gavs också uppmärksamhet av regeringen 2009, då den tillsatte Utredningen om mutor (Ju 2009:05). Den särskilde utredaren Bo Svensson fick i uppdrag att bland annat se över den straffrättsliga regleringen av mutbrott och bestickning. Utredningen fick titeln Mutbrott (SOU 2010:38). Utredningen ligger till grund för den nya mutlagstiftning som kom att träda i kraft 1 juli 2012, och vars innebörd berördes i kapitel 2. På senare år har även risker för korruption på kommunal nivå granskats. Enligt en rapport som nyligen tagits fram av Statskontoret bedöms skyddet mot korruption vara särskilt svagt på lokal nivå – i synnerhet i mindre kommuner och i kommunala bolag (Statskontoret 2012).¹⁸

År 2012 genomförde TI en så kallad ”National System Integrity Assessment” av Sverige, vilken resulterade i en rapport med namnet *Motståndskraft, oberoende och integritet: Kan det svenska samhället stå emot korruption* (Andersson 2012). Rapporten utgör en ambitiös granskning av tolv svenska nationella institutioners förmåga att stå emot korruption och sägs vara den ”mest djupgående och omfattande studie av detta slag som genomförts i Sverige”. Huvudsyftet är att påtala svagheter hos dessa institutioner och peka på möjligheter att förstärka deras integritet. Det övergripande resultatet är att de svenska institutionerna i ett internationellt perspektiv tycks vara förhållandevis motståndskraftiga mot offentlig korruption.¹⁹ Emellertid hissas flera varningsflaggor²⁰:

¹⁸ I sammanhanget är det värt att notera att SNS så kallade Demokratiråd (Pettersson 1997) för mer än 15 år sedan efterlyste en bättre granskningsmakt. Bristen på maktdelningstradition, ansåg man, hade bidragit till en svag och vanskött granskningsmakt. Inte minst pekade man ut den kommunala revisionen som en granskningsmakt som överlag fungerade otillfredsställande, och man slog fast att det krävs en mycket mer professionell och effektiv kontrollmakt inom varje kommun.

¹⁹ Detta kan sägas då resultaten har tagits fram med hjälp av den metodologi som varit gemensam för det europeiska projekt som denna studie ingår i.

²⁰ I ett debattinlägg i *Dagens Nyheter* – som bygger på denna studie – sammanfattar ordföranden för Transparency Internationals Sverige, Lars-Göran Engfeldt (2012), rapportens huvudkritik på följande sätt: ”Sveriges motståndskraft mot korruption är dock inte så stark som många vill tro. Nyckelinstitutioner kan inte garanterat stå emot korruption ... [Studien]

rapportförfattarna identifierar ett antal svagheter av betydelse för korruptionsrisker och korruptionsbekämpning. En av de punkter som identifieras som svagast och med mest utvecklingspotential är den offentliga sektorns arbete med att internt informera och utbilda om korruptionsbekämpning.

Vår genomgång av utredningar och undersökningar som har studerat de svenska formella institutionernas kapacitet att upptäcka och bekämpa korruption – och även, förstås, deras förmåga att stävja densamma – ger en tämligen sammanhållen bild: Sverige tillhör, av de internationella indexen på området att döma, världens minst korrupta och mest rättssäkra stater. Emellertid gäller att medvetenheten om korruptionsrisker bland offentligt anställda anses vara liten, och de svenska formella institutionerna har fått återkommande kritik för sina förmågor att stävja och upptäcka korruption.

3.2 Massmedial uppmärksamhet kring svensk korruption

Det är inte bara utredningar och undersökningar som har intresserat sig för svensk korruption. Även i medierna har sådant korruptionsintresset blossat upp vid ett flertal tillfällen. I modern tid kan en första större våg av uppmärksamhet kring korruptionsfrågor identifieras till 1990-talets mitt. Den så kallade *Toblerone-affären*²¹ rullades upp under oktober 1995. Bara en månad senare nådde den omfattande *Motalaskandalen*²² allmänhetens ljus. Dessa avslöjanden satte frågor om politikernas och tjänstemäns hederlighet

den pekar på klara brister inom den offentliga sektorn och våra politiska partier, två institutioner av central betydelse i den svenska demokratin. Detta är en allvarlig varningssignal”.

²¹ ”Tobleroneaffären” handlar om de avslöjanden som gjordes under 1995, då det framkom att den dåvarande arbetsmarknadsministern, Mona Sahlin (det vill säga, under 1990-1991) använt det kontokort hon fått att använda i tjänsten till privata utlägg. Avslöjandena visade också bland annat att hon anlitat svartbetald dagmamma. Förundersökningen mot henne lades emellertid ned under 1996 då inget brott kunde påvisas.

²² ”Motalaskandalen” är en av de allra mest omfattande korruptionsskandalerna i svensk kommunpolitik. Skandalen har många förgreningar, men i grunden handlar den om att skattebetalarna fick betala ett antal semesterresor för några av kommunens politiker och tjänstemän. Skattemedel gick bland annat till sprit, kläder, skor och restaurangbesök. Sex personer fälldes för trolöshet mot huvudman.

på dagordningen, och verkar ha inspirerat svenska journalister att gräva fram skandaler och affärer som tangerar korruptionsbeteenden i många andra sammanhang.²³ Det finns klara indikationer på att sådan rapportering fick ett uppsving i anslutning till de omnämnda avslöjandena (Andersson 1999; jämför Erlingsson 2006). Som bland andra Hans Bergström (2004) påpekar, behöver emellertid inte *bilden av verkligheten* ha ett samband med *den faktiska verkligheten*: vad vi såg var ett ökat antal avslöjade skandaler. Det behöver dock inte innebära att korruption blev vanligare kring denna tidpunkt (jämför Zetterberg 1995). Icke desto mindre tycks 1990-talets mitt ha inneburit att frågan hamnade ordentligt på dagordningen.

Under 00-talets första år vi möter nästa större våg av uppmärksamhet för svenska korruptionsfrågor. Frågor om *etik* fick ett särskilt stort medialt utrymme i kölvattnet av ett par högprofilerade och brett uppmärksammade skandaler. För det första gällde detta etik och hederlighet inom det privata näringslivet. Den frågan fick strålkastarljus på sig dels som följd av den så kallade *Skandiaaffären*, då bland annat hela styrelsen för Skandia Liv åtalades för trolöshet mot huvudman²⁴, dels som följd av att den så kallade "Asfaltkartellen" avslöjades (Konkurrensverket 2007). Bland annat ledde dessa avslöjanden till att regeringen upprättade den så kallade Etik- och förtroendekommissionen, vars uppdrag var att analysera behovet av åtgärder som säkerställer förtroendet för det svenska näringslivet (Statsrådsberedningen 2002). För det andra avslöjades under perioden 2002–2004 en av de mest omfattande svenska mutskandalerna med representanter för det offentliga inblandade: 77 butikschefer inom Systembolaget delgavs misstanke för att ha tagit emot mutor i utbyte mot att gynna vissa vinleverantörer (jämför Castillo 2009).

Utan att ha starka belägg, finns trots allt viss grund för misstanken att dessa avslöjanden åtminstone delvis låg till grund för Riksåklagaren beslut att genomföra en granskning av åklagarnas och polisens hantering av mut- och bestickningsbrott under perioden 2000–2002. Klart är i vart fall att just denna granskning låg bakom beslutet att inrätta Riksenheten mot korruption 1 juli

²³ Mycket riktigt har journalisten som avslöjade Motalaskandalen sagt att Sahlinaffären utgjorde en inspiration för hennes grävarbete i Motala (Widbeck med flera 1998: 10).

²⁴ Se exempelvis Sveriges Radios P3-dokumentär, "Skandiaaffären", som ger goda inblickar i skandalens huvudsakliga ingredienser (Sveriges Radio 2008). Nås via: <http://podcasts.nu/avsnitt/sr-p3-dokumentar/skandia-affaren.htm>

2003, och som med tiden har fått samordningsansvar för korruptionsbekämpningen i riket.

Ännu en kraftfull våg av uppmärksamhet för korruptionsfrågor rullade sedan in i under våren 2010. Sveriges Televisions *Uppdrag Granskning* började då veckla ut det som har kommit att kallas ”Göteborgsskandalen”. Skandalen bestod bland annat i att en tjänsteman vid det kommunala bostadsbolaget tog emot en stor mängd tegel av en leverantör till den förvaltning där tjänstemannen arbetade och även var beställare av byggtjänster. Intresset som *Uppdrag Granskning*s avslöjande skapade fick snart återverkningar på både kunskapsutveckling och på offentlig debatt. Under hösten²⁵ publicerade exempelvis TI:s Sverigeavdelning en debattartikel, där en av huvudpöängerna var att ”korruptionen i Sverige har ökat”²⁶ (Engfeldt med flera 2010).

Sett till de senaste årtionden tycker vi oss se ett mönster. De korruptionsskandaler som avslöjats och fått stort massmedialt genomslag har triggat igång ett mer allmänt intresse i medierna kring frågor om korruption och otillbörliga beteenden bland politiker och tjänstemän. Samtidigt förefaller intresset klinga av över tid tills dess att en ny, stor skandal inträffar. Som vi kommer se i nästa avsnitt har dessa vågor av uppmärksamhet inte bara betydelse för mediernas granskning, utan även för akademins och andra offentliga institutioners benägenhet till att sätta korruptionsfrågorna under luppen.

²⁵ Här ska nämnas att tankesmedjan Timbro publicerade en rapport kring denna tematik, *Enpartistaden* (Segefeldt 2010). Ambitionen var att ifrågasätta bilden av Sverige som ett av världens mest demokratiska och minst korrupta länder genom att applicera teorier om effekterna av brist på politisk konkurrens på offentlig korruption i kommuner där ett och samma parti haft en dominerande ställning under en lång tid.

²⁶ Det bör påpekas att argumentationen i artikeln inte är konsistent: debattörerna har inget fog för slutsatsen att korruptionen i Sverige har ökat givet de data de själva tagit fram och åberopar. Att Sverige har tappat placering i rankingen över korruptionen i världens länder kan inte tas till intäkt för att korruptionen har ökat. Sveriges värde i korruptionsindexet var detsamma som året innan, men något annat land hade fått högre betyg och sålunda gått om oss. Det kan knappast utgöra underlag för slutsatsen att korruptionen i Sverige har ökat.

3.3 Studier och utredningar av svensk korruption sedan 1990-talets mitt

Frågor om korruption i Sverige är vare sig grundligt eller systematiskt utforskade (jämför Statskontoret 2012: 224). Detta är inte särskilt överraskande. Dels har Sverige regelmässigt hamnat i topp i de internationella rankingar över länder med minst korruptionsproblem och de med starkast rättsstat, dels har den offentliga debatten kring svensk korruption i princip snävt definierat korruption som givande och tagande av muta. Den sammantagna effekten av detta har blivit att korruptionsproblematiken inte uppfattats vara relevant i ett svenskt sammanhang. Sannolikt är detta i sin tur en bidragande orsak till att frågan om förekomsten av korruption i Sverige länge flugit under de svenska samhällsvetarnas radar. Papakostas (2009: 127) presenterar en liknande förklaring till svenska samhällsvetares relativt bristande intresse för de inhemska korruptionsproblemen.²⁷

Tvärtemot vad som ibland har påståtts är ämnet emellertid alls icke fullständigt utforskat. Men betraktat som ett separat forskningsområde finns en brist vad gäller forskningen om korruption i Sverige. Bristen, tycker vi oss se, består i att kunskapsutvecklingen inte varit särskilt kumulativ: de som har gjort forskningsinsatser har inte alltid månat om att relatera till och bygga vidare på tidigare utförd forskning. Orsaken till bristen på kumulativitet skulle kunna vara att den svenska korruptionen i huvudsak har fått offentlig uppmärksamhet i vågor, vilka tycks ha satts i gång av stora avslöjanden av det slag som vi presenterade i föregående avsnitt.²⁸

Det starka mediala intresset för ämnet i mitten av 1990-talet fick till följd att ett par forskare inspirerades till att utforska området. Inte minst gällde detta den dåvarande doktoranden Staffan

²⁷ Andra har dock haft, ska vi kanske kalla dem mer konspiratoriska, förklaringar till varför svensk samhällsvetenskap inte ägnat sig åt att granska politikerledda verksamheter ur ett korruptionsperspektiv. Bland annat skrev Anders Isaksson (2004) att "[d]e samhällsvetenskapliga forskarna ... har glidit in i samma symbiotiska förhållande till politiken som de som arbetar i folkrörelser och opinionsbildande organisationer: de levererar vad beställaren vill ha och betalar för". Hans L Zetterberg (1995) lanserade samma förklaring knappt tio år tidigare: "Svenska samhällsvetare har i alltför hög grad varit statens prästerskap för att ta upp ämnet korruption till forskning och undervisning".

²⁸ I sammanhanget är det värt att notera att Madeleine Leijonhufvuds (1996/1997) artikel "Korruption – ett svenskt problem" innehåller en av de mer ingående diskussionerna om det specifikt svenska korruptionsproblemet. Denna artikel förefaller emellertid vara fristående från det allmänna uppsvinget för korruptionsintresset i Sverige, och knyter snarare an till det svenska EU-medlemskapet, de svinn av EU-medel som ditills hade avslöjats och om – och i så fall hur – svensk lagstiftning avseende förtroendemisbruk skulle komma att behöva justeras som följd av EU-medlemskapet.

Andersson. 1999 publicerade ESO hans rapport *Hederlighetens pris*, som bland annat analyserade *var* i det offentliga det finns särskilda risker för att korruption ska uppstå, samt vilka *former* av korruption som är vanligt förekommande i Sverige. Andersson lanserade ett resonemang som senare har återkommit i olika tappningar i rapporter, utredningar och akademisk forskning: i praktiken verkar det finnas tämligen många möjligheter bete sig korrupt i Sverige. Dessutom är – inte minst på lokal nivå – övervaknings- och granskningsmekanismer i typfallet bristfälliga. De studier av svensk korruption som Andersson påbörjade under 1990-talets andra hälft, utmynnade 2002 i avhandlingen *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change*, där den här typen av argument utvecklades och fördjupades.²⁹

Den andra våg av skandaler och affärer vi såg under 00-talets början, och som berördes i föregående avsnitt, är säkerligen också viktiga bevekelsegrunder till att två antologier publicerades där-efter. De berörde båda korruptionstemat, såväl i den privata som i den offentliga sfären. Den första innefattade ett antal debattinlägg från olika samhällsdebattörer och var betitlad *Bakom skurkar och skandaler* (Engellau 2004). Den andra var en forskarantologi med titeln *Fiffel-Sverige: Sociologiska perspektiv på skandaler och fusk* (Sjöstrand 2005).

Samma år publicerades också en rapport från Brå, *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner: Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration* (Brå 2005). Rapporten handlar i första hand om otillåten påverkan på offentligt beslutsfattande som härrör från trakasserier, hot och våld. Men i ett längre avslutande avsnitt sätts frågan om statstjänstemäns utsatthet för korruptionsförsök under luppen. Så vitt vi vet är denna undersökning den första som har samlat in surveydata om myndighetspersoners erfarenheter av att få otillbörliga erbjudanden. Undersökningen visade att 5,7 procent av dessa myndighetspersoner fått någon form av otillbörligt erbjudande under perioden januari 2004 till juni 2005.³⁰ Ett argument som lades fram i rapporten var att de tjänstemän som bedöms ligga i riskzonen att utsättas för

²⁹ Under det tidiga 00-talet pågick ytterligare två avhandlingsprojekt med statsvetenskapliga utgångspunkter som åtminstone delvis tangerade tematiken, nämligen Patrik Johanssons (2004) *I skandalers spår: Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor* (2004) och Ylva Norén Bretzers (2005) *Att förklara politiskt förtroende: betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*.

³⁰ Resultatet bygger på en postenkät som skickades ut till 5 635 statstjänstemän inom yrkesgrupperna domare, nämndemän, åklagare, poliser, säkerhetspoliser, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän samt tjänstemän inom Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

otillbörliga erbjudanden – och även, kanske frestas att ta emot sådana – är individer som *arbetar ensamma* med myndighetsutövning ute på fältet, där kollegor inte finns i närheten och direktkontroll från överordnade saknas. Oss veterligen har denna enkätundersökning inte upprepats. För att kunna få en jämförelse över tid vore det önskvärt om studien kunde replikeras med någorlunda jämna mellanrum. Utan jämförelser över tid, och utan möjligheter att ställa resultaten i relation till erfarenheter från andra länder, är det svårt att säga om 5,7 procent ska anses vara en hög eller låg siffra. Rapporten gör det åtminstone rimligt att dra slutsatsen att det inte är helt ovanligt med otillbörliga erbjudanden i syfte att påverka offentligt beslutsfattande även i ett land som traditionellt brukar betraktas som ”icke-korrupt”.

Ännu en rapport från Brå nådde allmänheten 2007, denna gång med frågor om maktmissbruk såsom givande och tagande av mutor som huvudnummer. Bakgrunden till rapportens tillblivelse var ökande avslöjanden av korruptionsskandaler, samt de allt mer omfattande relationerna mellan stat och marknad och det svenska näringslivets tilltagande globalisering, eller som man skriver: ”När Sveriges sammanblandning med andra länder blir mer djupgående på både det politiska och ekonomiska planet, påverkas vi också mer av den korruption som finns internationellt” (Brå 2007: 5). Syftet med rapporten var att kartlägga den korruptionsrelaterade brottslighet som hade upptäckts och anmälts till myndigheterna mellan 2003 och 2005, samt beskriva brottslighetens struktur – definierat som orsakerna bakom brotten, de former brotten antar, vilka metoder som används i brotten, vilka som begår dem etcetera.

Ett par viktiga resultat från Brå-rapporten förtjänas att lyftas fram. Ur vårt perspektiv är det nämligen direkt anmärkningsvärt att omkring 7 av 10 analyserade korruptionsbrott upptäcktes av privatpersoner eller journalister. Givet det förmodat stora mörkertalet, och hur få fall som faktiskt avslöjas, kan siffran tolkas som ett underbetyg åt statens, landstingens och kommunernas *interna* kontrollsystem. Här är ett av Brå-rapportens övergripande argument viktigt att understryka: den svenska korruptionen ska inte främst förklaras med att gärningsmännen är durkdrivna eller moraliskt fördärvade. Snarare, menar rapportförfattarna, kan många av oegentligheterna förklaras av oklara interna riktlinjer (riktlinjer som dessutom inte alltid är kända ute i organisationen), att det saknas insyn i och kontroll över verksamheterna samt att arbetsmiljön är försummad och att en kultur därmed utvecklas som

inte förmår stävja beteenden där anställda tar olika former av genvägar (Brå 2007: 145).

Från 00-talets mitt och framåt började också allt fler forskare vid universiteten intressera sig för korruptionsfrågorna. 2007 fick forskargruppen som står bakom föreliggande rapport forskningsmedel från Vetenskapsrådet för projektet *Tillit och korruption i lokalpolitiken*, bland annat för att som första projekt samla in data om hur medborgare och lokala eliter upplever korruptionsproblematiken i svenska kommuner (se Sjölin med flera 2007). Dessa undersökningar går under samma namn som projektet. Vi får anledning att återkomma till resultaten från dessa i nästa avsnitt. Några av resultaten från elitundersökningen *Tillit och korruption i lokalpolitiken* (2008) återfinns i arbetsrapporten ”Hur korrupt är en icke-korrupt stat?” (Erlingsson med flera 2008), och resultaten i medborgarundersökningen Survey (2009) återfinns i urval i kapitlet ”Ska vi oroa oss för korruption och maktmissbruk i Sverige?” (Erlingsson 2010). Medarbetarna i forskningsprojektet redigerade också en antologi, *Korruption, maktmissbruk och legitimitet* (Andersson med flera 2010) där frågan om korruption i Sverige analyserades ur ett antal olika perspektiv. En av huvudpoängerna som medarbetarna i detta projekt har gjort (exempelvis Erlingsson 2006; Andersson och Erlingsson 2012) är att det går att argumentera för att *frestelsestrukturen* i svensk offentlig förvaltning har förändrats under den gångna 30-årsperioden: tillfällena att gynna sig själv eller sina närmaste på skattebetalarnas bekostnad har blivit fler (och mer lukrativa), samtidigt som det offentliga har varit dåligt på att skapa övervakningsmekanismer anpassade till de nya organisationsformerna, varför det har blivit svårare att upptäcka oegentligheter i offentlig sektor. Vi får anledning att mer utförligt presentera uppbyggnaden av denna argumentationslinje i kapitel 4.

Under 00-talets andra hälft lades också två avhandlingar med bäring på svensk korruptionsproblematik fram. I *The Vicissitudes of Corruption* studerar Lennefors (2008) Vägverket. Här uppmärksammas ett antal projektledares sätt att reflektera kring de risker som kan finnas förenade med deras relationer till de bygg-entreprenörer som de gör affärer med. Avsnitten om att dessa projektledare i många fall har upparbetade *privata* relationer med potentiella beställare, och hur projektledarna förhåller sig till gåvor som erbjuds som en följd av dessa relationer, är i sammanhanget synnerligen intressanta. Castillos (2009) avhandling, *Statens*

förändrade gränser: En studie om sponsring, korruption och relationen till marknaden, behandlar en besläktad fråga: hur statens gränser mot det omgivande samhället håller på att luckras upp, och mer specifikt hur riskerna för korruption och andra oegentligheter förändras när staten allt mer sammanflätas med det privata näringslivets intressen. Ur detta teoretiska perspektiv analyserar han empiriskt bland annat korruptionsskandalen i Systembolaget.

Samma år publicerades en svensk lärobok på korruptionstemat, nämligen Papakostas (2009) *Misstro, tillit, korruption – och det offentliga civiliseringen*. Boken är till stora delar konceptuell och teoretisk, men i ett par kapitel behandlas korruptionsfrågan mer empiriskt. Ett kapitel behandlar varför Sverige historiskt (och relativt sett) saknat klientelism, och ett annat uppmärksammar frågan om varför vi tycks se allt fler korruptionsskandaler under den gångna trettioårsperioden. Papakostas (2009: 133f) anlägger här ett perspektiv som vi får anledning att återbesöka i kapitel 4 – när vi diskuterar om det finns skäl att tro att korruptionsproblemet förvärrats eller inte – och argumenterar på följande sätt:

Reformer i statens organisering har gjort att den klara gränsen mellan stat och företagande inte är lika tydlig numera och att det offentliga livet präglas av organisatoriska sammanflätningar och omfattande sociala nätverk mellan sfärerna [...] [D]et är högst troligt att det är här vi kan finna den sociala grunden för den senare tidens korruptionsskandaler.

Vårt intryck är att det relativt stora intresse som forskning och offentlig granskning och utvärdering trots allt riktade mot korruptionsfrågorna under 00-talets andra hälft (till exempel Brå 2005; Riksrevisionen 2006; Erlingsson 2006; Brå 2007; Erlingsson med flera 2008; Andersson 2008; Andersson & Bergman 2009; Lennefors 2009; Castillo 2009; Papakostas 2009; Andersson med flera 2010) inte fick något större genomslag i den bredare samhällsdebatten om det svenska korruptionsproblemet.

På senare år har svensk korruption fått ny och, av allt att döma, större och mer bestående uppmärksamhet. I SOM-institutets undersökning 2010 ingick ett helt frågebatteri om korruption, ett initiativ som – om det får återkommande uppföljningar (det har upprepats såväl 2011 och 2012) – kommer att göra att vi i framtiden får tidsserier över medborgarnas korruptionsupp-

fattningar och -erfarenheter.³¹ Några av resultaten har redovisats av Bauhr och Oscarsson (2011) samt av Bauhr och Färdigh (2012), resultat som vi återkommer mer samlat till i nästa avsnitt. På ett mer allmänt plan bör också i sammanhanget understrykas att Bo Rothsteins och Sören Holmbergs skapande av *Quality of Government*-institutet år 2004 gjort att vi på hemmaplan i Sverige har en stark och internationellt välrenommerad expertis på frågor som rör orsaker till förekomst av korruption samt åtgärder till att förhindra korruption. För en överblick över vilken sorts forskning som bedrivs där, se antologin *Good Government: The Relevance of Political Science* (Holmberg och Rothstein 2012).

2011 publicerades Åkerströms (2011) bok *Känsliga gåvor: Mutblickens sociala förvecklingar*, där författaren för ett konceptuellt resonemang om gränsdragningen mellan gåvor (och andra former av utbyten, såsom väntjänster) och muta, samt bland annat belyser hur man från offentligt håll alltmer börjat uppmärksamma sina anställda på att även mindre kostsamma gåvor ska man akta sig för. Samma år, närmare bestämt i juni, gav regeringen Statskontoret i uppdrag att ”ta fram ett samlat underlag som ger en bild av rättspraxis, forskning och uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag” (Fi2011/2882, s 1). Uppdraget redovisades sedermera i rapporten *Köpta relationer: Om korruption i det kommunala Sverige* (Statskontoret 2012). Den enkätundersökning en del av resultaten bygger på är gjord i samarbete med författarna till föreliggande rapport. En del resultat av undersökningen redovisas i nästa avsnitt, och några policyrekommendationer med anledning av dessa resultat diskuteras i rapportens slutkapitel. För tillfället nöjer vi oss med att konstatera att rapporten visar att det allmänt sett finns en oro för (och ökad medvetenhet om) korruption i Sverige.

I november 2012 presenterade Säkerhetspolisen (2012) rapporten *Nationell hotbild: Den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsinstitutioner*. Syftet var att kartlägga den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Man fann 341 misstänkta fall av sådan otillåten påverkan – genom våld, korruption, hot och trakasserier – under en dryg tvåårsperiod (augusti 2009 – oktober

³¹ Redan 2009 ingick en fråga i SOM-enkäten som behandlade medborgarnas erfarenheter av att bli erbjuden att betala en muta till en offentlig tjänsteman. Endast 1,2 procent uppgav att detta hade skett (Oscarsson 2010).

2011). Från vårt perspektiv är det särskilt intressant att rapporten bedömer otillåten påverkan i form av just korruption vara ett särskilt vanligt problem: under perioden återfinns 114 fall av misstänkta korruption där samhällsföreträdare varit den organiserade brottsligheten behjälpliga. Rapportförfattarna menar att det i de flesta fallen inte har funnits något ekonomiskt utbyte. Snarare har det handlat om olika former av vänskapskorruption.

Fram till hit har vi i det här kapitlet gått igenom hur intresset för korruptionsfrågorna och kunskapsutvecklingen på området sett ut sedan 1990-talets mitt. Genomgången visar, menar vi, att intresset för frågorna – från såväl forskare som politiker, myndigheter och media – har successivt ökat i och med varje våg av större korruptionsavslöjanden som har ägt rum. Sedan mitten på 00-talet finns det, trots att motsatsen ibland hävdas, en inte helt obetydlig kunskapsmängd om korruptionsproblemet i Sverige. I dagsläget tycks det numera finnas en bättre medvetenhet kring frågor om korruption och oetiskt handlande i offentlig sektor än för bara 5–10 år sedan. I nästa avsnitt flyttar vi blicken från uppgiften att inventera forskningen och annan kunskapsutveckling om korruption i Sverige. Vi föresätter oss nu att redogöra för synen på korruption hos bland andra experter, politiker, tjänstemän och medborgare. Avsnittet innefattar såväl tidigare publicerade uppgifter som sådana som inte tidigare har redovisats.

3.4 Korruption i Sverige: vad säger tillgängliga data?

Korruption var länge något som internationella organisationer, biståndsgivare och andra aktörer undvek att diskutera och problematisera. Följaktligen fanns inte något nämnvärt intresse, globalt sett, för att försöka *mäta* korruptionen i världens länder. Situationen förändrades dock dramatiskt under mitten av 1990-talet. En starkt bidragande orsak var det korruptionsindex som TI lanserade 1995. Även ett skifte på presidentposten i Världsbanken påstås ha bidragit till att korruptionsfrågan hamnade på allt högre upp på agendan (Arndt och Oman 2006).

Sedan 1990-talet har även ett antal länderjämförande studier, med förhållandevis stora urval i varje land, tagit upp frågor som

berör erfarenheter och uppfattningar om korruption. Som vi visade i föregående avsnitt, har också ett antal svenska empiriska studier på senare tid tagit upp liknande frågeställningar. Sammantaget ger dessa studier relativt goda möjligheter att jämföra erfarenheter och uppfattningar om korruption mellan olika länder. I detta avsnitt kommer vi därför att studera hur Sverige förhåller sig till andra länder i olika avseenden som relaterar till korruption, brett definierat. Utöver detta presenterar vi också mer ingående resultat som avser just svenska förhållanden. I sammanhanget tål det ännu en gång att understrykas att flera av de resultat som presenteras här aldrig tidigare har redovisats.

Experternas uppfattningar

Vill man jämföra korruption mellan länder går det inte att bortse från TI och deras *Corruption Perception Index* (CPI). Utan tvivel har organisationen lyckats väl med att nå ut med sitt korruptionsindex. Varje år, när en ny upplaga av indexet presenteras, genererar det stor massmedial uppmärksamhet. Det används också flitigt av internationella organisationer, biståndsgivare och forskarsamhället. Även i den svenska samhällsdebatten har indexet fått ett stort genomslag, när Transparency International Sverige redogör för hur Sverige klarat sig i rankningen (se till exempel Engfeldt med flera 2010).

Trots sin popularitet, har kritiken mot indexet varit hård (se bland annat Arndt och Oman 2006; Andersson och Heywood 2009; Teorell 2010). Kritiken avser i stor utsträckning hur själva indexet är konstruerat. Det är nämligen inte baserat på någon enskild mätning, utan byggs upp av ett stort antal undersökningar som är genomförda av olika aktörer och som därefter vägs samman. De individuella undersökningarna mäter lite olika saker. Som kapitel 2 gjorde tydligt, är korruption ett komplicerat begrepp. Det finns många sätt att definiera det på, vilket också återspeglas i TI:s index. De olika frågor som vägs samman mäter sålunda vitt skilda aspekter av korruption, och såväl grov korruption av korruption av mer ringa art. I vissa fall kan man till och med fråga sig om det verkligen är korruption som mäts (exempelvis har frågor om statlig inblandning i ekonomin tagits med). Dessutom skiljer sig de i indexet ingående undersökningarna åt vad gäller metod och vilka respondenterna är. En del av dem bygger på svar från ett stort antal

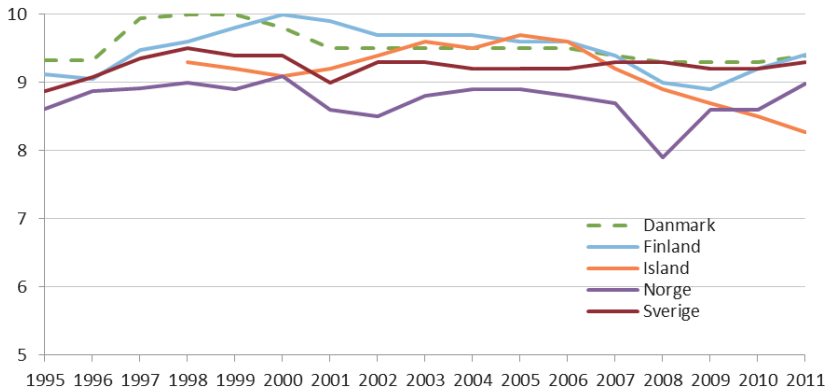
företrädare inom näringslivet, andra på ett fåtal experter. Det hela kompliceras ytterligare av att de undersökningar som bygger upp indexet inte mäter samtliga länder, vilket gör att olika länders indexvärden är beräknade med grund i olika källor. Kritik har även riktats mot hur resultaten från de olika undersökningarna vägs samman (till exempel Thompson och Shah 2005).

TI framhåller själva att då datakällor och metodologi förändras mellan år, så ska indexet inte användas för jämförelser över tid, utan endast för att ge en lägesbild för det aktuella året.³² Man ska samtidigt ha i bakhuvudet att även för ett enskilt år varierar de datakällor som bygger upp olika länders indexvärden. Givet TI:s egna resonemang om att iaktta stor försiktighet för jämförelser mellan år, borde det sistnämnda också försvåra jämförelser mellan länder också vid ett givet år. Sammantaget finns alltså en rad frågetecken kring vad indexet egentligen mäter och i vilken mån det tillåter jämförelser.

Om vi ändå för en stund bortser från dessa problem, vad finns då att säga om hur Sverige klarar sig enligt TI:s index? År 1995 publicerades det för första gången. Sverige hamnade då på delad femte plats av sammanlagt 41 länder. Sedan dess har nya omgångar presenterats årligen, vilket innebär att det fram till och med 2012 finns 18 årgångar av indexet. Antalet länder som ingår i mätningen har sedan starten utökats kraftigt. Men fastän länderna har ökat i antal, har Sverige som sämst hamnat på plats 6. I det senaste indexet år 2012 hamnade Sverige på plats 4 av 176 länder. Sett till indexvärden har Sverige fram till och med 2011 aldrig varit under 9 på denna skala (vilken går från 0-10, och där högre värden alltså innebär mindre korruption). I 2012 års index har metoderna förändrats och i samband med det har skalan gjorts om för att gå från 0 till 100. Sverige får där indexvärdet 88 och hamnar på en fjärdeplats.

³² Det har dock inte hindrat TI själva från att göra jämförelser från ett år till ett annat (se till exempel Engfeldt 2010). TI anger dock att med den nya metodologi som de har infört från och med 2012 kommer resultaten att kunna jämföras mellan år (Transparency International 2012b). Tidigare kunde ett lands indexvärde påverkas av förändringar i ett annat land. Detta då rangordningen av länder i varje enskild datakälla påverkade indexvärdet. Metoderna införda 2012 har inte de egenskaperna, men även där gäller att olika datakällor bygger upp olika länders indexvärden, vilket gör att man kan ifrågasätta jämförbarheten även efter metodbytet.

Diagram 3.1 Indexvärderna i Corruption Perception Index, nordiska länder, 1995-2011



Kommentar: Indexvärdena går mellan 0 och 10. År 2012 ändrades metodiken och skalan, vilket gör att det året inte ingår i diagrammet. Källa: Transparency International.

Även de övriga nordiska länderna har placerat sig i indexets topp de flesta år. Innan år 2010 var det bland dem bara Norge som hade hamnat utanför de tio länder med minst korruption. Som nämndes i inledningskapitlet har synen på korruption i Island förändrats efter den finansiella kollapsen 2008, och landet har också i de senaste mätningarna fallit. Notera dock att förändringen har skett *efter* att krisen blivit ett faktum och ett flertal problem hade kommit upp till ytan. Innan krisen fick en läsare av TI:s mätningar intrycket att allt var frid och fröjd på Island ur korruptions-hänseende. I 2012 års upplaga av korruptionsindexet är det, av de nordiska länderna, endast Island, som med en elfte plats faller utanför topp-10. Samtidigt bör det understrykas att om man tar hänsyn till den osäkerhet i siffrorna som TI själva preciserar i form av konfidensintervall, så finns inga säkerställda skillnader mellan de nordiska länderna i 2012 års upplaga av indexet.³³

Även om det finns berättigad kritik mot indexet kan man trots allt konstatera, utifrån de konstant höga värdena, att Sverige faller väl ut. Relativt andra länder framstår Sverige som förskonat från korruptionsproblem. Denna bild framträder också i andra liknande undersökningar, som exempelvis Världsbankens *World Governance Indicators*. Även det är ett sammanvägt index som har mött kritik

³³ För att sätta siffrorna i ett bredare sammanhang: I bottenkiktet i 2012 års index hittar vi Afghanistan, Nordkorea och Somalia, som alla har indexvärdet 8.

(se bland annat Arndt och Oman 2006), men om vi förbiser från det och ser indexet som en indikator för korruptionskontroll år 2011 finner vi även där Sverige bland de högst rankade länderna. Sammantaget innebär det att om vi ser till de uppfattningar som finns bland experter och personer inom det internationella näringslivet, finns en samstämmig uppfattning om att Sverige är att betrakta som jämförelsevis befriat från korruption. Frågan vi nu riktar uppmärksamheten mot är: hur väl harmonierar egentligen dessa expert- och elituppfattningar med de uppfattningar och erfarenheter som människor som bor och verkar i Sverige har?

Medborgarnas uppfattningar

I stället för att vända sig till experter eller personer i näringslivet, är ett alternativt sätt att närma sig problematiken att fråga medborgarna – de som är föremål för det offentliga myndighetsutövning – om deras syn på korruptionsproblemet i det egna landet. Det finns ett par fördelar med att vända sig till medborgarna. För det första kan man fråga betydligt fler personer och därmed inte riskera att resultatet i hög grad påverkas av någon enskild persons uppfattningar och erfarenheter. För det andra finns det anledning att tro att medborgare i allmänhet kommer i kontakt med andra delar av det offentliga än internationella experter och företrädare för det internationella näringslivet. Om exempelvis korruptionsproblem framför allt består i att tjänster och gentjänster utbyts mellan närbyråkrater och lokala företagare, är det mer sannolikt att en sådan sorts korruption bättre fångas upp av medborgare snarare än av internationella experter. Detta implicerar att det är fullt möjligt att medborgares korruptionsuppfattningar avviker från experters och internationella näringslivsrepresentanters. Sådana avvikelser behöver inte nödvändigtvis bero på att någon part har fel. Det kan helt enkelt bero på att de olika aktörskategorierna har erfarenheter av och insyn i olika delar av det offentliga, och därmed avser helt olika saker när de gör sina bedömningar.

Teoretiskt är det fullt möjligt att *varken* experternas eller medborgarnas uppfattningar står i samklang med verkligheten. Sådana missuppfattningar skulle kunna ge upphov till missvisande resultat kring korruptionens utbredning, i form av under- eller överskattningar. Samtidigt är korruptionsuppfattningar av intresse

oavsett om de överensstämmer med en sann nivå. Orsaken är bland annat att de bedömningar som internationella experter och företrädare för näringslivet gör över korruptionssituationen i ett land sannolikt påverkar bland annat investeringsbeslut. Dessutom vet vi att medborgarnas korruptionsuppfattningar inverkar på tilltron till systemet, och i förlängningen till demokratin.

Sammantaget är korruptionsproblematiken till sin natur svår att mäta och det är därför viktigt att studera den utifrån ett flertal aspekter för att sammantaget försöka ge en så rättvisande bild som möjligt. Därför kommer vi i föreliggande avsnitt att inte bara studera medborgares *uppfattningar* om korruption, utan även deras egna erfarenheter av korruption. Låt oss inleda med att studera medborgarnas uppfattningar: hur vanligt tror de att korruption och otillbörliga beteenden är?

I de enkätundersökningar med befolkningsurval vid namn Survey, som genomförs vid Linnéuniversitetet, har den forskargrupp som ligger bakom den här rapporten ställt ett antal frågor om korruption. Bland annat har respondenterna fått ta ställning till påståendet: *Det är vanligt att kommunpolitiker och kommuntjänstemän missbrukar sin makt- och förtroendeställning, och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad.* I den undersökningsomgång som genomfördes hösten 2012 instämde 49 procent ”helt” eller ”till stor del”. Nästan hälften av de svarande tror alltså att politiker och tjänstemän på lokal nivå betar sig korrupt.

Även SOM-institutets enkätundersökningar har på senare år frågor kring korruption letat sig in i frågeformulären. I undersökningsomgångarna 2010 och 2011 fanns frågor kring om man trodde att korruption förekom bland politiker, tjänstemän eller företagare.³⁴ Respondenterna fick för respektive grupp besvara med hjälp av en svarsskala från 1 (”inte alls”) till 7 (”i mycket stor utsträckning”). Båda åren ansåg folk att korruption var vanligare bland företagare än bland offentliga tjänstemän, och vanligare bland offentliga tjänstemän än bland politiker (Bauhr och Oscarsson 2011; Bauhr och Färdigh 2012). Omkring hälften av de svarande använder den övre halvan av skalan för företagare. Motsvarande andelar för offentliga tjänstemän och politiker ligger omkring 40 procent. Ett intressant resultat från SOM är att göteborgare i högre grad än andra anser att korruption förekommer bland politiker och

³⁴ Frågor har även ställts i undersökningsomgången 2012, men resultaten från den omgången har ännu inte publicerats.

tjänstemän (Bauhr och Färdigh 2012), vilket skulle kunna tolkas som att medieexponering av korruptionsskandaler påverkar medborgarnas uppfattningar om problemets omfattning.

Svenska medborgare har alltså uppfattningen att politiker och tjänstemän i hög grad är korrupta. Frågan är då om det är något allmänt utbrett i de flesta länder, eller om Sverige avviker i detta avseende. För att studera det kommer vi att använda oss av internationella studier där samma frågebatteri och undersökningsdesign har använts i ett flertal länder. Vi är av självklara skäl intresserade av undersökningar där Sverige ingår, men vi vill även gärna ha med flera av våra nordiska grannländer då de är bra jämförelsepunkter. Det finns ett antal källor som uppfyller de kriterierna. En sådan är International Survey Programme (ISSP). Det är en serie årligen återkommande, länderjämförande undersökningar som inleddes år 1984 och som inkluderar olika frågemoduler olika år.³⁵

I undersökningsomgången 2006 (liksom 1996) fick respondenterna ta ställning till påståendet att "[m]an kan lita på att de flesta högre offentliga tjänstemän gör vad som är bäst för landet".³⁶ Svartalternativen var instämmer starkt, instämmer, varken instämmer eller tar avstånd, tar avstånd samt tar starkt avstånd. Som framgår av föregående kapitel, fångar frågan en – om än omtvistad – aspekt av korruptionsdefinitionen: att korruption är beteenden eller praktiker som på något sätt strider mot allmänintresset. Därför finns det skäl till att se lite närmare på just den här frågan. Dessutom har frågan alltså ställts i ISSP:s undersökningsomgångar både 1996 och 2006, vilket kan ge oss en viss uppfattning av utvecklingen över tid (tyvärr har vi inte så många andra frågor att luta oss mot i det avseendet; vi återkommer till detta och förändringar över tid i kapitel 4). Till detta ska läggas att vi med hjälp av 2006 års undersökning, där ett större batteri av frågor kring korruption ingår, kan se att även om det finns utrymme för tolkningar kring vad frågan egentligen mäter så samvarierar frågan

³⁵ Data samlas in genom postenkäter. Antalet respondenter är för de flesta länder något över 1 000 personer (i Sverige omkring 1 200 personer), men i några länder är antalet fler.

³⁶ Av någon outgrundlig anledning valde man i Sverige att precisera frågan till att gälla *högre* offentliga tjänstemän, medan det i övriga länder användes begrepp som avsåg offentliga tjänstemän generellt (till exempel *civil servants*). Jämförelser mellan olika länder avseende hur den här frågan korrelerar med liknande frågor antyder dock att det detta inte verkar ha haft någon större betydelse.

med andra frågor som är tydligare kopplade till korruption.³⁷ I diagram 3.1 illustreras andelen, i Sverige och i ett antal andra länder, som tar avstånd eller tar starkt avstånd från påståendet att man kan lita på att de flesta högre tjänstemän gör vad som är bäst för landet.

År 2006 var det 46 procent i Sverige som i någon mån inte höll med om påståendet om att tjänstemän gör vad som är bäst för landet. Det var en ganska spridd samling länder som ingick i undersökningsomgången och motsvarande andelar varierade mellan 19 och 72 procent. I ett jämförande perspektiv låg den svenska misstron mot tjänstemän något över snittet. Och om vi jämför de nordiska staterna – som ofta sägs likna Sverige i en rad avseenden, rörande exempelvis politisk kultur och politiska institutioner – låg motsvarande andelar mellan 19 och 26 procent.³⁸ Vad avser tilliten till att tjänstemän gör vad som är bäst för landet, sticker Sverige sålunda ut i en negativ bemärkelse i en nordisk jämförelse.

Frågan om favorisering i det offentliga maktutövandet är en aspekt av korruptionsfrågan som flera korruptionsteoretiker har likställt med korruption. I grunden handlar det om huruvida tjänstemän ger medborgare lika och rättvis behandling, något som exempelvis den så kallade *quality of government*-litteraturen fäster stor vikt vid.³⁹ Även när det gäller detta, det vill säga tilltron till tjänstemännens opartiskhet, har medborgarnas uppfattningar mätts i länderjämförande undersökningar. En sådan är European Social Survey (ESS) som är riktad till europeiska länder och har förhållandevis stora befolkningsurval i de deltagande länderna.⁴⁰ I undersökningsomgången 2004 ingick en uppsättning frågor som på olika sätt berör korruption. Bland annat ingick frågan: *I hur stor utsträckning litar du på att följande grupper skulle handla ärligt gentemot människor som du?* Bland de grupper som nämndes fanns offentliga tjänstemän.

Resultaten visar att ungefär 18 procent av svenskarna misstrorde eller misstrorde starkt att offentliga tjänstemän skulle

³⁷ Exempelvis samvarierar frågan med en annan fråga om korruption bland tjänstemän (Pearsons $r=-.36$ och Spearmans $\rho=.35$ bland svarande i Sverige, vilket innebär ett statistiskt signifikant samband som visserligen inte är starkt men ändå tydligt).

³⁸ Island ingick inte i undersökningsomgången.

³⁹ Rothstein och Teorell (2012) skriver att "korruption bör definieras som olika former av favoritism i den offentliga maktutövningen, d.v.s. inte enbart mutor. Till exempel nepotism, klientelism, diskriminering, etc. Det innebär att korruption är att se som avsteg från normen om opartiskhet i utförandet av offentliga uppgifter", se kapitel 2 för en närmare beskrivning av vad som avses med *quality of government*.

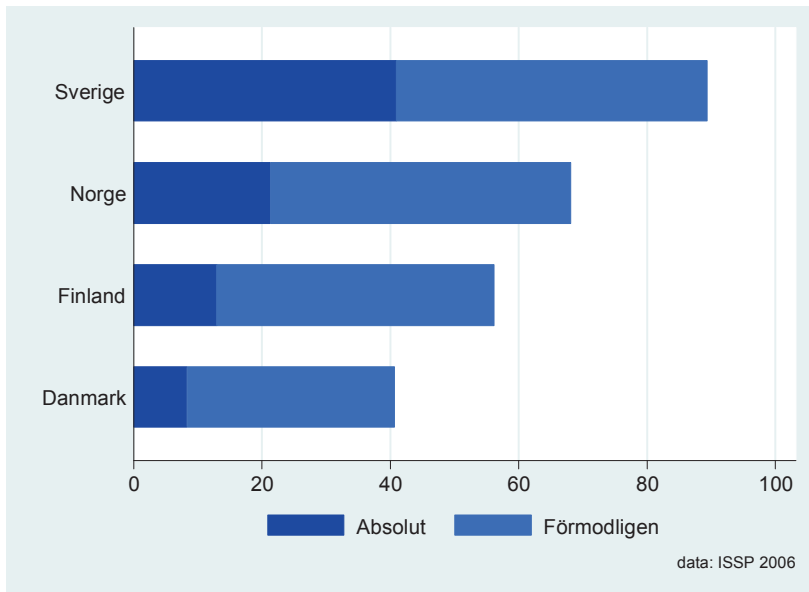
⁴⁰ I Sverige uppgår urvalet till omkring 3 000 personer och antalet svarande till närmare 2 000. Data samlas in genom besöksintervjuer och med noggranna kvalitetskontroller. ESS har genomförts vartannat år sedan 2002.

handla ärligt mot dem. Den svenska misstron låg här cirka tre procentenheter under genomsnittet av de 25 länder som ingick i undersökningen, vilket nog får anses vara tämligen medelmåttigt för ett land som konsekvent rankats som världens mest rättsäkra land av *World Justice Project*. Högst misstro finner vi i Ukraina, Grekland, Tjeckien och Slovakien. I samtliga av dessa länder var andelen som uttryckte misstro över 30 procent. Samtidigt, om vi återigen jämför med våra nordiska grannländer (vilket alltså kan tyckas vara en mer rimlig jämförelse – givet historia, kultur och stora institutionella likheter) faller Sverige illa ut. Andelen som uttrycker misstro var i Finland 13, Island, 13 Danmark 11 och Norge 8 procent. Även här avviker Sverige alltså på ett negativt sätt i ett nordiskt sammanhang.

En i det närmaste identisk fråga ställdes i 2006 års undersökningsomgång av ISSP. Svartalternativen var dock litet annorlunda formulerade än i den nyss refererade ESS-undersökningen. Frågan i ISSP avsåg hur vanligt respondenterna bedömde att det var att offentliga tjänstemän behandlade dem ärligt. Knappt 14 procent av svenskarna var av uppfattningen att det sker sällan eller nästan aldrig. Återigen kan vi konstatera att det var en något högre andel som uttryckte misstro mot tjänstemän i Sverige än i våra nordiska grannländer: Danmark 6, Finland 9 och Norge 11 procent.

I ISSP 2006 ställdes även följande fråga: *Tror du att man får olika bemötande av offentliga tjänstemän i Sverige beroende på vilka personer man känner?* Det är också en fråga som explicit handlar om opartiskhet och favorisering, och antyder förekomst av vänskapskorruption. Här är resultatet direkt uppseendeväckande, inte minst mot bakgrund av att Sverige i flertalet undersökningar framhålls som ett föredöme vad avser rättssäkerhet. Bland de svenska respondenterna angav närmare 90 procent att personliga kontakter absolut eller förmodligen har betydelse för offentliga tjänstemäns bemötande. Noterbart är att av de 32 andra länder som ingår i undersökningen var det enbart Chile och Ryssland som hade något högre andelar som angav att den här typen av favorisering troligen eller definitivt har betydelse. Jämfört med de övriga nordiska länderna skiljer sig Sverige ut ännu än gång negativt, och den här gången dramatiskt – i Danmark är andelen 41, Finland 56 och Norge 68 procent.

Diagram 3.2 Andel medborgare som tror att offentliga tjänstemäns bemötande beror på personliga kontakter, nordiska länder, 2006



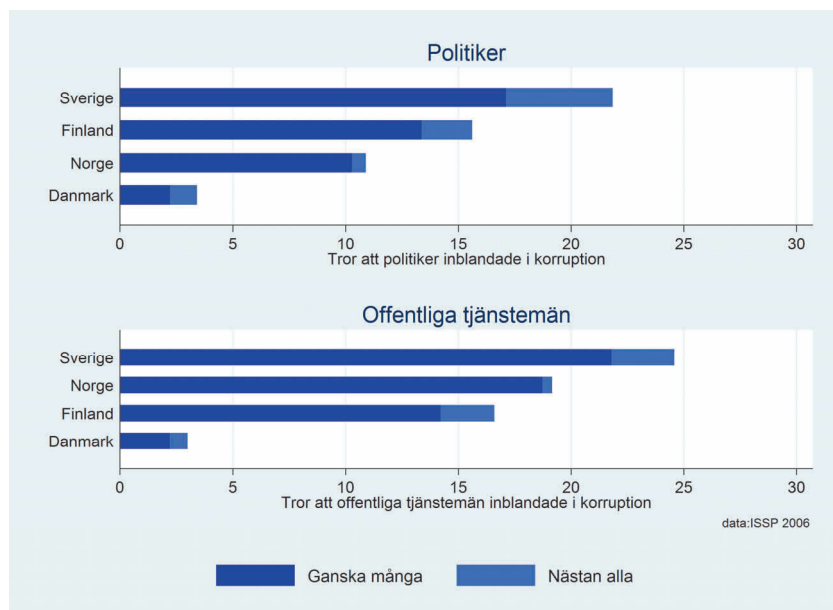
Kommentar: Frågan som ställdes var "Tror Du att man får olika bemötande av offentliga tjänstemän i Sverige beroende på vilka personer man känner?" och svarsalternativen var: absolut, förmodligen, förmodligen inte och absolut inte. De två första svarsalternativen illustreras i diagrammet. Källa: ISSP 2006.

Två olika undersökningar (ISSP och ESS), samt ett antal olika ingående frågor ger därmed ett entydigt svar: en betydande andel av de svenska medborgarna tror att offentliga tjänstemän inte bemöter dem rättvist och opartiskt. Även om det är svårt att avgöra hur man ska ställa sig till de exakta procentandelarna, är det direkt anmärkningsvärt att misstron genomgående är betydligt större i Sverige än i våra nordiska grannländer. Under ytan tycks det därmed finnas ett bestämt svenskt korruptionsproblem som de internationella indexen inte förmår plocka upp.

De frågor som vi hittills har berört har framför allt handlat om rättvis och opartisk behandling och tangerar alltså det korruptionsbegrepp som framför allt delar av den så kallade *quality of government*-litteraturen har utvecklat under senare år. Emellertid ligger dessa frågor något vid sidan om det sätt på vilket korruption traditionellt har uppfattats i den svenska samhällsdebatten. I olika studier har det dock ställts frågor som mer explicit berör även den sortens korruption. I ISSP 2006 ställdes även frågor om hur vanligt

man anser att korruption är bland politiker respektive offentliga tjänstemän.

Diagram 3.3 Andel medborgare som tror att politiker respektive offentliga tjänstemän är inblandade i korruption, nordiska länder, 2006



Kommentar: Frågan som ställdes var "Ungefär hur många politiker [tjänstemän] i [land] är enligt din åsikt inblandade i korruption?" och svarsalternativen var nästan inga, några få, en del, ganska många samt nästan alla. De två senare svarsalternativen illustreras i graferna. Källa: ISSP 2006.

Enligt undersökningen anser 22 procent av svenskarna att ganska många eller nästan alla politiker är inblandade i korruption. Det är klart under snittet för de 33 länder som ingår i undersökningsomgången (46 procent). I Israel, Kroatien och Ryssland är motsvarande andelar närmare, eller till och med över, 80 procent. Jämför vi Sverige med de nordiska grannländerna finns det även bland dem en viss variation, men andelarna som tror att politiker är inblandade i korruption är lägre i de övriga nordiska länderna jämfört med i Sverige.⁴¹ Liknande resultat träder fram när medborgarna får svara på hur korrupta tjänstemännen är. I Sverige är det närmare 25 procent som tror att ganska många eller nästan alla offentliga tjänstemän är inblandade i korruption, och även i

⁴¹ Andelarna för övriga nordiska länder är: Danmark 3, Finland 16, Norge 14 procent (Island ingick inte i undersökningen).

Finland och Norge är det en något större misstro mot tjänstemän än mot politiker (i de flesta andra länder gäller däremot det omvända förhållandet). Det generella mönstret kvarstår dock även här. Som vi såg ovan, avseende uppfattningar om tjänstemännens ärlighet och den opartiska behandlingen: misstankar om offentlig korruption är vanligare i Sverige än i de övriga nordiska länderna.

Frågor av liknande karaktär har också ställts i Eurobarometern. Detta är en undersökning som genomförs av EU-kommissionen två gånger per år (och ibland även vid extra tillfällen med särskilda inriktningar).⁴² I en av de undersökningsomgångar som genomfördes 2011 ställdes en lång rad frågor som berör korruption. Bland annat fanns frågor om huruvida det var vanligt med givande och tagande av mutor eller utnyttjande av makt för egen vinning inom olika typer av poster eller sektioner. I Sverige angav 40 procent att de tror att detta är vanligt bland politiker på lokal nivå. Noterbart är att motsvarande andelar är lägre för politiker på regional respektive nationell nivå (32 respektive 30 procent). Än högre är andelarna avseende tjänstemän som beslutar om offentlig upphandling eller beslutar i plan- och byggärenden. Omkring hälften av de svarande uppger att de tror att korruption av detta slag är vanligt bland dem som har sådana uppgifter, vilket är i nivå med resultaten i de tidigare nämnda SOM-undersökningarna. Däremot är det mindre andelar som tror att det är vanligt bland tjänstemän som har hand om skolfrågor eller hälso- och sjukvårdsfrågor (10 respektive 14 procent). Tjänstemän som har hand om inspektionsärenden hamnar någonstans däremellan.

I sammanhanget förtjänar det att nämnas att medborgarnas syn på förekomst av korruption bland företagare ungefär är lika mörk som bland tjänstemän som beslutar om offentlig upphandling. I jämförelse med EU totalt sett är de svenska korruptionsuppfattningarna på en något lägre nivå, men återigen: i jämförelse med Danmark och Finland – som är de nordiska länder som ingick i just denna undersökning – är den svenska misstron något högre. Sverige avviker även från EU mer generellt genom att svenskar i större utsträckning misstänker att korruption är vanligare bland politiker på lokal nivå än på nationell nivå.⁴³

⁴² Data samlas in via telefonintervjuer. Antalet svarande uppgår till drygt 1 000 personer i Sverige och motsvarande i de flesta andra EU-länder (i några mindre länder är antalet endast cirka 500 personer).

⁴³ Detta är en svensk egenhet som uppmärksammats på ett relaterat område: i de flesta andra länder litar man i större utsträckning på politiker och institutioner som befinner sig närmare medborgaren (det vill säga, större tillit till den kommunala nivån än riksnivån; jämför Möller

De länderjämförande undersökningarna bekräftar den bild som de svenska undersökningarna förmedlar. En överraskande stor andel av medborgarna är av uppfattningen att korruption förekommer bland såväl politiker som offentliga tjänstemän. Frågan är dock vad dessa uppfattningar egentligen bygger på. Vi vet ju exempelvis att väldigt få fall av korruption avslöjas i Sverige. Som vi har sett, varierar andelarna som misstror politiker och offentliga tjänstemän mellan olika undersökningar och år, vilket sannolikt kan bero på att olika frågeformuleringar och insamlingsmetoder har använts, men också hur uppmärksamman frågan varit medialt när frågan ställts.⁴⁴ Det finns därmed anledning att inte fästa alltför stor uppmärksamhet vid *exakt* hur stor andel av svenska befolkningen som tror att politiker och tjänstemän är inblandade i korruption. Detta sagt bör vi ändå ta på allvar att en förhållandevis stor del av befolkningen tror att korruption är vanligt förekommande. Tilltro till att politiska företrädare och offentliga tjänstemän agerar opartiskt och icke-korrupt är viktigt för tilltron till hela det politiska systemet – även i en stat som i internationella rankingar anses vara tämligen icke-korrupt och rättssäker. Detta är ett resultat som återfinns exempelvis i Linde och Erlingsson (2012): svenskar som tror att politiker är korrupta benägna att misstro demokratin som politiskt system.

Medborgarnas erfarenheter av korruption

Vi har kunnat konstatera att en förhållandevis stor andel uppfattar det som att politiker och offentliga tjänstemän betar sig korrupt. Det bör dock understrykas att det är *uppfattningar*. Ett mer konkret mått på korruption får vi genom att fråga medborgare om de har egna *erfarenheter* av det slaget. Ser man enbart till den snäva korruptionsdefinitionen – givande och tagande av mutor – förefaller det vara mycket sällsynt med sådana erfarenheter. I SOM-undersökningen 2009 uppgav ungefär en procent att de blivit

1999). Emellertid gäller det omvända förhållandet i Sverige: svenskar litar relativt sett mer på riksdag och regering än vad de litar på kommunstyrelser (se sidan 11 i följande dokument: http://www.som.gu.se/digitalAssets/1384/1384743_svenska-trender-1986-2011.pdf).

⁴⁴ Värt att nämna är att i Eurobarometern 2011 fanns en fråga till respondenterna om de tror sig ha kunskaper om hur vanlig korruption är. Av svaren framgår att ungefär tre fjärdedelar ansåg att de inte är särskilt kunniga om hur vanligt det är med korruption i Sverige.

erbjudna att betala muta till en offentlig tjänsteman (Oscarsson 2010). I ESS 2004 ställdes en fråga om man under de senaste fem åren stött på att en offentlig tjänsteman bett om en gentjänst eller muta i utbyte mot sina tjänster. Den här frågan är något vidare i sin formulering då den även inkluderar gentjänster. Men resultaten ändras inte nämnvärt: mindre än två procent uppgav att de har någon sådan erfarenhet.⁴⁵ När det gäller erfarenheter av korruption ligger Sverige i paritet med övriga nordiska länder (och även större delen av Västeuropa), vilket är värt att notera i ljuset av att Sverige, som vi kunde se tidigare, sticker ut negativt vad gäller medborgarnas uppfattningar om korruptionens utbredning. Det finns länder – såsom Grekland, Polen, Slovakien, Tjeckien och Ukraina – där andelen som har egna erfarenheter av det här slaget överstiger 10 procent. Detta är sannolikt ett tecken på att frågan kan fånga korruptionserfarenheter om sådana förekommer. Liknande resultat finns i Eurobarometern 2011, även om en något snävare definition användes där.

I ISSP 2006 ställdes också en vidare formulerad fråga som gällde om respondenten eller *någon i hans eller hennes familj* under de senaste fem åren stött på en offentlig tjänstman som antytt eller bett om en muta eller gentjänst i utbyte mot sina tjänster. Det finns naturligtvis utrymme för tolkningar om vad man anser vara en ”antydning”. Föga förvånande var det något mindre andelar som uppgav att det aldrig förekommit än vad vi kunnat konstatera för de tidigare nämnda frågorna. I Sverige var det 11 procent som angav att det har förekommit. Siffran var ungefär i nivå med Norge, men något högre än i Danmark och Finland.

Av förklarliga skäl är det betydligt svårare att mäta hur vanligt det om en individ har erbjudit en offentlig tjänsteman en muta eller motsvarande. I de fall det har förekommit sådana utförsök finns det all anledning att anta att respondenten avstår från att uppges det. Försök att mäta detta har ändå gjorts. I ESS 2004 ställdes en fråga om svarspersonen hade erbjudit en offentlig tjänsteman en gentjänst eller muta i utbyte mot hans eller hennes tjänster. I Sverige och de flesta andra länder som ingår i undersökningen var det dock

⁴⁵ Nu kan man i och för sig anse att två procent av svenska folk motsvarar väldigt många personer. Man bör dock ha i åtanke att det är mycket svårt att korrekt mäta ovanliga företeelser i allmänt riktade undersökningar. I undersökningar är det alltid någon respondent som missuppfattar frågan och svarar fel eller någon intervjuare som missuppfattar svaret eller något annat fel som inträffar i datainsamlingen. Om i stort sett alla svar hamnar i en viss svarkategori innebär det att i stort sett alla mätfel av dessa slag leder till att övriga svarkategorier överskattas. Detta medför att ovanliga svar överskattas (exempelvis har detta konstaterats vid skattningar av användande av vapen i självförsvar, se Hemenway 1997).

i stort sett inte någon som uppgav att de hade gett något sådant erbjudande. I några få länder fanns dock mindre andelar som medgav detta.

Sammantaget är det av allt att döma mycket sällsynt att svenskar möter politiker eller offentliga tjänstemän som begär mutor eller gentjänster för att utföra sina arbetsuppgifter; detta *trots* att det finns betydande andelar av befolkningen som anser att politiker och tjänstemän är korrupta. Det kan låta som en paradox, men det behöver ingalunda vara det. En möjlig tolkning är att den korruption som förekommer inte berör medborgarna direkt, utan snarare handlar om att politiker och tjänstemän tillskansar sig medel på det allmännas bekostnad, alternativt får otillbörliga ersättningar från näringslivet. Det kan med andra ord handla om korruption där medborgarna inte är någon part och följaktligen inte har någon erfarenhet av att de blivit ombedda att ge mutor eller utföra gentjänster. De mer kända korruptionsfall som togs upp i kapitlets inledning är också fall där det inte handlar om att någon politiker eller offentlig tjänsteman efterfrågat mutor eller gentjänster från medborgare i allmänhet. En annan förklaring till diskrepansen mellan erfarenheter och uppfattningar är att frågorna om erfarenheter av korruption skjuter in sig på en snäv definition av korruption – ofta givande och tagande av mutor. Frågor som ber respondenten ta ställning till om de tror korruption är utbrett i ett samhälle preciserar däremot oftast inte vad som avses med korruption, vilket gör att respondenten själv kan fylla begreppet med ett bredare innehåll, såsom favorisering eller förtroendemisbruk av olika slag.

En ytterligare intressant aspekt avseende medborgarnas syn på korruption avser hur pass förkastligt de anser att korruption är. I ESS 2004 ställdes just en sådan fråga. Det handlade då om huruvida man anser det vara fel att en offentlig tjänsteman ber någon om en gentjänst eller muta i utbyte mot sina tjänster. 97 procent ansåg att ett sådant beteende är fel eller helt fel. Även i detta avseende finns inga nämnvärda skillnader i förhållande till övriga nordiska länder och inte heller till de flesta andra europeiska länder, även om det finns länder som avviker något.

Också SOM-undersökningarna har tagit upp acceptans för korruption. Även där visar resultaten att svenskar i allmänhet inte accepterar korruption, men att det finns en något större acceptans bland yngre än bland äldre personer (Bauhr och Färdigh 2012). Ett annat intressant resultat från SOM-undersökningarna är att det

verkar finnas en större acceptans för att en privatpraktiserande läkare låter någon vän eller släkting gå före vårdkön än för att en offentliganställd läkare skulle göra något motsvarande. Mot bakgrund av allt större andel av välfärdstjänsterna utförs i privat regi, är det synnerligen värt att reflektera över vad det skulle innebära om medborgarna bedömer privata utförare med en annan måttstock än offentliga.⁴⁶

De lokala eliternas erfarenheter och uppfattningar

Följande vet vi: bland svenska medborgare finns en utbredd misstro till att politiker och tjänstemän betar sig på ett opartiskt och icke-korrupt sätt. Misstron är också *sverigespecifik*. Sätts den i relation till länder vi brukar anses ha mycket gemensamt med avseende exempelvis politisk kultur, traditioner och politiska institutioner – de nordiska grannländerna – sticker vi ut negativt. Nivån på misstron är också *överraskande hög* när den sätts i relation till hur väl Sverige faller ut i index som mäter korruption och rättssäkerhet. Slutligen är det värt att understryka att korruptionsmisstankarna är starkare när det gäller den *lokala nivån* jämfört med den nationella, vilket skiljer ut Sverige från de flesta europeiska länder.

Men hur uppfattas korruptionsproblemet av de individer den huvudsakliga misstron berör, det vill säga högt uppsatta kommunala politiker och tjänstemän? Inom ramen för det projekt som forskargruppen bakom den här rapporten arbetar, genomfördes år 2008 enkätundersökningen *Tillit och korruption i lokalpolitiken*, riktad till tjänstemän och politiker på högsta nivå i landets samtliga kommuner. Bland politiker ingick kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, kommunfullmäktiges ordförande samt ordförande i kommunrevisionen. De tjänstemän som inkluderades i undersökningen var kommunens högste tjänsteman (kommunchef

⁴⁶ Ett något märkligt resultat i SOM-undersökningen 2010 som lyfts fram av Bauhr och Oscarsson (2011) är att göteborgare mer accepterade till i korruption i form av att gåvor och tjänster erbjuds i syfte att vinna upphandlingar. Det skulle kunna ses som en förklaring till de korruptionsskandaler som har rullats upp i kommunen. Resultaten har även fått spridning på andra håll (se exempelvis Statskontoret 2012). I analyserna av undersökningsomgången 2011 finner dock Bauhr och Färdigh (2012) det omvända förhållandet: göteborgarna är mindre accepterande. Författarna spekulerar i att exponering för korruption kan kortsiktigt medföra en större acceptans men på lång sikt en mindre acceptans. En annan och betydligt enklare förklaring är att enstaka undersökningar och framför allt specifika regressionsmodeller kan ge resultat som inte håller vid replikering med ny data.

eller motsvarande), personalchefen samt ekonomichefen. Totalt riktades enkäten till 1 811 politiker och tjänstemän och av dem var det 52 procent som svarade. En uppföljande undersökningsomgång med en i stora delar identisk enkät utfördes 2011 av Statskontoret, i samarbete med forskargruppen.⁴⁷ Svarsandelen uppgick då till 68 procent. I nästa kapitel beskriver vi några intressanta förändringar över tid, det vill säga, mellan mätpunkterna. I det här kapitlet kommer vi enbart att fokusera på undersökningsomgången 2011.

I undersökningen 2011 ställdes frågan: *Hur ofta blir du i egenskap av förtroendevald eller i tjänsten, erbjuden pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit ersättningen?* Bland de svarande uppgav 92 procent att det aldrig skedde och det var under en procentenhet som uppgav att det hade skett oftare än ”mycket sällan”. Sådana erfarenheter är något vanligare bland kvinnor än bland män, men skillnaderna är mycket små. Något större skillnader framträder om vi jämför politiker med tjänstemän, där de senare har större erfarenheter av att få otillbörliga erbjudanden. Det är även, föga överraskande, något vanligare att ha stött på korruption av det här slaget bland dem som har befunnit sig på sin post en längre tid. Skillnaderna är dock små: det handlar om några procentenheters skillnad mellan de personer som är nya på sina poster i förhållande till dem som varit med i 10 år eller mer. Emellertid är det svårt att säga om det är mycket eller litet att omkring 8 procent av individerna i den lokala eliten *någon gång* utsatts för otillbörlig påverkan. Det är knappast i den lokala eliten som de stora riskerna för otillbörlig påverkan finns. Dessa torde finnas längre ned i den kommunala hierarkin, bland närbyråkrater som sysslar med upphandling, tillståndsgivning, beslutar om bygglov samt myndighetsutövning gentemot enskilda.

I elitenkäten ställdes även en fråga om hur vanligt man trodde det var att andra politiker och tjänstemän i den egna kommunen fick motsvarande otillbörliga erbjudanden i syfte att påverka beslutsfattandet. 26 procent trodde att det aldrig sker, och 63 procent som trodde att det sker mycket sällan. Då frågan avser erbjudanden som kan ha riktats till ett antal personer på olika poster i kommunen är det naturligt att många väjer från att säga att

⁴⁷ I 2011 års undersökningsomgång ingick även i förekommande fall upphandlingschefer och kommunjurister. De redovisningar som presenteras i den här rapporten baseras om inte annat anges endast på de poster som ingick i 2008 års undersökning.

det *aldrig* förekommer. Det kan därför vara ett bättre mått att studera dessa två kategorier sammantaget, vilket innebär att det var 89 procent som uppgav att det aldrig eller mycket sällan förekommer, och omvänt trodde alltså 11 procent att sådana otillbörliga erbjudanden förekommer oftare än mycket sällan.

Att bli erbjuden en muta eller förmån innebär förstås inte att erbjudandet har accepterats. De är också mindre andelar som tror att sådana erbjudanden accepterats än som tror att dessa erbjudanden har förekommit. Men skillnaderna är små. Ungefär 93 procent uppgav att det aldrig eller mycket sällan förekommit att politiker eller tjänstemän i den egna kommunen har accepterat otillbörliga erbjudanden. Med andra ord: en stor andel av dem som har uppgett att sådana erbjudanden förekommer förhållandevis ofta, tror också att dessa erbjudanden har accepterats. Möjligen har frågorna missuppfattats. Om inte, är en rimlig tolkning att en del av den lokala eliten tror att övriga politiker och tjänstemän inte förmår stå emot frestelser som kommer deras väg. En annan tolkning är att erbjudanden endast presenteras i de kommuner där givaren har anteciperat att de kommer att accepteras.

Som redan har konstaterats, endast en förhållandevis liten andel av den lokala politiska eliten uppger att de har egna erfarenheter av att få otillbörliga erbjudanden i syfte att påverka deras beslutsfattande. Det kan visserligen, som påpekades ovan, invändas att de som tillfrågats just är de centralt placerade politikerna och tjänstemännen, och att korruption snarare ligger på lägre nivåer i organisationen. Litar vi på denna lokala elit, är i alla fall *deras* uppfattning att det relativt ovanligt med sådana erbjudanden även bland övriga politiker och tjänstemän i den egna kommunen. Men, och detta bör understrykas, även om det uppfattas vara sällsynt förekommande finns ändå en liten andel av dem som anser att det inte är helt ovanligt att mutor eller andra förmåner erbjuds till politiker och tjänstemän, och att dessa också tas emot.

I undersökningen ställs även motsvarande frågor avseende övriga kommuner. Det är givetvis svårare för politiker och tjänstemän att uttala sig om förhållanden i andra kommuner än om hur man misstänker att läget ser ut i den egna. Det är ställt bortom tvivel att de tillfrågade generellt sett har en mindre positiv bild av andra kommuner än den egna. 73 procent uppgav att erbjudanden om mutor eller motsvarande förmåner aldrig eller mycket sällan förekommer i andra kommuner (samma siffra var alltså 89 procent som angav detta för den egna kommunen). En betydligt mindre

andel tror att allt är frid och fröjd i andra kommuner jämfört med på hemmaplan. Siffran är dock inte särskilt uppseendeväckande. Nu bedömer man ju 289 andra kommuner, och inte bara den egna. Sannolikhetsmässigt är det rimligt att anta att läget kan vara värre i åtminstone några av dessa kommuner än i den kommun man själv är verksam. När det gäller frågan om politiker eller tjänstemän i andra kommuner har accepterat sådana erbjudanden, uppgav 80 procent att de trodde att det aldrig eller mycket sällan förekom.

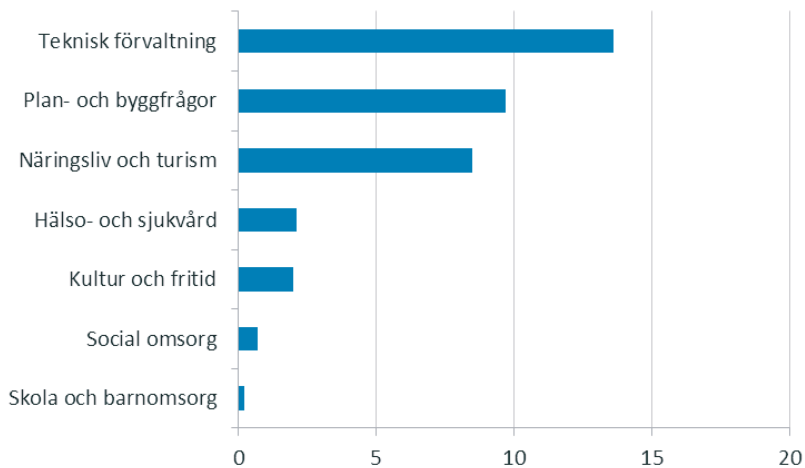
Tilläggas bör att det är en förhållandevis liten andel av den lokala eliten som uppgav att de blivit utsatta för våld, hot om våld eller utpressning i syfte att påverka deras beslutsfattande. 97 procent uppgav att det aldrig eller mycket sällan hade inträffat.

De frågor vi hittills har berört gäller politiker och tjänstemän. Vi har inte tagit hänsyn till eventuella skillnader mellan dessa två kategorier. I enkäten finns dock även generella frågor kring hur vanligt man tror att det är med korruption inom politikerkåren och bland högre offentliga tjänstemän där kategorierna är separerade. Av enkätresultaten framgår att bedömningarna generellt sett är ganska likartade, även om det totalt sett finns en något större misstro mot tjänstemän. Om man däremot bryter ned siffrorna framgår att tjänstemän är av uppfattningen att korruption är vanligare bland politiker än bland tjänstemän. Omvänt anser politiker att korruption är vanligare förekommande bland tjänstemän än i de egna leden.

En intressant fråga berör i vilka delar av den kommunala verksamheten som den lokala politiska eliten tror att korruption förekommer. I undersökningen ställdes en fråga kring detta. Den gällde vilka sektorer som man ansåg att korruption var mycket vanligt, vanligt, varken vanligt eller ovanligt, ovanligt eller mycket ovanligt. Frågan avsåg sju olika sektorer av den kommunala verksamheten och korruption definierades i som missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning. I diagram 3.3 illustreras för respektive sektor hur stor andel av politikerna och tjänstemännen som ansåg att korruption var mycket vanlig eller vanlig. Som framgår av diagrammet är det tre sektorer där man uppfattade att korruptionen utgjorde ett jämförelsevis stort problem. Det gällde teknisk förvaltning, plan- och byggärenden och näringsliv och turism. Och det är framför allt den förstnämnda av dessa som sticker ut. Det är smått anmärkningsvärt att närmare 14 procent av de svarande framförde att inom teknisk förvaltning är korruption mycket vanligt eller vanligt. Visserligen

faller i stort sett alla dessa svar i kategorin ”vanligt”, men att korruption är vanligt i en sektor av den kommunala förvaltningen är en bild som står i kontrast med den positiva bild av Sverige som de internationell korruptionsindexen har gett. Värt att notera är att den rangordning av problematiken inom olika områden är i linje med den som medborgarna gör och som vi kunde konstatera i föregående avsnitt. Bilden bekräftas även av andra undersökningar. Exempelvis lät tidningen *Dagens Samhälle* (2010) genomföra en enkät som besvarades av drygt 350 kommunala chefer vid upphandlingsavdelningar, tekniska kontor och bostadsbolag. Den visade att en av sex av de tillfrågade har utsatts för mutförsök. Det är mycket högre andelar än de vi tidigare i avsnittet kunde konstatera för politiker och tjänstemän på den allra högsta nivån.

Diagram 3.4 Uppfattning hos höga politiker och tjänstemän om inom vilka kommunala sektorer som korruption förekommer, 2011. Procent



Kommentar: Frågan som ställdes var ”Allmänt sett, hur vanligt tror du det är med korruption, dvs. missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning, i nedanstående sektorer?”. I diagrammet redovisas andelarna som för respektive sektor har svarat mycket vanligt eller vanligt. Källa: Tillit och korruption i lokalpolitiken 2011.

År 2011 genomfördes även en motsvarande undersökning riktad till de högsta politikerna och tjänstemännen i Sveriges landsting.⁴⁸

⁴⁸ Undersökningen genomfördes av Statskontoret i samarbete med forskargruppen bakom den här rapporten. De som tillfrågades var innehavarna av motsvarande poster som i undersökningen riktad till kommunerna, det vill säga landstingsstyrelsens ordförande och vice ordförande, fullmäktiges ordförande, landstingsrevisionens ordförande, landstings-

Svarsandelen var 71 procent, vilket är jämförelsevis bra. Då antalet landsting endast är 20 blir dock antalet svarande endast 122 personer. Vi kan dock konstatera att bilden i allt väsentligt liknar den som vi kunde konstatera för kommunerna. Även inom den lokala eliten på landstingsnivå var det ovanligt med erfarenheter att få otillbörliga erbjudanden. Det var 93 procent som uppgav att det aldrig skett. De allra flesta (87 procent) hade uppfattningen att det aldrig eller mycket sällan inträffar att andra inom det egna landstinget får sådana erbjudanden.

Korruptionsuppfattningar inom kommunala bolag och inom näringslivet

I Statskontorets (2012) rapport ingår även en undersökning av synen på korruption bland företrädare för kommunala bolag. Det framkommer där en bild som i viss mån påminner om den som kommuncheferna ger, det vill säga att riskerna för korruption är små och möjligheterna för anställda att bete sig korrupt är begränsade. Bolagsföreträdarna mår dock i många avseenden upp en mindre negativ bild än vad kommuncheferna gör. Statskontoret spekulerar därför kring om det kan vara så att många bolag har en verksamhet där korruptionsproblem kanske inte är så sannolika, men att det också kan vara så att det finns en naivitet inom de kommunala bolagen kring riskerna för korruption.

Ett annat resultat från undersökningen är att bolagsföreträdarna anser att riskerna för korruption är som störst inom de områden där det regelbundet sker mycket upphandling, såsom inom teknisk förvaltning och bostads- och fastighetssektorn. Det är, som vi har redogjort för tidigare i kapitlet, en uppfattning som även medborgare och den lokala politiska eliten delar. I synnerhet har byggbranschen i Sverige omgärdats av rykten om oegentligheter. Medborgarnas förtroende för branschen har dessutom sjunkit mellan åren 2006 och 2010 (Transparency International 2012a). Den så kallade Byggchefsbarometern (2011, 2012) ger inte heller någon anledning att revidera den bilden. 2011 menade 64 procent av de svarande byggcheferna att det förekommer att leverantörer,

direktör, ekonomichef, personalchef, landstingsjurist och upphandlingschef. De två sistnämnda posterna har som nämnts inte tagits med i redovisningarna för kommuner för att få jämförbara resultat med 2008 års undersökning, men då landsting inte ingick i undersökningen 2008 är situationen en annan och posterna ingår därför i redovisningar avseende landsting.

konsulter och entreprenörer erbjuder presenter, studieresor och representation för att få konkurrensfördelar inför en affär. Motsvarande siffra för 2012 var 55 procent. Hälften av de svarande anger också att de tror att givande av muta förekommer vid offentlig upphandling. I en studie som Statskontoret (2012) har genomfört framgick att 84 procent av byggföretagarna att de tror att korruption förekommer i deras bransch.⁴⁹ Även i den studien avvek byggsektor på ett negativt sätt genom att misstankar om korruption var betydligt mer vanliga.

Vidare kan nämnas att när revisionsfirman *Ernst & Young* (2011) lät genomföra sin ”European Fraud Survey”, framkom att en av fem svenska chefer kan tänka sig att betala mutor för att vinna en affär eller behålla en kund – samma siffra som i övriga Europa. Den ansvarige utredaren menar också att medvetenheten om etiska regler och policys är ”oerhört låg”, och att sådana regler och policys oftast förblir liggande i skrivbordslådor. Detta styrks av att 8 av 10 tillfrågade uppger att de aldrig fått någon utbildning om antikorrupsionsarbete.

3.5 Sammanfattning: Är det något speciellt med Sverige?

Vad ska man främst ta med oss från detta kapitel? Tar vi enbart avstamp i expertbedömningar och de index som baseras på dem, är Sverige jämfört med andra länder relativt befriat från korruption. De utmärkta placeringarna i internationella index måste dock sättas i perspektiv. Det har vi försökt göra i detta kapitel genom att försöka besvara frågan – om den vanvördiga formuleringen ursäktas – hur är det egentligen ställt med en av de allra ”minst sjuka patienterna” rörande offentlig korruption?

I kapitlets inledning visade vi att det under de senaste årtiondena har framförts såväl internationell som nationell kritik mot Sveriges förmåga att upptäcka och förhindra korruption. För att parafrasera den förra generaldirektören för Riksrevisionsverket, Kjell Larsson (2006), pekar flera undersökningar på att skyddet mot korruption i Sverige länge vilat på en kraftig – och måhända

⁴⁹ Studien genomfördes genom att frågor ställdes till en särskild panel framtagen av organisationen Företagarna och bestående av 2 000 företagare. Av dessa företagare valde 600 att besvara enkäten. Resultaten ska därför tolkas med viss försiktighet. För mer information, se Statskontoret 2012.

naiv – tilltro till politikernas och tjänstemäns moral höga moral och etik, eller som Larsson skriver, på ”övertygelsen att statsanställda alltid är omutbara och aldrig kommer på tanken att ta mutor eller berika sig själva på andra olagliga sätt”.

Vi har också fört fram argumentet att det finns skäl att misstänka att internationella index inte riktigt förmår fånga upp *all* korruption (eller alla *former* av korruption) som kan förekomma i en utvecklad demokrati som Sverige. För det första finns betydande kritik mot hur dessa internationella index tas fram, och det är inte alls självklart att de ska betraktas som mer trovärdiga än medborgarnas uppfattningar. Fallet Island illustrerar på ett bra sätt att man inte kan ta för givet att allt är frid och fröjd ur korruptionshänseende bara för att TI betraktar det som världens minst korrupta stat. Trots att Island rankades som världens minst korruptionsdrabbade land i mitten av 00-talet, fick den bilden revideras radikalt efter att ett antal skandaler sköljdes upp i samband med finanskrisen. Alldeles uppenbart lyckades inte de internationella indexen fånga den korruption som visade sig finnas där (och som enligt vissa argumentationslinjer var en bidragande orsak till den finansiella kollapsen). En annan invändning är att den korruption som fångas upp av internationella index avser statlig nivå – medan det finns goda skäl att tro att korruption i Sverige huvudsakligen äger rum på lokal nivå (till skillnad från hur det ser ut i de flesta andra länder tror den svenska allmänheten nämligen att korruptionsproblemen är värre på lokal än på nationell nivå; även om det samtidigt *också* finns en relativt stor misstro även mot den nationella nivån). Sammantaget kan dessa invändningar mot exempelvis TI:s korruptionsindex upplösa det till synes paradoxala att rätt så många svenskar tror att både politiker och offentliga tjänstemän är inblandade i korruption; samtidigt som Sverige hamnar i topp i internationella korruptionsindex.

Vi vill även understryka att det verkar finnas ett *specifikt* svenskt korruptionsproblem som i vart fall vi, i dagsläget, inte förmår att hitta tillfredsställande förklaringar till. Ställs svenskarnas korruptionsuppfattningar i relation till våra nordiska grannländers – som alltså har mycket gemensamt avseende historia, kultur, traditioner och institutioner – sticker Sverige ut i negativt avseende. Svenskar tror i större utsträckning att deras politiker och tjänstemän är korrupta. Samtidigt bör det understrykas att egna erfarenheter av korruption inte är vanligare i Sverige än i de övriga nordiska länderna. En förklaring till detta skulle kunna vara att

korruptionsuppfattningarna inte har någon koppling till den faktiska korruptionens utbredning, men det skulle också kunna vara så att den korruption som förekommer är av slaget favorisering och vänskapskorruption snarare än mutor. När det gäller dessa former av korruption är inte medborgare i allmänhet någon part och skulle därför inte rapportera någon erfarenhet av sådana företeelser.

I vilket fall är resultaten uppseendeväckande, dels eftersom vi faller så illa ut i relation till de nordiska grannländerna, dels för att det finns en stor diskrepans mellan hur svenska medborgare upplever problemet och hur internationella index porträtterar läget. Kanske är det så illa att det finns typer av korruption, förtroendemisbruk och rättsosäkerhet som de internationella mätningarna helt enkelt inte klarar av att fånga upp, och att de därmed inte säger någonting särskilt initierat om de problem som faktiskt finns, och är högst reella, i Sverige? Även om detta bedöms som en alltför dystopisk tolkning är följande ändå värt att med emfas understryka: även om vi skulle tolka de internationella indexens resultat som att korruption i realiteten inte utgör något problem i Sverige, och samtidigt argumentera för att medborgarna så att säga bara ”ser spöken”, så *måste* de svenska medborgarnas kraftiga skepticism tas på allvar. Den får inte viftas bort. Empiriska studier visar att det faktum att korruptionsuppfattningar är utbredda kan få långsiktiga konsekvenser för den politiska legitimiteten, *även* om medborgarnas bild inte stämmer överens med verkligheten.

4 Svensk korruption i ett historiskt perspektiv

Man kan inte skriva korruptionens historia. Den enda historia som kan skrivas är om avslöjad korruption. [...] Vi vet tyvärr ingenting om huruvida den faktiska korruptionen [...] ökat (Zetterberg 1995).

Ett påstående som då och då återkommit i svensk debatt på senare år är att korruptionen i Sverige har ökat. Budskapet återfinns bland annat i en debattartikel signerad av styrelsen för Transparency Internationals Sverigeavdelning för drygt två år sedan (Engfeldt med flera 2010). Men kan vi verkligen uttala oss så säkert om korruptionens utveckling över tid? Det är tveksamt. Korruption är, som vi har argumenterat tidigare, en ytterst svårämbar storhet. Detta inte minst mot bakgrund av att alla som är inblandade har ett mycket starkt intresse av att dölja brottet.

Sannolikt är det därför bara en mycket liten del av brott av korruptionskaraktär som i praktiken upptäcks. Följden blir – som exempelvis Lars Korsell (2005) har konstaterat – att mörkertalet för dessa brott är omfattande. Detta understryks också av Thorsten Cars, före detta hovrättslagman, pressombudsman och ordförande för Institutet mot mutor, som i slutet av 1990-talet sa att ”endast någon promille” av alla korruptionsbrott i slutänden blir föremål för utredning, (intervju i *Aftonbladet* 1998-10-17). Även Brå ger uttryck för denna uppfattning (Brå 2007: 19): att försöka säga något om utvecklingen över tid genom att undersöka hur många korruptionsbrott som anmäls ”säger ingenting om den verkliga omfattningen av brottsligheten”. Till svårigheten att över huvud taget mäta förekomsten av korruption, ska läggas att forskningens intresse för den specifika svenska korruptionen egentligen bara går cirka 15 år tillbaka i tiden. Följaktligen saknas tillförlitliga, jämförbara mätpunkter över en längre tidsperiod. Så, precis som citatet av Zetterberg ovan gör gällande är det utan tvivel besvärligt att säga

något om eventuella förändringar av den svenska korruptionen över tid.

I detta kapitel ska vi, de nämnda svårigheterna till trots, anta utmaningen att åtminstone *försöka* säga *något* om svensk korruption ur ett historiskt perspektiv. För att göra att detta, återbesöker och återger vi svenska studier som har försökt uppskatta problemets omfattning längre bak i tiden. Vi kompletterar också den tidigare forskningen på området med viss enkätdata – som specifikt fokuserar på förändring över tid – för att sätta de äldre resultaten i perspektiv.

Kapitlet har följande upplägg: vi startar med Rothsteins (2010) tes om hur det gick till när den svenska statsförvaltningen gick från att vara tämligen korrupt, till att bli förhållandevis korruptionsfri under 1800-talets andra hälft. Därefter bekantar vi oss med Wångmars (2013) lite annorlunda grepp om problematiken. Wångmars budskap är, något förenklat, att korruptionen i *statsförvaltningen* må ha reducerats kraftigt genom de reformer och mekanismer Rothstein beskriver, och har hållit sig på låga nivåer sedan ungefär 1870. Men, säger Wångmar, det finns skäl att misstänka att den levde kvar på *lokal nivå* mycket längre än så, åtminstone fram till de omfattande kommunsammanslagningarna på 1950-talet. Kapitlet avslutas med att vi för ett resonemang – huvudsakligen byggt på argument som återfinns i exempelvis Andersson (2002), Erlingsson med flera (2009) och Andersson och Erlingsson (2012) – som går ut på att de organisationsförändringar vi har sett på framför allt lokal politisk nivå sedan mitten av 1980-talet, har skapat större incitament för individer som att bete sig korrupt eller på annat sätt oetiskt. Vi avslutar kapitlet med att presentera resultat från olika kvantitativa undersökningar, i syfte att ringa in eliter, experter och medborgares uppfattning om huruvida korruptionen i Sverige har ökat, minskat eller hållit sig runt ungefär samma nivå.

4.1 Från korruption till rättssäkerhet under 1800-talet: Q o G-perspektivet

Whereas most historians agree that by the end of the 18th century the Swedish state administration was largely patrimonial and to quite some extent with a blurred dividing line between public office and the private interests of the public officials, by the end of 19th century this was no longer the case (Rothstein och Teorell 2012: 3).

Citatet väcker en fråga: hur kunde Sverige, som av allt att döma plågades av korruption fram till mitten av 1800-talet (se också Papakostas 2009), ha en förhållandevis icke-korrupt statsapparat i slutet av 1800-talet? Rothstein (2010) har försökt ge en bild av läget som rådde under denna tidsperiod, och besvara frågan om hur korruptionen i stort sett kunde raderas från den svenska statsförvaltningen på förhållandevis kort tid. Han förklarar utvecklingen med att det genomfördes en rad avgörande reformer i Sverige under 1800-talets mitt som gjorde att den relativt utbredda korruption som fanns under 1800-talets första hälft trycktes tillbaka. Men hur gick det till? Kärnan i Rothsteins (2010) förklaring är att *det gjordes väldigt många reformer och de gjordes på under en relativt begränsad tidsperiod*. Han har gjort en kronologisk sammanställning av de reformer som han menar bidrog till att Sverige fick en mer rättssäker och icke-korrupt offentlig förvaltning:

Tabell 4.1 Reformer som skapade en opartiskt svensk statsmakt: 1840–1878.

1840-1856: Tre nya ämbetsverk/myndigheter etableras som kommer att administrera stora och viktiga infrastruktursatsningar.⁵⁰

1842–1862: Omfattande reformer av skolsystemet. Obligatorisk och gratis utbildning för alla introduceras och implementeras under 1860-talet.

1845: Regeringens rätt att konfiskera tidningar upphävs vilket i praktiken ledde till etableringen av en allmän pressdriven debatt om offentlig politik från och med det sena 1850-talet.

1845: De sista adliga privilegierna rörande rätten till högre poster inom statsförvaltningen avskaffas.

1845: Lika arvsrätt för män och kvinnor införs.

1846: Skråsystemet avskaffas.

1848: Den svenska aktiebolagslagen införs. Aktieägarna blir bara ansvariga för sitt aktiekapital, inte för bolagets skulder. Som följd av lagen påbörjas omfattande satsningar inom svensk industri.

1855-1860: Stor översyn av lönesystemet inom statsförvaltningen ledde till upprättandet av ett Weberskt lönesystem.

1858: Religionsfrihet etableras.

1860: Rätten att lämna statskyrkan för andra trossamfund erkänns.

1862: Kommunalförordningarna klubbas igenom, vilket innebär att Sverige för första gången får kommuner med viss självstyrelse, skilda från kyrkans uppgifter. Samma år införs förordning om landsting, och Sverige fick en politisk mellannivå med ansvar för hälso- och

⁵⁰ 1841 bildades "Kongliga styrelsen för allmänna väg- och wattenbyggnader" som hade ärenden rörande vägar och kanaler; 1853 bildades "Kongliga Telegrafverket"; 1856 grundades "Kungliga järnvägsstyrelsen".

sjukvård. Förordningarna upphöjdes sedermera till lag 1866 och innebar att landet fick en mer decentraliserad politisk struktur.

1863: Nya regler införs för universitetsutbildningar, vilket bl.a. innebar högre krav för universitetsexamina.

1864: Frihandel etableras och näringsfrihet införs.

1868: Riksdagen avskaffar direkta betalningar för tjänster från medborgare till enskild statstjänsteman – avgifterna är från och med nu statlig egendom, inte statstjänstemannens.

1869: Omfattande skattereform där riksdagen beslutar att skatter måste betalas in i form av pengar – inte i varor. Indelnings- och grundskatteväsendet reformeras.

1874: Judar får, i princip, samma medborgerliga rättigheter som svenskar (tillåts t.ex. sitta i riksdagen och vara statstjänstemän)

1876: Omfattande omorganisering av många av de centrala ämbetsverken från kollegialt beslutsfattande enligt domstolsmodell till det så kallade byråsystemet där enskilda ämbetsmän beslutar efter föredragning

1878: Ackordsystemet avskaffas, och ett pensionssystem för statstjänstemän införs. Ackordsystemet skall vara helt vara försvunnet 1886.

Rothstein menar att reformerna innebar en dramatisk förändring i riktning mot det som Mungui-Pippidi (2006) kallat en ”universalistisk politisk kultur”. Annorlunda uttryckt, reformerna att vi raskt rörde oss mot ett samhälle präglad av *quality of government*, det vill säga där maktutövningen präglas av saklighet och opartiskhet snarare än motsatsen till detta. Förändringen skedde förhållandevis snabbt och den var omfattande. Det rörde sig om ett språngvist skifte i den svenska politiska ordningen och politiska kulturen. Nästan alla centrala politiska, sociala och ekonomiska institutioner genomgick förändringar under en tämligen kort tidsperiod. Alla ändringar gick också i samma riktning: mot att bli allt mer universella, opartiska och neutrala i förhållande till medborgaren.

En konsekvens av dessa institutionella omvandlingar var – vilket är centralt för Rothsteins argumentation – att oavsett vilken del av svensk statsförvaltning en genomsnittlig svensk vände sig till, såg vederbörande att en dramatisk förändring av kultur och attityd hade ägt rum. Alla kunde se, och följaktligen antecipera, att det tidigare så rättsosäkra och korrupta systemet var på väg att dö ut. Därigenom påverkades också de förväntningar om vilken behandling man kunde vänta sig att få från det offentliga, och i nästa led, hur man själv i egenskap av medborgare betedde sig. Förklaringen var att spelreglerna i grunden hade ändrats: under den mer eller

mindre tydligt weberianska förvaltning som växte fram – som signalerade att medborgarna kunde förvänta sig opartiskhet, saklighet och universalism i mötet med det offentliga – blev det allt mer rationellt för varje enskild person att anpassa sitt beteende till denna nya ordning. I ett slag blev det sålunda, oavsett om det rörde vertikala (medborgare – stat) eller horisontella relationer (medborgare – medborgare; byråkrat – byråkrat) betydligt mer rationellt än tidigare att bete sig hederligt, ärligt och uppriktigt i den offentliga sfären. På så sätt, menar Rothstein, fick 1800-talets reformer till följd att en stor del av den svenska korruptionen var raderad vid 1800-talets slut.

4.2 Dröjde sig rättsröten kvar i kommunerna in på 1950-talet?

Den gamla goda tiden var emellertid inte alltid så god (Korsell, 2005: 32)

Quality of government-perspektivet – som nämndes i föregående avsnitt och beskrevs mer ingående i kapitel 2 – säger alltså att just för att så mycket reformerades under så pass kort tid, blev det rationellt för alla (såväl makthavare som medborgare) att ändra sina beteenden i en mer hederlig riktning. Därför gick den svenska staten snabbt från ett tillstånd av relativt hög korruption till ett av relativt låg korruption. Emellertid, som Wångmar (2013) argumenterar, betydde detta inte att läget i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet påminner om det vi har i dag avseende korruptionsnivåer. Framförallt, menar Wångmar, uppehåller sig Rothstein vid förändringar rörande *staten*, den centrala nivån. Rothsteins argumentation säger dock inget om hur det var ställt med korruption på lokal nivå, där vi i tidigare kapitel hävdade att riskzonerna idag sannolikt är som störst.

Wångmar inventerar såväl historisk forskning som offentlig debatt från den tiden, och finner ingenting som belägger kommunal korruption under åren 1870–1920. Det betyder förstås inte att vi ska dra slutsatsen den inte fanns, bara att han inte har funnit någon dokumentation om att den uppmärksammades, rapporterades eller debatterades. Under 1920- och 1930-talet, däremot, finns enligt Wångmar ”tydliga belägg för att korruption på kommunal nivå [...] inte alls var ovanlig”.

Det är inte särskilt förvånande att flera fall av korruption återfinns från den här tidsperioden. Som Wångmar skriver, med tanke på den institutionella designen av dåtidens kommuner, fanns en grogrund för korruption och andra former av maktmissbruk. Fastän den tidens kommunala verksamhet var förhållandevis liten till sin omfattning, samlades en mycket stor del av den makt som trots allt skulle utövas, i händerna hos en och samma person: kommunalnämndens ordförande, som *samtidigt* också innehade posten som kommunalkassör. Att den kommunala revisionen enbart utfördes av lekmanarevisorer, understryker ytterligare att riskerna för korruption i kommunerna var stora på den tiden.

Men, hur kan vi veta om korruption faktiskt förekom? Wångmar har bland annat analyserat riksdagstrycken från den här perioden för att se om frågan om korruption på kommunal nivå diskuterades i riksdagen, och han har funnit ett par talande inlägg. Framför allt var det frågan om kommunala förskingringar som togs upp. 1923 skrev en ledamot för Kommunistpartiet, Ernst Hage, en motion som avsåg starkare kontroll av kommunernas ekonomiska förvaltning. Wångmar citerar Hages, i sammanhanget synnerligen talande motion:

Under de senaste tiderna ha inom olika delar av landet inträffat ett synnerligen stort antal förskingringar och oegentligheter dels från kommunala förtroendemän, dels också från kommunernas tjänstemäns sida. Ett sådant förhållande, som väckt synnerligen stor uppmärksamhet och medverkat till misstro mot all slags kommunal verksamhet, är av den beskaffenhet, att det påkallar uppmärksamhet och riktar tankarna på nödvändigheten och möjligheten att kunna vidtaga åtgärder mot denna utveckling.

Drygt 10 år senare, 1934, lämnades två identiska motioner in i respektive kammare. Samtliga undertecknare var ledamöter av Högerpartiet. I motionen framhöll man att det alldeles för ofta upptäcktes oegentligheter i landets kommuner. Undertecknarna argumenterade därför för att åtgärder måste vidtas för att komma till rätta med detta. Att det med drygt tio års mellanrum lämnas in motioner som tar upp ett liknande problem, dessutom av ledamöter från så vitt skilda partier som Kommunistpartiet och Högerpartiet, är starka indicier för att problemet med korruption på lokal nivå *fanns* och att det sannolikt också var relativt *omfattande*. Till detta ska förstås läggas att Wångmar även finner att

det *de facto* också förekom många fall av kommunala förskingringar under 1920-talet och under 1930-talets första hälft.

Wångmars resultat kan, och bör tolkas på följande sätt: Rothstein (2010) argumenterar för att korruption i *statsförvaltningen* i stor utsträckning raderades i slutet av 1800-talet, åtminstone i förhållande till hur situationen såg ut tidigare. Emellertid ger argumentationen hos Wångmar underlag för tolkningen att vi har skäl att tveka över huruvida korruption och andra former av rättsröta verkligen raderades i samma utsträckning på *lokal nivå*. Tvärtom finns det skäl att anta att problemen levde kvar ute i kommunerna mycket längre än så, åtminstone långt in på 1930-talet. Det finns dels goda teoretiska skäl att tro att riskerna för korruption var stora, dels visar Wångmar också empiriskt, med lite olika typer av material, att korruption inte alls var ovanligt ute i dåtidens kommuner. I sammanhanget – och för att återkoppla till föregående kapitel – finns också skäl att påminna om att de moderna internationella index som säger att Sveriges är världens mest rättssäkra och ett av världens minst korrupta länder främst riktar in sig på korruption i statsförvaltningen. Som Wångmar (2013: 259) skriver: ”Med tanke på den allmänna föreställningen om att Sverige är ett land som med internationella mått har liten utbredning av korruption är det sålunda *av betydande intresse att det finns en tradition av korruption i den lokala politiken*”.

I sin bok driver Wångmar tesen att Sverige till stor del gjorde sig kvitt de problem som rådde med kommunal korruption tack vare de omfattande administrativa reformerna som följde av kommun-sammanslagningarna 1962–1974. Detta hänger samman med två omständigheter. För det första professionaliserades de kommunala förvaltningarna successivt. Kommunerna började anställa renodlade administrativa tjänstemän (som kallades kommunalkamrerer eller motsvarande). För det andra började kommunernas lek-mannarevisorer få hjälp och stöd från utbildade yrkesrevisorer. Sammantaget, så argumenterar Wångmar, krympte detta handlings-utrymmet för korruption och annat oetiskt handlande.

4.3 1980-: organisationsomvandling skapar mer gynnsam frestelsestruktur?

Med andra ord, tesen som vi här presenterar går ut på att en tradition av korruption i kommunerna levde kvar ända fram till och

med kommunsammanläggningarna på 1950-talet, och reducerades sedan i takt med att kommunernas förvaltningar byggdes ut och professionaliserades. Det är i detta ljus noterbart att det finns en intressant och motsägelsefull mer sentida debatt om huruvida korruptionen i Sverige, sett över den gångna trettioårsperioden, har ökat eller inte. Dels finns den redan citerade debattartikeln från TI där debattörerna skriver att "[k]orruptionen i Sverige ökar" (Engfeldt med flera 2010) – men där argumentationen är motsägelsefull. Sedan finns en debattartikel signerad Claes Sandgren (2011), som menar att "inget tyder på att Sverige blivit ett mer korrupt land". Det är en smula märkligt att debattörerna uttalar sig så tvärsäkert om förändringsfrågan, eftersom dels är korruption synnerligen svårämbar, dels finns försvinnande liten empirisk grund för att uttala sig om huruvida korruptionen i Sverige har ökat eller minskat.

Även om tillförlitliga och jämförbara data i huvudsak saknas, finns dock teoretisk argumentation att tillgå. Som görs bland annat i Andersson (2002), Erlingsson (2006) samt Andersson och Erlingsson (2010), kan man argumentera för att det är *sannolikt* att problemet har förvärrats sedan slutet av 1980-talet. Premissen för argumentationen är som följer: för att offentlig korruption ska kunna äga rum, måste det finnas personer i den offentliga organisationen som åtminstone har något slags verkligt handlingsutrymme, det vill säga att människor har en viss självständighet i utförandet av sina arbetsuppgifter. Människor som verkar i offentliga organisationer omges av institutioner som dels avgör graden av handlingsfrihet, dels ger mer eller mindre starka incitament att bryta mot existerande regelverk. Vad är det då som avgör om politiker och tjänstemän faller för frestelsen och betar sig korrupt? Här är enligt argumentationen fem faktorer centrala (Andersson och Erlingsson 2010):

- Det kan finnas få eller många tillfällen för en individ att tillskansa sig resurser från det offentliga.
- Det kan finnas större eller mindre ekonomiska resurser (eller andra nyttigheter) förenade med regelbrottet.
- Det kan finnas mer eller mindre välutvecklade övervakningsmekanismer (och sålunda, att kvaliteten på tillsynen avgör sannolikheten för att korrupt beteende kommer att avslöjas).
- Institutionerna förenar ett avslöjat regelbrott eller lagöverträdelse med relativt mildare eller relativt hårdare straff.

- Regelsystemen kan vara kända och tydliga, alternativt okända och luddiga. Ju mindre kända regelsystemen är, och ju luddigare de är, desto mer sannolikt är det att aktörer bryter mot dem.

Sammantagna utgör dessa beståndsdelar den **frestelsestruktur** som omger politiker och tjänstemän som verkar i det offentliga. Ur detta härledds förutsägelsen att korruption torde vara vanligast förekommande där det finns en **gynnsam frestelsestruktur**, det vill säga många tillfällen att tillskansa sig resurser från det offentliga, stora ekonomiska resurser (eller andra nyttigheter) förenade med regelbrottet, dåligt utvecklade övervakningsmekanismer, relativt milda straff samt okända och luddiga regelsystem. Utifrån dessa antaganden kan vi teoretiskt argumentera för att det är möjligt att korruption och annat förtroendemissbruk har blivit ökat sedan 1980-talets mitt.

Det argument som de refererade författarna för fram, är att frestelsestrukturen verkar ha blivit mer gynnsam för korrupt beteende. För det första verkar det ha blivit mer lukrativt att ägna sig åt korrupta aktiviteter, bland annat genom att allt mer av offentlig verksamhet numera måste upphandlas. De potentiella vinster som kan uppstå genom att kringgå lagar och regler har därför inte bara blivit fler, utan de summor pengar det handlar om har också blivit större. Det kan i sammanhanget vara värt att komma ihåg att stat, kommun och landsting köper varor och tjänster från näringslivet för 527 miljarder per år, och att de offentliga bolagen handlar för ytterligare 330 miljarder – totalt alltså enorma 860 miljarder kronor (*Den offentliga marknaden* 2012). Edman (2011) har dessutom argumenterat för att det flesta av dessa upphandlingar ”frodas i medieskugga” och, hävdar han, sker följaktligen utan någon kvalificerad granskning. Tidigare studier har dessutom påpekat att så mycket som en femtedel av de offentliga upphandlingarna utgörs av direktupphandlingar, där såväl anbudsförfaranden som insyn är frånvarande (se *Svenska Dagbladet* 2006).

Som har påpekats på flera ställen tidigare i denna rapport, är just kommunernas verksamheter *särskilt* känsliga och riskutsatta. Framför allt beror detta på att upphandling och inköp i allt högre grad hanteras här. I kommunerna beviljas dessutom tillstånd och licenser, och det är i kommunerna som man i stor utsträckning ansvarar för kontroll och inspektion av olika verksamheter. Där

utövas också viss myndighetsutövning direkt gentemot enskilda, och det är kommunerna som beslutar om och beviljar resurser, exempelvis i form av bidrag till föreningar och organisationer (Andersson och Erlingsson 2010). Sammantaget är det därmed rimligt att tro att vinsterna förenade med maktmissbruk har blivit större och att tillfällena till att tillskansa sig resurser via maktmissbruk har blivit fler på just lokal nivå. Nu skulle förändringarna inte nödvändigtvis behöva medföra problem, förutsatt att det offentliga skyddet mot korruption fungerar. I det föregående kapitlet har vi uppmärksammat ett antal studier som ifrågasatt kvaliteten på det svenska korruptionsskyddet. Men utöver detta, finns också argumentationslinjer som går ut på att granskning och övervakning har försämrats. Vi ska kort presentera de tre huvudsakliga skälen till att det finns grund för misstanken att detta har ägt rum

Bolagiseringar ökar korruptionsrisken?

För det första: Av olika skäl har det blivit allt populärare att bolagisera offentlig verksamhet, inte minst i kommunerna. Från att ha varit relativt sällsynta vid 1990-talets början finns i dag, enligt en färsk beräkning, knappt 1 700 kommunala bolag (Statskontoret 2012). Bolagiseringar av offentlig verksamhet verkar kunna öka riskerna för oegentligheter, bland annat för att de suddar ut gränsen mellan privat företagande och offentlig förvaltning. Existerande forskning ger vid handen att oegentligheter i kommunala bolag handlar om tre relaterade saker:

- Det är svårt att få insyn i bolagens verksamhet. I SOU 2011:43 undersöktes rätten att ta del av allmänna handlingar från kommunala bolag. Av de 205 tillfrågade svarade en tredjedel inte ens på utredarnas begäran. Hyltner och Velasco (2009) fann samma sak i en annan studie ett par år tidigare (jämför Lundin och Riberdahl 1999).
- Många företrädare för bolagen tycks ha bristande medvetenhet för de korruptionsrisker som finns kopplade till deras verksamhet. Statskontoret (2012) antydde att det finns en aningslöshet i de kommunala bolagen som i sig kan utgöra hinder mot att upptäcka och agera mot korruption. Det går teoretiskt att argumentera för att det just är i miljöer där skyddet mot korruption vilar på en förbehållslös tilltro till de

anställda och till kollegorna, som en naivitet och godtrogenhet utvecklas som i sin tur ökar risken för att korruption ska kunna frodas.

- Frågor har väckts om kvaliteten på ägarstyrningen och kontrollen av kommunala bolag. Exempelvis menar Thomasson (2009) att kommuner tenderar att sakna kunskap om vad det innebär att äga bolag, och typiskt saknas analyser och argument för varför en viss verksamhetstyp prompt ska bedrivas i bolagsform. I typfallet är dessutom ordentliga utvärderingar och uppföljningar av bolagens verksamhet frånvarande. Slutligen, menar Thomasson, finns frågetecken rörande styrelsearbetet i de kommunala bolagen: på vilka meriter utses ledamöterna? Hur ser deras kunskaper om de relevanta lagarna och om styrelsearbete ut? Liknande kritiska reflektioner kring styrelsearbetet i offentliga bolag återkommer i en färsk bok av Andersson med flera (2012).

Sammanfattningsvis: det finns teoretiska skäl att tro att den ökade bolagiseringen av vissa kommunala verksamheter har skapat en ny riskzon för korruption.

Snabba och omfattande organisationsreformer: hänger övervakning och utvärdering med?

För det andra: Bolagiseringar och det ökade användandet av privata utförare i offentligt finansierad verksamhet har medfört att stora mängder skattemedel förflyttats från det offentliga till kommunala bolag och det privata näringslivet.⁵¹ Detta är förstas inget korruptionsproblem i sig, men verktygen för granskning, kontroll och utvärdering har inte anpassats till de nya organisationsformerna (Andersson 2002; jämför Jain 2001). Samtidigt har

⁵¹ Stundom används det svårdefinierade begreppet *new public management* (NPM) för att beskriva de organisationsförändringar som ägt rum i offentlig sektor sedan åtminstone 1980-talets mitt. Montin (1997: 262) beskriver principerna för NPM som ”tydligt, handlingskraftigt och professionellt ledarskap, explicita kriterier för produktivitet och effektivitet, resultatkontroll, disaggregering av enheter inom den offentliga sektorn, konkurrens inom offentlig verksamhet, privatisering och efterlikning av näringslivets managementideal samt disciplinering och sparsamhet med offentliga resurser”. I vissa kretsar har begreppet närmast kommit att användas som ett skällsord, men det går inte generellt att säga att NPM är förknippat med korruptionsproblem. Till exempel visar Loxbo (2010) att formaliserad uppmärksamhet kring korruption är mer utvecklad i svenska kommuner som tidigt införde NPM-reformer. Se även Dahlström och Lapuentes (2011) analys av prestationsbaserade löner.

reformhastigheten bidragit till att oklarheter och okunskap uppstått angående vad det egentligen är för regler och normer som ska gälla i det offentliga (Andersson och Erlingsson 2012; Castillo 2009).

Ett inte helt olikt argument återfinns hos Papakostas (2009). Han talar om vikten av att hålla de huvudsakliga sfärerna i det offentliga livet separerade från varandra: (1) staten (förvaltningen/byråkratin), (2) ekonomin/marknaden och (3) politiken/intresse representationen. För att undvika oegentligheter och riskfyllda relationer bör rollerna i samhällslivet hållas åtskilda: de som arbetar i staten har det som sin huvudsyssla, de som arbetar inom ekonomin har det som sin huvudsyssla och rollerna får inte blandas samman. Under en hundraårsperiod, menar han, var denna differentiering närmast optimal i Sverige: vi hade tre sinsemellan avskärmade sfärer med relativt tydliga åtskillnader mellan staten, näringslivet och intresseargumentationen. Papakostas driver argumentet att sfärerna allt mer börjar vävas samman på ett sätt som inte är uppbyggligt för en genomskinlig och icke-korrupt statsapparat: statliga verk omvandlas till statsägda bolag och verkar i marknadsekonomin, modeller för styrning och beslutsfattande har importerats från näringslivet till offentlig sektor. I allt högre grad, menar han, är det svårt att se om det är statens regelprinciper som gäller, eller om det är marknadens utbytesprinciper som gör det. Han slår fast att: ”Vad vi känner till från den historiska erfarenheten är att när dessa två logiker flätas samman kan resultatet leda till mygel och korruption”. Papakostas menar följaktligen att det är mycket sannolikt att det just är här vi återfinner viktiga delorsaker till den senare tidens våg av avslöjade korruptionsskandaler.

Det finns ytterligare en vinkling på frågan om hur de senaste årtiondenas organisationsförändringar skulle kunna inverka på korruptionen i Sverige. SOM-undersökningarna har berört frågan om *acceptans* för korruption. Här är det tydligt att svenskar i allmänhet inte accepterar korruption (Bauhr och Färdigh 2012). Men, i sammanhanget är det värt att uppmärksamma ett intressant resultat i dessa undersökningar: det finns en större acceptans för att en privatpraktiserande läkare låter någon vän eller släkting gå före vårdköen jämfört med om en offentliganställd läkare skulle göra något motsvarande. Sett i ljuset av allt större andel av välfärdstjänsterna utförs i privat regi (till exempel *Den offentliga marknaden* 2012), är det synnerligen värt att fundera över vad det

kan innebära för korruptionen i framtiden om medborgarna överlag bedömer beteenden hos privata utförare med en annan måttstock än hos de offentliga.

Minskad villighet att agera ”whistle blowers” – sämre skydd mot korruption?

För det tredje: De svenska tjänstemännens kombination av yttrande-, informations- och meddelarfrihet, samt deras meddelarskydd, har sannolikt motverkat korruptionens utbredning i landet (Premfors med flera 2003; jämför Lundquist 1998; 2012). En tystnad sägs emellertid ha spridit sig i offentlig sektor på senare tid, vilket har inneburit att det blivit mindre vanligt att tjänstemän vågar kritisera sina överordnade, det vill säga att benägenheten att agera *whistle blower* avtagit. Det påstås ha blivit vanligare att överordnade försöker hindra sina anställda att utnyttja sin grundlagsenliga yttrande- och meddelarfrihet (Lundquist 1998, 2012). Resultat från ett par enkätundersökningar ger stöd för att *whistle blower*-funktionen inte fungerar särskilt väl i Sverige i dag. En undersökning som tidningen *Kollega* lät göra i september 2009 visade att enbart 23 procent av de tillfrågade uppgav att de skulle kunna tänka sig att bli en *whistle blower* om han eller hon upptäckte missförhållanden på arbetsplatsen. Det är en anmärkningsvärt låg siffra i ljuset av att 64 procent av de tillfrågade i samma undersökning ansåg att sådana visslare verkligen behövs och är viktiga (Kollega 2009). Den oroande bild som tidningen *Kollegas* undersökning tecknar stärker resultaten från äldre studier, där bland andra SKTF (1999) uppmärksammade att var fjärde kommunanställd sade sig ha verklig erfarenhet av att bestraffas när de framförde kritik på arbetsplatsen.

Det finns ytterligare bekymmersam aspekt av *whistle blower*-problematiken som bör uppmärksammas: som bekant utförs allt mer av de skattefinansierade välfärdstjänsterna av privata företag (exempelvis vård- och skolföretag). Emellertid har inte anställda i privata företag samma meddelarskydd som offentliganställda. De riskerar helt enkelt i mycket större utsträckning att få sparken om de visar civilkurage och avslöjar oegentligheter eller andra missförhållanden. Dessutom innebär de fall där underleverantörer och bemanningsföretag används att avslöjanden kan leda till kontrakt inte förnyas. Trenden mot att allt mer av de skattefinansierade

verksamheterna utförs privat, där sannolikheten att en *whistle blower* avslöjar oegentligheter i samband med till exempel myndighetsutövning alltså är mindre, torde alltså öka korruptionsriskerna. Problembilden har uppmärksammats av regeringen, vilket gett upphov till att två skilda utredningar har tillsatts. Den första avser meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Dir. 2012:76). Av direktivet framgår att utgångspunkten är att de ska ha samma meddelarskydd som offentligt anställda. Den andra utredningen syftar till att kartlägga rättsläget och se över om skyddet för arbetstagare som slår larm om missförhållanden, oegentligheter eller brott bör stärkas (Dir. 2013:16). Utredningarna ska redovisas den 30 september 2013 respektive 22 maj 2014.

Hur är det ställt med de traditionella granskande institutionerna, framför allt de lokala medierna och kommunrevisionen? Om dessa fungerar väl, skulle de ovan nämnda förändringarna inte med nödvändighet behöva vara alltför problematiska. Emellertid kan man fundera över hur väl den journalistiska granskningen fungerar, där mycket kritik har riktats mot framför allt hur väl granskningen på kommunal nivå fungerar (Hanberger 2010; Citron 2010; jämför Nord och Nygren 2007). Dessutom har den formella institution som är satt att granska kommunala politiker och tjänstemän, kommunrevisionen, beskrivits som förhållandevis tandlös när det gäller att upptäcka och motverka maktmissbruk (Lundin 2010; jämför Ahlenius 2003). Den bilden bekräftas även av våra egna studier av lokala kommunala eliter. År 2008 var det 56 procent som instämde helt i påståendet att den kommunala revisionen är ett viktigt verktyg för att stävja/avslöja maktmissbruk och korruption, och i 2011 års undersökningsomgång hade den andelen sjunkit till 43 procent.

Sammantaget ger detta vid handen att det åtminstone finns rimliga *teoretiska* skäl till att tro att frestelsestrukturen blivit mer gynnsam för maktmissbrukare, då det har blivit mer lukrativt att ägna sig åt maktmissbruk, det finns många tillfällen att tillskansa sig fördelar via maktmissbruk, samtidigt som övervakningsmekanismerna har dokumenterade brister och i vissa avseenden till och med har försämrats. Dessutom hävdar många att normsystemen för det privata näringslivet å den ena sidan och för det offentliga å den andra, kommit att lösas upp (till exempel Lundquist 1998; Andersson 2002). Det gör det sannolikt att det för många tjänste-

män är oklart vad det är för regelverk som gäller i det offentliga idag.

4.4 Har korruptionen ökat? Ett medborgar- och elitperspektiv

Det bör upprepas: argumentationen i föregående avsnitt är huvudsakligen teoretisk. Att empiriskt undersöka huruvida en ändrad frestelsestruktur verkligen har påverkat korruptionens omfattning är besvärligt. Det är – som har påpekats tidigare – inte lätt att mäta korruption, bland annat för att alla som är inblandade är starkt intresserade av att oegentligheterna inte avslöjas. Dessutom finns oftast inte någon enskild drabbad. Kostnaden för korruptionen bärs kollektivt av den anonyma storheten ”skattebetalarna”, exempelvis genom att den billigaste leverantören inte vinner en upphandling. Detta gör att det finns anledning att anta att mörkertalet är stort.

Ett sätt att metodologiskt angripa frågan, är att undersöka de korruptionsbrott som har anmälts. På uppdrag av Statskontoret har Brå gjort precis det: de har tittat på ärenden som har handlagts av Riksenheten mot korruption vid Åklagarmyndigheten sedan år 2003 och framåt. De har studerat fall som har gällt misstänkt korruption i kommuner och landsting samt i kommun- och landstingsägda bolag (Statskontoret 2012). Totalt sett rör det sig om 130 misstänkta fall där 235 personer har pekats ut. Av dessa 235 har sedan 43 åtalats och av dem dömdes 23 personer. Av undersökningen framgår att anmälningarna har legat på en konstant nivå under hela den undersökta perioden. Sett till anmälda brott finns inget som tyder på att korruptionen har ökat under den gångna tioårsperioden.

Kunskapen om hur det såg ut före 2003 är ytterst sparsam. Då den ändrade frestelsestrukturen som vi har beskrivit i 4.3 till stor del skedde tidigare innebär det att vi har svårt att avgöra om den har haft några faktiska effekter. Dessutom finns det en del som talar för att de anmälda korruptionsbrotten är blott en bråkdel av det faktiska antalet (Korsell 2005; Cars i *Aftonbladet* 1998-10-17). På liknande sätt som Korsell (2005) argumenterar: eventuella fluktuationer över tid i anmälda korruptionsbrott (alternativt bristen på fluktuationer) bör sålunda inte automatiskt och okritiskt tas till intäkt för att korruptionsnivåerna har ändrats (eller inte).

Ett ökat antal avslöjade fall, eller ett minskat antal, skulle lika gärna kunna hänga samman med förändrade utredningsresurser, eller hur polis och åklagare väljer att prioritera frågan under en viss period.

Det är alltså bland annat på grund av materialets svårsmätbarhet, samt för att det historiska forskningsintresset för frågorna har varit sparsamt, som argumentationen i detta kapitel vilar på en teoretisk, snarare än empirisk grund. Emellertid ska vi nu komplettera dessa teoretiska argumentationslinjer med olika typer av opinionsdata som ur olika aspekter belyser förändringar över tid när det gäller korruptionsuppfattningar.

En av få frågor där vi kan jämföra utvecklingen över något längre tid kommer från den internationella undersökningen ISSP (se kapitel 3 för mer ingående beskrivning). I undersökningsomgångarna 1996 och 2006 fick respondenterna ta ställning till påståendet att ”[m]an kan lita på att de flesta högre offentliga tjänstemän gör vad som är bäst för landet”. Svartalternativen var instämmer starkt, instämmer, varken instämmer eller tar avstånd, tar avstånd samt tar starkt avstånd. Som nämndes i kapitel 3 är det en fråga som ligger utanför vad som traditionellt anses falla in under begreppet korruption, men som ändå har klar släktskap med det korruptionsbegrepp vi själva sluter upp bakom i kapitel 2, nämligen att beslut och beteenden som faller utanför normen om saklighet och opartiskhet ska betraktas som särskilda fall av korruption.⁵² År 1996 var det 56 procent av svenskarna som i någon mån inte höll med om påståendet om att tjänstemän gör vad som är bäst för landet. I 2006 års undersökning hade den andelen minskat till 46 procent. Detta skulle kunna tas som intäkt för att medborgarna har fått en mer positiv syn på offentliga tjänstemäns agerande, åtminstone förstått som att de gör vad som är bäst för landet.

Det finns dock andra undersökningar som ger en mer nedslående bild av utvecklingen. *Survey* är återkommande, svensk opinionsundersökning som riktas till allmänheten (se kapitel 3 för en närmare beskrivning). I undersökningsomgången 2009 ställdes en fråga till respondenterna om huruvida de tror att problemen med korruption och maktmissbruk på kommunal nivå har förändrats under den senaste femtonårsperioden. En majoritet, eller nästan 57 procent, av de tillfrågade menade att korruptionen bland politiker och tjänstemän hade *ökat* under de senaste 15 åren.

⁵² Som nämndes i kapitel 3 är det även så att frågan samvarierar med mer traditionella frågor kring korruption.

Knappt 30 procent ansåg att det inte har skett någon förändring, medan bara knappt 14 procent menade att situationen har förändrats till det bättre. Frågan ställdes även 2012 års undersökningsomgång. Resultatet var mycket likartat: 60 procent ansåg att korruptionen har ökat, 29 procent att den är oförändrade och 11 procent att den har minskat de senaste 15 åren. Skillnaderna i förhållande till 2009 är små, men om något har synen på korruptionens utveckling blivit något mörkare.

Även i Eurobarometern 2011 finns en fråga om respondenterna trodde att det skett någon förändring i korruptionsnivåer över tid. Respondenterna ombads här dock endast ta ställning till förändring under de senaste tre åren. Ungefär hälften av de svenska svars-personerna av uppfattningen att den har varit på ungefär samma nivå och en tredjedel ansåg att den har ökat. Det fanns även en liten andel som ansåg att korruptionen har minskat i omfattning. Även i det korta perspektivet är alltså medborgarnas syn på korruptionens utveckling inte rakt igenom positiv – betydligt fler tror att den ökat snarare än minskat, även om de flesta vid svarstillfället inte trodde att det förändrats någonting under de gångna tre åren.

Vi har hittills i det här avsnittet berört frågor där respondenter fått ta ställning till om korruptionen har ökat eller minskat under en given tidsperiod. Ett annat sätt att studera förändringar över tid är att jämföra svaren på frågor som har upprepats vid olika mättidpunkter. I Survey 2009 och 2012 ställdes även frågan ”Det är vanligt att kommunpolitiker och kommuntjänstemän missbrukar sin makt- och förtroendeställning, och tillskansar sig eller sina närmsta fördelar på kommunens bekostnad”. I tabell 4.2 redovisas hur svaren fördelade sig vid de två undersökningsomgångarna. Som framgår av tabellen är förändringarna mellan de två mättidpunkterna mycket små. Vid båda tillfällena är det knappt hälften som instämmer helt eller till stor del. Det ger oss inte något stöd för att uppfattningarna har förändrats under de senaste åren. Detta trots att den omtalade Göteborgsskandalen rullades upp mellan dessa mättillfällen (se kapitel 3).

Tabell 4.2 Uppfattning om det är vanligt att kommunpolitiker och kommuntjänstemän betar sig korrupt, 2009 och 2012.

Procent

	2009	2012
Instämmer helt	19	19
Instämmer till stor del	29	30
Instämmer delvis	41	39
Instämmer inte alls	11	12
Total	100	100

Kommentar: Frågan som ställdes var "Det är vanligt att kommunpolitiker och kommuntjänstemän missbrukar sin makt och förtroendeställning, och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad?" Källa: Survey 2009 och 2012.

I Survey 2009 och 2012 ställdes även en fråga om hur vanligt man tror att korruption (mutor, vänskapskorruption och svågerpolitik) är inom olika områden. Bland annat ställdes den frågan kring kommuner. Som framgår av tabell 4.3 var såväl 2009 som 2012 andelen som uppgav att det var mycket vanligt eller ganska vanligt inom kommuner 61 procent. Det är anmärkningsvärt stora andelar som tror att det är vanligt med korruption inom kommuner, men vi kan inte konstatera någon förändring över den förvisso korta tidsperioden.⁵³

⁵³ Motsvarande frågor ställdes även om företag, fackföreningar, landsting, Migrationsverket, Polisen och EU. Andelarna som ansåg att det var mycket vanligt eller ganska vanligt med korruption inom dessa områden var för år 2012 (2009): företag 72 (74), fackföreningar 48 (55), landsting 52 (54), Migrationsverket 38 (44), Polisen 38 (41) och EU 62 (62) procent. Inom de flesta områden har alltså andelarna sjunkit, om än lite. Vidare är det bara när det gäller EU och företag som misstankarna om korruption är större än de som riktas mot kommunerna.

Tabell 4.3 Uppfattning om hur vanligt det är med korruption (mutor, vänskapskorruption och svågerpolitik) i kommuner, 2009 och 2012.

Procent

	2009	2012
Mycket vanligt	20	19
Ganska vanligt	41	42
Varken vanligt eller ovanligt	28	27
Ganska ovanligt	8	10
Mycket ovanligt	2	2
Total	100	100

Kommentar: Frågan som ställdes var "Allmänt sett, hur vanligt tror du det är med korruption som mutor, vänskapskorruption, svågerpolitik och liknande i följande typer av institutioner och organisationer?". I diagrammet redovisas andelarna som avser kommuner. Källa: Survey 2009 och 2012.

De tillgängliga, om än knapphändiga data som här har återgivits, ger oss i vart fall inga omedelbara skäl till att förkasta tesen att korruption är ett samhällsproblem som kan ha ökat i och med de senaste årtiondenas organisationsförändringar. Åtminstone om vi ser till en lite längre tidsperiod verkar medborgarnas uppfattning vara att så faktiskt är fallet. Att svenska medborgare inte bara tror att korruptionen har ökat, utan även tror att den kommer att öka än mer framöver, framgår av opinionsundersökningen *Global Corruption Barometer* (se Erlingsson och Linde 2011).

Tabell 4.4 Tror du att korruptionen under de kommande tre åren kommer att

Procent

	2003	2007
Öka	40	59
Stanna på samma nivå	36	33
Minska	11	8

Kommentar: För 2003 var andelen respondenter som svarat "vet ej" eller inte besvarat frågan 13 procent. I rapporten från 2007 redovisas inte dessa andelar. Källa: Transparency International Global Corruption Barometer (2003; 2007).

Som framgår av tabellen tror en merpart av respondenterna att korruptionen i Sverige kommer att öka i framtiden såväl 2003 och 2007. Andelen som tror på en ökning har dessutom ökat tämligen rejält, från 40 procent 2003 till hela 59 procent 2007, och andelen

optimister (som tror på en minskning) har sjunkit med tre procentenheter. Båda mätpunkterna skedde alltså *före* den omfattande uppmärksamhet frågan fick i och med Göteborgsaffären 2010. Den allmänna bild som träder fram här är sålunda att svenska medborgare i allmänhet upplever att korruption är något som ökat under de senaste 15 åren, och de tror också att ökningen kommer att fortsätta under den närmaste framtiden. Även om man kan ifrågasätta allmänhetens förmåga att spekulera kring korruptionens utveckling, så visar resultaten att det inte finns någon utbredd tilltro till en förbättring av en situation som man upplever som problematisk, snarare tvärtom.

Det finns ytterligare en källa att konsultera om man vill skapa sig en uppfattning om förändringstendenser. Vi själva lät genomföra en elitenkät, riktad till centralt placerade tjänstemän och politiker i kommunerna år 2008, en studie som vi i samarbete med Statskontoret upprepade 2011 (se kapitel 3 för mer information om undersökningen och en del ytterligare resultat). I enkäten har vi ställt flera frågor där vi kan jämföra svaren mellan mätpunkterna och därigenom få en uppfattning om de lokala eliternas korruptionsuppfattningar har förändrats mellan dessa två tidpunkter.

Då enkätstudien upprepades 2011 var det generella resultatet att andelarna som upplevt korruption eller trodde att korruption förekommer inom olika områden *ökade* jämfört med vad vi fann 2008. Det gäller exempelvis den egna erfarenheten. Andelen som uppgav att de i egenskap av förtroendevald eller i tjänsten *aldrig* fått otillbörliga erbjudanden minskade från 95 procent 2008 till 92 procent 2011.⁵⁴ Även andelen som angav att det har skett oftare än ”mycket sällan” har ökat, men uppgår trots detta endast till mindre än en procent.

⁵⁴ I den enkätundersökning som genomfördes 2011 utökades populationen något genom att även upphandlingschefer och kommunjurister togs med. I jämförelserna som redovisas här har vi endast tagit med de poster som även ingick i 2008 års undersökning (se kapitel 3). Detta har dock mindre betydelse för de resultat som redovisas.

Tabell 4.5 Erfarenhet av att ha blivit erbjuden pengar eller annan förmån 2008 och 2011.

Procent

	2008	2011
Aldrig	95,2	92,4
Mycket sällan	4,3	6,9
Ganska sällan	0,3	0,6
Ganska ofta	0,2	0,1
Mycket ofta	0,0	0,0
Total	100	100

Kommentar: Frågan som ställdes var "Hur ofta blir du i egenskap av förtroendevald eller i tjänsten, erbjuden pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit ersättningen?" Källa: Tillit och korruption i lokalpolitiken 2008 och 2011.

Även när det gäller uppfattningar om att andra politiker och tjänstemän i den egna kommunen blir erbjudna pengar eller andra förmåner har de förändrats. Som framgår av tabell 4.6 har andelen som svarar att det "aldrig" händer sjunkit, från drygt en tredjedel av de svarande ned till cirka var fjärde. Det är dock fortfarande förhållandevis få som tror att det är vanligt förekommande: 2008 uppgav 7 procent att de trodde att det skedde ganska sällan eller oftare och 2011 hade den andelen visserligen stigit men endast till 11 procent.

Tabell 4.6 Uppfattning om hur ofta blir andra politiker och tjänstemän i den egna kommunen blir erbjudna pengar eller annan förmån, 2008 och 2011.

Procent

	2008	2011
Aldrig	35,5	26,1
Mycket sällan	57,8	63,2
Ganska sällan	6,0	9,3
Ganska ofta	0,6	1,3
Mycket ofta	0,1	0,1
Total	100	100

Kommentar: Frågan som ställdes var "Hur ofta tror du att andra politiker och tjänstemän i din kommun blir erbjudna pengar eller annan förmån, för att de ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit sådan ersättning?" Källa: Tillit och korruption i lokalpolitiken 2008 och 2011.

I undersökningsomgången 2008 fanns även en fråga om respondenterna uppfattat att problemen med maktmissbruk ökat eller minskat under deras tid. Det var då 62 procent som var av uppfattningen att de var ungefär desamma, medan 31 procent ansåg att de hade minskat. Endast 7 procent ansåg att korruptionsproblemen hade ökat. Som frågan är formulerad, och då olika personer tillbringat olika lång tid i politiken eller i sin roll som tjänsteman blir referenstidpunkten olika för olika personer. Samtidigt ger svaren ändå en bild av att situationen på det hela taget blivit bättre. Det säger naturligtvis inget om nivån på problemen, utan endast att det mycket väl kan ha varit värre förr. Samtidigt har vi ovan kunnat konstatera att när vi jämför resultaten 2008 och 2011 så är det större andelar som har egna erfarenheter av otillbörliga erbjudanden och även som tror att andra i den egna kommunen får sådana erbjudanden. Det är även värt att notera att bilden av att det var bättre förr *inte* är i samklang medborgarnas uppfattningar. De anser snarare att situationen har förvärrats.

I 2008 års enkät fanns även en liknande fråga som gällde förändringar vad gäller utpressning riktad mot politiker och tjänstemän. Där var det 75 procent som var av uppfattningen att situationen var ungefär samma som när de inledde sina karriärer. Resterande 25 procent fördelades ganska jämnt mellan de som ansåg att utpressningsproblemen hade ökat och de som ansåg att de hade minskat.⁵⁵

4.5 Sammanfattning: Kan man veta något om korruptionen utveckling?

Grundidén med det här kapitlet har varit att sammanfatta och uppdatera den existerande kunskapen om hur korruptionsproblemen i Sverige kan antas ha förändrats över tid. Det tycks ställt bortom tvivel att Sverige fram till åtminstone 1800-talets mitt plågades av korruption. Emellertid talar mycket för att de värsta avarterna av rättsröta var raderade vid 1800-talets slut. Som följd av *omfattande* och *snabba* reformer mellan 1840–1880, kom den svenska politiska kulturen att anta en allt mer weberiansk karaktäristik: de gjorde att statsförvaltningen kom att präglas av förutsägbarhet, universalism, saklighet och opartiskhet. Detta

⁵⁵ Dessa två frågor kring förändringar över tid finns tyvärr inte med i 2011 års undersökning så vi har inga uppdaterade siffror att tillgå.

gjorde också, enligt Rothstein (2010), att medborgarnas attityder påverkades: när medborgarna i gemen nu kunde lita på makt-havarna, kunde man också börja lita på varandra i olika former av utbyten. Det är här Rothstein finner förklaringarna till att den svenska korruptionen i princip raderades och till att den sociala tilliten mellan medborgarna växte sig allt starkare under slutet av 1800-talet.

Analysen och slutsatserna i Wångmar (2013) kompletterar Rothsteins tes, men gör ett viktigt tillägg. Wångmar accepterar i grunden tanken att korruptionen huvudsakligen var borta i början av 1900-talet, dock främst på central nivå, i statsförvaltningen. Wångmar presenterar emellertid teoretiska skäl att tro att korruption på lokal nivå sannolikt levde kvar en bit in på 1950-talet, och detta illustreras även med empiriska nedslag (såväl i form av motioner från oroliga riksdagsmän från höger och vänster under 1920- och 1930-talen, som med konkreta exempel på bedrägeri och förskingringar under denna tidsperiod). Wångmar hävdar att lejonparten av oegentligheterna på lokal nivå successivt upphörde som följd av de omfattande kommunsammanläggningarna: revisionen stramades upp, och vi fick fler tjänstemän med mer professionaliserade förvaltningar också i kommunerna. Wångmars beskrivning får stöd i Papakostas (2009), som menar att dessa reformer innebar att de tre sfärerna byråkrati/förvaltning, ekonomi/marknad och politik/intresserepresentation, separerades på ett sätt som försvårade för korruption.

Det finns emellertid en del som tyder på att de senaste trettio årens organisationsförändringar inneburit att gränserna mellan de tre sfärerna åter blivit mindre tydliga. Bland annat har Andersson och Erlingsson (2012) presenterat en rad argument för att frestelsestrukturen för den som vill bete sig korrupt har blivit mer gynnsam: (1) Jämfört med för trettio år sedan finns det fler tillfällen att tillskansa sig resurser från det offentliga, (2) De potentiella vinsterna förenade med regelbrott har ökat, (3) Som en effekt av de nya organisationsformerna är gransknings-, övervaknings- och utvärderingsmekanismerna nu sämre anpassade till verksamheten, och (4) de nya regelsystemen tycks upplevas som luddiga eller är i värsta fall okända för de inblandade. Papakostas (2009) presenterar ett argument som har klar släktskap med detta, även om han aldrig explicit resonerar i termer av incitament-strukturer.

Dessa huvudsakligen teoretiska argumentationslinjer har vi kompletterat med enkätdata för att undersöka hur medborgarna och de lokala eliterna uppfattar problemet. Trots att antalet anmälda korruptionsbrott inte förändrats den gångna tioårsperioden, finner vi att en majoritet av *medborgarna* anser att det dels är ett problem som har ökat under de senaste årtiondena, dels att det är ett problem som kommer att öka i framtiden. Som vi argumenterade för redan i kapitel 3 är detta problematiskt *även om* det skulle visa sig att medborgarnas uppfattningar inte korreponderar med faktiska korruptionsnivåer: Om det finns en utbredd misstro mot att offentligt beslutsfattande sker rättssäkert, har detta skadliga effekter på tilltron till demokratin. Slutligen: när vi analyserar på hur de lokala eliterna beskrev läget 2008 jämfört med hur de upplevde situationen 2011 ser vi förändringar. Det finns en svag tendens till att andelarna centralt placerade politiker och tjänstemän som upplever otillbörliga erbjudanden och allmänt ser korruptionsproblem, är större 2011 än vad de var 2008.

5 Korruptionsproblem i Sveriges kommuner: vilka faktorer spelar roll?

Bortsett från definitionsdiskussionen i kapitel 2, har vi hittills i rapporten haft en deskriptiv ansats och försökt säga något om vad vi vet om förekomsten av korruption i Sverige, samt hur korruptionsproblemen har utvecklats över tid. I det här kapitlet kommer vi att skifta fokus, och studera tänkbara förklaringar till förekomst (och frånvaro) av korruption i Sverige. Vi introducerar ett kvantitativt mått på graden av korruptionsproblem i svenska kommuner och genomför en kvantitativ analys med hjälp av detta index. Vårt syfte är att söka systematiska variationer och därmed möjligen bekräfta eller förkasta ett antal populära teorier som återfinns i litteraturen om vilka faktorer som samvarierar med korruptionsproblem.

5.1 Vad motverkar korruption? Teoretiska perspektiv

Forskningen rymmer många olika perspektiv på korruption inom offentlig sektor. Därmed finns det också flera olika teorier om vad som orsakar korruption och om hur korruption kan motverkas. En omfattande litteratur undersöker skillnader i graden av korruption mellan världens länder. En del av de faktorer som lyfts fram som viktiga i den länderjämförande litteraturen är relevanta även som förklaringar av variationer även inom ett land. Andra faktorer är det inte. Genom att försöka hitta gemensamma mönster mellan kommuner inom ett och samma land kan vi således hålla en rad potentiellt förklarande faktorer konstanta. Precis som Bäck (2003) argumenterar, är detta en metodologisk finess såtillvida att dessa konstanthållna faktorer kan uteslutas som förklaringar till variation

mellan kommuner (se också Bäck 2008). Det är sålunda en metodologiskt klok idé att leta förklaringar till förekomst eller frånvaro av korruption just på den svenska lokala nivån.

Vilka faktorer kan vi då utesluta? En vanlig faktor för att förklara korruption är samhällens utvecklingsnivåer. Tesen är att ju lägre grad av modernisering, desto högre grad av korruption. Grad av modernisering är dock ingen god kandidat till att förklara variationer i korruptionsnivåer inom ett av världens mest välutvecklade länder – riktigt så mycket varierar inte välståndsnivåerna mellan kommuner. Även förklaringar som hänvisar till vissa institutionella faktorer kan vi bortse från. Ett exempel här är den svenska offentlighetsprincipen, då denna (åtminstone *de jure*, i teorin) gäller i hela Sverige och således inte kan förklara skillnader på kommunnivå. En ytterligare faktor som nämns i den internationella länderjämförande litteraturen är graden av decentralisering inom landet (Shah 2006). Även denna faller bort när vi jämför svenska kommuner med varandra eftersom vi i Sverige tillämpar ett symmetriskt styrelseskick där den kommunala självstyrelsen (igen, *de jure*) gäller lika för alla kommuner. En annan faktor som framhålls som viktig i den länderjämförande forskningen är valsystemet. Persson och Tabellini (1999) menar exempelvis att majoritetsval (jämfört med proportionella val) ger ökad politisk konkurrens och därmed mindre möjligheter för de folkvalda att sko sig på medborgarnas bekostnad. Inte heller denna förklaring kan användas på subnationell nivå, då alla kommuner tillämpar samma valsysteem. Däremot kan graden av konkurrens mellan blocken spela roll även på kommunal nivå.

Ett empiriskt mönster är att länder med högre ekonomisk öppenhet gentemot omvärlden tenderar att ha lägre korruption. Sambandet kan naturligtvis vara dubbelriktat: kanske är länder med lägre korruption mer benägna att vara frihandelsvänliga, men det tycks också vara så att ekonomisk öppenhet medför lägre korruption. Frihandel har en korruptionsdämpande effekt, medan handelshinder gör det mer lukrativt att genom mutor och oegentligheter kringgå reglerna (se Wei 2000a, b samt Bonaglia med flera 2001). För svenska kommuner är detta emellertid av begränsat intresse.

Detta om de förklaringar som vi, i princip, kan utesluta. Men vilka förklaringar som nämns i forskningen har då potential att förklara skillnader i korruptionsnivåer mellan svenska kommuner?

Nedan går vi igenom sex aspekter som brukar lyftas fram när sådana skillnader ska förklaras.⁵⁶

Kommunens storlek

I grund och botten kan korruptionsbekämpning analyseras som ett så kallat "collective action"-problem (på svenska: "det kollektiva handlandets problem", se exempelvis Rothstein 2003). Det kännetecknas av att alla kommuninvånare skulle vinna på att ha en icke-korrupt kommunal förvaltning och ledning, samtidigt som både enskilda politiker och tjänstemän frestas att gynna sig själva på kommuninvånarnas bekostnad. En rad olika mekanismer bidrar till axiomet att ju fler personer som är inblandade i ett "collective action"-problem, desto svårare är det att lösa. Ju fler väljare som finns i en kommun, desto lägre blir kostnaden av klandervärda beslut för varje enskild väljare. Detta innebär att det blir lättare för den som begär oegentligheter att bortse från effekterna för de som drabbas, eftersom det helt enkelt saknas en tydlig grupp av drabbade, en mekanism som getts beteckningen "empati-problemet" av Rose (2011). Fler väljare innebär också att varje enskild väljares incitament att bevaka de styrande minskar, eftersom kostnaden för varje individ minskar ju fler individer som delar kostnaden. Större kommuner har också fler politiker, vilket gör det svårare för massmedia och andra att granska alla lika noggrant, och därmed lättare för enstaka beslutsfattare att komma undan med oetiska beslut utan att dessa upptäcks.⁵⁷ Det är med andra ord troligt att kommuner med större befolkning kommer att ha större problem med korruption.

Offentlig sektors storlek

I diskussionen om korruption bland politiker och offentligt anställda tjänstemän är en central fråga huruvida storleken på den offentliga sektorn i sig spelar roll. En vanlig utgångspunkt, i synnerhet bland nationalekonomer, är att den offentliga sektorns existens och omfattning en viktig orsak till korruptionsproblem. I

⁵⁶ Notera att dessa sex faktorer inte täcker alla tänkbara förklaringar till korruption. Bristen på detaljerade och tillförlitliga data hindrar oss från att utröna om skillnader i rekryteringsprocedurer och lönenivåer förklarar skillnader mellan svenska kommuner.

⁵⁷ Se vidare exempelvis Gneezy (2005) samt Kandel och Lazear (1992).

översiktsverket *Public Choice III* beskriver exempelvis Mueller (2003) korruption så här: “corruption is almost an inevitable consequence of the existence of government and the principal/agent problems that come with it”.

Persson med flera (2003: 958) motiverar en liknande mekanism när de skriver att i system med förhållandevis omfattande offentlig sektor har politiker goda möjligheter att missbruka sin makt på väljarnas bekostnad (“ample opportunity to abuse their political powers at the expense of voters”). Samma grundläggande antagande dyker upp i teoretiska modeller som vi återfinner hos bland andra Acemoglu och Verdier (2000) samt Alesina och Angeletos (2005). Tanken att den offentliga sektorns storlek förklarar graden av offentlig korruption är ingalunda ny. Den går åtminstone att spåra tillbaka till Myrdal (1968), som menade att offentliga tjänstemän mycket väl kan föredra att ha en hårt reglerad ekonomi eftersom detta ökar medborgarnas behov av att muta dem.

Detta aningen cyniska sätt att se på relationen mellan offentlig sektor och korruption är självfallet omstritt. Det är förvisso trivialt att konstatera att om det inte finns någon offentlig sektor alls, finns heller inga offentligt anställda som kan missbruka sitt ämbete. Det betyder emellertid inte nödvändigtvis att länder – eller kommuner – som har en större offentlig sektor därmed har mer korruptionsproblem. En alternativ hypotes är att ju större den offentliga sektorn är, desto mer angelägna är väljarna om att dess resurser förvaltas väl (Moore 2004; Persson och Rothstein 2011). En liten offentlig sektor skulle enligt detta synsätt kunna vara tämligen korrupt just för att den är relativt liten och väljarna därför inte känner av att merparten av deras pengar används fel – summorna är för små för att engagera sig och uppröras. En större offentlig sektor kommer därför att göra väljarna mer ansvarsutkrävande och granskande, vilket – enligt denna teori – skulle främja ett mer korrekt utövande av den offentliga makten.

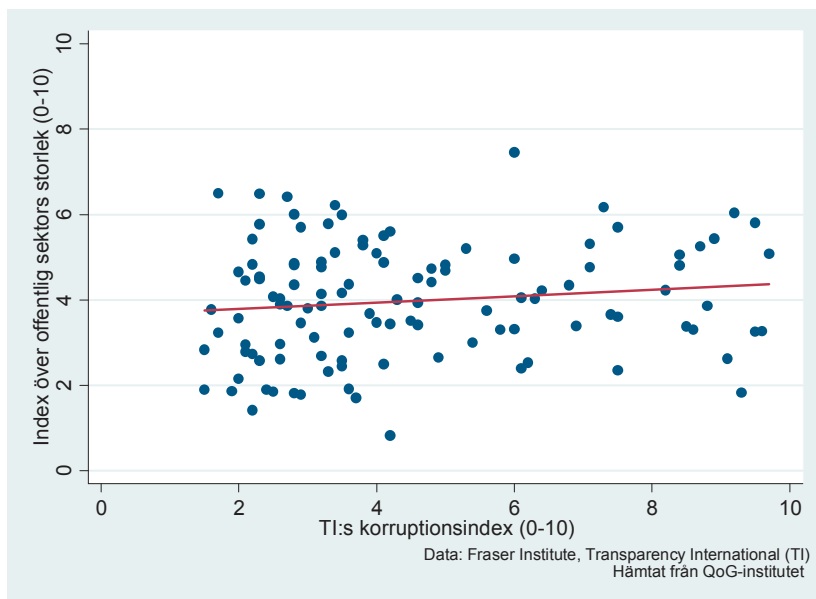
En tredje hypotes är slutligen att det inte föreligger något orsakssamband alls mellan offentlig sektors storlek och graden av korruptionsproblem, utan att det istället finns andra bakomliggande faktorer som samtidigt förklarar både nivån på offentlig sektors storlek och på korruptionsproblemen. Det visar sig exempelvis att de länder som valt – och klarat av att bygga upp och behålla – stora välfärdsstater, också är länder med historiskt hög tillit i befolkningen (Bjørnskov och Svendsen 2012; Bergh och

Bjørnskov 2011; Nannestad 2008). Det kan således tänkas att länder med hög tillit och låg korruption i större utsträckning valt att utveckla den offentliga sektorn, utan att det finns ett orsaks-samband åt någotdera hållet mellan de två senare storheterna.

När det gäller relationen mellan offentlig sektors storlek och graden av korruptionsproblem, kan vi således identifiera tre tänkbara hypoteser:

1. **Den korruperande makten:** större offentliga åtaganden ger större problem med offentlig korruption.
2. **Ansvarsutkrävande väljare:** större offentliga åtaganden gör att väljarna ställer högre krav, vilket i sin tur leder till minskade problem med offentlig korruption.
3. **Självselektion:** kommuner som av något historiskt skäl har mindre korruptionsproblem väljer i större utsträckning att ha större offentliga åtaganden.

Diagram 5.1 Punktdiagram över sambandet mellan Transparency Internationals Corruption Perception Index och index över offentlig sektors storlek, efter länder, år 2004.



Förklaring: På den vertikala axeln visas ett mått på statens storlek omgjort till en skala från 0 till 10 (där 10 betyder stor stat och 0 betyder liten). På den horisontella axeln visas landets värde enligt Transparency Internationals korruptionsmått, som går från 0 till 10 och där högre värden betyder mindre korruptionsproblem. Sambandet är svagt, men indikerar att länder med mindre korruptionsproblem i snitt har större offentlig sektor. Detta säger dock inget om i vilken riktning orsaks sambandet går.

Som framgår av diagram 5.1 är det empiriska sambandet på landsnivå att länder med större offentlig makt anses i regel vara mindre korrupta (både i samhället som helhet och i offentlig sektor), även om sambandet är mycket svagt. Strikt sett är detta emellertid inget bevis för någon av de tre hypoteserna om orsaks-sambandets riktning: korrelationen i diagrammet kan uppstå om större offentlig sektor ger mindre korruption, men den kan också uppstå om någon bakomliggande tredje faktor skapar både större offentlig sektor och lägre korruption. I det fallet är det också strikt sett tänkbart att större offentlig sektor inom ett lågkorrupt land som Sverige ökar korruptionsproblemen, även om detta ter sig osannolikt, givet den negativa korrelationen i figuren.

I Sverige ligger de kommunala utgifterna på ungefär 50 000 kronor per invånare och år, vilket är en hög nivå internationellt sett (även korrigerat för att Sverige är ett rikt land). Med en standardavvikelse på ungefär 7 000 kronor per invånare finns också en hel del variation mellan olika kommuner vad gäller kommunala utgifter. Det gör att det finns tillräcklig variation i data för att undersöka om det finns ett samband mellan utgifter och korruption. Den omstridda frågan om det eventuella sambandet mellan storlek på den offentliga sektorn och graden av korruptionsproblem är således både teoretiskt och empiriskt en fråga som lämpar sig väl att studera genom att systematiskt jämföra svenska kommuner med varandra.

Väljarnas utbildningsnivå

I en representativ demokrati är väljarnas roll i korruptionsbekämpningen central. Idealiskt sett ska väljare märka när oegentligheter förekommer, kunna knyta dessa till rätt person och parti samt koppla sin valhandling till dessa observationer så att de politiker som agerar klandervärt straffas. När detta fungerar väl, vet politiker redan i förväg att klandervärt beteende kommer att straffas av väljarna, vilket gör att problemen förhindras redan innan de hunnit uppstå. Som framhölls redan i kapitel 3: Sverige tycks, enligt flera undersökningar, ha vissa problem rörande de formella institutionernas förmåga att stävja och avslöja korruption. Detta gör väljarnas roll särskilt viktig, och flertalet korruptionsskandaler har just avslöjats av privatpersoner.

Men för att väljarna ska ha förmåga att ha en korruptionshämmande effekt krävs en hel del av väljarna. Det är troligt att en mer välutbildad väljarkår har större möjligheter att notera problemen, är mer benägna att läsa tidningar och följa nyheter och således har större möjligheter att identifiera ansvariga beslutsfattare och är mer benägna att straffa ansvariga i sin valhandling. I länderjämförande studier har också en mer välutbildad befolkning visats vara förknippad med lägre korruptionsproblem, även kontrollerat för andra tänkbara faktorer (Goel och Nelson 2011).

Mediebevakning

En annan viktig funktion i en representativ demokratin fylls av massmedia. Tidningar och andra media som granskar politiker och tjänstemän och skriver om eventuella problem, uppmärksammar därmed väljarna på vilka problem som finns, och underlättar ansvarsutkrävandet. I bästa fall fungerar även denna korruptionshämmande mekanism preventivt, så att politiker och tjänstemän anteciperar granskning och avstår därmed från klandervärda handlingar på grund av vetskapen om att dessa sannolikt skulle upptäckas av media och straffas av väljarna.

Mediebevakning nämns ofta som centralt i bekämpningen av korruption. Gentzkow med flera (2004: 26) kopplar exempelvis ihop minskad korruption i USA under perioden 1870 till 1920 med att pressen blev bättre på att förmedla relevant information, mindre politisk styrd och fick ökad spridning. I synnerhet betonas konkurrens mellan tidningar. Betydelsen av fri press framhålls även i Rothsteins (2012) analys av Sveriges väg från hög till låg korruption. Som nämndes både i kapitel 3 och 4 har det rests kritik mot de kommungranskande aktörerna i Sverige. Exempelvis konstaterade Nord och Nygren (2007) i en granskning av lokala mediers bevakning av valrörelsen 2006 att rapporteringen ofta snäll, okritisk och redovisande. Det är således ingalunda självklart att fler tidningsredaktioner automatiskt ger mer och bättre granskning och därmed mindre korruptionsproblem. Här finns också ett kausalitetsproblem eftersom det kan tänkas att granskandet förstärks där behovet av granskning är särskilt stort.

Politisk konkurrens

Som vi nämnde tidigare borde graden av politisk konkurrens spela roll för graden av korruptionsproblem. Tanken är att ett parti eller en koalition som vet att den är nära att förlora makten tvingas bete sig bättre ju större risken är att tappa makten (se exempelvis Persson och Tabellini 1999). Man kan också tänka sig att oppositionen är mer motiverad att granska makten och avslöja missförhållanden ju närmare den är att faktiskt vinna ett val. I litteraturen om fördelarna med politisk konkurrens finns även en variant av credot ”makt korrumpierar”: ju längre tid ett politiskt parti har suttit vid makten desto mer vänjer sig de vid att betrakta de offentliga medlen som sina egna och frestas sålunda till korrupta aktiviteter (exempelvis Andersson 2002; Stechina 2008).

Andelen kvinnliga politiker

Ett resultat i den internationella forskningen är att kvinnor är mindre benägna än män att delta i korruption, och att länder med större andel kvinnor i parlamentet är mindre korrupta (Anand med flera 2001). Sambandet är emellertid omdebatterat, och exempelvis Goetz (2007) menar bland annat att den länderjämförande forskningen felaktigt jämfört länder med olika grad av demokrati och modernisering. Även denna tes lämpar sig således väl för en analys på kommunal nivå inom Sverige: om korruptionsproblemen varierar med andelen kvinnor i kommunfullmäktige eller kommunstyrelse kan detta inte förklaras av skillnader i demokrati och modernisering.

Sex hypoteser

Mot bakgrund av genomgången av tidigare forskning ovan kan vi alltså formulera sex hypoteser om vad som skulle kunna förklara skillnader i korruptionsproblem mellan svenska kommuner.

- A. Storleken på den offentliga sektorn, där det finns tre olika hypoteser om sambandet. Som mått använder vi kommunens totala offentliga utgifter.

- B. Storleken på kommunen. Hypotesen är att befolkningsmässigt större kommuner är mer problematiska. Vi testar detta genom att inkludera folkmängden i analysen.
- C. Befolkningens utbildningsnivå, där hypotesen är att högre utbildning borde samvariera med mindre korruptionsproblem. Vi testar sambandet genom att inkludera andelen i befolkningen som har högskola eller universitetsutbildning.
- D. Graden av mediebevakning, där hypotesen är att mer mediebevakning samvarierar med mindre korruptionsproblem. För att testa hypotesen har vi samlat in data om antalet tidningsredaktioner i varje kommun.
- E. Graden av politisk konkurrens, där hypotesen är att ökad konkurrens är förknippad med mindre korruptionsproblem. Vi testar hypotesen dels med kommuner där det skilde mindre än fem procent mellan blocken i senaste valet (2006), dels med kommuner där samma parti innehaft posten kommunstyrelsens ordförande sedan 1999.
- F. Andelen kvinnor i politiken, där hypotesen är att kommuner med större kvinnoandel har mindre korruptionsproblem. Vi testar både andelen kvinnor i kommunfullmäktige och i kommunstyrelsen, båda mätta efter 2006 års val.

I nästa avsnitt beskriver vi hur vi mäter korruptionsproblem i svenska kommuner. Med hjälp av dessa mått skapar vi sedan ett index som vi använder för att testa hypoteserna ovan.

5.2 Ett korruptionsindex för Sveriges kommuner

För att skapa ett kvantitativt mått på korruptionsproblem i svenska kommuner använder vi oss av data från den enkätundersökning som beskrevs i avsnitt 3.4, i avsnittet om de lokala eliternas efarenheter och uppfattningar.

Vi har redan tidigare understrukt att det inte finns några oproblematiska sätt att mäta korruptionsproblem. Två metoder är vanligt förekommande i forskningen. Den första är användandet uppfattningar om hur korrupt exempelvis ett land är (*corruption perceptions*), som kan bygga på expert- eller medborgaruppfattningar. Den andra metoden är att använda data från polis och rättväsende, såsom antalet anmälningar eller fällande domar. Båda

dessa mått är problematiska (se bland annat kapitel 1, 3 och 4 för mer ingående diskussioner kring sådana problem).

Den enkät vi använt lider inte av dessa problem, men har istället andra brister. För det första är det den kommunala eliten som tillfrågats, snarare än så kallade närbyråkrater. Det kan tänkas förekomma problem på lägre organisatorisk nivå utan att de högst uppsatta politikerna och tjänstemännen vet om det. Dessutom är det mer sannolikt att närbyråkrater som sysslar med tillståndsgivning, inspektion och myndighetsutövning mot enskilda också har erfarenheter som det är mindre sannolikt att centralt placerade politiker och tjänstemän har, då dessa befinner sig längre från det operativa, dagliga beslutsfattandet. För det andra finns alltid en risk med enkätdata: de svarande kan ge osanna eller snedvridna svar, antingen medvetet eller omedvetet. En enkät som ställer frågan om den svarande missbrukar sitt ämbete på skattebetalarnas bekostnad kan knappast förväntas ge pålitlig information om hur människor faktiskt beter sig. De frågor vi ställt (se tabell 5.1) är emellertid utformade för att minimera dessa problem. Frågorna är formulerade så att den svarande inte har några uppenbara incitament att ljuga. Till exempel ställs en fråga om huruvida respondenterna själva har blivit erbjudna pengar eller annan förmån för att fatta ett beslut som gynnar den eller de som erbjudit ersättningen. Det är få som har sådana erfarenheter: i 2008 års undersökning var det fem procent, och i 2011 års undersökning hade andelen stigit till åtta procent. Dessa svar säger naturligtvis inget om huruvida något av dessa erbjudanden har accepterats, och det vore knappast informativt att fråga om detta, eftersom den svarande inte kan förväntas svara ärligt på frågan. Däremot finns inget uppenbart skäl att ljuga på frågan om man blivit erbjuden en sådan förmån eller inte. Svaren fungerar som ett mått på korruptionsproblem om vi accepterar att problemen är större när fler närmar sig politiker och tjänstemän med dylika erbjudanden, vilket ter sig rimligt.

Vidare har vi ställt ett par frågor kring korruptionsuppfattningar rörande den egna kommunen. Dessa frågor är av särskilt intresse av två skäl. För det första kan man anta att uppfattningar är av betydelse för det egna agerandet. Om man är av uppfattningen att korruption är vanligt förekommande i kommunen kan det möjligen tänkas bli lättare att själv falla för sådana frestelser om de dyker upp. För det andra är de personer som svarat på enkäten ledande politiker och tjänstemän, och de borde ha en någorlunda initierad uppfattning om hur vanligt det är med olika korrupta beteenden.

Det är troligt att dessa i många fall förr eller senare nås av information om korruptionsliknande beteenden i den egna kommunen.

Vårt korruptionsindex baseras på fyra frågor och två påståenden som ingår i enkäten. Formuleringarna framgår av tabell 5.1. En av frågorna avser egna erfarenheter av att blivit erbjuden mutor eller andra förmåner och de övriga tre frågorna avser uppfattningar av förekomst av korruption eller försök till otillbörlig påverkan i den egna kommunen. Det ena påståendet avser huruvida den offentliga upphandlingen i kommunen går till på ett opartiskt vis, vilket alltså – som vi argumenterat för i kapitel 2 – kan betraktas som en form av korruptionsproblem. Det andra påståendet gäller möjligheter att oupptäckt tillskansa sig orättmätiga förmåner. Att sådana möjligheter finns är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för korruption. Svaren kan således tolkas som en indikator på hur väl kontrollmekanismerna i kommunerna fungerar.

Tabell 5.1

<p>1. Hur ofta blir du i egenskap av förtroendevald eller i tjänsten, erbjuden pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit ersättningen?</p> <p>2. Hur ofta tror du att andra politiker och tjänstemän i din kommun blir erbjudna pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit ersättningen?</p> <p>3. Hur ofta tror du att andra politiker och tjänstemän i din kommun faktiskt mottagit den förmån de blivit erbjudna?</p> <p>4. Hur ofta har du varit utsatt för våld, hot om våld eller utpressning, där den som utsatt dig för detta krävt att du i ditt kommunala uppdrag ska agera på ett sätt som du annars inte hade gjort?</p> <p>Samtliga fyra frågor ovan har besvarats med på en svarsskala med fem steg: aldrig, mycket sällan, ganska sällan, ganska ofta och mycket ofta. De två påståenden som ingår i indexet lyder som följer:</p> <p>5. I min kommun fungerar den offentliga upphandlingen opartiskt.</p> <p>6. Om jag skulle vilja, vore det enkelt för mig att ordna förmåner till mig eller mina närmaste på kommunens bekostnad.</p> <p>Respondenternas svarsalternativ på fråga 5 och 6 var instämmer helt, instämmer till stor del, instämmer delvis och instämmer inte alls. Dessutom kunde de uppge att de inte hade någon uppfattning, vilket i så fall räknades som inget svar i den fortsatta analysen.</p>

Vi menar, på det hela taget, att de mått på korruptionsproblem som vi använder oss av har klara fördelar framför rena perceptionsmått och mått baserade på fällande domar. Icke desto mindre: givet de

begränsningar vi beskrivit, måste våra resultat tolkas med stor försiktighet.

Konstruktion av index

För att skapa ett kvantitativt mått på korruptionsproblem har vi vägt samman svaren på frågorna i tabell 5.1 ovan till ett index. Ett sådant index kan skapas på flera sätt, och en central metodfråga är om svaren på de olika frågorna kan antas vara olika mått på samma underliggande fenomen, nämligen korruptionsproblem i vid bemärkelse.

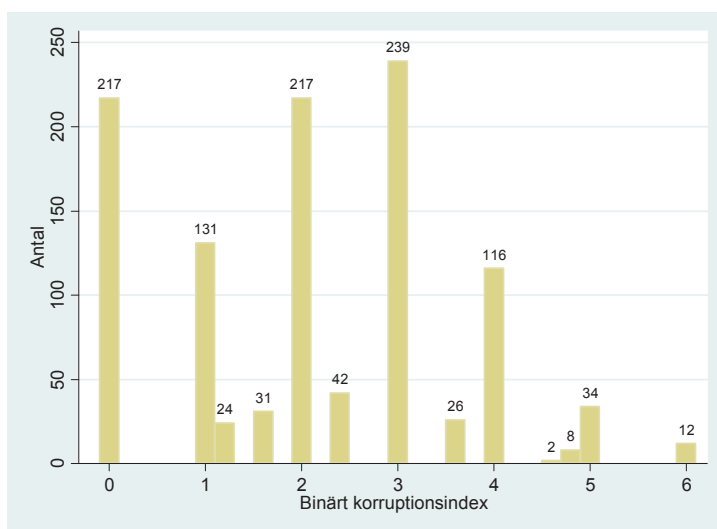
Ett sätt att hantera metodproblemet är att låta datastrukturen avgöra hur index ska vägas samman, vilket exempelvis kan göras med hjälp av så kallad principalkomponentanalys (se exempelvis OECD 2008). Ett annat sätt är att från början anta att svaren på de olika frågorna mäter samma underliggande variabel. Detta kan ske genom att skapa ett kategoriskt index som väger samman de sex frågorna och bevarar svarsalternativens varierande styrka: Om en svarsperson uppgett att det är ”mycket vanligt” att andra tar emot pengar eller motsvarande förmåner ger det ett högre värde på indexet än om de sagt att det är ”ganska vanligt”. Detta tillvägagångssätt bygger på ett antagande om att varje steg på skalan motsvarar ett lika långa steg på skalan för de underliggande korruptionsproblemen, vilket kan ifrågasättas. Vi har därför även beräknat ett så kallat dikotomiserat index där vi gjort varje svar till ett ”antingen eller”-svar. Det innebär att vi för de fyra frågorna kodat om dem så att de får värdet 1 om det förekommer och i annat fall värdet 0. På motsvarande sätt har vi gjort för påståendena: de har fått värdet 1 om respondenten instämmer helt, annars värdet 0.

Det visar sig emellertid att de tre olika metoderna för att konstruera ett index (principalkomponentanalys, kategoriskt index och dikotomiserat index) ger snarlika resultat. Det tycks alltså vara så att de olika enkätfrågorna och påståendena indikerar samma underliggande problem, och det spelar mindre roll vilken metod som används för att skapa vårt index. Indexen har justerats för att ta hänsyn till att vissa svars personer inte svarat på alla frågor. Därefter har vi beräknat medelvärden för respektive kommun, och dessa medelvärden har sedan standardiserats till medelvärdet 0 och

standardavvikelsen 1. Ett högre värde innebär högre korruptionsproblem.

Svarsfördelningen för det binära korruptionsindexet visas i diagram 5.2. Som framgår av diagrammet är det vanligaste svaret att uppge någon form av problem på tre av de sex frågorna/påståendena, men nästa lika många uppger inga problem alls. Endast 12 svaranden uppger problem utifrån alla sex underliggande frågor. Bilden av Sverige som relativt förskonat från korruptionsproblem bekräftas i stort, men det är också uppenbart att det vore fel att påstå att dylikt inte alls förekommer.

Diagram 5.2: Fördelning av binärt korruptionsindex efter svarande



Förklaring: På den vertikala axel visas antalet svarande, och på den horisontella axeln visas antal indikerade problemområden. 217 personer indikerade alltså inga korruptionsproblem alls, och 12 svarande indikerade problem på samtliga sex frågor.⁵⁸

5.3 Resultat av den kvantitativa analysen: Vilka faktorer förklarar vårt korruptionsindex?

Då antalet svarande per kommun varierar mellan 1 och 7 personer, kan vårt index inte användas för att skapa en rangordning av Sveriges kommuner på basis av korruptionsproblem. Däremot kan

⁵⁸ Decimalvärdena i diagrammet beror på den så kallade imputering som använts när någon besvarat vissa men inte samtliga sex frågor som används i indexkonstruktionen.

det användas för att leta systematiska mönster och för att testa de fem hypoteserna som beskrevs ovan.

En regression innebär att vi söker efter statistiskt signifikanta samband genom att förklara graden av korruption så bra som möjligt med hjälp av våra förklarande variabler. Om en variabel är signifikant positiv, betyder det att i kommuner där den variabeln är ovanligt hög, är det sannolikt att korruptionsindex också är ovanligt högt.⁵⁹ Det indikerar ingen lagbundenhet och det kommer att finnas många kommuner som avviker från det statistiska sambandet. Metoden gör det dock möjligt urskilja mönster som är svåra eller omöjliga att se utan en systematisk statistisk analys.

Regressionsresultat med samtliga tre index finns i appendix. För mer detaljerade information om skattningsmetod, indexkonstruktion och data, se Bergh med flera (2012) (som dock inte undersöker effekten av långvarigt maktinnehav eller andelen kvinnor i politiken). Nedan redovisas de resultat som är oberoende av vilken indexmetod som används och som är statistiskt signifikanta för minst två av de tre indexmetoderna. Resultaten är robusta i betydelsen att de gäller även när vi kontrollerar för demografisk struktur (andel i åldrarna 20-64, 65-79 samt 80 år och äldre), medelinkomst, kön och utbildningsnivå på svaranden, geografisk storlek för kommunerna, samt inför en indikatorvariabel för de tre storstäderna Malmö, Göteborg och Stockholm. Inga av dessa kontrollvariabler samvarierar signifikant med vårt korruptionsmått.

För att kunna tolka de skattade effekternas storlek uttrycks resultaten i standardavvikelse.⁶⁰ Som framgår av sammanställningen nedan är effekterna generellt sett små.

Offentliga utgifter: Kommuner med en standardavvikelse högre offentliga utgifter per capita (cirka 5 000 kronor) har igenomsnitt 0,1 standardavvikelse lägre värde på korruptionsindexet. Det tycks alltså *inte* vara så att kommuner med högre offentliga utgifter också har mer korruptionsproblem.⁶¹

⁵⁹ Med ovanligt hög avses här högre än genomsnittet.

⁶⁰ En standardavvikelse är ett mått på hur mycket värdena för de olika variablerna avviker från medelvärdet. Om variabeln är normalfördelad ligger ungefär 68 procent av observationerna högst en standardavvikelse från medelvärdet.

⁶¹ För att undvika så kallad omvänd kausalitet har vi även genomfört instrumentvariabelskattningar där befolkningstillväxt under 1990-talet och andelen över 80 i befolkningen använts som instrument för offentliga utgifter. Signifikansen minskar, men den negativa effekten består.

Befolkning: Kommuner med en standardavvikelse större befolkningsstorlek (cirka 60 000 personer) har i genomsnitt 0,15 standardavvikelser högre värde på korruptionsindexet. Denna effekt är i linje med våra teoretiska förväntningar och därmed inte så förvånande.

Politisk konkurrens: Kommuner där det skilde mindre än fem procent mellan de politiska blocken (C+FP+KD+M i förhållande till MP+S+V) 2006 avviker inte på något signifikant sätt i resultaten. Kommuner med långvariga maktinnehav (operationaliserat efter om samma parti har haft posten som ordförande i kommunstyrelsen) av samma parti har något lägre grad av korruption (0,1 standardavvikelse), men effekten är bara signifikant för en av de tre indexmetoderna.

Tre faktorer där vi förväntade oss att hitta tydliga mönster, men som inte tycks spela någon roll:

Utbildning: Kommuner där en större andel invånare har högskoleutbildning utmärker sig inte på något sätt i värdet på korruptionsindex (effekten är liten och dess riktning varierar beroende på vilken metod som används för att väga samman indexet).

Tidningsredaktioner: Kommuner med fler tidningsredaktioner utmärker sig inte på något sätt när det gäller värdet på korruptionsindexet (effekten är liten och dess riktning varierar beroende på vilken metod som används för att skapa indexet).

Andelen kvinnor: Kommuner med högre andel kvinnor i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen skiljer sig inte signifikant i värde på korruptionsindex, och koefficienten är genomgående positiv. Det tycks således som att Goetz (2007) har rätt i att fler kvinnliga politiker inte är något universalmedel mot korruption.⁶²

⁶² I appendix visas endast resultat för andel kvinnor i kommunfullmäktige. Vi har dock testat även andelen i kommunstyrelsen och funnit samma resultat.

Slutligen visar resultaten att tjänstemän är något mindre benägna än politiker att indikera korruptionsproblem (0,1 till 0,15 standardavvikelser), samt att mer erfarna svarande är mer benägna att indikera problem (0,2 standardavvikelser för den som suttit mer än 2 år, och ytterligare 0,15 standardavvikelser för den som suttit mer än 10 år).

Det negativa sambandet mellan kommunala utgifter och korruptionsindexet är intressant. Det är också överraskande och oväntat, åtminstone om man tror på de teorier enligt vilka en större offentlig sektor är en orsak till korruption. Som redan har diskuterats säger emellertid en korrelation av detta slag inte nödvändigtvis något om orsakssambandets riktning. Kanske är det, som diskuterades i avsnitt 5.1, kommuner som av något historiskt skäl har mindre korruptionsproblem som väljer att i större utsträckning att ha större offentliga åtaganden. Vi har därför genomfört en fördjupad analys med hjälp av så kallade instrumentalvariabler.⁶³

De instrumentalvariabler vi använder oss av fångar upp variation i offentliga utgifter som inte kan förklaras av korruption, och genom att använda denna variation kan vi skatta orsakseffekten av utgifter på korruptionsindexet. Genom att använda åldersstruktur och befolkningsförändring under 1990-talet erhåller vi en variation i offentliga utgifter som förklaras av andelen äldre kommuninvånare och befolkningsströmmar som förklaras av avindustrialisering, urbanisering och expansion av högre utbildning. Även denna variation korrelerar negativt med vårt korruptionsindex (men signifikansnivåerna är betydligt lägre). Sammantaget betyder detta att vi kan avfärda tesen om att ökade utgifter ger ökade korruptionsproblem bland svenska kommuner. I själva verket tyder mycket på att det förhåller sig precis tvärtom: även kommuner som av skäl orelaterade till korruption har högre utgifter per capita, har i genomsnitt lägre värde på korruptionsindexet.⁶⁴

Det är också intressant att notera att hård politisk konkurrens, i betydelsen tätt mellan det röda och det blå blocket, inte motverkar korruption. Vi finner inte heller något robust stöd för uppfattningen att makt korrumpierar.

⁶³ Även denna beskrivs i detalj i Bergh, Fink och Öhrvall (2012).

⁶⁴ Vi har verifierat detta resultat även med data från 2011 års enkätundersökning.

Det är också viktigt att konstatera att avsaknaden av signifikanta effekter av utbildning och lokalredaktioner inte måste betyda att dessa faktorer är oviktiga. Det kan exempelvis vara så att de mått vi valt inte fångar den väsentliga aspekten i korruptionshänseende. Sannolikt är antalet lokalredaktioner ett mycket grovt mått på hur noga den lokala makten granskas. Om det är kvaliteten i granskningen som spelar roll är det svårt att fånga detta i en kvantitativ analys av detta slag.

Vi finner inga signifikanta effekter på korruptionsnivån av andelen kvinnor i kommunfullmäktige eller i kommunstyrelsen. Detta är ett resultat som är i linje med vad vi kunde förvänta oss utifrån vad Goetz (2007) har argumenterat. Samtidigt bör det understrykas att vi mäter andelen kvinnor i dessa församlingar vid ungefär samma tidpunkt som vårt korruptionsindex avser. I vissa kommuner har större förändringar av kvinnorepresentationen skett på senare år och man kan tänka sig att effekterna på korruptionsnivåer ses först på lång sikt.

När det gäller utbildningsnivå kan man spekulera i att det finns motverkande effekter. Å ena sidan kan en mer välutbildad befolkning antas ha mindre tolerans mot korruptionsproblem. Å andra sidan kan dock tänkas att i en högutbildad befolkning finns enstaka som förmår använda sin kunskap för framgångsrikt utöva hur påtryckningar mot lokala makthavare. En annan förklaring är att andelen högskoleutbildade är ett dåligt mått på faktisk kunskapsnivå hos kommunbefolkningen.

5.4 Sammanfattning: Höga kommunala utgifter orsakar inte korruption

Hur ska vi förklara och tolka resultatet att kommuner med högre utgifter per kommuninvånare faktiskt har mindre korruptionsproblem, enligt våra index? Mönstret är i linje med hypotesen om ansvarsutkrävande väljare som bryr sig mer om hur politikerna hanterar skattemedel ju mer skattemedel de förfogar över. Det finns emellertid andra och snarlika mekanismer som kan bidra till att förklara detta empiriska mönster. Det är tveklöst så att svenska kommuner spelar en väsentlig roll i tillhandahållandet av välfärdstjänster under hela livscykeln: Ungefär 75 procent av de kommunala utgifterna används för att ge service åt medborgarna i form av barnomsorg, skola och äldreomsorg.

Kommuner med snabbt växande befolkning kommer att ha svårt att bygga ut dessa i tillräcklig omfattning, vilket gör att dessa kommuner kommer att ha låga utgifter per capita jämfört med andra kommuner (detta mönster syns också tydligt i data).⁶⁵ Det betyder att medborgare i kommuner med låga utgifter per capita sannolikt kommer att uppleva större flaskhalsar i efterfrågan på samtliga kommunala välfärdstjänster. Tillgången till en barnomsorg, äldreomsorg eller skola riskerar att bli knapp, sektorn blir trång, och köbildningen som följer av detta är i sig en farozon för korruptionsliknande agerande. När de offentliga välfärdsutgifterna är lägre än vad många skulle önska, finns en efterfrågan på lösningar som kringgår detta problem. För vissa kan det tänkas vara en lösning att närma sig kommunala politiker och tjänstemän med önskemål om mer, snabbare eller bättre service – oavsett om det gäller barnomsorg, skola eller äldreomsorg. Man kan även tänka sig att vänskaps- och släktband spelar större roll i samhällen där köerna och väntetiderna är långa. Ökade offentliga utgifter blir då en mekanism som mildrar korruptionsproblemen genom att öka chansen för alla kommuninvånare att få del av den kommunala servicen.

Slutligen bör det betonas att de effekter vi har funnit generellt sett är små och den förklarade variationen är liten. Analysen har inte gett oss särskilt mycket ny information om hur korruptionsproblem bäst bekämpas. Mediebevakning kan mycket väl vara en viktig faktor, men det tycks inte handla om något så enkelt som antalet lokalredaktioner. Själva kvaliteten på bevakningen kan förstås spela en mycket större roll än just antalet redaktioner.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den kvantitativa analysen med säkerhet egentligen bara ger oss en pusselbit, men denna är nog så viktig: vi hittar inget stöd för hypotesen att ökade kommunala utgifter i sig skapar korruptionsproblem. Det finns alltså ingen anledning att tro att det är omfattningen av de kommunala välfärdsutgifterna eller den ambitiösa välfärdspolitiken som skapar korruptionsproblem i Sverige.

⁶⁵ Mönstret är generellt och har även bekräftats i Danmark (Christoffersen med flera, 2007).

6 Slutsatser och implikationer

Slutkapitlet är strukturerat som följer: vi inleder med att dra fram det vi menar vara de viktigaste argumenten och resultaten att bära med sig efter en läsning av rapporten. Därefter ägnas ett avsnitt åt att teoretiskt resonera om den svenska korruptionens potentiella kostnader. Kapitlet avslutas med en diskussion om vad för typ av åtgärder och strategier som skulle kunna bidra till att komma till rätta med den korruption som trots allt finns i en stat som brukar beskrivas som en av världens minst korrupta.

6.1 Huvudargument och huvudresultat

Låt oss rekapitulera rapportens huvudbudskap. För det första, menar vi att det är viktigt att slå tillbaka en uppfattning som ungefär lyder: "Eftersom Sverige klarar sig fint i internationella jämförelser, och eftersom vi har så få lagförda brott rörande givande och tagande av mutor, så ska vi inte ägna korruptionsproblemet så mycket uppmärksamhet." Vi angav i inledningskapitlet sex skäl till varför forskare, journalister, tjänstemän och politiker inte kan köpa sig fria från ansvaret att ta frågan om det svenska korruptionsproblemet på största allvar bara för att vi klarar oss bra i internationella index och har få lagförda mutbrott. Vi kan inte ta rättssäkerheten och den relativa frånvaron av korruption för given. Att negligera medborgarnas oro för korruptionsproblemen, och bagatellisera de problem som trots allt finns, är *inte* en klok strategi om vi också i framtiden vill vara ett föregångsland när det kommer till rättssäkerhet och antikorruption.

För det andra går vi i närkamp med frågan om hur korruption bör definieras och menar att korruption ofta, främst av jurister och i den allmänna samhällsdebatten, definierats onödigt snävt. Det kan ha bidragit till att frågan inte har tagits på det allvar som den

kräver. Vår definition av korruption ansluter till den forsknings-tradition där korruption är beteenden som strider mot det offentliga uppdragets krav för egen vinning skull. I likhet med flera av våra kollegor inom statsvetenskapen menar vi att korruption bör definieras i termer av favorisering: när offentliga makthavare gör avsteg från normen om opartiskhet i utförandet av sina offentliga uppgifter är det fråga om maktmissbruk – ett maktmissbruk som tar sig uttryck genom olika former av otillbörlig favorisering i den offentliga maktutövningen. Korruption är ett specialfall av maktmissbruk: när politiker och tjänstemän ägnar sig åt otillbörlig favorisering för personlig vinnings skull (eller till vinning för närstående) är det fråga om korruption. Vad som utgör personlig vinning ska här förstås i bred bemärkelse: det kan handla om (1) ekonomiska och andra materiella fördelar, (2) såväl direkta som indirekta fördelar, och (3) fördelar för politikern eller tjänstemannen själv såväl som för släktingar eller vänner.

För det tredje är det i detta sammanhang viktigt att understryka en iakttagelse som, kanske något överraskande, inte har uppmärksamats särskilt mycket i tidigare forskning. Det finns ett ganska stort glapp mellan hur internationella index (som baserar sig på expert- och elituppfattningar) bedömer det svenska korruptionsproblemet, och hur de svenska medborgarna – som alltså till vardags är föremål för svensk maktutövning – beskriver situationen. Medan internationella index framställer Sverige närmast som ett paradiset i rättssäkerhetsbranschen, ser medborgarna avsevärda problem med korruption och opartiskhet (såsom nepotism och vänskapskorruption) i den offentliga maktutövningen.

För det fjärde, om man ser på de europeiska staterna i gemen, anser de flesta medborgare i de flesta länder att ifall korruption förekommer, så är den särskilt problematisk i staten – på den centrala nivån. Till skillnad från denna generella bild uppger svenskarna i större utsträckning att om korruptionsproblem finns, så finns de ute i kommunerna – nere på lokal nivå. Ur teoretisk synpunkt kommer detta inte som någon överraskning, med tanke på hur den svenska välfärdsstaten är organiserad. Flera forskare har gett uttryck för uppfattningen att det därför är i kommunerna som vi bör vara extra vaksamma för korruptionsproblem. De uppgifter som kommunerna ansvarar för – som till exempel fysisk planering, olika typer av tillståndsgivning, inspektion, upphandling och social service – är särskilt riskutsatta för otillbörlig påverkan. Även om undantag finns, får kommunal verksamhet generellt sett sämre

granskning av exempelvis media och revision jämfört med hur statsmakten granskas. Att ”korrruption på svenska” sannolikt i större utsträckning finns i kommuner snarare än i staten gör också att vi bör förhålla oss något skeptiska till Sveriges placering i internationella index – de har fokus på den statliga nivån, och sålunda riskerar problem som är associerade med maktutövning på lokal nivå att flyga under mätinstrumentens radar.

För det femte: Notera att Sverige utmärker sig negativt i medborgarundersökningar i ett nordiskt sammanhang, alldeles oavsett om central eller lokal nivå studeras. Detta är överraskande. Korrupsionsproblemen uppfattas alltså vara *värre* bland svenska medborgare jämfört med hur det ser ut i våra nordiska grannländer. Det rör sig alltså om länder som vi har mycket gemensamt med rörande traditioner, kultur och institutioner, och som brukar hamna på likartade placeringar i de internationella mätningar som försöker fånga korrupsionsproblem och kvalitet på rättsstaten. Skillnaden är ett faktum som i vart fall vi inte finner någon uppenbar förklaring till. Det är från vår horisont anmärkningsvärt att det i det här avseendet tycks finnas något specifikt svenskt även i jämförelse med övriga nordiska länder.

För det sjätte har vi hävdad att det är svårt att egentligen veta någonting om hur korrruptionen i Sverige har utvecklats över tid: i princip saknas systematiska studier av korrruption i Sverige före 1990-talet, och för övrigt rör det sig om ett samhällsfenomen som är ytterst svåränt. Trots svårigheten att uttala sig om frågan har vi, med grund i den forskning som trots allt finns, försökt argumentera för att korrupsionsutvecklingen *kan* ha sett ut som följer: De stora problemen Sverige drogs med på 1700-talet och under 1800-talets första hälft raderades sannolikt på central nivå vid ingången till 1900-talet. Emellertid levde en hel del oegentligheter kvar ute i kommunerna fram till dess att de lokala förvaltningsapparaterna byggdes ut och professionaliserades på 1950-talet, varpå korrruption också blev sällsynt förekommande också där. Samtidigt finns det vissa teoretiska resonemang som tyder på att korrruptionen skulle kunna ha förvärrats sedan slutet av 1980-talet i samband med en rad organisationsförändringar i det offentliga. Inte alltför stora växlar ska dras av det, men denna teoretiska argumentation får visst stöd när vi tittar på enkätdata: medborgarna tror att korrruptionen har förvärrats under den gångna 15-20 årsperioden, och de tror också att korrruptionen kommer att förvärras i framtiden.

Slutligen har vi genom en egen empirisk analys kunnat konstatera att två åtgärder som stundom nämns i diskussionen om hur korruption kan bekämpas, sannolikt inte skulle ha denna effekt i Sverige. Vi hittar för det första inget stöd för tesen att Sverige kan bekämpa korruptionen genom att minska den offentliga sektorn. Vi hittar heller inget stöd för tesen att kommuner med fler kvinnliga politiker (i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen) har mindre korruptionsproblem.

6.2 Korruptionens kostnader?

Som beskrevs i kapitel ett är korruption samhällsekonomiskt kostsamt av flera skäl. Den mest fundamentala förklaringen är att resursanvändningen blir mindre effektiv. I privat sektor innebär det att det läggs tid, pengar och ansträngning på att muta, hitta kontakter, dölja oegentligheter och manipulera systemet i största allmänhet. I offentlig sektor medför korruption att resurser styrs till områden där möjligheterna att tillskansa sig mutor och andra förmåner är som störst. Alla dessa resurser har en alternativkostnad: de skulle kunna användas mer produktivt om korruptionen vore lägre.

Flera av dessa mekanismer har belagts empiriskt. Rossi (2007) visar att företag i mer korrupta områden är mindre effektiva i sin arbetskraftsanvändning. Mauro (1995) visar att korruption sänker den ekonomiska tillväxten genom att minska de privata investeringarna. För offentliga investeringar visar Davoodi och Tanzi (1998) att dessa förvisso tenderar att öka men också att de blir mindre effektiva. I linje med detta finns forskning som tyder på att korruption ändrar sammansättningen av de offentliga utgifterna så att mindre resurser läggs på utbildning (Mo 2000). Mo pekar också på att korruption är förknippad med minskad politisk stabilitet. Alla dessa mekanismer gör i slutändan att den ekonomiska tillväxten blir lägre än den annars skulle varit.⁶⁶

Ibland görs gällande att korruption kan främja ekonomisk utveckling genom att ”smörja hjulen” i ett trögt och byråkratiskt system. Uttrycket ”smörja hjulen” är emellertid avslöjande eftersom det är uppenbart att det bästa vore om hjulen inte alls behövde

⁶⁶ Nyligen har även Charron med flera (2012) visat att en icke-korrupt och opartisk statsmakt samvarierar positivt med entreprenörskap och småföretagande på regional nivå inom 18 EU-länder.

smörjas. Följaktligen finner Aidt med flera (2008) att korruption skadar den ekonomiska utvecklingen i länder med välfungerande politiska institutioner, men inte i länder med låg institutionell kvalitet. I en uppföljningsstudie konstaterar dock Aidt (2009) att bevisen för att korruption kan smörja hjulen tenderar vara av anekdotisk karaktär, medan data på mikronivå entydigt talar för att en bättre liknelse vore att korruption kastar grus i maskineriet.

Går det att på basis av forskningen säga något om korruptionens kostnader i Sverige? Av flera skäl är frågan svårbesvarad. Förvisso går det att använda de mått som finns i litteraturen på sambandet mellan korruption och ekonomisk tillväxt, även om dessa bara ger genomsnittliga effekter som inte nödvändigtvis säger något om Sverige. Det finns dock ett mer fundamentalt problem: Sverige är enligt de gängse måtten som används i denna forskning allttjämt väldigt fritt från korruption, och därmed tyder den metoden inte på några samhällsekonomiska kostnader av korruption alls. De korruptionsproblem som indikeras i våra egna data talar inte heller för några alarmerande nivåer.

Ett illustrativt exempel kan emellertid erhållas genom ännu en gång återvända till fallet Island. I Transparency Internationals mått på korruption hade Island 9,6 i indexpoäng år 2006. När finanskrisen och dess specifika korruptionsrelaterade orsaker uppdagades på Island, föll landet till 8,9 poäng år 2008 och till 8,5 poäng år 2010. Enligt estimatet i Aidt med flera (2008) svarar ett fall på en enhet i TI:s korruptionsindex mot ett fall i kortsiktig ekonomisk tillväxttakt på 0,5-0,6 procentenheter, och ett något mindre fall i långsiktig tillväxttakt motsvarande knappt 0,4 procentenheter på årsbasis. Om det nu skulle visa sig att Sverige har korruptionsproblem som bara är hälften så stora som de isländska svarar detta mot 0,25 procentenheter lägre årlig tillväxttakt, vilket skulle innebära ungefär 9 miljarder bara i år.

Ett annat sätt att närma sig korruptionens kostnader är att ta fasta på att den offentliga upphandlingen och de problem som dokumenterats kring hur denna fungerar i kommunerna.⁶⁷ Värdet av den offentliga upphandlingen uppgår i Sverige till uppemot 500 miljarder årligen, varav ungefär 100 miljarder handlas upp direkt – utan anbud och utan insyn.⁶⁸ Vår egen enkätstudie av lokala

⁶⁷ Se exempelvis Konkurrensverket (2009), ”Karteller och korruption - Otillåten påverkan mot offentlig upphandling”, rapport skriven av Brottsförebyggande rådet på uppdrag av Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:9.

⁶⁸ Bygger på en studie utförd av Hans Eisler, Transparency International (se *Svenska Dagbladet* 2006-01-20).

politiska och administrativa eliter (Tillit och korruption i lokalpolitiken 2008) visar att mer än var fjärde svarande antingen är okunnig om Lagen om offentlig upphandling (LOU) eller medvetet kan tänka sig att bortse från denna. Att offentlig upphandling riskerar att vara problematiskt på kommunal nivå understryks också av att LOU är den lag som landets kommunpolitiker tycker allra sämst om av de lagar som reglerar deras verksamhet (*Dagens Samhälle* 2009). Lägg därtill att en undersökning bland företagare visat att hela 85 procent av dem tycker att kommunen bör gynna lokala företag (Visma 2009), så tycks det som om att det både finns utbud och efterfrågan för att kringgå LOU med det mer eller mindre uttalade syftet att gynna det lokala näringslivet. Dessa problem har av allt att döma betydande samhällsekonomiska kostnader, både på kort och på lång sikt: en korrupt upphandling kan teoretiskt leda till sämre varor och tjänster till ett högre pris än vad fallet vore på en konkurrensutsatt marknad.

På kort sikt kan fungerande konkurrensutsatt upphandling förväntas sänka kostnaderna för kommunen och dess skattebetalare. Hur mycket varierar naturligtvis beroende på en rad omständligheter, men empirisk forskning tyder på en initial kostnadsbesparing på 20 procent, utan att kvaliteten försämras (Domberger med flera 1995). Utöver den direkta besparingen, finns långsiktiga vinster av opartisk, konkurrensutsatt upphandling, som påverkar både ekonomins och demokratins funktionssätt. Om företag uppfattar att det säkraste sättet att få uppdrag av kommunen är att ha rätta kontakter snarare än att ha mest prisvärda produkter och tjänster, kommer de att jobba mer med att skaffa sig de rätta kontakterna och mindre med att förbättra sina produkter och tjänster. På lång sikt är dessa vinster sannolikt de största vinsterna av konkurrensutsatt upphandling. Hoekman (1998) framhåller att även medborgarnas uppfattning om ett land som helhet påverkas av hur opartiskt den offentliga upphandlingen fungerar.

För Sveriges del finns således risken att företag och medborgare i Sverige har uppfattat kommunala tjänstemäns och politikernas tendens att runda LOU, och att detta bidrar till bilden av en byråkrati som inte fungerar opartiskt. Detta är särskilt problematiskt då det tycks ha konsekvenser för medborgarnas förtroende för demokratin (Linde och Erlingsson 2012; Erlingsson med flera 2012).

Problematiken kring LOU är ännu en illustration av det kollektiva handlandets problem som berördes i kapitel 5. Kom-

munanställda som ska implementera lagen ser främst en hög transaktionskostnad i form av en krånglig upphandlingsprocedur, medan vinsterna av opartisk och konkurrensutsatt upphandling (utöver den direkta kostnadsbesparingen som i bästa fall syns tydligt endast första gången något handlas upp) är diffusa, långsiktiga och utspridda på många aktörer.

6.3 Att bekämpa korruption i världens mest rättssäkra stat: Vad kan göras?

I den här rapporten har vi argumenterat för att en ökad debatt om vad som är acceptabelt och inte, samt en ökad uppmärksamhet och medvetenhet kring korruptionsproblematiken kan bidra till att dämpa problemen. Det är därför intressant att fundera kring effekten av Göteborgsskandalen som uppdagades mellan de två omgångarna av vår studie av lokala eliter (2008 och 2011), där vi noterar att en något större andel 2011 har egen erfarenhet av korruption. En tänkbar förklaring är naturligtvis att problemen ökat, men det är också tänkbart att Göteborgsskandalen inneburit att många frågat sig vad som är acceptabelt och vad som är oacceptabelt beteende för politiker och kommunala tjänstemän. De förändrade uppfattningarna hos den lokala eliten kan således vara utslag av större medvetenhet. Då otillbörliga erbjudanden ofta är av slaget middagar och enklare nöjen är det tänkbart att många tidigare helt enkelt inte tänkt på att dessa erbjudanden är problematiska.

Statskontoret (2012: kap 10.3) finner även stöd för att de kommuner som har drabbats av korruption skiljer sig från övriga när det gäller medvetenhet om korruption. I de drabbade kommunerna finns en större insikt om tjänstemännens begränsade kunskaper och behov av kunskapsstöd i dessa frågor. I linje med detta resonemang har vi kunnat notera en förändring hos lokala eliter i synen på vilka beteenden som är olämpliga. I elitundersökningarna ställdes frågor om hur de svarande ser på följande två hypotetiska scenarier:

Scenario 1: Seminarium och middag med respektive

”Ett byggföretag bjuder ledande kommunpolitiker och tjänstemän i ett län till ett seminarium, där byggföretaget informerar om sin verksamhet. Seminariet pågår hela dagen. Det bjuds på förmiddags-

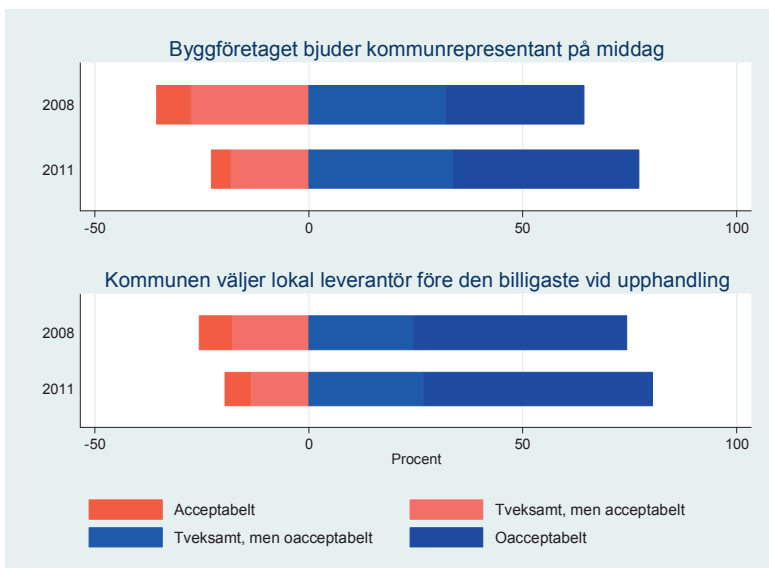
fika, lunch och eftermiddagsfika. På kvällen bjuds också på middag med respektive. Då det är viktigt att upprätthålla goda kontakter med näringslivet, bestämmer sig kommunchefen och kommunstyrelseordföranden att åka på seminariet och deltar i alla aktiviteter, och tar med sig respektive till middagen”

Scenario 2: Lokal upphandling av dyrare blöjor

”Äldreomsorgen i en svensk kommun ska upphandla nya blöjor till sin verksamhet. Den förre blöjtillverkaren får inte förnyat förtroende, trots att de säljer den billigaste produkten samt att de som arbetar ute i verksamheterna anser att den förre blöjtillverkarens produkter är de bästa. Istället upphandlas produkterna av en producent som har sin produktion lokalt i kommunen och köper in större delen av materialet till blöjorna från lokala leverantörer”

Som framgår av diagram 6.1 nedan var det 2011 betydligt fler som fann seminariemiddagen oacceptabel, och något fler som svarade i enlighet med lagen om offentlig upphandling (att den billigaste leverantören ska väljas). Det ligger nära till hands att förklara denna förändring med de senaste årens ökade diskussion och debatt kring just den här typen av frågor.

Diagram 6.1 Syn på olika scenario, ledande politiker och tjänstemän på kommunnivå, 2008 och 2011, andelar i procent



Källa: Tillit och korruption i lokalpolitiken 2008 och 2011.

Det är centralt i sammanhanget att den ökade debatten kring dessa frågor alltså sannolikt uppstått just för att ett antal skandaler avslöjats under de år som undersökningarna gjordes. Frågan är hur vi främjar en debatt som verkar i förebyggande syfte och inte utlöses av skandalskriverier och historiska felaktigheter. Vi menar att Sverige kan använda informationsteknik och öppenhet avsevärt mer än idag i problemförebyggande syfte genom att skapa ökad medvetenhet och främja en förebyggande debatt om korruption.

Ett kreativt användande av informations- och kommunikationsteknik i medborgarnas tjänst

Ny informations- och kommunikationsteknik används allt mer i korruptionsbekämpande syfte runt om i världen. Tanken är att öka transparensen och samtidigt göra det möjligt för varje enskild medborgare att delta i granskandet av makthavarna. Ett av många exempel är sajten www.ipaidabribe.com som gör det möjligt för medborgare att anonymt offentliggöra om hon betalat mutor, i vilket sammanhang, för vad och hur stort belopp. Därmed skapas en kollektiv kunskap om korruptionens natur som annars är svår att få tag i, som är viktig för att rikta korruptionsinsatser åt rätt håll och som kan analyseras av vem som helst (i praktiken främst forskare och journalister). Sajten startade i Indien, spreds till en del andra fattiga länder, och finns numera även i Grekland. I Ryssland har samma funktion nyligen introducerats som mobiltelefon-applikation.⁶⁹

I Uganda har Reinikka och Svensson (2004a, b) analyserat en liknande framgångsrik åtgärd mot korruption. De följde ett statligt utbildningsanslag genom den offentliga byråkratin och konstaterade endast 20 procent av pengarna nådde till skolorna. Regeringen började då offentliggöra penningutbetalningar i dagspressen, så att lärare kunde läsa vilka pengar som faktiskt betalades ut och vilka regler som skulle gälla. Åtgärden hade stor effekt, inte bara på hur mycket pengar som nådde fram till skolorna (andelen pengar som kom fram steg från 24 procent till 80 procent mellan 1995 och 2001), utan också på inskrivning vid skolor och även skolresultat.

⁶⁹ Källa: The Mosow Times, 9 oktober 2012 (länk: <http://www.themoscowtimes.com/news/article/corruption-fight-gets-iphone-app/469507.html#ixzz2HYfjoZwM>, avläst 130110)

Lärdomar av denna utveckling kan givetvis dras när det gäller exempelvis kommunal korruption i rikare länder. I Brasilien genomförde regeringen slumpvisa revisioner av kommuner och gjorde resultaten offentliga i lättillgängligt format. Ferraz och Finan (2008) har studerat satsningen och de fann att den gav väntat resultat: väljarna blev mer benägna att rösta bort politiker som misskött sig i de granskade kommunerna, i synnerhet om det fanns lokalradio som också delgav granskningsresultaten. Ytterligare ett exempel är den engelska dagstidningen *The Guardians* projekt som tillgängliggör mängder av data som gör det lättare för medborgare och journalister att granska politiker och tjänstemän.⁷⁰ Även USA arbetar numera mycket med transparens genom informationsteknik.⁷¹

Det finns således ett betydande stöd i forskningen för att olika typer av transparensökande åtgärder har en korruptionsdämpande effekt, och det pågår projekt på många olika håll i världen som försöker dra nytta av transparensens korruptionsdämpande effekt. Det finns, menar vi, betydande lärdomar för Sverige att dra från dessa projekt. Det är uppenbart att Sverige har en god position som inte utnyttjas fullt ut. Svenska medborgare är högt utbildade, politiskt intresserade och tillgången till informationsteknik är mycket god. Trots detta förekommer inte decentraliserat granskande av de lokala makthavarna i någon större utsträckning. Hur kommer det sig? En fullständig analys av den frågan kräver vidare forskning, men vi vill ändå nämna tre troliga förklaringar:

1. De institutionella förutsättningarna att utnyttja så kallad *crowd-sourcing* för decentraliserat medborgargranskande är goda, tack vare den svenska offentlighetsprincipen. Men då det fortfarande råder oklarhet i praktiken om i vilken utsträckning principen gäller exempelvis kommunala bolag och privat utförd men offentligt finansierad verksamhet, är det ingen vågad gissning att korruptionsliknande beteenden är vanligare i just de zoner där det råder oklarhet om offentlighetsprincipens ställning.
2. Även om många handlingar är offentliga i svenska kommuner, finns ingen enhetlig standard för hur utgifter och verksamheter klassificeras, redovisas och tillgängliggörs.

⁷⁰ Dessa finns på www.guardian.co.uk/data. För fler exempel på hur ny teknik används för att öka transparens i syfte att minska korruption, maktmissbruk och liknande, se <http://transparency.globalvoicesonline.org>.

⁷¹ Se den exempelvis den nationella sajten www.data.gov och San Fransiscos data.sfgov.org.

Komplexitet och informationsbrus kan dölja oegentligheter nästan lika effektivt som sekretess och hemligstämpling.

3. Medvetenheten om korruptionsproblemets allvar kanske inte är tillräckligt stor för att kommunens ansvariga ska se poängen med att göra data tillgängliga i begripliga lättolkade format, samtidigt som journalister och medborgare inte ser poängen i att efterfråga dessa data.

Forskningen har alltså visat att öppenhet och så kallad *public expenditure tracking* (Koziol och Tolmie 2010) har fungerat i länder som är fattigare och mer korrupta än Sverige. Vi menar att Sverige har mycket lite att förlora på att prova något liknande samtidigt som de potentiella vinsterna av att minska och förbygga korruptionsproblem är mycket stora. Om relevanta data funnes lätt tillgängliga i enhetligt och elektroniskt format som underlättar bearbetning skulle förutsättningarna för granskning öka, och man kan på olika sätt belöna medborgare som genom sådana granskningar upptäcker korruption och andra former av oegentligheter. Målet bör vara att öka incitamenten för medborgarna att bli mer delaktiga i granskandet av offentlig verksamhet och avslöja maktmissbruk.

Granska och tillgängliggör ekonomiredovisningen för några slumpmässigt valda kommuner

Ett effektivt sätt att uppnå de goda effekterna av granskning och öppen redovisning till relativt låga administrativa kostnader för gransknings- och redovisningssystemet är att använda slumpen. Det kan ske exempelvis genom att staten initierar en granskande verksamhets- och ekonomiredovisning i ett litet, slumpmässigt urval av kommuner varje mandatperiod. Genom att endast några kommuner väljs ut kan dessa granskas mer ingående för en given kostnad, och eftersom alla kommuner löper viss risk att bli utvalda för granskning, kan proceduren förebygga oegentligheter i alla kommuner.

Om de utvalda kommunerna åläggs – och ges hjälp att – redovisa sin verksamhet och sin ekonomi på ett lättillgängligt och standardiserat sätt, samtidigt som denna redovisning görs offentlig och analyserbar på internet, kan forskare, journalister och intresserad allmänhet jämföra och analysera kommunerna ur en rad

olika perspektiv. Det ska helt enkelt vara möjligt för en medborgare att följa skattepengarnas flöde hela vägen till den faktiska verksamheten på en detaljnivå som underlättar granskning och jämförelser. Granskningen bör även gälla kommunala bolag. Det är också viktigt att lotteriproceduren för urvalet av granskade kommuner sker med offentlig insyn – exempelvis i riksdagen – så att denna procedur i sig inte kan anklagas för att vara korrumberad.

En första åtgärd är att ta fram en redovisningsstandard som det naturligtvis kommer att vara möjligt för alla kommuner att frivilligt ansluta sig till, medan de slumpvis utvalda måste redovisa sin ekonomi enligt denna standard. Arbete skulle kunna ledas av Ekonomistyrningsverket, Statskontoret eller Riksrevisionen (alternativt av en ny institution).⁷²

Även om inget av vikt alls uppdragas vid dessa granskningar kommer medvetenheten och debatten om korrupsionsproblem att öka, och risken att råka ut för en granskning kommer att finnas för alla som har möjlighet att på något sätt göra något problematiskt. Dessutom kan det förbättra tilltron hos kommunens medborgare om de vet att den kommunala verksamheten har granskats ingående av en extern aktör utan att några oegentligheter har upptäckts.

Utöver förslagen om *public expenditure tracking* och slumpmässig kommungranskning finns en rad andra områden där Sverige kan bli bättre på att motarbeta korruption.

För *det första* kan arbetet med att göra existerande riktlinjer och policies kända i organisationen förbättras. När det gäller exempelvis bisysslor, pekar Erlingsson och Öhrvall (2013) på vikten av att inte bara fastställa riktlinjer för dessa utan att också systematiskt informera om dessa. Risken är annars stor att riktlinjer finns men inte har någon praktisk betydelse. Även Statskontoret (2012) understryker behovet av informationsinsatser och värdegrundsarbete i kommunerna.

För *det andra* kan det konstateras att den kommunala revisionen under lång tid kritiserats för att vara tandlös, men om något tycks de senaste årens utveckling ha gått åt fel håll: mellan 2008 och 2011 föll alltså andelen i vår elitundersökning som instämde helt i påståendet att den kommunala revisionen är ett viktigt verktyg för

⁷² En finess med att lägga granskningen på statlig nivå är att vi då utnyttjar det faktum att statsförvaltningen av allt att döma är relativt icke-korrupt jämfört med kommunerna.

att stävja/avslöja maktmissbruk och korruption från 56 procent till 43 procent. I en läsvärd ESO-rapport konstaterar Lundin (2010) att det kommunala självstyret i grunden är en problematisk konstruktion då fullmäktiges ledamöter ofta har uppdrag i de kommunala förvaltande nämnderna, och därmed förväntas ta ställning till frågor om ansvar gällande sig själva. Ett relaterat problem är att kommunrevisorer i praktiken befunnit sig mycket nära (eller faktiskt inom) de kretsar vars beslut de ska granska. Ett tänkbart sätt att skapa distans mellan granskare och granskad är att lyfta revisionen från kommunnivå till regionalnivå. Av regionen anställda revisorer skulle också ha en betydligt tyngre ställning gentemot de granskade kommunerna.

Ett mindre drastiskt förslag är att gå vidare med den typ av förändringar som från 1 januari 2011 innebär att en revisor inte samtidigt kan sitta som ledamot eller ersättare i kommunfullmäktige.⁷³ Det faktum att detta inte längre är tillåtet ändrar dock inte det problematiska i att revisorerna är utsedda på partipolitisk grund och ska granska sina egna partikamrater. Vi instämmer helhjärtat i Lundins (2010) bedömning att detta är den kommunala revisionens akilleshäla. En skärpning av lagen skulle exempelvis kunna innebära att inte heller före detta fullmäktigeledamöter kan vara revisorer i kommunen. Det mer långtgående förslaget att flytta revisionen till en regional nivå skulle kunna ytterligare minska riskerna för inverkan av lojalitetsband.

För det tredje finns det tunga skäl att förtydliga och informera om att Offentlighetsprincipen numera gäller även kommunala bolag (Offentlighets- och sekretesslagen, 2 kap. 3 §). Många kommuner informerar om detta på sina webbsidor, men det är omdiskuterat hur väl lagen efterlevs i praktiken. Inom ramen för SOU 2011:43, *Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor*, genomfördes en enkel undersökning genom att utredningen skickade ett meddelande via e-post till 205 kommunala bolag och efterfrågade bolagets aktuella bolagsordning, vilket rimligen måste ses som en enkel och okontroversiell begäran: en bolagsordning måste finnas och ska vara offentlig. Det hör också till saken att begäran formulerats på myndig svenska och skickats från en officiell e-postadress tillhörande en statlig utredning. Trots

⁷³ Anmärkningsvärt nog protesterade en rad kommuner i sina remissvar mot den lagändring som ändrade detta, däribland Göteborg, som påpekade att en inskränkning av valbarheten ofrånkomligt kommer att reducera antalet kandidater med kommunal förankring och erfarenhet (Se prop. 2009/10:46).

detta svarade mindre än hälften med e-post inom två dagar eller reguljär post inom fyra. 32 procent svarade inte alls. Det ger en god bild av vilka problem som kan väntas om en undersökande journalist vill granska mer kontroversiella dokument än bolagsordningen. I samma utredning (SOU 2011:43) uppskattas nettoomsättningen i de kommunala bolagen till 160 miljarder kronor år 2008. Det är alltså betydande summor som hanteras i en miljö där insynen i praktiken alltjämt är begränsad.

Vår kvantitativa analys som redovisats i kapitel 5 ger oss viktig kunskap om korruptionsbekämpning genom att avfärda två tänkbara åtgärder mot korruption. För det första har vi kunnat avfärda tesen att korruption i svenska kommuner beror på Sveriges relativt ambitiösa välfärdspolitik och på det faktum att den offentliga sektorn är internationellt sett väldigt stor i Sverige. Det tycks med andra ord inte vara en framkomlig väg att bekämpa korruptionen genom att minska de offentliga utgifterna.

För det andra finner vi inget stöd för att kommuner med fler kvinnliga politiker har lägre korruptionsproblem. Den metod som ofta rekommenderas i mindre utvecklade länder, nämligen att öka kvinnors politiska deltagande, får alltså inte stöd i våra data. Det kan naturligtvis finnas goda skäl att verka för jämställda politiska församlingar av andra skäl, men vi ska inte vänta oss att fler kvinnliga kommunpolitiker automatiskt resulterar i lägre korruption.

Till sist vill vi framhålla att så gott som alla åtgärder som vidtas mot korruption har kostnader som måste vägas mot fördelarna i form av minskad korruption om åtgärderna har effekt. I jämvikt kommer vissa korruptionsproblem sannolikt att finnas kvar. Det finns inget att vinna på att av symboliska skäl vidta kostsamma åtgärder som har små utsikter till resultat med motivet att det är bättre än att göra ingenting. Den typen av åtgärder är nämligen ofta sämre än att göra ingenting. Anechiarico och Jacobs (1996) har beskrivit hur administrativa bördor tillkomna i det välvilliga syftet att förhindra korruption skapar en åtgärdströtthet inom byråkratin som inte på något sätt underlättar korruptionsbekämpningen. Det är således bättre att vidta några få effektiva åtgärder som ger kommunerna drivkrafter att motverka korruptionsproblem än att överhopa kommunerna med detaljerade regelverk som kräver

betydande administration och resurser. Vi bör med andra ord skapa regler som ger de kommunala makthavarna incitament att agera i skattebetalarnas intresse, men inte detaljreglera varje utgift och verksamhet. Ett samhälle där ingen någonsin tar chansen att sko sig på andras bekostnad är sannolikt en utopi.

Referenser

- Acemoglu, Daron och Thierry Verdier (2000), "The Choice between Market Failures and Corruption" *American Economic Review*, 90(1), sid. 194-211.
- Aftonbladet* (1998), "Korruptionsexpert: Mörkertalet är enormt", 17 oktober 1998.
- Aftonbladet* (2012), "Telia Sonera utreds för korruption", 26 september 2012.
- Agrast, Mark David, Juan Carlos Botero och Alejandro Ponce (2010), *Rule of Law Index 2010*. Washington, D.C.: The World Justice Project.
- Agrast, Mark David, Juan Carlos Botero, och Alejandro Ponce (2011), *Rule of Law Index 2011*. Washington, D.C.: The World Justice Project.
- Ahlenius, Inga-Britt (2003), "Oberoende revision behövs i kommunerna – också", DN Debatt, *Dagens nyheter* 17 juni 2003.
- Aidt, Toke S. (2003), "Economic Analysis of Corruption: A Survey", *The Economic Journal*, 113(491), sid 632-652.
- Aidt, Toke S. (2009), "Corruption, institutions, and economic development", *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), sid. 271-291.
- Aidt, Toke, Jayasri Dutta och Vania Sena (2008), "Governance regimes, corruption and growth: Theory and evidence", *Journal of Comparative Economics*, 36, sid. 195-220.
- Ahlenius, Inga-Britt (2004), "Se upp för affärer och gräddfiler", *Dagens Nyheter*, 22 december 2004.
- Alesina, Alberto och George-Marios Angeletos (2005), "Fairness and Redistribution", *American Economic Review*, 95, sid 960-981.

- Alesina, Alberto och George-Marios Angeletos (2005), "Corruption, inequality, and fairness." *Journal of Monetary Economics*, 52(7), sid. 1227-1244.
- Amundsen, Inge (1999), *Political corruption: An Introduction to the Issues*, Working Paper 99:7. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Andersson, Staffan (1999), *Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Andersson, Staffan (2002), *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Andersson, Staffan (2004), "Partifinansiering – en riskzon för korruption", i SOU 2004:22 *Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Andersson, Staffan (red.) (2012), *Motståndskraft, oberoende, integritet: Kan det svenska samhället stå emot korruption?* Stockholm: Transparency International.
- Andersson, Staffan och Torbjörn Bergman (2009), "Controlling Corruption in the Public Sector", *Scandinavian Political Studies*, 32, sid. 45-70.
- Andersson, Staffan, Andreas Bergh och Gissur Ó Erlingsson (2010), "Vad kan vi lära oss?", i Staffan Andersson med flera (red) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Mats Sjölin (2010), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Andersson, Staffan och Gissur Ó Erlingsson (2010), "Förvaltningsreformer och korruptionsrisker" i Staffan Andersson, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Mats Sjölin (red.) *Korruption, maktmissbruk, legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Andersson, Staffan och Gissur Ó Erlingsson (2012), "New Public Management and Danger Zones for Corruption", i Tänzler, Dirk med flera (red.) *The Social Construction of Corruption in Europe*. London: Ashgate.
- Andersson, Staffan och Paul M. Heywood (2009), "The Politics of Perception: Use and Abuse of Transnational Transparency International's Approach to Measuring Corruption", *Political Studies*, 57 (4), sid. 546-767.

- Andvig, Jens och Odd-Helge Fjeldstad (2001), *Corruption. A Review of Contemporary Research*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Anechiarico, Frank och James B Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arndt, Christiane och Charles Oman (2006), *Uses and Abuses of Government Indicators*. OECD Development Center Study.
- Bauhr, Monika och Henrik Oscarsson (2011), "Svenska folkets syn på korruption", i Sören Holmberg, Lennart Weibull och Henrik Oscarsson (red.) *Lycksalighetens ö*. Göteborg: SOM-institutet.
- Bauhr, Monika och Matthias Färdigh (2012), "Korruption i Sverige 2011: Förekomst och acceptans", i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson och Annika Bergström (red.) *I framtidens skugga: fjrtiotvå kapitel om politik, medier och samhälle*. Göteborg: SOM-institutet.
- Beeri, Itai och Doron Navot (2012), "Local Political Corruption", *Public Management Review*
DOI:10.1080/14719037.2012.707682.
- Bergh, Andreas och Christian Bjørnskov (2011), "Historical trust levels predict the current size of the welfare state." *Kyklos*, 64(1), sid. 1-19.
- Bergh, Andreas, Günther Fink och Richard Öhrvall (2012), *Public Sector Size and Corruption: Evidence from 290 Swedish Municipalities*, IFN Working Paper 938. Stockholm: IFN
- Bergström, Hans (2004), "Intermediärernas värld", i Engellau, Patrik (red.) *Bakom skurkar & skandaler*. Stockholm: Kalla Kulor Förlag.
- Bjørnskov, Christian och Gert Tinggaard Svendsen (2012), "Does social trust determine the size of the welfare state? Evidence using historical identification", under utgivning i *Public Choice*.
- Bonaglia, Federico, Jorge Braga de Macedo och Maurizio Bussolo (2001), *How Globalisation Improves Governance*, OECD Working Papers 2001:181.
- Bowler, Shaun och Jeffrey A. Karp (2004), "Politicians, Scandals and Trust in Government", *Political Behaviour*, 26(3), sid. 271-287.
- Bratsis, Peter (2003), "The Construction of Corruption", *Social Text* 77, 21(4), sid. 9-33.

- Brottsbalken (BrB). <https://lagen.nu/1962:700>.
- Brå (2005), *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner: Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2007), *Korruptionens struktur i Sverige. "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk*. Rapport 2007:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2012), "Korruptionen inom kommuner och landsting". En bilaga till Statskontoret (2012) *Köpta relationer: Om korruption i det kommunala Sverige*. Stockholm: Statskontoret.
- Byggchefsbarometern (2011), enkät som genomförs av organisationen Byggcheferna.
- Byggchefsbarometern (2012), enkät som genomförs av organisationen Byggcheferna.
- Bäck, Hanna (2003), "Explaining and Predicting Coalition Outcomes. Conclusions from Studying Data on Local Coalitions", *European Journal of Political Research*, 42, sid. 441–472.
- Bäck, Hanna (2008), "Intraparty Politics and Coalition Formation: Evidence from Swedish Local Government". *Party Politics*, 14, sid. 71–89.
- Cars, Torsten (2002), *Korruption*. Uppsala: Iustus förlag.
- Castillo, Daniel (2009), *Statens förändrade gränser: En studie om sponsring, korruption och relation till marknaden*. Stockholm: Stockholms universitet, Sociologiska institutionen.
- Charron, Nicholas, Victor Lapuente och Marina Nistotskaya (2012), *The wealth of regions: government quality and entrepreneurship in Europe*. QoG Working Paper Series 2012:12. Göteborg: Quality of Government Institute, Göteborgs universitet.
- Christoffersen, Henrik, och Karsten Bo Larsen (2007), "Economies of scale in Danish municipalities: Expenditure effects versus quality effects", *Local Government Studies*, 33 (1), sid. 77–95.
- Citron, Britt-Marie (1999), *Sölve & co. Korruptionsskandalen i Motala* Stockholm: Norstedts.
- Citron, Britt-Marie (2010), "Vem kontrollerar de lokala makt-havarna?", i Staffan Andersson, Andreas Bergh, Gissur Erlingsson och Mats Sjölin (red.), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.

- Dagens Nyheter* (2010). "Han vill vässa kampen mot mutbrott", 11 januari 2010.
- Dagens Samhälle* (2009), "Dags att rensa bland lagarna", 25 juni 2009.
- Dagens Samhälle* (2012), *Den offentliga marknaden* 2012. Stockholm: Dagens Samhälle.
- Dahlström, Carl (2011), *Bureaucracy and the Different Cures for Grand and Petty Corruption*. QoG Working Paper Series 2011:20. Göteborg: Quality of Government Institute, Göteborgs universitet.
- Dahlström, Carl och Victor Lapuente (2010), "Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, sid. 577-600.
- Dal Bó, Ernesto och Rossi, Martin A. (2007), "Corruption and Inefficiency: Theory and Evidence from Electrical Utilities", *Journal of Public Economics*, 91(5), sid. 939-962.
- Della Porta, Donatella och Alberto Vanucci (1997). "The 'Perverse Effects' of Political Corruption", *Political Studies* 45(4), sid. 516-538.
- Domberger, Simon, Christine Hall och Eric Ah Lik Lee (1995), "The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts", *Economic Journal* 105, sid.1454—70.
- Edman, Mats (2011), "Hundratals skattemiljarder omsätts utan granskning", DN-debatt, *Dagens Nyheter*, 26 oktober 2011.
- Engellau, Patrik (red.) (2004), *Bakom skurkar och skandaler*. Stockholm: Kalla Kulor Förlag.
- Engfeldt, Lars-Göran (2012), "Vad hindrar politikerna från att ta itu med bristerna i insynen", DN-debatt, *Dagens Nyheter*, 8 februari 2012.
- Engfeldt, Lars-Göran med flera (2010), "Vi måste ta krafttag mot den svenska korruptionen", DN-debatt, *Dagens Nyheter*, 26 oktober 2010.
- Erlingsson, Gissur Ó (2006), "Organisationsförändringar och ökad kommunal korrupktion: Existerar ett samband?", *Kommunal ekonomi och politik*, 3(1), sid. 7-40.
- Erlingsson, Gissur Ó (2010) "Ska vi oroa oss för korrupktion och maktmissbruk i Sverige?", i Hagevi, Magnus (red.) *Ny politik i ett gammalt samhälle*. Växjö: Linnaeus University Press.
- Erlingsson, Gissur Ó, Staffan Andersson, Andreas Bergh och Mats Sjölin (2008), "Hur korrupt är en icke-korrupt stat – inblickar

- i den lokala elitens subjektiva bedömningar”, arbetsrapport/PM. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Erlingsson, Gissur Ó, Andreas Bergh och Mats Sjölin (2009). ”Public corruption in Swedish municipalities: Trouble looming on the horizon?”, *Local Government Studies*, 34(5), sid. 595-608.
- Erlingsson, Gissur Ó och Jonas Linde (2011), ”Det svenska korruptionsproblemet”, *Ekonomisk Debatt*, 39 (8), sid. 5–18.
- Erlingsson, Gissur Ó., Jonas Linde och Richard Öhrvall (2012), *Perceptions of procedural fairness and satisfaction with democracy in the Nordic welfare states*. QoG Working paper 2012:19. Göteborg: Quality of Government Institute, Göteborgs universitet.
- Erlingsson, Gissur Ó och Richard Öhrvall (2013), ”Kommunerna brister i hanteringen av anställdas bisysslor”, under utgivning i *Ekonomisk Debatt*.
- Ernst & Young (2011), *European Fraud Survey 2011: Recovery, regulation, and integrity*. London: Ernst & Young.
- Ferraz, Claudio, och Frederico Finan (2008), ”Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes”, *Quarterly Journal of Economics*, 123, sid. 703-745.
- Fi2011/2882 (Regeringsbeslut, 2011), Kan nås via:
<http://www.statskontoret.se/upload/Uppdrag/2011/Uppdrag-korruption.pdf>.
- Finansdepartementet/SKL (2009), *Om mutor och jäv – en vägledning för offentliganställda*. Stockholm: Finansdepartementet/-Sveriges Kommuner och Landsting.
- Fleishman, Joel (1981), ”Self-Interest and Political Integrity”, sid. 52-92 i Fleishman, Joel, Liebman, Lance och Mark Moore (red.), *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Friedrich, Carl J. (2002), ”Corruption Concepts in Historical Perspective”, sid 15-23 i Heidenheimer, Arnold och Michael Johnston (red.), *Political Corruption. Concepts & Contexts*. 3:e upplagan. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Förvaltningslagen (FL). <https://lagen.nu/1986:223>.
- Gardiner, John (2002), ”Defining Corruption”, sid. 25-40 i Heidenheimer, Arnold och Michael Johnston, Michael (red.), *Political Corruption. Concepts & Contexts*. 3:e upplagan. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.

- Gentzkow, Matthew, Edward L. Glaeser och Claudia Goldin (2004), *The Rise of the Fourth Estate: How Newspapers Became Informative and Why it Mattered*, NBER Working Paper No. 10791.
- Girling, John (1997), *Corruption, Capitalism, and Democracy*. New York: Routledge.
- Gneezy, Uri (2005), "Deception: The role of consequences", *American Economic Review*, 95(1), sid. 284-294.
- Goel, Rajeev och Michael Nelson (2011), "Measures of corruption and determinants of US corruption.", *Economics of Governance*, 12, sid.155-176.
- Goetz, Anne Marie (2007), "Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?", *Development and Change*, 38, sid.87-105.
- Goudie, Andrew W. och David Stasavage (1998), "A Framework for the Analysis of Corruption", *Crime, Law and Social Change*, 29 (2-3), sid. 113-159
- De Graaf, Gjalte och Leo W.J.C. Huberts (2008), "Portraying the Nature of Corruption Using an Exploratory Case Study Design", *Public Administration Review*, 2008, sid. 640-653.
- GRECO (2001), *First evaluation round: Evaluation report on Sweden*. Strasbourg: Europarådet.
- GRECO (2005), *Second evaluation round: Evaluation report on Sweden*. Strasbourg: Europarådet.
- The Guardian* (2008), "No wonder Iceland has the happiest people on earth", 18 maj 2008.
- Hanberger, Anders (2010), "Dagens kommungranskning: Är den effektiv i att förebygga och upptäcka missförhållanden?", i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Mats Sjölin (red.) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Stockholm: Norstedts Förlag.
- Hemenway, David (1997), "Survey Research and Self-Defence Gun Use: An Explanation of Extreme Overestimates", *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 87(4), sid. 1430-1445.
- Hoekman, Bernard (1998), *Using International Institutions to Improve Public Procurement*, World Bank Res Obs, 13 (2), sid. 249-269.
- Heidenheimer, Arnold (red.) (1970), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rinehart & Winston.

- Heidenheimer, Arnold (2002), "Introduction", sid. 3-14 i Heidenheimer, Arnold och Michael Johnston (red.), *Political Corruption. Concepts & Contexts*. 3:e upplagan. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Heidenheimer, Arnold (2010), "Perspectives on the Perception of Corruption", i Michael Johnston (red.), *Public Sector Corruption, Volume I: Concepts*. London: Sage.
- Hyltner, Mårten och Mischa Velasco (2009), *Kommunala bolag – laglöst land*, Stockholm: Stiftelsen Den Nya Valfärden.
- Isaksson, Anders (2004), "Några miljarder hit eller dit", i Engellau, Patrik (red.) *Bakom skurkar och skandaler*. Stockholm: Kalla Kulor Förlag.
- Jain, Arvind K. (2001), "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, 15(1), sid. 71–121.
- Johansson, Patrik (2004), *I skandalers spår: Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- Johnston, Michael (2010), "Participation, Institution, and Syndromes of Corruption, i Johnston, Michael (red.), *Public Sector Corruption, Volume I: Concepts*. London: Sage.
- Jos, Philip (1993), "Empirical Corruption Research: Beside the (Moral) Point?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, sid. 359-375.
- Kandel, Eugene och Edward Lazear (1992), "Peer pressure and Partnerships". *Journal of Political Economy*, 100, sid. 801-817.
- Kaufmann, Daniel (1997), "Economic Corruption: The Facts", *Foreign Policy* 107, sid. 114-131.
- Kollega (2009), "Vi ser oss inte som Whistle Blowers", 30 september 2009.
- Kommunallagen* (KL). <https://lagen.nu/1991:900>.
- Konkurrensverket (2009), *Karteller och korruption – Otillåten påverkan mot offentlig upphandling*. Uppdragsforskningsrapport 2009:9. Stockholm: Konkurrensverket.
- Korsell, Lars (2005), "Fiffel och fusk i slott och koja", i Sjöstrand, Glenn (red.) *Fiffel-Sverige – sociologiska perspektiv på skandaler och fusk*. Malmö: Liber.
- Koziol, Margaret och Courtney Tolmie (2010), *Using Public Expenditure Tracking Surveys to Monitor Projects and Small-Scale Programs: A Guidebook*. Washington: World Bank.
- Kristinsson, Gunnar Helgi (2012), "Party Patronage in Iceland: Rewards and Control Appointments", i Kopecky, Petr, Peter

- Mair och Maria Spirova (red.) *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kurer, Oskar (2005), "Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement", *Political Studies*, 53, sid.222-239.
- Larsson, Kjell (2006), "Regeringen är okunnig om korruption i statliga bolag". DN-debatt, *Dagens Nyheter*, 3 maj 2006.
- Leijonhufvud, Madeleine (1996/1997), "Korruption – ett svenskt problem?", *Juridisk tidskrift*, 1996/97, sid. 940-963.
- Lennefors, Thomas Taro (2008), *The Vicissitudes of Corruption*. Stockholm: KTH.
- Linde, Jonas och Gissur Ó Erlingsson (2012), "The eroding effect of corruption on system support in Sweden", under utgivning i *Governance*.
- Loxbo, Karl (2010), "Vaksamhet mot korruption och New Public Management", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14(3-4), sid. 37–60.
- Lundin, Olle (2010), *Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:6. Stockholm: Finansdepartementet.
- Lundin, Olle och Curt Riberdahl (1999), "Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen", i SOU (1999:76) *Maktodelning*. Stockholm: Fritzes.
- Lundquist, Lennart (1988), "Privatization: Towards a Concept for Comparative Policy Analysis", *Journal of Public Policy*, 8, sid. 1-19.
- Lundquist, Lennart (1998), *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (2012), *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*. Stockholm: Carlsson.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), sid. 681-712.
- Mény, Yves och De Sousa, Luís (2001), "Corruption: Political and Public Aspects", sid. 2824-2830 i Smelser, Neil och Paul Baltes (red.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*.
<http://www.sciencedirect.com/science/referenceworks/9780080430768>.
- Mikkelsen, Kim Sass (2012), *In Murky Waters: A Disentangling of Corruption and Related Concepts*. Aarhus: Department of Political Science and Government.

- Mo, Pak Hung (2001), "Corruption and economic growth," *Journal of Comparative Economics*, 29, sid. 66-79.
- Montin, Stig (1997), "New Public Management på svenska", *Politica*, 22(3), sid. 262-278.
- Moore, Mick (2004), "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries.", *International Political Science Review*, 25(3), sid. 297-319.
- Moscow Times* (2012), "Corruption Fight Gets iPhone App", 9 oktober 2012, (länk: <http://www.themoscowtimes.com/news/article/corruption-fight-gets-iphone-app/469507.html#ixzz2HYfjoZwM>, avläst 130110).
- Mueller, Dennis C. (2003), *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2006), "Corruption: Diagnosis and Treatment", *Journal of Democracy*, 17(3), sid. 86-99.
- Myrdal, Gunnar (1968), *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Harmondsworth: Penguin.
- Möller, Tommy (1999), *Politikens meningslöshet*. Malmö: Liber.
- Nannestad, Peter (2008), "What Have We Learned About Generalized Trust, If Anything?", *Annual Review of Political Science*, 11(1), sid. 413-437.
- Nord, Lars och Gunnar Nygren (2007), *Präktiga massmedier. De lokala mediernas valbevakning 2006*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Norén Bretzer, Ylva (2005), *Att förklara politiskt förtroende: betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Nye, Joseph (1967), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, 61, sid.417-427.
- OECD (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*. Paris: OECD.
- Offe, Claus (2004), "Political corruption: conceptual and practical issues", i Kornai, Janos och Susan Rose-Ackerman (red.), *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*. New York: Palgrave, sid. 77-99.
- Oscarsson, Henrik (2010), "Mutor och korrupktion", i Holmberg, Sören och Lennart Weibull (red.) *Nordiskt ljus*. Göteborg: SOM-institutet.

- Papakostas, Apostolis (2009), *Misstro, tillit, korruption – och det offentliga civiliseringen*. Lund: Studentlitteratur.
- Pellegrini, Lorenzo (2011), *Corruption, Development and the Environment*. Dordrecht: Springer.
- Persson, Anna och Bo Rothstein (2011), "Why Big Government is Good Government", *APSA 2011 Annual Meeting Paper*. Tillgängligt via: <http://ssrn.com/abstract=1902612>.
- Persson, Torsten och Guido Tabellini (1999), "The size and scope of government: Comparative politics with rational politicians", *European Economic Review*, 43, sid. 699-735.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini och Francesco Trebbi (2003), "Electoral Rules and Corruption", *Journal of the European Economic Association*, 1, sid. 958-989.
- Petersson, Olof med flera (1997), *Demokrati över gränser*. Stockholm: SNS.
- Philp, Mark (1997), "Defining Political Corruption", *Political Studies*, XLV, sid. 436-462.
- Philp, Mark (2002), "Conceptualizing Political Corruption", sid. 41-57 i Heidenheimer, Arnold och Michael Johnston (red.), *Political Corruption. Concepts & Contexts*, 3:e utgåvan. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén och Göran Sundström (2003), *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition 2011/12:79, *En reformerad mutbrottslagstiftning*. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/En-reformerad-mutbrottslagstif_GZ0379/.
- Regeringen (dir nr 2002:83), *Direktiv för utredningen om offentlighet för partiets och valkandidatens intäkter*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Regeringen (dir nr 2012:76), *Meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Regeringen (dir nr 2013:16), *Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Regeringsformen* (RF). <https://lagen.nu/1974:152>.
- Reinikka, Ritva and Jakob Svensson (2004), "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda." *Quarterly Journal of Economics*, 119 (2), sid. 679-705.

- Reinikka, Ritva och Jakob Svensson (2005), "Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda", *Journal of the European Economic Association*, 3 (2-3), sid. 259-267.
- Rikspolisstyrelsen (2004). *Systemhotande brottslighet i Sverige* (RKP KUT 2004). Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Riksrevisionen (2006), *Skydd mot korruption i statlig verksamhet*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2013), *Statliga myndigheters skydd mot korruption*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rose, David (2011), *The Moral Foundation of Economic Behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corruption and Government. Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2003), *Sociala fällor och tillitens problem*. Kristianstad: SNS förlag.
- Rothstein, Bo (2010), "Nycklarna till politisk legitimitet", sid. 112-138, i Staffan Andersson, Andreas Bergh, Gissur Erlingsson och Mats Sjölin (red.), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Rothstein, Bo (2012), "Anti-Corruption: The Indirect 'Big Bang' Approach.", under utgivning i *Review of International Political Economy*.
- Rothstein, Bo och Jan Teorell (2008), "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", *Governance*, 21, sid.165-190.
- Rothstein, Bo och Jan Teorell (2012), *Getting to Sweden: Malfeasance and Bureaucratic Reforms, 1720-1850*, QoG working paper no 2012:18. Göteborg: Quality of Government Institute, Göteborgs universitet.
- Sandgren, Claes (2009), "Hög tid att partierna redovisar sina bidrag", DN-debatt, *Dagens Nyheter*, 9 november 2009.
- Sandgren, Claes (2011), "Inget tyder på att Sverige har blivit ett mer korrupt land", DN-debatt, *Dagens Nyheter*, 10 oktober 2011.
- Schultz, Mårten (2012). "Det kom ett brev från Scantias presschef", blogginlägg på *Juridikbloggen.*, 14 november 2012. Kan nås via

- <http://juridikbloggen.wordpress.com/2012/11/14/det-kom-ett-brev-fran-scantias-presschef/>.
- Segerfeldt, Fredrik (2010). *Enpartistaden*. Stockholm: Timbro.
- Shah, Anwar (2006), *Corruption and decentralized public governance*, World Bank Policy Research Working Paper 3824, Washington: World Bank.
- Sjölin, Mats (2010), "Vad är korrupktion? Om korrupktion och offentlig etik", i Staffan Andersson, Andreas Bergh, Gissur Erlingsson och Mats Sjölin (red.), *Korrupktion, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Sjölin, Mats, Andreas Bergh och Gissur Ó Erlingsson (2007), "Tillit och korrupktion i svenska kommuner", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 109(2), sid .170–176.
- Sjöstrand, Glenn (red.) (2005). *Fiffel-Sverige: Sociologiska perspektiv på skandaler och fusk*. Malmö: Liber.
- SKTF (1999), *Tystnaden på jobbet – en undersökning om yttrandefriheten bland kommunalt anställda*. Rapport nr 2. Stockholm: SKTF.
- SOU (2004:22), *Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter*. Stockholm: Fritzes.
- SOU (2010:38), *Mutbrott*. Stockholm: Stockholm: Fritzes.
- SOU (2011:43), *Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor*. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2012), *Köpta relationer. Om korrupktion i det kommunala Sverige*. Rapport 2012:20. Stockholm: Statskontoret.
- Statsrådsberedningen (2002), "Etik & förtroendekommission leds av förre finansministern Erik Åsbrink", Pressmeddelande om lanseringen av etik- och förtroendekommissionen. Stockholm: Statsrådsberedningen.
- Stechina, Viviana (2008), *Conditions for Corruption: Institutions, Executive Power, and Privatization in Argentina and Chile in the 1990s*. Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Strömberg, Håkan (1987), "Några funderingar om förhållandet mellan rätt och moral", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 90, sid.131-136.
- Svenska Dagbladet* (2006), "Brist på insyn öppnar för vänskaps-korrupktion", 20 januari 2006.
- Sveriges Radio P4* (2012), "Göteborgs granskningskommission är presenterad", 16 februari 2012.

- Sveriges Radio (2008), "Skandiaaffären", P3-dokumentär. Sändes 12 maj 2008.
- Swamy, Anand, Omar Azfar, Steve Knack, och Young Lee (2001), "Gender and Corruption", *Journal of Development Economics*, 64, sid. 25-55.
- Sydsvenskan (2009), "OECD-kritik mot nedlagd mututredning", 18 juni 2009.
- Säkerhetspolisen (2012). *Nationell hotbild: Den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsinstitutioner*. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- Tarschys, Daniel (1978), *Den offentliga revolutionen*. Stockholm: Liber Förlag.
- Teorell, Jan (2010), "Att mäta korrupktion", i Staffan Andersson, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Mats Sjölin (red.) *Korrupktion, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- The Telegraph* (2009), "Iceland corruption investigator Eva Joly may quit in frustration", 11 juni 2009.
- Thelander, Joakim (2005a), *Korrupktion – en begränsad litteraturgenomgång*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Thelander, Joakim (2005b), *Mutor i det godas tjänst: Biståndssamarbetare i samtal om vardaglig korrupktion*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Thomasson, Anna (2009), *Navigating in the landscape of ambiguity: A stakeholder approach to the governance and management of hybrid organisations*. Lund: Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Thompson, Dennis (1987), *Political Ethics and Public Office*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Thompson, Dennis (1993), "Mediated Corruption: The Case of the Keating Five", *American Political Science Review*, 87, sid. 369-381.
- Thompson, Dennis (1995), *Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Thompson, Theresa och Anwar Shah (2005), *Transparency International's Corruption Perceptions Index: Whose Perceptions Are They Anyway?* World Bank Discussion Draft. Tillgänglig via

- <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/TransparencyInternationalCorruptionIndex.pdf>.
- Transparency International (2012a), *Corruption Perceptions Index 2012*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International (2012b), *Corruption Perceptions Index 2012: Technical Methodology Note*. Berlin: Transparency International.
- Vaiman, Vlad, Throstur Olaf Sigjurjonsson och Páll Ásgeir Davidsson (2011), "Weak Business Culture as an Antecedent of Economic Crisis: The Case of Iceland", i *Journal of Business Ethics*, 98, sid.259–272.
- Warren, Mark E. (2006), "Political Corruption as Duplicitous Exclusion", *PS: Political Science and Politics*, 37, sid. 803-807.
- Wei, Shang-Jin (2000a), *Natural Openness and Good Government*, NBER Working paper 7765.
- Wei, Shang-Jin (2000b), "Local Corruption and Global Capital Flows", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2000(2), sid. 303-354.
- Westander, Henrik (1988), *Bofors svindlande affärer*. Stockholm: Ordfront/Pax.
- Widbeck, Victoria, Per-Anders Forstorp och Konstantin Economou (1998), *En god affär i Motala: Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik*. SOU 1998:63, Demokratiutredningens skrift nr 2. Stockholm: Fritzes.
- Wångmar, Erik (2013), *Tillit och korruption. Fall av korruption, maktmissbruk och bristande tillit i svensk lokalpolitik 1963-2011*. Stockholm: Santérus förlag.
- Wästerfors, David (2004), *Berättelser om mutor: Det korruptas betydelse bland svenska affärsmän i Öst- och Centraleuropa*. Lund: Sociologiska institutionen.
- Zetterberg, Hans Z. (1995), "Korruption", DN-debatt, *Dagens Nyheter*, 6 juni 1995.
- Åkerström, Malin (2011), *Känsliga gåvor: Mutblickens sociala förvecklingar*. Malmö: Liber.

Appendix: Regressionstabeller för analysen i kapitel 5

Nedan redovisas resultaten när korruptionsindex skapats med de tre olika metoderna (binärt, kategoriskt och principalkomponent-analys) och förklaras av variabler på kommun- och individnivå.⁷⁴

Variabler	Indextyp		
	Binärt	Kategoriskt	PCA
<u>Kommunnivå</u>			
Utgifter	-0.477* (0.278)	-0.336 (0.287)	-0.552** (0.273)
Befolkning	32.08* (16.84)	24.11 (17.38)	37.42** (16.52)
Befolkning ²	7.863 (5.108)	3.508 (5.278)	7.234 (5.005)
Storstad	-0.465 (0.574)	-0.157 (0.596)	-0.231 (0.561)
Andel 20-64 år	-0.0306 (0.0369)	-0.0542 (0.0381)	-0.0341 (0.0362)
Andel 65+	0.0135 (0.0400)	0.00868 (0.0413)	0.0271 (0.0392)
Andel 80+	-0.0422 (0.0539)	-0.0490 (0.0558)	-0.0677 (0.0528)
Inkomst per inv.	-0.00116 (0.00246)	0.000887 (0.00254)	8.60e-06 (0.00241)
Area	0.0103 (0.0205)	0.00636 (0.0212)	0.00878 (0.0201)
Andel högutb.	0.000569 (0.00867)	-0.00513 (0.00897)	0.00362 (0.00849)
Tätt val 2006	0.108 (0.103)	0.0879 (0.107)	0.102 (0.101)
Andel kvinnor i kf	0.00397 (0.00669)	0.00611 (0.00692)	0.00689 (0.00655)
Långvarigt maktinnehav	-0.0843 (0.0730)	-0.156** (0.0755)	-0.115 (0.0716)
Antal lokalredaktioner	-0.0192 (0.0477)	-0.0421 (0.0493)	0.0133 (0.0467)
<u>Individnivå</u>			
Kvinna	0.0360 (0.0677)	0.0531 (0.0675)	0.0592 (0.0677)
Tjänsteman	-0.126* (0.0696)	-0.156** (0.0692)	-0.0750 (0.0697)
Gymnasieutb.	-0.178 (0.116)	-0.168 (0.116)	-0.197* (0.116)
Högutbild.	-0.0162 (0.105)	0.00632 (0.105)	-0.0151 (0.105)
Suttit 2-10 år	0.246*** (0.0762)	0.208*** (0.0762)	0.188** (0.0761)
Suttit >10 år	0.158* (0.0841)	0.188** (0.0841)	0.133 (0.0840)
Observationer	1,099	1,099	1,099
Standardfel inom parenteser. *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.			

⁷⁴ Om inget annat anges är de förklarande variablerna från 2004. Regionala dummyvariabler inkluderade (visas ej). För närmare detaljer rörande index-konstruktion, skattningsmetod och data, se Bergh, Fink och Öhrvall (2012).

Nedan visas motsvarande regression när kommunens totala utgifter instrumenterats med befolkningstillväxt under 1990-talet samt andel äldre än 80 år.

Variabler	Indextyp		
	Binärt	Kategoriskt	PCA
<u>Kommunnivå</u>			
Utgifter	-1.040 (1.274)	-0.446 (1.251)	-1.069 (1.144)
Befolkning	65.75 (76.43)	30.56 (75.12)	68.34 (68.59)
Befolkning ²	17.18 (21.05)	5.300 (20.58)	15.65 (18.91)
Storstad	-0.192 (0.701)	-0.0967 (0.680)	-0.0118 (0.632)
Andel 20-64 år	-0.0271 (0.0344)	-0.0539 (0.0373)	-0.0322 (0.0338)
Andel 65+	-0.00202 (0.0270)	-0.0132 (0.0270)	-0.00550 (0.0248)
Inkomst per inv.	-0.000177 (0.00292)	0.00127 (0.00305)	0.00105 (0.00288)
Area	0.0107 (0.0181)	0.00682 (0.0204)	0.00854 (0.0195)
Andel högutb.	0.00942 (0.0205)	-0.00421 (0.0201)	0.0104 (0.0188)
Tätt val 2006	0.116 (0.111)	0.110 (0.122)	0.107 (0.111)
Andel kvinnor i kf	0.00315 (0.00602)	0.00544 (0.00643)	0.00612 (0.00614)
Långvarigt maktinnehav	-0.0712 (0.0685)	-0.143** (0.0705)	-0.0980 (0.0701)
Antal lokalredaktioner	-0.00234 (0.0624)	-0.0404 (0.0593)	0.0267 (0.0566)
<u>Individnivå</u>			
Kvinna	0.0276 (0.0687)	0.0419 (0.0704)	0.0567 (0.0730)
Tjänsteman	-0.112 (0.0695)	-0.141** (0.0714)	-0.0602 (0.0723)
Gymnasieutb.	-0.179 (0.114)	-0.170 (0.113)	-0.194* (0.108)
Högutbild.	-0.0259 (0.107)	-0.000191 (0.106)	-0.0250 (0.0981)
Suttit 2-10 år	0.256*** (0.0725)	0.203*** (0.0763)	0.201*** (0.0757)
Suttit >10 år	0.160* (0.0829)	0.181** (0.0845)	0.135* (0.0799)
Observationer	1,074	1,074	1,074
Standardfel inom parenteser. *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.			

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande

2011

- UD i en ny sats – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.

- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Vården i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.

- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.

- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.

- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?

- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykel En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980 – 1992.

- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetmått.
- Kvalitets- och produktivitetstutvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?

- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring - citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetsmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetens utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgifts-finansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetens utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.

- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?

- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.