

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 förtroendemissbruk.

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 uppmärksammats 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 korruptionssuppfattningarna 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. 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 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 också 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 förtroendebrott 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. Den kvantitativa analysen ger inte heller något stöd för tesen att kommuner med fler kvinnliga politiker (i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen) skulle ha mindre korruptionsproblem.

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 förtroendemisbruk, 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 politikers 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 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. 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.