

Det svenska korruptionsproblemet

Sveriges höga placeringar i jämförande internationell statistik, såsom Corruption Perception Index, tas ofta till intäkt för att problem med rättsröta tillhör undantagen i landet. Sedan Göteborgsskandalen rullades upp under 2010 har korruptionsfrågor emellertid plötsligt hamnat i strålkastarljuset för journalister och samhällsvetare. Samtidigt har problemet börjat tas på allt större allvar även på policynivå. I artikeln visar vi att svenska korruptionsproblem funnits långt före Göteborgsskandalen och att den inhemska rättsrötan ter sig bekymmersam vid en närmare granskning av sverigespecifikt material, åtminstone i förhållande till okritiska hänvisningar till fina placeringar i internationella rankingar.

Det är lätt att fascineras av det nymornade och explosionsartade intresset för frågor om svensk korruption under det gångna året. Intresset tycks ha triggats av SVTs Uppdrag Granskning av avslöjande av korruptionsskandalen i Göteborg, vilket följdes av omfattande medierapportering – dels om just maktmissbruk i Göteborg, dels rapportering om andra fall av maktmissbruk i landet.

Under hösten 2010 inträffade ett par intressanta händelser: 2010-års SOM-undersökning valde att för första gången (på 23 försök) ta med ett frågebatteri om korruption (Bauhr och Oscarsson 2011)¹ och Transparency International (TI) skrev på DN-debatt att ”korruptionen i Sverige har ökat” (Engfeldt m fl 2010) (för övrigt ett felaktigt påstående och argumentation, givet TIs egna siffror och logik i debattartikeln). Det något yrvakna korruptionsintresset får sägas ha kulminerat i juni 2011, då regeringen – månne stressad av Göteborgsskandalen och TIs debattartikel – gav Statskontoret i uppdrag ”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).

Inget fel i detta. Korruption är ett allvarligt samhällsproblem som inverkar negativt på både det ekonomiska systemets och demokratins funktions sätt. Vår fascination över det plötsliga och omfattande korruptionsintresset beror i stället på att det under flera års tid funnits individer som har försökt skapa uppmärksamhet kring dessa frågor. Exempelvis har Staffan Andersson (2002) forskat om frågan sedan sent 1990-tal. Därtill har t ex medarbetarna i forskningsprojektet *Tillit och korruption i lokalpolitiken* (där Andersson ingår) arrangerat en konferens på temat samt författat ett par debattartikel-

¹ 2009 ställdes visserligen en fråga på korruptionstemat (om respondenternas erfarenheter av mutor). 2010 ställdes ett helt frågebatteri.

GISSUR Ó ERLINGSSON OCH JONAS LINDE

Gissur Ó Erlingsson är docent i statsvetenskap och verksam som forskarassistent vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Hans forskning behandlar frågor som rör politiska partier, offentlig korruption, kommunal självstyrelse och institutionell förändring. gissur.erlingsson@liu.se

Jonas Linde är docent i statsvetenskap och verksam som försteamanuens vid Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen. Hans forskning har framför allt rört sig inom området komparativ politik och fokuserat på frågor om demokratisering och medborgares tilltro till det politiska systemet. jonas.linde@isp.uib.no

Föreliggande artikel bygger i delar på data som tidigare redovisats i antologibidragen Erlingsson (2010) och Erlingsson och Linde (2011).

lar. Även inflytelserika personer som Inga-Britt Ahlenius (2004) och Kjell Larsson (2006) har ansträngt sig för att skapa opinion kring problemet utan något större genomslag. Flera av oss som sysslat med frågorna har upplevt ett visst ointresse, för att inte säga uttalad skepsis, från omgivningen. Inte sällan har forskare, tjänstemän och politiker slängt ur sig kommentarer av typen: ”Varför bryr sig om korruption i ett land där problemet inte finns? Vi klarar oss ju alltid bra i alla internationella jämförelser – lägg forskningsresurserna på mer angelägna problem”.

I sak är premissen för den typen av kommentarer förstås sann. Sverige klarar sig mycket bra i internationella jämförelser där man rankar i vilken utsträckning länder plågas av rättsröta. När TI varje år listar hur korrupta världens länder uppfattas vara i sitt *Corruption Perception Index*, har Sverige aldrig placerat sig sämre än sexa på listan över världens minst korrupta stater sedan mätningarna påbörjades 1995. År 2010 hamnade vi på en fjärdeplats, med samma poäng som året innan. Vi åkte visserligen ned en placering; men eftersom det rör sig om en rangordning av länder är detta inte samma sak som att korruptionen ökade, vilket alltså TI hävdade i ovan nämnda debattinlägg. Bilden av Sverige som ett föredöme i rättssäkerhetsbranschen förstärks ytterligare av att Sverige år 2010 placerades som etta i *World Justice Projects* mätning av rättssäkerhet i världens länder (Agrast m fl 2010).

Vi menar att det sammanhang som beskrivits väcker två frågor till liv: (1) Innebär Sveriges *relativt* goda placering per automatik att våra problem ska betraktas som obetydliga och perifera, att vi kan slå oss till ro, trygga i tron att det svenska kynnnet har gjort oss immuna mot korruptionsproblem? Alternativt (2), innebär Göteborgshärvan och det efterföljande stora intresset för korruptionsfrågorna att korruption hastigt kommit att bli ett mycket stort problem här?

Båda verklighetsbeskrivningarna bör ifrågasättas. Svenska korruptionsproblem fanns givetvis långt före Göteborgshärvan. Därför har det, trots fina placeringar i internationella rankingar och historiskt ointresse för frågorna, länge funnits anledning att lägga forskningsresurser på den *svenska* korruptionens utbredning och karaktär. Sålunda är det välkommet att en pluralism av aktörer – Statskontoret, SOM- och Quality of Government-institutet och givetvis kollegor från exempelvis nationalekonomin och sociologin – fördjupar sig i frågor om korruption även i länder som Sverige.

Mot denna bakgrund har vi två ambitioner med föreliggande artikel: att ge en inblick i kunskapsläget på området ”svensk korruption” och att ge vår bild av vari kärnan i det svenska korruptionsproblemet består. Vi för fram tre huvudpoänger. För det första: korruption och maktmissbruk existerar i Sverige och problemet är sannolikt värre än vad vår offentliga självbild traditionellt medgivit. För det andra: vi kan inte slå oss till ro och tro att Sverige en gång för alla gjorts immunt mot korruptionsproblem. Tvärtom måste stat, kommun och landsting på allvar finna svar på frågan vilken typ av åtgärder som kan vidtas för att motverka risken att korruptionen sprider sig ytterligare. För det tredje: oavsett om den verkliga korruptionen ökat

eller minskat är den stora faran med det svenska korruptionsproblemet att allt fler medborgare *tror* att den är utbredd och *tror* att den ökar. Detta är i sig ett problem som på sikt kan hota det politiska systemets legitimitet.

1. Den svenska korruptionen: Hur illa är det ställt?

Inledningsvis kan vi slå fast att kombinationen av sentida händelser och slutsatser i utredningar och rapporter gör det rimligt att ifrågasätta en argumentationslogik à la ”eftersom vi klarar oss bra i internationella jämförelser, så är våra korruptionsproblem tämligen obetydliga”. Korruption tycks nämligen ha viss utbredning även i jämförelsevis icke-korrupta stater. Exempelvis fick Sverige kritik för hur vi handskats med de egna korruptionsproblemen då OECD kritiserade Sverige för nedläggningen av utredningen om misstänkta mutor i försöken att sälja JAS utomlands (*Sydsvenskan* 2009). Därtill har Europarådet riktat kritik mot att Sverige saknar en formell reglering av hur partierna ska redovisa hur de finansierar sin verksamhet (Sandgren 2009). Även i mer övergripande granskningar får Sverige kritik. Redan i början av 2000-talet ifrågasatte GRECO (*Group of States Against Corruption*) (2001) hur pass bra de svenska institutionerna egentligen är för att bekämpa korruption.

Inhemska kritik har heller inte saknats. Riksrevisionens rapport *Skydd mot korruption i statlig verksamhet* (Riksrevisionen 2006) nådde slutsatsen att skyddet mot otillbörlig påverkan i statliga bolag inte står i paritet med de höga riskerna för korruption som finns i landet. Det påpekades att svensk korruption oftast upptäcks genom tillfälligheter och att skyddet mot korruption sålunda inte alls är i nivå med de risker som finns. En liknande slutsats nåddes av Brottsförebyggande rådet (Brå 2007): våra bristande kontrollsystem gör att risken för korruption är stor i landet.

Så, Sverige må framstå som bland de bästa i klassen i internationella jämförelser. Det betyder dock inte per automatik att våra kontrollsystem är bra och kan därför inte tas till intäkt för att vi är befriade från rättsröta. Det finns flera aktuella exempel på detta.² Göteborgshärvan är förstås det mest kända, där ett antal tjänstemän i kommunen låtit sig mutas av en byggmästare för att på kommuninvånarnas bekostnad göra privata sidovinster. En liknande härva, om än i mindre omfattning, rullades senare upp i Norrköping. Ett byggbolag överdebiterade en skolreovering och för dessa medel byggdes en sommarstuga åt en kommunal tjänsteman. Fallet med Kriminalvårdens f d fastighetschef, som misstänks ha tagit emot mutor värda drygt fyra miljoner kr i anslutning till byggen och projekteringar av kriminalvårdsanstalter, är ytterligare ett av flera exempel som vevats i medierna under det gångna året.

Enligt vårt synsätt är det felaktigt, och sannolikt långsiktigt skadligt, att betrakta dessa fall som ”undantag som bekräftar regeln” utförda av ”enskil-

² Se även Daniel Castillos (2010) genomgång av skandalerna i Systembolaget och Svensk Bilprovning.

da rötägg”. Det är att bagatellisera problematiken och därmed underskatta fenomenets verkliga utbredning. Redan under 1990-talet avslöjades en uppsjö kommunala skandaler (se Erlingsson 2006), där Motalaskandalen kom att bli den mest exponerade (Citron 1999).³ Statsåklagare Nils Erik Schultz gör samma bedömning som vi gör här, att exempelvis Göteborgshärvan och liknande fall inte får analyseras som unika och isolerade händelser. Han framför det rakt motsatta: ”Så här är det överallt. Jag skulle hitta sådana här saker i vilken kommun som helst i landet” (*Expressen* 2010).

Följdfrågan är given: Hur illa är det ställt? Eftersom korruption per definition föregår i det fördolda, och de inblandade gör allt för att undgå offentlig granskning, är det svårt att mäta korruption (Teorell 2010; Jain 2001). Därför är det besvärligt att säga något om den svenska korruptionens verkliga utbredning. Emellertid ska vi visa att trots att Sverige klarar sig bra i internationella jämförelser är korruption ett verkligt problem och uppfattas också vara det av medborgarna.

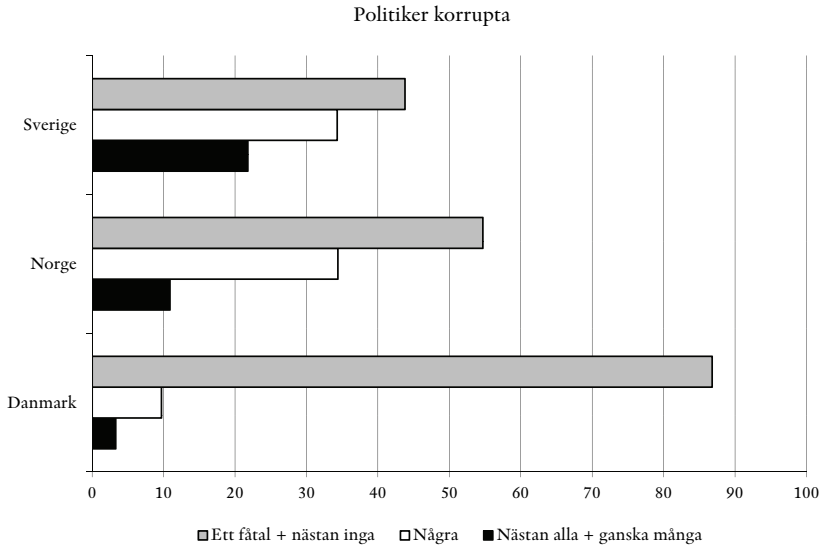
Tillgången på data om svenska medborgares uppfattningar om korruption är mager. Detta är paradoxalt, då Sverige är ett föregångsland vad gäller opinionsundersökningar och kartläggningar av politiska attityder. Men vi vet alltså ganska lite om svenskarnas syn på korruption bland politiker och myndighetsutövare, då exempelvis SOM-institutet först 2009 försiktigt började ställa frågor om korruptionsuppfattningar.

Vi ska dock inventera den data som finns och söka oss till de undersökningar som frågat folk om hur de ser på tjänstemäns och politikers förmåga att handla på ett korrekt sätt i sin myndighets- och maktutövning. Data från *International Social Survey Program* (ISSP 2006) visar att det i Sverige finns en utbredd misstro mot politiker och tjänstemän. En stor del av medborgarna tror att politiker och tjänstemän missbrukar sin position för egen vinning. Figur 1 och 2 visar respondenternas uppfattning om i vilken utsträckning politiker och tjänstemän är korrupta i Sverige samt i de nordiska grannländerna Danmark och Norge, vilka också regelbundet erhåller toppnoteringar i internationella jämförelser.

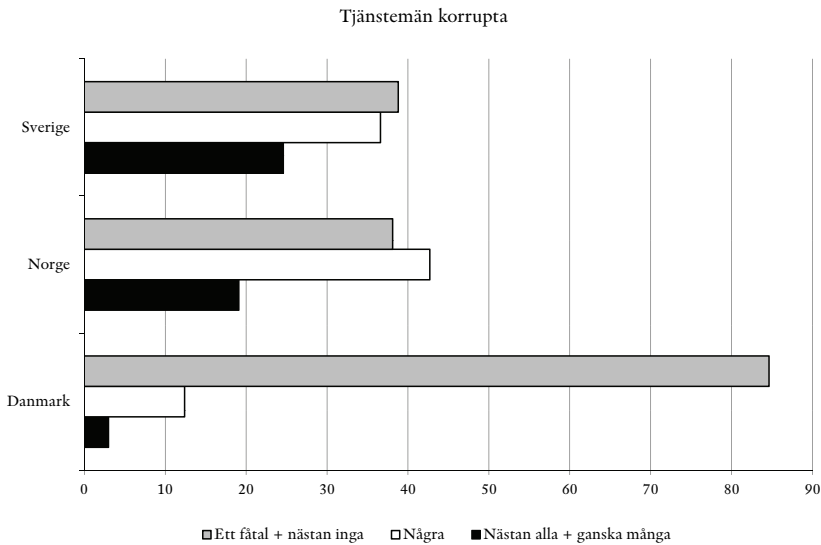
I ljuset av hur Sverige brukar framställas i internationella sammanhang är resultatet uppseendeväckande. Nästan 22 procent av de tillfrågade svenskarna tror att ”ganska många” eller ”nästan alla” politiker är involverade i korruption. Motsvarande siffra för tjänstemän är knappt 25 procent. Färre än hälften tror att ”nästan inga” eller bara ”ett fåtal” politiker (44 procent) och tjänstemän (39 procent) är involverade i korruption. Som figuren visar är nivåerna klart högre i Sverige än i grannländerna. Bilden av en utbredd uppfattning om politiker och tjänstemän som maktmissbrukare förstärks när vi tittar på data som under 2009 samlades in av *Surveyinstitutet* vid Linnéuniversitetet. Dessa presenteras i figur 3.

Inte mindre än 48 procent av respondenterna instämmer ”helt” eller ”till stor del” i påståendet ”Det är vanligt att kommunpolitiker och kom-

³ Det finns för övrigt flertalet äldre fall som tangerar korruptionsproblematiken och redan på 1920-talet oroades man över utbredd korruption på lokal nivå (Wängmar 2011).



Figur 1 och 2
Enligt din åsikt, ungefär hur många politiker/tjänstemän i ditt land är involverade i korruption? (procent)

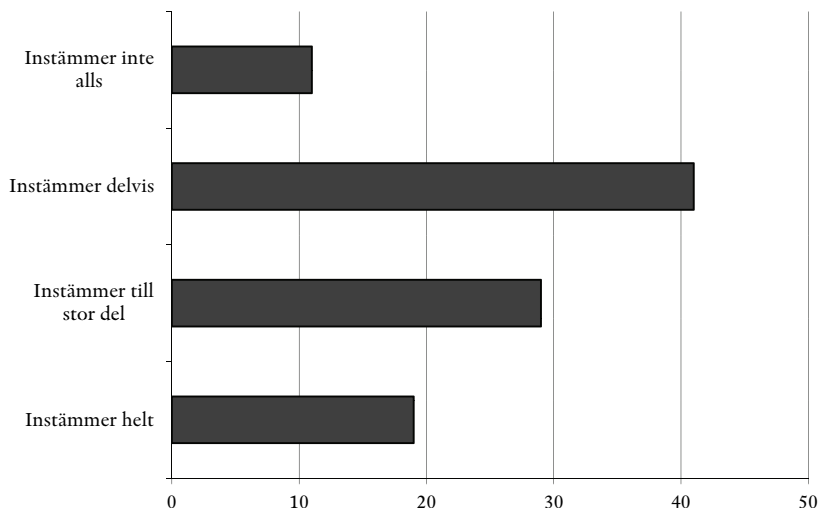


Källa: ISSP (2006).

muntjänstemän missbrukar sin makt- och förtroendeställning, och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad”. Ytterligare 41 procent instämmer delvis, medan bara 11 procent inte instämmer alls. Endast 11 procent säger att detta inte förekommer alls, en siffra som nog får anses anmärkningsvärt låg i en av världens mest rättssäkra och minst korrupta stater. Liknande siffror återfinns i Bauhr och Oscarsson (2011). Det är med andra ord en dystur syn som medborgarna har på förtroendevaldas och tjänstemäns etik.

Om vi vrider fokus från uppfattningar om *direkt* maktmissbruk och i stället riktar in oss på rättssäkerhetsfrågor blir läget inte bättre. Opartisk

Figur 3
Det är vanligt att kommunpolitiker och kommuntjänstemän missbrukar sin makt- och förtroendeställning och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad (procent)



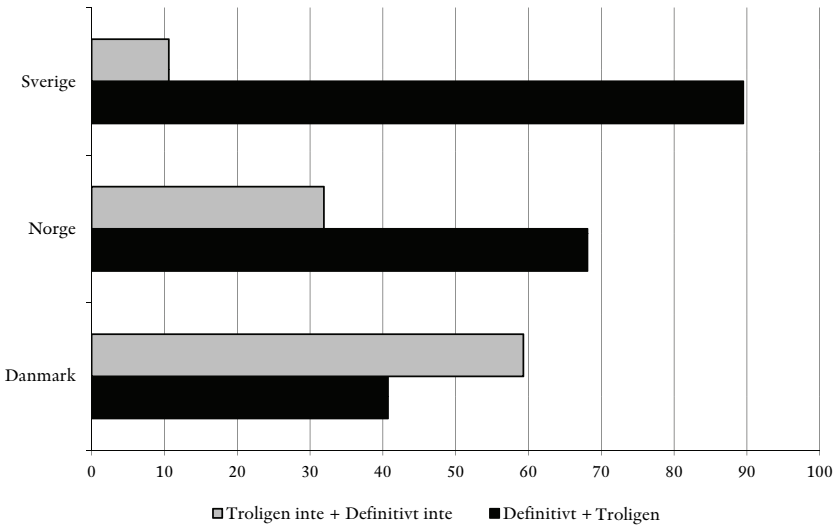
Källa: Survey (2009). Antal respondenter = 1604.

myndighetsutövning är en grundbult i demokratiska samhällen och har framhållits som själva fundamentet för styren av god kvalitet (Rothstein och Teorell 2008). Med den utgångspunkten är de data som presenteras i figur 4 rent av alarmerande. Inte mindre än drygt 89 procent av de svenska respondenterna anser att personliga kontakter definitivt eller troligen har betydelse för hur medborgarna behandlas av offentliga tjänstemän. Bara drygt tio procent anser således att myndigheterna utövar sin makt på ett opartiskt sätt. Siffran är anmärkningsvärd, inte minst mot bakgrund av att Sverige år 2010 blev rankat som världens mest rättssäkra stat, men framför allt för att svenskarna bedömde sina tjänstemän på ett betydligt mer negativt sätt än vad danskarna och normmännen gjorde.

Bilden av Sverige som ett rättssäkert och korruptionsbefriat paradiset förändras alltså radikalt när vi skrapar på ytan och konsulterar ett mer sverigespecifikt material. Fram tonar ett samhälle där medborgarna är tämligen säkra på att personliga relationer har betydelse i kontakter med myndigheter och där politiker och tjänstemän misstänks berika sig själva på skattebetalarnas bekostnad. Detta är, menar vi, viktigt att uppmärksamma, inte minst mot bakgrund av det ointresse frågor om svensk korruption har mött fram till nu.

2. Har korruptionen ökat?

I den offentliga debatten finns två diametralt motsatta svar på frågan: Har den svenska korruptionen ökat eller inte? Dels finns den redan citerade debattartikeln från Transparency International där debattörerna skriver att "[k]orruptionen i Sverige ökar" (Engfeldt m fl 2010), dels en debattartikel av Claes Sandgren (2011), som menar att inget "tyder på att Sverige bli-



Figur 4
Tror du att den behandling folk får från offentliga tjänstemän är beroende av vem/vilka de känner? (procent)

Källa: ISSP 2006.

vit ett mer korrupt land”.⁴ Enligt vårt synsätt är det märkligt att uttala sig så kategoriskt om förändringsfrågan. Det historiska ointresset för korruptionsfrågor i Sverige gör att vi i själva verket vet försvinnande litet om hur korruptionen i Sverige såg ut för 30–40 år sedan. Därför kan vi omöjligt veta om korruptionen är värre, bättre eller på samma nivå som tidigare.

Även om data saknas, finns alltid teorier att konsultera och vi menar – i linje med det som Andersson och Erlingsson (2010) skriver – att det finns *en teoretisk grund* för *misstanken* att problemet *kan ha* förvärrats. Premissen är denna: För att offentlig korruption över huvud taget ska kunna äga rum måste det finnas personer i den offentliga organisationen som har åtminstone något slags reell diskretionär makt. Korruption förutsätter alltså att människor har en viss självständighet i utförandet av sina uppgifter (Aidt 2003, s 632f; Jain 2001, s 77). Individer som verkar i offentliga organisationer omges av institutioner som dels avgör graden av handlingsfrihet, dels ger mer eller mindre stora incitament att bryta mot existerande regelverk.

Vad är det då som avgör om politiker och tjänstemän faller för frestelsen? Här är fem variabler centrala (Andersson och Erlingsson 2010). För det första kan man tänka sig att det finns få eller många tillfällen för en individ att tillskansa sig resurser från det offentliga. För det andra att det finns större eller mindre ekonomiska resurser – eller andra nyttigheter – förenade med regelbrottet. För det tredje att det finns mer eller mindre välutvecklade övervakningsmekanismer och att kvaliteten på tillsynen avgör sannolikheten för att korrupt beteende kommer att avslöjas. För det fjärde att institutionerna förenar ett avslöjat regelbrott eller lagöverträdelse med

⁴ För pedagogikens skull får vi bortse från det märkliga faktum att Sandgren faktiskt undertecknat båda dessa artiklar och här utgå från att det är debattartikeln Sandgren undertecknat ensam som utgör hans självständiga ståndpunkt.

mildare eller hårdare straff. För det femte huruvida regelsystemen är kända och tydliga eller inte: Ju mindre kända regelsystemen är, och ju mer oklara de är, desto mer sannolikt är det att aktörer bryter mot dem. Sammantaget är detta beståndsdelarna i den frestelsestruktur som omger politiker och tjänstemän som verkar i det offentliga.⁵ Ur detta härleder vi sålunda förutsägelsen att korrupt beteende torde vara vanligast förekommande där det finns en *gynnsam frestelsestruktur*. Vi har således verktygen för att teoretiskt påbörja en argumentation för att det mycket väl kan vara så att korruption och maktmissbruk har blivit ökande problem under, säg, den gångna 20–30-årsperioden.

Det finns goda skäl att tro att frestelsestrukturen blivit mer gynnsam för korrupt beteende. För det första tycks det faktiskt ha blivit potentiellt mer lukrativt att ägna sig åt korrupta aktiviteter. Allt mer av offentlig verksamhet upphandlas eller läggs ut på entreprenad. De potentiella vinster som kan göras av att kringgå lagar och regler har därför inte bara blivit fler, det finns dessutom rejäla summor att vinna på att kringgå regelverk. Det kan vara värt att komma ihåg att stat, kommun och landsting köper varor och tjänster från näringslivet för 520 miljarder per år, och att de offentliga bolagen handlar för ytterligare 300 miljarder – totalt alltså hela 820 miljarder kronor. Edman (2011) menar att det mesta av denna upphandling ”frodas i medieskugga” och sker sålunda utan någon vidare granskning. Tidigare studier har dessutom påpekat att så mycket som en femtedel av de offentliga upphandlingarna utgörs av direktupphandlingar som sker utan vare sig anbud eller insyn (Svenska Dagbladet 2006).

Givet våra analysverktyg är kommunal verksamhet särskilt känslig och riskutsatt genom att upphandling och inköp i allt högre grad hanteras här. Här beviljas dessutom tillstånd och licenser och här kontrolleras och inspekteras verksamheter. Här utövas också viss myndighetsutövning direkt gentemot enskilda och det är också kommunerna som beslutar om och beviljar resurser t ex om bidrag till föreningar och organisationer (Andersson och Erlingsson 2010). Det är rimligt att tro att vinsterna förenade med maktmissbruk blivit större och att tillfällena till att tillskansa sig resurser via maktmissbruk blivit fler just på lokal nivå.

Nu skulle dessa företeelser inte nödvändigtvis behöva utgöra problem, förutsatt att det offentliga skyddet mot korruption fungerade bra. Fungerande övervakning håller potentiella maktmissbrukare i schack. Men övervakningsmekanismerna tycks inte bara vara ineffektiva på det sätt som beskrivits i de utredningar som citerades i artikelns inledning. De tycks nämligen också ha försämrats, av bl a följande skäl:

- Bolagisering av offentlig verksamhet har inneburit att den offentliga insynen i en del av det offentliga försämrats (Lundin och Riberdahl 1999; jfr Hyltner och Velasco 2009).

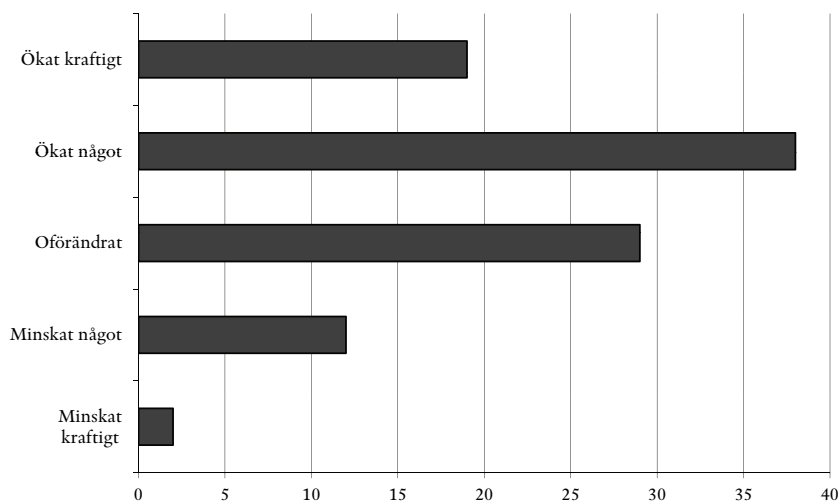
⁵ Begreppet ”frestelsestruktur” i Andersson och Erlingsson (2010) är inspirerat av Beckers (1968) analys av brottslighet: vinst förenad med korruption avgörs av graden av övervakning och graden av straff om brottet upptäcks.

- Så kallade *new public management-reformer* har fått till följd att enorma skattesummor förflyttats från det offentliga till det privata. Detta är inget problem i sig, men verktygen för granskning, kontroll och utvärdering har inte anpassats till de nya organisationsformerna (Andersson 2002; jfr Jain 2001). Samtidigt har 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 2010; jfr Castillo 2010).
- Hit hör också att de svenska tjänstemännens kombination av yttrande-, informations- och meddelarfrihet, samt deras meddelarskydd, sannolikt motverkat korruptionens utbredning i landet (Premfors m fl 2003; jfr Lundquist 1999). En tystnad sägs ha spridit sig i offentlig sektor så att det blivit mindre vanligt att tjänstemän vågar kritisera sina överordnade, dvs 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 1999). Resultat från ett par enkätundersökningar ger stöd för att *whistle blower*-funktionen inte riktigt fungerar särskilt väl. En undersökning som tidningen *Kollega* lät göra i september 2009 visade att enbart 23 procent av de tillfrågade 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 visslare verkligen behövs och är viktiga (*Kollega* 2009). Den oroande bild som tidningen *Kollegas* undersökning tecknar stärker resultaten från tidigare studier, där bl a SKTF (1999) uppmärksammade att var fjärde kommunanställd sade sig ha verklig erfarenhet av att bestraffas när de framförde kritik på arbetsplatsen.

Hur är det då ställt med de traditionella granskande institutionerna – 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; jfr Nord och Nygren 2007). Dessutom har den formella institution som är satt att granska kommunala politiker och tjänstemän, kommunrevisionen, beskrivits som tandlös för att upptäcka och motverka maktmissbruk (Lundin 2010; jfr Ahlenius 2003).

Sammantaget finns alltså teoretiska skäl att tro att frestelsestrukturen blivit mer gynnsam för maktmissbrukare, då det har blivit mer lukrativt att ägna sig åt maktmissbruk, att det finns många tillfällen att tillskansa sig fördelar via maktmissbruk, samtidigt som övervakningsmekanismerna är bristfälliga och i vissa avseenden har försämrats. Att empiriskt undersöka huruvida en ändrad frestelsestruktur också påverkat korruptionsnivåerna är, som nämnts, svårt. Kunskapen om hur det såg ut förr existerar, som sagt,

Figur 5
Hur tror du att problemen med kommunpolitikernas och kommuntjänstemäns maktmissbruk har förändrats under de senaste 15 åren? (procent)



Källa: Survey 2009. Antal respondenter = 1800.

Tabell 1
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 svarat alls 13 procent. I rapporten från 2007 har denna andel inte räknats med och redovisas heller inte.

Källa: Transparency International Global Corruption Barometer (2003, 2007).

inte. Emellertid kommer vi även här att använda oss av opinionsdata som belyser aspekter av förändring över tid.

I Survey 2009 ställs frågan om huruvida respondenterna tror att problemen med korruption och maktmissbruk på kommunal nivå har förändrats under den senaste femtonårsperioden. Resultatet, som presenteras i figur 5, är otvetydigt. En majoritet (nästan 57 procent) av de tillfrågade menar att korruptionen bland politiker och tjänstemän har ökat under de senaste 15 åren. Knappt 30 procent tror att det inte har skett någon förändring, medan bara knappt 14 procent menar att situationen har förändrats till det bättre.

De knapphändiga data som finns tillgängliga ger stöd åt tesen att korruption är ett samhällsproblem som kan ha ökat i och med de senaste decenniernas organisationsförändringar. Även om det kan tyckas vara att dra för stora växlar utifrån tillgängliga data att hävda att korruptionen *faktiskt* har ökat, menar vi att det åtminstone finns tydliga indikationer på att så är fallet. Att svenska medborgare upplever korruption som allvarliga problem som också kommer att öka i framtiden framgår av de opinionsundersökningar som finns tillgängliga från *Global Corruption Barometer* och redovisas i tabell 1.

De flesta av de tillfrågade tror att korruptionen i Sverige kommer att öka i framtiden. Andelen som tror på en ökning har också ökat rejält, från 40 procent 2003 till hela 59 procent 2007. Den generella bild som framträder är att svenska medborgare i allmänhet upplever att korruption och maktmissbruk är något som ökat under de senaste 15 åren och att de tror att ökningen kommer att fortsätta under den närmsta framtiden.

3. Vad är det svenska korruptionsproblemets kärna?

Det finns alltså en utbredd uppfattning att svenska politiker och tjänstemän ibland utnyttjar sin ställning för egen eller närståendes vinning, alternativt begär handlingar som kan betraktas som korrupta. Vi har också formulerat ett teoretiskt argument om att det är rimligt att tro att korruptionen har ökat, samt sett att en stor del av den svenska befolkningen verkligen tror att korruption är ett ökande samhällsproblem.

I vilken utsträckning ska vi då oroa oss över detta? Det kan förstås vara så att svenskarna kraftigt överskattar förekomsten av korruption. Det finns trots allt data som tyder på detta: de undersökningar som finns visar att svenska medborgare väldigt sällan blir erbjudna specialbehandling genom att betala mutor (Oscarsson 2010; ISSP 2006). Dessutom är kunskapen om huruvida korruptionsnivåerna ändrats över en längre tidsperiod obefintlig. Faktum är att korruption i svenska kommuner ansågs vara ett utbrett problem redan på 1920-talet (Wängmar 2011).

Man skulle därför kunna argumentera för att befolkningens oro för korruptionsproblem i Sverige är kraftigt överdriven, eftersom den faktiska korruptionen bland politiker och tjänstemän enligt tillgängliga data tycks vara ett sällsynt fenomen. Men att låta analysen stanna där, och hävda att korruption inte kan sägas vara något problem, illustrerar en alltför naiv inställning till det svenska korruptionsproblemet, vilket kan vara skadligt för det demokratiska politiska systemets legitimitet.

Vi menar att det svenska korruptionsproblemets kärna är följande: Oavsett om den faktiska korruptionen har ökat eller inte, är det centrala hur folk *uppfattar* problemets omfattning och huruvida gemene man *tror* att korruption är ett samhällsproblem som blir allt mer utbrett. Det ligger nämligen till på följande sätt: Folk som uppfattar politiker och/eller offentliga tjänstemän som korrupta eller partiska, tenderar också att ha mindre tillit till politiska institutioner och det politiska systemet i allmänhet. Om man tror att de personer som är tillsatta för att på ett opartiskt sätt implementera politiska beslut fattade av det politiska systemet agerar just partiskt, inverkar detta på tilliten till hela det demokratiska systemet.

Forskning om denna sorts problematik i Sverige och i andra demokratiska stater pekar tydligt på att allt mer utbredda uppfattningar om att korruption och bristande opartiskhet förekommer inom den offentliga förvaltningen påverkar det generella förtroendet för det politiska systemet i

negativ riktning (Linde och Erlingsson 2011; Linde 2011; Booth och Seligson 2009; Tyler m fl 1989). I en tidigare studie har vi visat att svenskar som helt instämmer i påståendet att maktmissbruk bland politiker och tjänstemän är vanligt förekommande har 24 procentenheters lägre sannolikhet att vara nöjda med hur demokratin fungerar, jämfört med personer som inte alls instämmer i samma påstående. Det finns alltså ett relativt starkt och statistiskt signifikant negativt samband mellan korruptionsperceptioner och demokratistöd (Linde och Erlingsson 2011). Vad vi egentligen har att göra med är alltså något som i framtiden kan komma att bli ett reellt legitimitetsproblem för den svenska demokratin.

4. Avslutning

Vi har i denna artikel strävat efter att uppnå tre ambitioner: att (1) visa läsaren att trots att Sverige klarar sig bra i internationella jämförelser, är korruption ett verkligt problem och uppfattas vara det av medborgarna, att (2) argumentera för att det finns skäl att tro att korruptionsproblematiken har förvärrats under de gångna decennierna och tycks kunna bli ett allt värre problem i framtiden samt (3), visa på det vi menar är den svenska korruptionsproblematikens kärna: att den utbredda tron att politiker och tjänstemän är korrupta, samt att man tror att problemet är ökande, långsiktigt kan leda till att legitimiteten för svensk demokrati urholkas.

Eftersom det budskap vi här försöker framföra stundom har missuppfattats vill vi vara tydliga med våra argument. Vi säger *inte* att TIs verktyg för att mäta korruption är så oprecisa att Sveriges ”verkliga” korruptionsproblem är betydligt värre än vad rankingarna gör gällande (till den milda grad att Sveriges egentliga korruptionsproblem är jämförbara med exempelvis Italiens eller Turkiets). Nej, relativt sett tillhör vi fortfarande de bästa i klassen, vilket placeringarna i internationella rankingar som *Corruption Perception Index* och *World Justice Project* illustrerar.

Frågan är bara vad ”bäst i klassen” innebär. Vi vill med eftertryck hävda att man *inte* kan ta Sveriges höga placeringar på listan över världens minst korrupta stater till intäkt för att vi *inte* behöver bry oss om det svenska korruptionsproblemet. Med hänvisning till utredningar från 2000-talet om svenska institutioners oförmåga att upptäcka och stävja korruption, samt redovisning av opinionsdata från framför allt ISSP 2006 och Survey 2009, finns skäl att tro korruptionsproblemet är mer utbrett än vad fina placeringar i internationell jämförande statistik lett oss till att tro. Det verkar dessutom finnas fog för att svenskarna uppfattar landets korruptionsproblem som värre än vad våra grannländers invånare gör, ett faktum som i sig är väl värt att utforska närmare.

Vi vill avslutningsvis framhålla vikten av fortsatt och fördjupad forskning om korruptionsproblematiken i Sverige. Ett första steg är förstås att systematiskt samla in mer opinionsdata om medborgarnas uppfattning om korruptionens utbredning och karaktär. Här är den datainsamling som

SOM-institutet inledde förra året mycket välkommen, liksom de undersökningar som Statskontoret planerar inom ramen för sitt regeringsuppdrag. Fler discipliner bör också ge sig i kast med dessa frågeställningar. En viktig forskningsuppgift – hittills, såvitt vi förstår, oexploaterad i Sverige – är att studera de samhälleliga effekterna av korruptionen, inte minst de ekonomiska. Här är insikter från våra kollegor ekonomerna synnerligen välkomna, exempelvis i vilken utsträckning korruptionen hämmar investeringsvilja, entreprenörskap och tillväxt.

Bristen på empiriska data och den förhärskande självbilden av Sverige som ett land där korruption och maktmissbruk är sällsynta undantag, och därigenom problem som vi inte behöver lägga för mycket krut på, kan ha varit skadliga. Skäl finns att tro att denna inställning – präglad av aningslöshet och naivitet – i sig kan skapa en grogrund för korrupt beteende. Här kan forskningen göra en betydelsefull samhällsinsats genom att kartlägga korruptionens omfattning och orsaker och mot den bakgrunden formulera förslag till åtgärder om hur man kan komma till rätta med den svenska korruptionsproblematiken.

Agrast, M D, J C Botero och A Ponce (2010), *Rule of Law Index 2010*, The World Justice Project, Washington, DC.

Ahlenius, I-B (2003), "Oberoende revision behövs i kommunerna – också", DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 17 juni 2003.

Ahlenius, I-B (2004), "Se upp med affärer och gräddfiler", kolumn, *Dagens Nyheter*, 22 december 2004.

Aidt, T S (2003), "Economic Analysis of Corruption: A Survey", *Economic Journal*, vol 113, s 632-652.

Andersson, S (2002), *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change*, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Andersson, S och G Ó Erlingsson (2010), "Förvaltningsreformer och korruptionsrisker", i Andersson, S, A Bergh, G Ó Erlingsson och M Sjölin (red), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Norstedts Förlag, Stockholm.

Bauhr, M och H Oscarsson (2011), "Svenska folkets syn på korruption", i Holmberg, S, L Weibull och H Oscarsson, SOM-institutet, Göteborg.

Becker, G S (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, vol 76, s 169-217.

Booth, J A och M A Seligson (2009), *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*, Cambridge University Press, Cambridge.

Brå (2007), *Korruptionens struktur i Sverige:*

Den korrupte upphandlaren och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk, Rapport 2007:21, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Castillo, D (2010), *Statens förändrade gränser: En studie om sponsring, korruption och relationen till marknaden*, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.

Citron, B-M (1999), *Sölve & Co*, Norstedts Förlag, Stockholm.

Citron, B-M (2010), "Vem kontrollerar de lokala makthavarna?", i Andersson, S, A Bergh, G Ó Erlingsson och M Sjölin (red), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Norstedts Förlag, Stockholm.

Edman, M (2011), "Hundratals skattemiljarder omsätts utan granskning", DN-debatt, *Dagens Nyheter* 26 oktober 2011.

Engfeldt, L-G m fl (2010), "Vi måste ta krafttag mot den svenska korruptionen", DN-debatt, *Dagens Nyheter*, 26 oktober 2010.

Erlingsson, G Ó (2006), "Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption", *Kommunal ekonomi och politik*, vol 3, s 7-40.

Erlingsson, G Ó (2010), "Ska vi oroa oss för korruption och maktmissbruk i Sverige?", i Hagevi, M (red), *Avstamp: Svenska folkets värden och åsikter i brännande samhällsfrågor*, Linnaeus University Press, Växjö.

Erlingsson, G Ó och J Linde (2011), "Korruption i Sverige", i Karlsson, M m fl (red), *Offentlig verksamhet i utveckling: Tolv texter om demokrati, effektivitet och styrning*, Örebro universitet.

REFERENSER

- Expressen* (2010), "Mutsandalen växer för varje dag", 24 oktober 2010.
- F12011/2882 (Regeringsbeslut), (<http://www.statskontoret.se/upload/Uppdrag/2011/Uppdrag-korruption.pdf>).
- Global Corruption Barometer* (2003), Transparency International, Berlin.
- Global Corruption Barometer* (2007), Transparency International, Berlin.
- Greco (2001), *First Evaluation Round: Evaluational Report on Sweden*, Council of Europe, Strasbourg, 15 maj 2001.
- Hanberger, A (2010), "Dagens kommungranskning: Är den effektiv i att förebygga och upptäcka missförhållanden?", i Andersson, S, A Bergh, G Ó Erlingsson och M Sjölin (red), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Norstedts Förlag, Stockholm.
- Hyltner, M och M Velasco (2009), *Kommunala bolag – laglöst land*, Stiftelsen Den Nya Välfärden, Stockholm.
- International Social Survey Program (ISSP) (2006), "Role of Government IV", datafil, GESIS – Leibniz Institute for the Social Sciences, Köln, www.issp.org (2010-12-16).
- Jain, A K (2001), "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, vol 15, s 71-121.
- Kollega* (2009), "Vi ser oss inte som Whistle Blowers", 30 september 2009.
- Larsson, K (2006), "Regeringen är okunnig om korruptionen i statliga bolag", DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 3 maj 2006.
- Linde, J (2011), "Why Feed the Hand that Bites You? Perceptions of Procedural Fairness and System Support in Post-Communist Democracies", *European Journal of Political Research*, doi: 10.1111/j.1475-6765.2011.02005.x.
- Linde, J och G Ó Erlingsson (2011), "The Effect of Public Perceptions of Corruption on System Support: The Case of Sweden", QoG Working Paper Series 2011:3, The Quality of Government Institute, Göteborgs universitet.
- Lundin, O (2010), *Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet*, ESO-rapport nr 6, Fritzes, Stockholm.
- Lundin, O och C Riberdahl (1999), "Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen", i *Maktindelning*, SOU 1999:76, Fritzes, Stockholm.
- Lundquist, L (1999), "Ämbetsmannen som demokratins väktare", i *Maktindelning*, SOU 1999:75, Fritzes, Stockholm.
- Nord, L och G Nygren (2007), "Valbevakning i lokala medier ett förräderi mot demokratin", DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 18 januari 2007.
- Oscarsson, H (2010), "Mutor och korruption", i Holmberg, S och L Weibull (red), *Nordiskt ljus. 37 kapitel om politik, medier och samhälle*, SOM-institutet, Göteborg.
- Premfors, R, P Ehn, E Haldén och G Sundström (2003), *Demokrati och byråkrati*, Studentlitteratur, Lund.
- Riksrevisionen (2006), *Skydd mot korruption i statlig verksamhet*, Riksrevisionen, Stockholm.
- Rothstein, B och J Teorell (2008), "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", *Governance*, vol 21, s 165-190.
- Sandgren, C (2009), "Hög tid att partierna redovisar sina bidrag", DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 9 november 2009.
- Sandgren, C (2011), "Inget tyder på att Sverige har blivit ett mer korrupt land", DN-debatt, *Dagens Nyheter*, 10 oktober 2011.
- SKTF (1999), *Tystnaden på jobbet. En undersökning om yttrandefriheten bland kommunalt anställda*, Rapport nr 2, SKTF, Stockholm.
- Survey (2009), datafil, Surveyinstitutet, Linnéuniversitetet, Växjö.
- Svenska Dagbladet* (2006), "Bristen på insyn öppnar för vänskapskorruption", 20 januari 2006.
- Sydsvenskan* (2009), "OECD-kritik mot nedlagd mututredning", 18 juni 2009.
- Teorell, J (2010), "Att mäta korruption", i Andersson, S, A Bergh, G Ó Erlingsson och M Sjölin (red), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Norstedts Förlag, Stockholm.
- Transparency International (2010), *Corruption Perceptions Index*, www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, 16 december 2010.
- Tyler, T R, J D Caspar och B Fisher (1989), "Maintaining Allegiance toward Political Authorities: The Role of Prior Attitudes and the Use of Fair Procedures", *American Journal of Political Science*, vol 33, s 629-652.
- Wängmar, E (2011), *Fall av korruption, maktmissbruk och bristande tillit i svensk lokalpolitik 1963-2011*, manuskript, Linnéuniversitetet, Växjö.