

Ratio Working Paper No. 100

Vad vet vi om kommunal korrruption?

Gissur Erlingsson

Vad vet vi om kommunal korruption?

Fil dr. Gissur Ó Erlingsson
Ratio

Contact

Postadress: Ratio, Box 5095, 102 42 Stockholm.

Telephone: +46 8 587 054 12

English Summary

Since the mid 90's there has been an increased focus in media on public scandals in Swedish municipalities. This essay sets out to elucidate if there are reasons to believe that public corruption in Swedish municipalities is in fact increasing. By applying instruments from the institutional rational-choice genre, and by illustrating the main argument with empirical illustrations, the author draws the conclusion that there are compelling reasons to believe that organizational reforms during the last two decades – i.e. *new public management* – have shaped an incentive-structure which favours corrupt activities, hence increasing their frequency. The author concludes with a discussion on reform-strategies to counteract increasing corruption, and calls for extensive research on this under-researched topic.

Keywords

Corruption, public scandals, institutional rational-choice, Swedish municipalities, New Public Management

JEL-codes

H70, H83, K40

Introduktion

Under 2006 har vi ännu ett par gånger fått anledning att överväga huruvida Sverige verkligen är så fritt från rättsröta som landet ibland beskrivs. I januari presenterade Transparency Internationals medarbetare Hans Eisler en analys som ger anledning att misstänka att av de 500 miljarder som offentligen upphandlas i Sverige varje år, så handlas drygt en femtedel upp direkt och utan anbud eller insyn (*Svenska Dagbladet* 2006-01-20). Ett av många konkreta exempel på dessa abstrakta siffror är att det nyligen stod klart att mutanklagelserna mot kommunstyrelsens ordförande i Sveriges tredje största kommun, Malmö, gått så långt som till ett åtal (*Kvällsposten* 2006-05-23). Tidigt i maj redovisades också Riksrevisionens rapport *Skydd mot korruption i statlig verksamhet* (2006). Slutsatsen var nedslående, nämligen att skyddet mot otillbörlig påverkan i statliga bolag inte står i paritet med riskerna för korrupt beteende.

Det är viktigt att samhällsvetare finner förklaringar till offentlig korruption. Med begreppet ”offentlig korruption” avses missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för den privata vinningens skull på bekostnad av det allmännas bästa.¹ Orsaken till att ämnet förtjänar uppmärksamhet är att utbredd korruption kan få oönskade konsekvenser.² Korruption snedvrider konkurrens, minskar företagets investeringsvilja och begränsar antalet entreprenörer. Dessutom hotar korruption rättsstatens legitimitet, sänka förtroendet för viktiga samhällsinstitutioner och minska tilltron till marknadsekonomiska processer. Därigenom riskerar korruption att på en och samma gång undergräva förutsättningarna för ekonomisk utveckling och fundamenten för fungerande demokratiska styrelseskick (för genomgångar av negativa korruptionseffekter, se Bowler och Karp 2004; Andersson 2002: 235; Jain 2001; Rose-Ackerman 1999: kapitel 1–2; Goudie och Stasavage 1998, sidorna 140–148; della Porta och Vanucci 1997).³ Mot denna bakgrund syftar föreliggande uppsats till tre saker:

- Att ge en hastig översikt över vanliga förklaringar till offentlig korruption. Ambitionen med detta är att mejsla fram lämpliga instrument för att besvara frågor om kommunal korruption i Sverige.
- Att argumentera för att finns skäl att tro att förekomsten av korruption i svenska kommuner har blivit vanligare. Ett centralt steg i argumentationen är att formulera en ekonomisk korruptionsmodell som gör det rimligt att förvänta sig att korruptionen i svenska kommuner har ökat.
- Med grund i en sådan förklaring, diskutera policyåtgärder för att komma till rätta med korruptionsproblematiken i kommunerna.

Varför intressera sig för just kommunal korruption?

Om korruptionens oönskade effekter utgör ett argument för att studera offentlig korruption över huvud taget, är det tre iakttagelser om den existerande litteraturen som motiverar att särskild uppmärksamhet riktas mot offentlig korruption i just svenska kommuner. Dessa är:

1. Större delen av litteraturen om offentlig korruption arbetar med tvärsnittsstudier (rumsliga jämförelser mellan nationella politiska system). Sällan intresserar man sig för processer, förändringar av korruptionsnivåer över tid, inom ett och samma politiska system (företrädare för ”jämförelser i rummet”-traditionen är bland andra Lederman med flera 2005, Goel och Nelson 2005, Park 2003 samt Treisman 2000).
2. Den litteratur som trots allt intresserar sig för variationer över tid, inom ett och samma politiska system, är (a) mestadels teoretisk och (b) uppmärksammar vanligen hur samhällen går från tillstånd av social oordning, misstro och utbredd korruption till tillstånd av social ordning, hög tillit och icke-korruption (företrädare för den Hobbesianska ”från anarki till ordning”-traditionen är exempelvis Olson 1971, Taylor 1987 samt Axelrod 1987).
3. Som indirekt följd av dominansen för ”från anarki till ordning”-traditionen, följer att den empiriska korruptionsforskningen traditionellt har ägnat sig åt länder som befinner sig i övergången från icke-demokratiska styrelseskick till mer demokratiska dito (se exemplen i Rose-Ackerman 1999 samt Goudie och Stasavage 1999). Forskning om korruption i utvecklade västdemokratier har fram till nyligen spelat en undanskymd roll (representanter för den nyare litteraturen om korruption i etablerade demokratier är exempelvis della Porta och Vanucci 1999; della Porta 1997, den av della Porta och Meny [1997] redigerade antologin om korruption i europeiska länder, samt Anderssons [1999, 2002, 2004] pionjärinsatser om korruptionens riskzoner i Sverige).

De tre iakttagelserna ringar in oexploaterade områden för korruptionsforskare. De indikerar att det hör till undantagen att forskare analyserar (a) ökad förekomst av korruption (b) inom ett och samma demokratiskt utvecklade politiska system. Därför är det allmänna intrycket att existerande forskning sällan har ställt sig frågan: Hur kommer det sig att demokratier ibland går från tillstånd av icke-korruption, hög mellanmänsklig tillit och ordning till ett tillstånd av utbredd korruption, misstro och social oordning? Frågan gör svenska kommuner till intressanta analysenheter för såväl teoriutveckling som teoriprövning på området.

Sverige brukar lyftas fram som exempel på en osedvanligt hederlig stat (exempelvis Heidenheimer 1996). Här anses utnyttjandet av offentliga uppdrag för den egna materiella vinningens skull tillhöra undantagen. Sedan mitten av 1990-talet har det emellertid getts

anledning att överväga en revidering av denna bild. Avslöjanden om så kallade politiska ”skandaler” och ”affärer” i form av oklarheter vid exempelvis offentlig upphandling, misstänkta mutor samt bestickning- och förskingningsärenden förefaller ha blivit vanligare. Mitt uppdrag här – och jag är medveten om att det kan uppfattas som kontroversiellt – är att försöka underbygga argumentet att Sverige under de senaste 15–20 åren kan ha rört sig från ett tillstånd där korruption bland politiker och tjänstemän tillhört undantagen, till ett tillstånd där detta beteende har blivit vanligare.

Det finns åtminstone två rimliga invändningar mot ett sådant argument. För det första har exempelvis statsvetaren Olof Petersson sagt att ”korruption [spelar] väldigt liten roll i svensk politik” (*Helsingborgs Dagblad* 1999-07-30). Peterssons uppfattning är vanlig. Vid en första anblick stöds den dessutom av internationella jämförelser som visar att Sverige inte försämrats vad avser korruption. Sverige låg sexa i ligan över ”minst korrupta stater” 1995 och tio år senare låg man kvar på samma position (från *Transparency Internationals* hemsida). Bekymret med bilden är att den bagatelliserar de problem som ändå existerar. Dessutom säger den bara något om Sveriges *relativa* position i korruptionsligan. Den är inte särskilt empiriskt välförankrad, och säger heller ingenting om huruvida de reella korruptionsnivåerna i landet har förändrats.

Den andra invändningen är svårare att försvara sig mot. Ett imitationsargument kan nämligen konstrueras för att förklara den ökade *rapporteringen* om kommunala skandaler i de svenska kommunerna. Poängen är då att korruptionen inte har ökat, bara *graden av avslöjanden*. Argumentet skulle kunna se ut ungefär såhär: grävande journalister har (a) brutit en normbarriär så att det blivit accepterat att granska och kritisera makthavare och/eller så har journalisterna (b) blivit mer uppmärksamma på politiska skandaler som följd av ett par tidiga, större avslöjanden. I linje med detta sätt att resonera menar vissa debattörer att korruptionsnivåerna mycket väl kan ha varit högre förr om åren (se Bergström 2004). Sannolikt ligger det något i imitationsargumentet, och i själva verket förtjänar det egna empiriska utredningar.

Emellertid har jag inte för avsikt att empiriskt värdera imitationsargumentet i denna uppsats. Jag väljer att buga för det, medge att det kan ligga något i det, för att i nästa sekund bortse från detsamma. För protokollets skull, avgränsningar ändå nämns: jag kommer inte heller att granska hypoteser om huruvida ”långt maktinnehav”, ”politisk färg” eller ”socioekonomisk status” kan förklara korruptiongrader i svenska kommuner.⁴ Jag ägnar inget utrymme på att räkna upp alla tänkbara förklaringar till kommunal korruption. Ambitionen är mer modest, och snävare, än så. Jag presenterar endast ett rationalistisk-institutionellt argument, där jag driver tesen att organisationsförändringar i de svenska kommunerna från mitten av 1980-talet och framåt sannolikt bidragit till att kommunal korruption har blivit mer utbredd. Med avstamp i mekanism-begreppet, principen om metodologisk individualism och

föreställningen om rationella aktörer utpekar jag *förändringar i politiska och ekonomiska institutioner på kommunal nivå* som ansvariga för att korrupta beteenden ser ut att ha blivit vanligare från 1980-talets mitt jämfört med hur det såg ut förr.⁵

Samtidigt vill jag vara tydlig på den här punkten: jag försöker underbygga ett argument, men är inte säker på att jag har rätt. Uppsatsens argumenterande karaktär beror på avsaknaden av tillförlitliga empiriska data. Läsaren bör ha i bakhuvudet att korruptionsforskare haft det notoriskt svårt att finna data som visar hur utbredd korruptionen verkligen är. Som Jain (2001, sidan 76) skriver: "By its nature it would be difficult to measure since it is carried out, in most cases, clandestinely and away from the public eye and records". Detta gäller förstås även svensk korruption. I brist på data förlitar jag mig till tre sorters källor som stöd för argumentet att det verkar som om att korruptionen blivit mer utbredd: den ökade journalistiska rapporteringen om kommunala "skandaler" och "affärer", det ökade antalet fällande korruptionsdomar samt det faktum att de forskare och praktiker som trots allt svårigheterna har försökt skaffa sig en bild över det empiriska läget (bland annat Andersson 1999, 2002, 2004; Eisler 2006; van der Kwasts uttalanden i *Svenska Dagbladet* 2004-11-15; Ahlenius uttalanden i *Sydsvenska Dagbladet* 2005-05-20; Larssons 2006 debattartikel)⁶ indikerar att det finns visst fog för påståendet att offentlig korruption i Sverige kan ha ökat i omfattning.⁷

Uppsatsen är upplagd på följande sätt. Tillsammans med de två introducerande avsnitten ovan, består uppsatsen av åtta avsnitt. I nästa avsnitt, det tredje, presenteras min syn på den goda vetenskapliga förklaringen. I det fjärde avsnittet introduceras ett par populära teser på området, och här bedöms vilka traditioner som är mindre respektive mer användbara för att besvara frågan: Hur ska korruption i svenska kommuner förklaras? I det femte presenteras en institutionell korruptionsteori som resulterar i en avskalad modell och fyra operativa frågeställningar som jag försöker besvara i det empiriska avsnitt sju. I sjätte avsnittet uppmärksammas ett antal indicier som tyder på att offentlig korruption ser ut att ha blivit vanligare under den senaste 15-årsperioden. I det sjunde sätts de rationalistisk-institutionella instrumenten i arbete då de appliceras på den svenska kommunala empirin. I det åttonde och sista avsnittet presenteras slutsatser och här reflekterar jag också kortfattat över uppsatsens vidare implikationer, såväl för framtida studier på området som för tänkbara policyimplikationer.

Den goda vetenskapliga förklaringen

Det är viktigt att läsaren blir introducerad för den måttstock med vilken jag bedömer existerande teorier. Därigenom presenterar jag också min syn på vad jag menar kännetecknar

en god vetenskaplig förklaring. Två begrepp är centrala för förståelsen av mitt förhållningssätt till forskning i allmänhet och förklaringar i synnerhet. Dessa är *mekanismer* och *metodologisk individualism*.

På senare tid har konsensus utvecklats om att redovisningar av samband mellan beroende och oberoende variabler inte är detsamma som att forskaren i någon djupare bemärkelse har förklarat samhällsfenomenet i fråga. Sambandsredovisningar påågas nämligen av det så kallade ”*black box*-problemet”: korrelation är helt enkelt inte liktydigt med kausalitet. För att man ska acceptera att forskaren ansträngt sig för att förklara något utfall, ska krav ställas på att explicita teoretiska modeller om varför samband förväntas har konstruerats *ex ante*. Enbart redovisningar av korrelationer mellan empiriska data är därför otillfredsställande. Istället bör forskaren öppna den ”svarta låda” som finns mellan *explanans* och *explanandum*, och inuti lådan identifiera de mekanismer som beskriver den process varigenom en variabel påverkar en annan. Mekanismer bör därför ses som ett slags korta kausala teorier som gör samband mellan *explanans* och *explanandum* begripliga (liknande beskrivningar återfinns hos Mahoney 2003; Hedström och Swedberg 1998; Bennett och George 1997; Roberts 1996; Stinchcombe 1991; Kiser och Hechter 1991).

Även om definitionerna varierar (för illustrationer, se översikterna Hedström 2005, sidorna 24–30; Mahoney 2003, sidorna 13f; Kiser och Hechter 1998, sidan 790), finns en samsyn på det arbete mekanismer utför: för att utfall ska anses vara förklarade är det nödvändigt att forskaren presenterar logiskt sammanhängande, teoretiska argument om varför samband är att förvänta (jämför Hedström och Swedberg 1998, sidorna 4, 9f).

För att ha möjlighet att identifiera dessa mekanismer, menar många att man ska identifiera den kausala agent som faktiskt producerar utfallet ifråga (Hedström och Swedberg 1998, sidan 11). Arthur Stinchcombe (1991, sidan 367) definierar till och med mekanismer i sådana termer: “Mechanisms in a theory are defined here as bits of theory about entities at a different level [...] than the main entities being theorized about.” En grundpoäng inom den mekanism-baserade genren är därför att om ambitionen är att förklara, och man med förklaring avser att besvara frågor som rör varför det ena eller andra äger rum, bör förklaringar sökas på lägsta möjliga nivå. När vi ställer frågor om korruption och ger oss i kast med att konstruera en teori som ska förklara korrupt beteende, är det därför en god idé att utgå från de fysiska subjekt som i slutändan utför de korrupta handlingarna.

Arbets sättet innebär att man konstruerar teoretiska förväntningar som visar på vilket sätt institutioner påverkar individers överväganden. Därmed aktualiseras ett *metodologiskt-individualistiskt* perspektiv.⁸ Det finns flera varianter av den metodologiska individualismen (jämför Udéhn 2002, sidan 499). Gemensamt för de olika ansatserna är dock att de är formulerade i polemik mot holistiska ansatser och strukturalistiska renodlingar. Popper (1966, sidan 98) formulerar den grundläggande principen på följande sätt:

All social phenomena, and especially the functioning of all social institutions, should *always* be understood as resulting from the decisions, actions, attitudes etc., of human individuals, and that we should never be satisfied by an explanation in terms of so-called "collectivities".

Genom att uttryckligen referera till individer som mitt rationalistisk-institutionella angreppssätts "kausala agenter", är den uttalade ambitionen att lyfta fram de handlande subjektens betydelse. Jag strävar alltså efter att identifiera mekanismer som är verksamma på individnivå och som därigenom begripliggör varför aktörer beslutar sig för att välja en strategi som faller under uppsatsens definition av "offentlig korruption".

Existerande förklaringar till offentlig korruption

Som Andersson (2004, sidan 211) konstaterar, kan korruptionsförklaringar indelas i tre huvudkategorier (se även Andersson 1999, sidorna 48–56). Man har försökt förklara korruption med:

1. Samhällets grad av modernisering eller ekonomisk utveckling.
2. Samhällets kultur, dess normer och traditioner.
3. De politiska institutionerna.

Innan jag redogör för mitt eget sätt att analysera kommunal korruption, ska jag kort argumentera för varför jag väljer att lämna kategorierna (1) och (2) därhän, samt varför större förklaringar som hör till kategori (3) bedöms vara mer användbara för att angripa frågan om kommunal korruption..

Litteraturen om korruption som funktion av modernisering och/eller ekonomisk utveckling är bekymmersam då det är svårt att skilja på det som antas förklara och det som ska förklaras. Visst är moderniseringsargumentet enkelt: ju mer moderniserat ett samhälle är, desto lägre är korruptionsnivåerna (jämför Paldam 2002, sidorna 237f). Och visst stämmer detta: låses jämförelserna i rummet, så har ekonomiskt välutvecklade länder lägre korruptionsnivåer än ekonomiskt underutvecklade (Bardhan 1997, sidan 1330). Emellertid är kausaliteten inte självklar. Ofta påstås nämligen att korruption hämmar ekonomisk utveckling, och därigenom samhällens förmåga till modernisering. Därför skulle ett omvänt argument kunna formuleras: det är graden av korruption som förklarar graden av modernisering. För att tesen om moderniseringens oberoende effekt på korruptionen inte ska kunna avfärdas på ett sådant grundläggande sätt, krävs starka argument som klagör vilka de

kausala mekanismerna är som länkar samman modernisering med korruptionsnivåer. Enligt min mening råder det en brist på logiskt konsistenta argument beträffande *hur* modernisering bidrar till att enskilda politiker och tjänstemän inte ägnar sig åt korrupt beteende, samt omvänt *hur* sämre utvecklingsnivåer bidrar till att enskilda politiker och tjänstemän fattar beslutet att tillskansa sig privata resurser på allmänintressets bekostnad. Utöver detta teoretiska bekymmer, är dessa teorier designade för empiriska kontexter som skiljer sig markant från presumtiva korruptionsproblem i svenska kommuner, varför jag väljer att bortse från moderniseringsförklaringar i denna uppsats.

Den korruptionslitteratur som knyter an till kultur, normer och traditioner (exempelvis Husted 1999, sidorna 343–346; Getz och Volkema 2001, sidorna 13–17; Hofstede 1997; se också Paldam 2002, sidorna 227–232, 238) har en del bra poänger (se nedan), men är bekymmersam av minst tre skäl. För det första: begreppen ”kultur”, ”normer” och ”traditioner” är väldigt porösa och kan betyda många olika saker. För det andra: just för att begreppen är så porösa, riskerar förklaringar som utgår från dem att närmast bli tautologiska. Goudie och Stasavage (1998, sidan 132) fångar kritiken mot normförklaringar – vilken även torde gälla för kultur- och traditionförklaringar – på ett bra sätt:

Norm-based arguments tend to invite tautology. Without clear specifications of exactly what norms are or without any means of demonstrating (rather than just positing) their existence, one risks arguing that because a country had high corruption, its social norms much have been such that they favoured corruption.

För det tredje: visst kan det medges att kulturförklaringar – om kulturbegreppet ges en tydlig innebörd som exempelvis hos North (1993, sidorna 64f) – klarar av att begripliggöra skillnader i korruptionsnivåer mellan skilda politiska system. Men med sådana tydliga definitioner – som just betonar tröghet, kontinuitet, samt kulturens makt över tankar och beteenden – är begreppet tämligen oanvändbart för att begripliggöra förändringar över tid, inom ett och samma politiska system. Min uppfattning är därför att kultur- och normbegreppen säkert kan bidra till att förklara varför en viss bestämd kommun ständigt reproducerar beteenden som faller under korruptionsdefinitionen, medan andra kommuner inte alls har de problemen. Dock är kultur- och normförklaringar inte behjälpliga för att förklara varför det förefaller som om att korruptionsnivåerna rent allmänt sett har ökat över samtliga landets kommuner.

Min bedömning är att de nämnda ansatserna är olämpliga utgångspunkter för att försöka förklara hur det kommer sig att det ser ut som om korruptionsnivåerna i svenska kommunerna har ökat. Intrycket är att den rationalistiska litteraturen om politiska institutioner har bättre potential att förklara förekomst av korruption, inte minst för att det

rör sig om sådana sorts förklaringar som har bäst förutsättningar att motsvara de krav jag ställer på ”den goda vetenskapliga förklaringen”. För våra syften är det dock klokt att skilja mellan två sorters rationalistisk-institutionalistisk litteratur som försöker förklara offentlig korruption.

För det första finns det en genre som består av tvärsnittsstudier. De arbetar med höga N-tal och jagar korrelationer mellan olika typer av politiska institutioner och korruptionsnivåer. Det handlar exempelvis om litteratur som visar att proportionella valsystem är mer utsatta för korruption än majoritetssystem (Kunicová och Rose-Ackerman 2005), att valsystem där partierna ställs till ansvar, snarare än individuella kandidater, är mer utsatta för korruption (Persson med flera 2001), att parlamentariska system är mindre korrupta än presidentiella dito (Gerring och Thacker 2004) samt teoretiskt mer ofokuserade studier som så att säga ”kör allt mot allt” för att se vad de finner för samband med höga respektive låga korruptionsnivåer (exempelvis Lederman med flera 2005; Treisman 2000). Det här är metodologiskt avancerade undersökningar som i grunden utgår från samma grundläggande teoretiska antaganden som jag använder: incitament avgör huruvida människor betar sig korrupt eller inte, och formella politiska institutioner formar dessa incitament. Då vi inte har data på korruptionsnivåer i de 290 svenska kommunerna, har finns ingen variation på den beroende variabeln att bearbeta. Därför kan jag inte exportera lärdomarna, och de metodologiska instrumenten, från tvärsnittsstudierna till föreliggande undersökning.

Avancerad ekonometri i all ära, men studierna säger bara något om variationen mellan politiska system vid en given tidpunkt. Men hur förklarar förändringar av korruptionsnivåer över tid, inom ett och samma politiska system, dvs. den fråga jag intresserar mig för i föreliggande uppsats? Vad jag tar med mig till uppsatsens modellkonstruktion är den teoretiska insikten från tvärsnittsstudierna, att institutioner formar incitament. Däremot använder jag mig operativt av teoretiskt mer sofistikerad litteratur om institutioner och korruption som är noggrannare med att specificera de mekanismer som länkar det korrupta beteendet till speciella aspekter av de formella politiska institutionerna. Denna litteratur faller under en tradition som Ostrom (1999) gett etiketten ”institutional rational choice”, och där exempelvis Collier (2002) Rose-Ackerman (1999) och Hopkin (1997) inspirerats av traditionen i sina analyser av korruptionens mekanismer. Mot bakgrund av denna hastiga vy över forskningen på området kan vi nu vända oss till den institutionella korruptionsteori som används i uppsatsen.

En institutionell korruptionsteori

I ett avsnitt av den populära komediserien *Seinfeld* utbrister huvudkaraktären Jerry Seinfeld: ”People – they’re the worst!” En parafras till Seinfeld skulle i sammanhanget vara något i stil med: ”De korrupta tjänstemännen och politikerna är riktigt fördärvade typer.” Historiskt sett har förklaringar till korrupt beteende just fokuserat på den moraliska depraveringen hos de korrupta individerna, att de som utgör handlingarna är i något avseende är etiskt fördärvade (Andersson 2002, sidan 20). Det är väldigt lätt att tycka detta, och det är en typisk hållning som intas i den offentliga debatten. Emellertid är det knappast analytiskt givande. Påståenden om enskilda individer ger oss inte någon vidare grund för att på något djupare plan *förklara* korrupt beteende. I det följande drivs därför argumentationslinjen att det inte räcker med att peka ut de korrupta tjänstemännen och politikerna som moraliskt fördärvade. Istället bör man inkorporera den gamla ”tillfället gör tjuven”-devisen på ett vetenskapligt tillfredsställande sätt genom att uppmärksamma betydelsen av hur institutioner påverkar individens incitament.

Min poäng är denna. För att korrupt beteende ska vara möjligt måste det finnas personer i den offentliga organisationen som besitter åtminstone något slags reell diskretionär makt⁹ över fördelningen av gemensamma resurser, med andra ord ha en viss självständighet i utförandet av sina uppgifter (Aidt 2003, sidorna 632f; Jain 2001, sidorna 77). För dessa människor existerar en institutionell omgivning som dels avgör graden av reell diskretionär makt, och som dels ger mer eller mindre stora incitament att bryta mot det existerande regelverket. För det första finns större eller mindre nytta förenad med regelbrott och lagöverträdelser. För det andra finns mer eller mindre välutvecklade möjligheter till att övervaka individernas beteende. Kvaliteten på tillsynsmekanismerna ger mer eller mindre stora sannolikheter till att korrupt beteende upptäcks och avslöjas. För det tredje kan institutionerna förena ett avslöjat regelbrott eller lagöverträdelse med högre eller lägre kostnader (jämför dessa tre variabler med Beckers [1968] banbrytande analys om förklaringar till brottslighet). Misstanken är därför att korrupt beteende är vanligast förekommande i miljöer där det finns en gynnsam frestelsestruktur, det vill säga, när institutionerna:

1. Ger individerna många, snarare än få, möjligheter att kunna tillskansa sig resurser genom att ägna sig åt korrupta aktiviteter.
2. Förenar korrupt beteende med stor, snarare än låg, avkastning/vinst/fördelar.
3. Har bristfälliga tillsynsmekanismer (så att sannolikheten för att det korrupta beteendet ska upptäckas uppfattas som lågt av de som kan tänka sig att utföra korrupta handlingar).
4. Ger förhållandevis låga straff om det korrupta beteendet trots allt avslöjas.

Den poäng som här görs är att institutioner spelar roll. Konsekvensen av argumentationslinjen är att *förändringar i tjänstemännens och politikernas institutionella omgivning* kan bidra till att förklara den påstått ökade förekomsten av offentlig korruption i svenska kommuner. Tankegången är inte ny. Emellertid är perspektivet något oexploaterat och outvecklat rörande försök att förklara den påstått ökade korruptionen på kommunal nivå i Sverige. Angreppssättets grundidé fångas utmärkt av Michael Collier (2002, sidan 3), som skriver att sättet att ta sig an forskningsproblemet:

combines the use of rational choice theory and game theory explanations for social behaviour with the ideas that agent choice is bounded by both the decision-making capacities of individual agents and a surrounding structure of political, economic, and cultural rules (institutions).

Utgångspunkten för den här sortens institutionella korruptionsteori är naturligtvis teorin om rationella val, i det här fallet en enkel variant av det benthamska *pain and pleasure*-tänkandet (Becker 1979, sidan 12). Modellen kan sammanfattas med att individer antas göra en enkel kostnadskalkyl av typen: jag vågar mig på den korrupta strategin om jag tror att jag vinner något på det, samtidigt som risken för upptäck är liten (jämför också Paternoster och Simpson 1996).¹⁰ Tanken är att individen jämför den förväntade nyttan av att bete sig korrupt med *status quo* (det vill säga fortsätta agera efter gällande normer, eller lagligt i enlighet med de regler och direktiv som han eller hon har att följa). Om kalkylen innebär att avkastningen förenad med det korrupta beteendet överstiger de resurser han eller får vid det lagliga, normkonforma beteendets status quo, då väljs alltså korruptionsstrategin. Med dessa *institutional choice*-verktyg som utgångspunkt för analysen av offentlig korruption i svenska kommuner, är det fyra variabler som behöver undersökas närmare för att vi bättre ska kunna förstå offentlig korruption på kommunal nivå i Sverige. Dessa fyra variabler omvandlas till fyra operativa frågor, nämligen:

- (1) Har tillfällena att tillskansa sig privata sidobetalningar blivit fler, det vill säga, har möjligheterna att bete sig korrupt ökat?
- (2) Har avkastningen förenad med korrupt beteende ökat?
- (3) Har sannolikheten för att ens korrupta beteende ska avslöjas sjunkit?
- (4) Har kostnaderna förenade med upptäckt sjunkit?

Indikationer på att kommunal korruption ökat

Som tidigare nämnts, avsaknaden av tillförlitliga, systematiskt insamlade empiriska data på utbredningen av och förändringar i korruptionsnivåerna plågar inte bara svensk korruptionsforskning, utan korruptionsforskning i allmänhet (jämför Goel och Nelson 2005, sidan 121; Jain 2001, sidan 76; Andersson 1999, sidan 26). Ha därför i minnet att det jag här redogör för är indicier, ett slags ”smoking guns”, som stärker misstanken om att det verkar vara som om kommunal korruption har ökat. Det är alltså inga ”bevis” i någon substantiell bemärkelse.

Vid en första anblick förefaller det så att allt fler högre kommunala tjänstemän och kommunpolitiker försökt dra materiella fördelar av sin tjänst eller sin post som förtroendevald (jämför Andersson 2004, sidan 212). I kölvattnet av den så kallade *Sablinaffären* år 1995, avslöjades en uppsjö av olika slags kommunala skandaler. Här följer ett xplock av 1995 års kommunala skandaler (se exempelvis uppräkningsarna i *Dagens Nyheter* 1998-01-15; *Dagens Nyheter* 1997-03-02; *Expressen* 1995-12-17; *Dagens Nyheter* 1995-12-15):

- I mars åtalades Partilles kommunalråd för att ha tagit emot mutor från en byggmästare.
- I april tvingades Danderyds kommunstyrelseordförande (KSO) avgå då hon begärt 60 000 kronor i ersättning av kommunen för förlorad arbetsförtjänst – som arbetsgivare för ett företag som saknade verksamhet.
- I juni avslöjades att Sandvikens KSO köpt bland annat videokamera, byggmaterial och växthus för sammanlagt 40 000 kronor – för skattebetalarnas pengar.
- I september tvingades Mullsjös kommunalråd avgå sedan den interna revisionen avslöjat att han ”lånat” 60 000 kronor från det kommunägda fastighetsbolaget för att betala egna skulder.
- I oktober avslöjades att ledande politiker och kommunala tjänstemän från Motala reste med sina fruar till Nice och Berlin på kommunens bekostnad. Mängder av representation, klädes- och bensininköp blev föremål för utredning. Flera av de inblandade tvingades avgå. Sex politiker och tjänstemän blev dömda i tingsrätten (för en fördjupning i det här fallet, se Citron 1999).
- I oktober beslutade Malmös kommunpolitiker att inte anmäla det före detta kommunalrådet som hade slarvat med kommunens kontokort och undlåtit att lämna kvitton för inköp på drygt 80 000 kronor.
- I november åtalades fyra kommunala företrädare i Bollnäs för mutbrott då de fått resor, uppehåll och biljetter till friidrotts-VM av ett företag som förhandlade om ett stort byggjobb i kommunen.

Sedan ”korruptionsåret” 1995 har rapporter om politiker som utnyttjar sin position duggat tätt i media. Ett antal mut- eller bestickningsärenden har varit föremål för granskning.¹¹ Dessutom finns indikationer på att fullmäktigeledamöter ibland lägger motioner om politiska åtgärder som gynnar deras egna företag, alternativt försöker påverka offentlig upphandling så att kommunen köper tjänster från egna företag (Popova 2001; *Dagens Nyheter* 2002-06-18). Sammantaget pekar indicierna i riktning mot att det har blivit vanligare att på olaglig väg tillskansa sig privata sidobetalningar (liknande slutsatser nås i Rothstein 2003, sidan 17; Johansson 2004, sidan 10ff).¹² Detta har också kommit att bli en uppfattning som medborgarna hyser om sina politiker (se Möller 2000, sidan 112).

Inga långtgående växlar får dras av dessa impressionistiska iakttagelser. Emellertid är det rimligt att tolka de vanligare förekommande korruptionsskandalerna som just indicier på att det förefaller som om att både attityd- och beteendeförändringar har ägt rum bland kommunpolitiker och kommuntjänstemän. Som nämnades i de introducerande avsnitten, förmedlas en likartad bild i Anderssons (1999, 2002, 2004) arbeten, Eislers (2006) undersökning, samt av chefen för *Riksenheten mot korruption*, Christer van der Kwast, av den före detta riksrevisorn, Inga-Britt Ahlenius samt riksrevisorn Kjell Larsson. I ljuset av de skandaler som uppmärksammas i medier, samt den tidigare (om än lättträknade) forskningen om svensk korruption, verkar det som om åtminstone några fler kommunpolitiker och kommuntjänstemän kommit att använda sin position för att komma åt privata sidobetalningar för den egna materiella vinningens skull på allmänintressets bekostnad jämfört med förr.

Institutionell korruptionsteori och kommunal korruption

Svensk korruption är ett förhållandevis utforskat område (jämför Johansson 2004, sidorna 15ff). I den lilla, men trots allt existerande litteraturen om kommunal korruption, finns försök till att förklara varför korrupt beteende har brett ut sig. Förklaringarna är inte alltid grundade i någon generell korruptionsteori, men vid första påseende förefaller de vara förenliga med ett sådant *institutional choice*-perspektiv som presenterades ovan. Därför ska nu den ekonomiska modellen sättas i arbete för att ytterligare stärka argumentet om att man med visst fog kan misstänka att offentlig korruption i Sverige blivit mer utbredd. Kom ihåg den enkla *pain and pleasure*-kalkylen som ställdes upp, och minns också de fyra variablerna som ska undersökas:

- (1) Har tillfällena att tillskansa sig privata sidobetalningar blivit fler, det vill säga, har möjligheterna att bete sig korrupt ökat?

- (2) Har avkastningen förenad med korrupt beteende ökat?
- (3) Har sannolikheten för att ens korrupta beteende ska avslöjas sjunkit?
- (4) Har kostnaderna förenade med eventuell upptäckt sjunkit?

I grund och botten kan förklaringen formuleras såhär: organisationsexperiment i de svenska kommunerna sedan slutet av 1980-talet har gjort att tillfällena att bete sig korrupt har ökat, samtidigt som möjligheten att bevaka, kontrollera och straffa sådant beteende försvagats något. Då det inte finns särskilt mycket material att falla tillbaka på vad rör förändringar i själva nivåerna på de fördelar man kan tillskansa sig via korrupta aktiviteter, och då kostnaden vid upptäckt kan antas vara relativt konstant, ligger analysens fokus på att diskutera förändringar i sannolikheten för att korrupt beteende ska upptäckas och avslöjas. I grund och botten kan förklaringen ringas in med formuleringen att korruption i svenska kommuner kan ha ökat som följd av institutionella förändringar som inneburit att möjligheten att bevaka – och i förlängningen bestraffa – sådant beteende försvagats.

Innebär färre "Whistle-Blowers" minskad sannolikhet för korruptionsupptäckt?

Premfors med flera (2003) har lyft fram den historiska betydelsen av tjänstemännens yttrande-, informations- och meddelarfrihet, samt deras meddelarskydd, för att motverka maktmissbruk och korruption inom den svenska förvaltningen. Tjänstemännens möjligheter att agera så kallade *whistle blowers* påstås ha varit ett väldigt viktigt kontrollinstrument för att upptäcka och avslöja felaktigheter. Men detta är ett kontrollinstrument som tros ha försvagats de senaste decennierna. För att använda Hirschmans (1970) språkbruk hävdas tjänstemännen allt oftare ha gått från att använda *voice*-strategin till att tillämpa *exit*- alternativt *loyalty*-strategin (se Lundquist 1999; Ström 2001, sidorna 19–38).

Orsaken till detta hävdas vara att 1990-talets ekonomiska recession, och därpå följande nedskärningskrav, fått till följd att tjänstemän inte längre vågar slå larm eller kritisera den politiska ledningen.¹³ Detta påstås ha öppnat möjligheter för aktörer som vill utnyttja systemet för den egna privata vinningens skull, på bekostnad av skattebetalarnas gemensamma resurser. När tjänstemän inte längre vågar slå larm för att de är rädda för att förlora sina arbeten eller bli utstötta på arbetsplatsen (*Dagens Nyheter* 2000-04-17; Lundquist 1999; Sjöberg 1999), och när kommuner i allt större utsträckning ska drivas som företag ska detta ha inneburit, som en ledarskribent i *Aftonbladet* (1999-11-24) uttrycker det, att makthavarna börjar göra som de vill och därigenom skapar en "kultur av förmåner och gentjänster" som riskerar att leda till korrupt beteende (jämför Nilsson 1999). Tesen om "tystnadens förvaltning" indikerar därmed att risken för att man som korrupt politiker eller

tjänsteman ska upptäckas har sjunkit sedan 1990-talets början (jämför Andersson 1999, sidan 14).

Minskar bolagiseringar sannolikhet för korruptionsupptäckt?

Till detta sätt att förklara den ökade korruptionen hör också ansatser som tar fasta på att bolagiseringen av kommunal verksamhet banat väg för attityd- och beteendeförändringar. Bolagisering innebär att man byter rättslig form, det vill att den offentliga rättens regler inte är fullt tillämplig, då överklaganden av beslut försvåras verksamheten inte längre är underställd JO-tillsyn och kommunrevisorerna normalt sett inte granskar verksamheten (Lundin och Riberdahl 1999, sidan 233ff; se också Berggren 2000). Därför har exempelvis folkpartisten Torsten Gavelin (1996) hävdad att bolagiseringen suddat ut gränsen mellan privat företagande och offentlig förvaltning. Han menar att den begränsade medborgerliga insynen och de snabba beslutsprocesserna ökat risken för maktmissbruk och korruption (liknande syn på bolagiseringens koppling till korruptionen finns hos överåklagare Christer van der Kwast, se *Svenska Dagbladet* 2003-05-14). Gavelin skriver:

Bolagiseringar kortsluter [...] den demokratiska processen. Det är inte svårt att lista ut varför många av de skandaler som rullats upp i kommuner, landsting och statliga verk ägt rum inom olika bolag. Politiker som vill leka näringsliv har inte förstått de grundläggande skillnaderna mellan det offentliga aktiebolaget [och det privata] – vad man är till för, vem som är uppdragsgivare och vems pengar som riskeras.

Hans L. Zetterberg (2000) har riktat en påminnande kritik mot bolagisering av kommunal verksamhet. Hans kritik handlar dock inte om den minskade risken för att korrupta aktiviteter ska upptäckas, utan om att den förväntade vinsten förenad med korruption har ökat i och med bolagiseringarna. Hans poäng är denna: de många bolagiseringarna, som under Bildts regeringstid (1991–1994) var tänkta som marknadsekonomiska reformer har fått olyckliga sidoeffekter. Partiföreträdare tog över styrelseposter, och av privatekonomiska skäl vägrar man att gå med på utförsäljning eller börsnotering av bolagen. Zetterbergs kritik riktar sig bland annat mot korruptionsrisken: det rör sig om bolag som riskfritt arbetar utan konkurrens, samtidigt som styrelserna, direktörerna och ledningsgrupperna får sammanträdesarvoden, löner, kreditkort och fallskärmar som om de arbetade under den globaliserade marknadens krav och risker.

Kommunrevisionen: Ett effektivt instrument för att hindra korrruption?

Om nedskärningar, den därpå följande påstått urholkade ämbetsmannamoralen samt bolagiseringar minskat sannolikheten för att politiker och tjänstemän som försöker tillskansa sig fördelar på skattebetalarnas bekostnad ska avslöjas, finns det då inga formella institutioner som kan hålla korrupta aktörer i schack? Nej, det ser inte särskilt ljust ut på den fronten. I den offentliga debatten framkommer ofta uppfattningen att det saknas effektiva institutioner för att kontrollera och stävja korrupt beteende i svenska kommuner. Niklas Ekdal (2001) menar att de svenska kommunerna knappast utför revisioner värda namnet. Intrycket som ges är att den svenska kommunrevisionen är förhållandevis tandlös, vilket också lyfts fram av Lundin och Riberdahl (1999, sidan 252). De konstaterar att revisionens svaghet ligger i att det finns intima band mellan granskare och granskade:

Många av nämndledamöterna har även plats i fullmäktige. Revisionens uppdragsgivare utgör granskningsobjekt samtidigt [sic!]. Det ställer stora krav på integritet och personlig moralisk resning hos revisorerna, att i en sådan miljö kunna hävda sitt oberoende. Problemet är att, oavsett revisorernas egenskaper, för en utomstående kan revisionen uppfattas såsom icke trovärdig. Det är i så fall förödande inte bara för revisionen, utan för hela kommunen och det lokaldemokratiska systemet.

Den svenska kommunrevisionen beskrivs som en i internationell jämförelse lite reglerad och föga kompetent (Lundin och Riberdahl 1999, sidan 240), vilket bland andra den före detta generaldirektören Inga-Britt Ahlenius också har påpekat. Hon har gått så långt som att kalla kommunrevisionen för *institutionaliserade intressekonflikter* (intervjuad i *Göteborgs-Posten* 2003-04-22): kommunpolitiker som är valda av kommunfullmäktige ska i sin tur granska hur kollegorna i kommunstyrelsen förvaltar skattebetalarnas miljoner (se också Ahlenius 2003). Britt-Marie Citron, journalisten som avslöjade den omfattande korrruptionen i Motala kommun, anmärker också på kommunrevisionens konstruktion: ”Bara det faktum att politikerna i revisionen väljs av sina partikamrater, samma personer som de sen ska granska, kan få en att fundera” (Citron 1999, sidan 74; jämför Kajsajuntti och Matoussi 2005).

De iakttagelser som här görs stämmer överens med några av Staffan Anderssons (1999, sidan 13). Efter genomgång av rättsfall och ett stort antal djupintervjuer, slår han fast att det i förhållande till riksnivån finns stora risker för korrruption på kommunal nivå. Orsaken är, menar han, ”otillräcklig kontroll, mindre effektiva revisionssystem och mindre omfattande granskning från pressens sida”. Kombinerar dessa iakttagelser med analysen om ”tystnadens förvaltning” och bolagiseringar av kommunal verksamhet, kan följande slutsats dras: Anläggs ett tidsperspektiv på frågan verkar det som om att möjligheterna till att upptäcka och/eller

avslöja korrupt beteende bland kommunpolitiker och kommundienstämänner har försämrats under den period då så kallade politiska skandaler och politiska affärer blivit vanligare förekommande (jämför Andersson 2002, sidan 243). Enligt det institutionella perspektiv som här anläggs, skulle den minskade sannolikheten för upptäckt kunna bidra till att förklara ökad offentlig korruption i svenska kommuner.¹⁴

New Public Management och kommunal korruption

En ytterligare institutionell aspekt av förändringar i kommunal verksamhet kan länkas till utbredningen av kommunal korruption. Det rör det faktum att en ny sorts styrningsfilosofi fått ett starkt fotfäste i de svenska kommunerna sedan slutet av 1980-talet. Inspirationen kom tydligt från näringslivet, och fick stort genomslag i de flesta OECD-länder. Grundidén var att man nu skulle styra verksamheten mot uppställda mål och resultat, inte – som tidigare – efter detaljerade regler och föreskrifter. Det handlade om en ideologisk omställning som anammades av i princip samtliga politiska partier, där den sammanhållna, centralt styrda kommunala verksamheten utvecklades mot en mer fragmentiserad ordning vägled av en styrningsfilosofi som fått etiketten *New Public Management*. I praktiken innebar det att den kommunala verksamheten allt mer kommit att präglas av just målstyrning, beställarstyrning och resultatenheter (jämför Montin 2004; Bäck 2000; Jacobsson 1994 [red.]). Även om reformerna aldrig innebar något regelrätt systemskifte (Håkansson 1997, Brorström & Rombach 1996), pekar många av de organisatoriska experimenten under de senaste årtiondena mot att kommunerna försökt låta verksamheten påminna om marknadens funktionssätt (Forsell 1999).¹⁵

Enligt flera korruptionsforskare finns ingen principiell anledning att oro sig över denna utveckling. Flera menar nämligen att marknadsstyrda politiska system – i jämförelse med system som präglas av omfattande statsapparat med höga offentliga utgifter – löper mindre risk för utbredd korruption (exempelvis Goel och Nelson 1998; Sheetal och Moene 1997; Kaufmann och Siegelbaum 1996; se dock Gerring och Thacker 2005 för en problematisering av tesen). Bekymret är alltså inte marknadsmekanismerna *per se* eller privatiseringen *per se*. Bekymret är snarare de olika mellanformerna – att verksamheten rört sig från att ha varit ett offentligt ägt, finansierat och förvaltad kommunalt system till att bli ett sammelsurium av hybridkonstruktioner som ska påminna om, men ändå inte riktigt får vara, marknadsstyrda. Faran är alltså miljöer som präglas av en mix av privaträttslig och offentligrättslig status.

Delar av korruptionslitteraturen uppmärksammar just detta fenomen. Privatisering är i sig inget problem, men själva processen att gå från offentligt ägt till privatägt, skapar en möjlighetsstruktur som är gynnsam för politiker och tjänstemän som får ett utrymme att ägna sig åt korrupta aktiviteter. Jain (2001, sidan 79) uttrycker denna poäng på följande sätt: ”The

discretionary powers associated with transfer of large volumes of assets from public to private hands can create opportunities for corruption”. Liknande tankegång återfinns i Anderssons (2004, sidan 205) arbeten, där han bland annat skriver: ”det [har] visat sig att det på områden där det sker eller har skett snabba verksamhetsförändringar finns risker när kontrollsystemen inte anpassas till förändringarna, vilket det finns exempel på i Sverige under 1990-talet” (se också Andersson 1999; Heywood 1997; jämför Westring 2006 samt Ahlenius 2005a, 2005b).

Något som ger ammunition åt denna, låt oss kalla den för ”halvdana försök till privatisering öppnar möjligheter för korruption”-idén, är det faktum att den offentliga upphandlingen i Sverige uppgår till uppemot 500 miljarder varje år. Hans Eisler har, i en studie gjord för *Transparency International*s sverigeavdelnings räkning, funnit att ungefär 100 miljarder handlas upp direkt – utan anbud och utan insyn. Efter intervjuer med företrädare för tjänstesektorn når han slutsatsen att det sannolikt är mycket vanligt att vänner och bekanta gynnas vid ett sådant förfarande, samt att mörkertalet i korruptionen troligen är väldigt, väldigt högt (*Svenska Dagbladet* 2006-01-20). Eislers iakttagelser stärks av resultatet från en enkätstudie som visar att drygt 30 procent av småföretagarna anser att den kommunala upphandlingen av entreprenader fungerar dåligt (*Småföretagarna efterlyser...* 2005). Detta torde innebära bristande konkurrens och högre kostnader, vilket måste betraktas som osamhällsnyttigt för skattebetalarna i allmänhet. Andersson (1999, sidan 13) berör idén när han skriver att upphandlingssituationer, och då kommuner försöker locka företag, är särskilda riskzoner för korruption att bre ut sig i. Sättet att resonera återfinns också hos Nilsson med flera (2005, sidan 72).

Slutsatser och avslutande diskussion

Slutsatser

Analyseras kommunal korruption med de rationalistiska verktyg som här gjorts, stärks misstanken om att kommunal korruption i Sverige kan ha ökat. I varje fall verkar man kunna påstå att även om vi inte vet huruvida omfattningen tidigare var hög eller låg, så existerar korruptionsproblemet idag. Utgår vi från den ekonomiska modell som formulerades, kan följande sägas om de ingående variablerna. För det första: Vi kan inte uttala oss om huruvida nyttan förenad med korrupt beteende har ökat (det går inte att säga huruvida summorna/fördelarna blivit större). För det andra: I kölvattnet av *New Public Management*, samt de beställar-utförarformer, upphandlingsförfaranden och bolagiseringar som inbegrips i

detta paraplybegrepp, har möjligheten att utnyttja sin tjänstemannaanställning eller förtroendevalda post för att skaffa sig privata sidobetalningar ökat. Med andra ord, även om summorna/fördelarna med att bete sig korrupt inte nödvändigtvis blivit större, har tillfällena att kapa åt sig privata sidobetalningar blivit fler. För det tredje: I kombination med lägre risk för att bli upptäckt och avslöjad – på grund av (1) kommunrevisionens relativa tandlöshet; (2) den dåliga insynen i vad som pågår i kommunala bolag och (3) tjänstemännens tilltagande rädsla att agera *whistle blowers* när de upptäcker oegentligheter – stärker förklaringsmodellen misstanken om att så kallade kommunala ”härvor”, ”skandaler” och ”affärer” faktiskt blivit allt fler – inte bara mer flitigt rapporterade av grävande reportrar.

Diskussion: Två radikala policyförslag

Uppsatsen ska betraktas som ett försök till att kratta manegen för en ordentlig debatt om den kommunala korruptionen. Samtidigt ska man inte dra allt för stora växlar av slutsatserna ovan. För det första är kunskapsläget rörande huruvida kommunal korruption ökat osäkert. För det andra gäller att även ifall det skulle visa sig vara så att ökning av korruptionsnivåerna ägt rum, så är Sverige fortfarande ett av världens minst korrupta länder. Skeptikern kan då rätteligen resa frågan: Varför ska vi över huvud taget bry oss om korruptionsfrågan, sett ur ett policyperspektiv?

Min uppfattning är att det finns all anledning att hålla ett vakande öga över korruptionsutvecklingen. Den rationalistiska, spelteoretiska litteraturen har lärt oss att små, initiala förändringar i attityder och beteenden – exempelvis just sådana som förefaller ha ägt rum under de senaste decennierna i svenska kommuner – riskerar att sprida sig. Denna litteratur hämtar näring från bland annat Schellings (1978) idéer om ”kritiska massor”. Grundpoängen är att människor ”rationellt imiterar”, alternativt ”rationellt inspireras”, av beteenden som har visat sig framgångsrika bland aktörer i deras sociala nätverk (teoriutveckling finns i Hedström 1998; Hedström och Swedberg 1996; Granovetter 1978). I korruptionslitteraturen anknyter Goudie och Stasavage (1998, sidan 130) till tesen, och skriver:

[O]nce a high-level corruption equilibrium is reached as a result of temporary change in the nature of opportunities and incentives, widespread corruption may be very hard to eradicate even if the situation with regard to opportunities and incentives subsequently returns to normal... corrupt practices spread through a social learning process (Goudie och Stasavage 1998: 130).

Därför är det viktigt att väcka debatt. En debatt kan hjälpa oss att utkristallisera olika alternativ när det gäller vilken typ av institutionella reformer som skulle kunna motverka och vända korruptionstrenden.

Vi ska vara medvetna om att vissa redan har tagits. I samband med att den statliga revisionen reformerades, och en mer oberoende riksrevision inrättades, började man strama upp den tidigare så svaga kommunrevisionens roll (Hanberger 2004, sidan 2). År 2000 skärptes lagstiftningen. En empirisk studie antyder att detta har fått till följd att sektorsnämnder, kommunala bolag och stiftelser granskas i högre utsträckning än tidigare (Almqvist med flera 2004, sidan 32). Dessutom verkar GRECOS (2001) kritik mot Sveriges dåliga institutionella förutsättningar att bekämpa korruption fått gehör. 2003 beslutade nämligen RÅ att inrätta en åklagarenhet mot korruptionsbrottslighet år 2003 som går under namnet Riksenheten mot Korruption.

Men trots att viktiga steg tagits i rätt riktning, finns skäl att överväga mer grundläggande förändringar än justeringar i övervakningsfunktionen. En sådan ståndpunkt stärks av resultaten som redovisades i Riksrevisionens rapport *Skydd mot korruption i statlig verksamhet* (2006). Fokus i rapporten är visserligen statliga bolag, men slutsatsen är relevant för offentlig förvaltning i allmänhet, nämligen att ”skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan [står inte] i paritet med riskerna för denna korruption”. Detta anses bland annat bero på otydligheten i regelverk och direktiv som anger ledningarnas ansvar. Nedan ska jag, utifrån lärdomar dragna i andra studier, diskutera två tänkbara reformer som potentiellt skulle kunna bidra till att ändra incitamentstrukturen för individer som dras till korrupt beteende.

Den första policyfunderingen är: är det nödvändigt att organisera verksamheten enligt dessa hybridprinciper mellan offentligt och privat? Kommuner är, formellt sett, lokala enheter vilka tar hand om kollektivt finansierade förvaltningsuppgifter (Gustafsson 1996, sidan 11). Kommunerna har kommit att bli centrala byggstenar i den svenska välfärdsstaten. Under det senaste decenniet har den kommunala verksamheten drastiskt utökats då den lokala nivån tilldelats allt fler uppgifter (se exempelvis Brorström och Siverbo 2000). Merparten av budgeten går till speciallagsreglerad verksamhet som utbildning (34%), äldreomsorg och funktionshinder (31%), förskolor och barnomsorg (12%) samt individ och familjeomsorg (8%) (Montin 2004, sidan 38). De 290 kommunerna anställer över 700 000 personer, vilket på många orter gör dem till kommunens största arbetsgivare. Deras konsumtion och investeringar svarar för uppemot en femtedel av BNP (Wetterberg 2000, sidan 11). Med andra ord förvaltas enorma mängder skattemiljoner av kommunerna. Korruptionslitteraturen utpekar ett stort förvaltande av gemensamma medel som en betydande riskzon för offentlig korruption (jämför Rose-Ackerman 1999).¹⁶

En intressant not i sammanhanget är att Sverige är något av en anomali till den tesen, då landets omfattande offentliga sektor inte verkar ha bidragit till särskilt höga

korruptionsnivåer. Tvärtom toppar Sverige listor över minst korrupta stater (jämför reflektionerna kring anomalin i Tanzi 1998, sidan 566). Bekymret förefaller sålunda inte den stora offentliga sektorn. Nej, bekymret är snarare kombinationen av de omfattande offentliga resurser som samlas i kommunerna och de senaste decenniernas marknadsinspirerade organisationsexperiment som går under paraplybeteckningen *New Public Management*.

En första fackla att kasta in i policydebatten kring korruption skulle därför vara att de senaste två decenniernas lokala experimenterande med beställar-utförarmodeller, bolagiseringar och olika hybrider mellan offentligt ägande och finansierande å ena sidan, och privat producerande å den andra, är ett slags halvmesyurer som skapat en gynnsam institutionell arkitektur för individer som vill tillskansa sig eller sina närmaste en materiell vinning i egenskap av sin anställning som kommuntjänsteman eller post som förtroendevald kommunpolitiker. Sannolikt hade det, ur korruptionshänseende, varit bättre att behålla verksamheten intakt i offentlig regi, eller ta steget fullt ut och lämna ut lejonparten av verksamheten på den privata, konkurrensutsatta marknaden. Ett sådant policyförslag får eldunderstöd av flera korruptionsstudier, exempelvis Goel och Nelson (2005, sidan 131) och av Goudie och Stasavage (1998, sidan 126) som skriver:

The common judgement is that more liberal economic systems, founded on market-oriented behaviour and a smaller role for the state, generate fewer opportunities than do economies where the administrative allocation of resources and the central direction of economic activity dominate. Greater bureaucratic control over the economy will, all other things being equal, increase problems with monitoring and accountability, because a greater share of the economic planning decisions will be dependent on bureaucrats who do not receive information from functioning markets (Goudie och Stasavage 1998: 126).¹⁷

En andra fackla att kasta in i debatten om den kommunala korruptionen är: varför inte tillåta ambitionsnivåerna för den kommunala verksamheten variera mellan kommunerna? Frågan har sitt ursprung i den inbyggda spänningen i svensk kommunal självstyrelse. Denna spänning pekar Lennart Lundquist (1991, sidan 161) på genom att uppmärksamma att två krav måste balanseras mot varandra i decentraliseringsdiskussionen:

Det ena är att beslut skall läggas så nära människorna som möjligt och därmed öka kommunmedlemmarnas och deras representanters inflytande över samhällsstyrningen. [...] Det andra kravet är att det skall föreligga solidaritet mellan människor i olika delar av landet så att alla får ungefär samma service.

Tiebout (1956) väcker frågan om det verkligen är önskvärt att alla människor ska få samma service, då man kan ifrågasätta om alla människor har samma preferenser och kanske inte önskar exakt samma slags service. Kommuner kan här betraktas som ett betydligt känsligare system än staten för att låta olika viljeyttringar på olika platser komma till uttryck. Därför presenterar Tiebout en modell som bygger på konkurrens mellan kommuner. Nivån på de lokala skatterna och det lokala serviceutbudet bestäms av invånarnas röstande med fötterna. Politikerna är beroende av medborgarnas rörelsemönster då invånarna antas vara beredda att flytta mellan kommunerna. Enligt modellen flyttar invånarna helt enkelt bara till den kommun som de bäst anser motsvara deras preferenser. Tiebouts grundidé är enkel: ju fler kommuner det finns, och ju större variation det är mellan dem, desto större möjlighet ger det medborgarna att få sina preferenser tillfredsställda. Tanken är att de genom att flytta får sina önskemål uppfyllda. För korruptionsdiskussionen är det centralt att förstå att flyttandet skapar en konkurrenssituation mellan kommunerna så att kvaliteten på kommunernas servicenivå höjs. I Tiebouts modell ersätter nämligen flyttandet det vanliga marknadstestet på en privat marknad, där konsumenternas missnöje bekräftas då denne inte köper varan och avslöjar därmed konsumenternas efterfrågan på offentlig service (Tiebout 1956, sidan 420). Effektiviteten drivs av medborgarens som väljer att flytta till en annan kommun som ligger närmare hans eller hennes önskemål. Arikian (2004) argumenterar för att en kommunal ordning som Sveriges, där det finns en kraftig omfördelning från rika kommuner till fattiga dito (den så kallade *Robin Hood*-skatten), löper stor risk att drabbas av korruption. Argumentet som drivs lyder såhär:

[C]orruption may be lower in countries where the extent of fiscal decentralisation is high. [...] The benefits may include a reduction in public corruption, with bureaucrats in a fiscally decentralized economy less able to engage in rent-seeking behavior.

Därför skulle man kunna diskutera en ytterligare radikal policyrekommendation, nämligen att skruva ned på ambitionen att uppnå jämlikhet mellan landets alla kommuner. Att ändra i det kommunala omfördelningssystemet skulle kunna få till följd att kommunerna själva får välja ambitionsnivå för sin välfärdsservice, och för balansen mellan hur mycket av verksamheten som ska ske i ren privat regi, och hur mycket som ska hanteras i ren offentlig regi. Mekaniken i tesen är att konkurrensen tvingar politiker och tjänstemän att hela tiden vara på alerten för att undvika att drabbas av utflyttning, och därmed tvinga dem att inte frestas att försöka tillskansa sig materiella fördelar från den kommunala verksamheten (se liknande argument hos Shah 1996).

Mer grundforskning behövs!

Avslutningsvis bör några viktiga rader tilläggas, apropå det knappa empiriska kunskapsläget på området. Någon kanske reagerar på mina försiktiga formuleringar, att jag pratar om ”tentativa slutsatser” samt att man ”möjligen” kan diskutera policyrekommendationer utifrån undersökningen. Mina försiktiga formuleringar grundar sig i ett försök till att vara intellektuellt hederlig; egentligen kan jag inte dra några bestämda slutsatser, och ännu mindre ge policyrekommendationer, eftersom vi faktiskt inte vet särskilt mycket om den svenska offentliga korruptionen. Mot bakgrund av uppsatsens sökande karaktär, finns grund att fundera över vad som bör göras för att forskare ska kunna stå på lite säkrare mark när de uttalar sig om kommunal korruption. Inför fortsatt forskning på området bör följande tre punkter beaktas:

För det första: Vi kan vara alldeles säkra på att korruption förekommer i Sverige. Emellertid känner vi inte till mekanismerna bakom varför individer väljer att bete sig korrupt på bekostnad av det allmännas bästa. Det behövs noggranna fallstudier som kartlägger de processer som har tagit individer till beslutet att agera korrupt för att så småningom ringa in någon slags träffbild som förmår ge oss svar på vad det är som kännetecknar de miljöer vari korruption förekommer samt vad som kännetecknar de processer som leder individer fram till beslutet att handla på ett korrupt sätt. För det andra: I uppsatsen argumenterar jag för att den kommunala korruptionen har ökat i omfattning. Samtidigt vet vi i princip ingenting om hur ofta offentlig korruption förekommer. Därför behöver vi fler studier som samlar in data; med andra ord en omfattande, grundläggande empiriinsamling som kan ge oss en känsla för omfattningen och utbredningen av kommunal korruption. För det tredje: Det behövs grundforskning som undersöker vad den kommunala korruptionen har för effekter för både (a) de lokala, kommunala marknaderna och den kommunala ekonomin och (b) förtroendet för politiker och för demokratins institutioner.

Källor

Dagstidningar

Aftonbladet 1999-11-24.

”Risken stor för växande korruption.”

Dagens Industri 2003-05-14.

”Svensk korruption värre än man tror”.

Dagens Nyheter 1995-12-15.

”Alltmer politikerfiffel avslöjas.”

Dagens Nyheter 1997-03-02.

”Affärerna: Sprit, sex och klippta kvitton.”

Dagens Nyheter 1998-01-15.

”Motalahärva gav fängelse: Sex kommunpampar dömda.”

Dagens Nyheter 2000-04-17.

”Förvaltning i kris: Pressade socialchefer söker hjälp.”

Dagens Nyheter 2001-07-04.

”Gratis älgjakt kan vara mutbrott.”

Dagens Nyheter 2002-06-18.

”Värmdöpolitiker agerar förkastligt.”

Expressen 1995-12-17.

”Fifflets 1995.”

Expressen 2001-03-14.

”VD-n mutade politiker med sprit och VM.”

Folkbladet 2005-10-25.

”Kommunchefer får lära om mutor.”

Göteborgs-Posten 2003-04-22.

”Sverige är inte fritt från rättsröta: Politikerna bör inte få granska sig själva, anser riksrevisorn.”

Helsingborgs Dagblad 1999-07-30.

”Litet förtroende för politikerna.”

Kristianstadsbladet 2005-12-21.

”Är korruptionsfrågan så het att rådhuset blundar?”

Kvällsposten 2004-06-11.

”Mutåklagaren på blyxtbesök i Malmö.”

Kvällsposten 2004-06-12.

”Safari-affären.”

Kvällsposten 2005-05-23.

”Allt klart för muträttegången mot Reepalu.”

Svenska Dagbladet 2003-05-14.

”Sverige värre än man tror.”

Svenska Dagbladet 2004-11-15.

”Korruptionsjägare vässar vapen.”

Svenska Dagbladet 2006-01-20.

”Brist på insyn öppnar för vänskapskorruption.”

Sydsvenska Dagbladet 2005-05-20.

”Inga-Britt Ahlenius: ’Den svenska staten en paperstiger’”

Övriga källor

Ahlenius, Inga-Britt, 2003.

”Oberoende revision behövs i kommunerna – också.” Debattinlägg i *Dagens Nyheter* 2003-06-17.

Ahlenius, Inga-Britt, 2005a.

”Den svenska staten är en mjuk stat.” Kolumn i *Dagens Nyheter* 2005-06-21.

Ahlenius, Inga-Britt, 2005b.

”Ansvar måste utkrävas – även på högsta nivå.” Kolumn i *Dagens Nyheter* 2005-06-23.

Aidt, Toke S. 2003.

”Economic Analysis of Corruption: A Survey.” *The Economic Journal* 113(491): 632–652.

Almqvist, Lisa, Erland Sköllerhorn och Anders Hanberger, 2004.

Vad granskas i kommunal revision? En studie av revisionsrapporter i fyra kommuner 1995–2002. Umeå: Umeå Center For Evaluation Research.

- Andersson, Jonas och Erika Isaksson, 2005.
Osund kommunal konkurrens. En analys av enkätsvar från 41 000 svenska företagare. Stockholm: Svenskt näringsliv.
- Andersson, Staffan, 1999.
Hederlighetens pris: En ESO-rapport om korruption. Ds 1999:62. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Andersson, Staffan, 2002.
Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.
- Andersson, Staffan, 2004.
”Partifinansiering – en riskzon för korruption.” I SOU 2004:22 *Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter.* Stockholm: Fritzes.
- Arikan, G. Gulsun, 2004.
”Fiscal Decentralisation: A Remedy For Corruption”, *International Tax and Public Finance*, 11(2): 175–195.
- Aronsson, Gunnar och Klas Gustafsson, 1999.
”Kritik eller tystnad: En studie av arbetsmarknads- och anställningsförhållandens betydelse för arbetsmiljökritik.” *Arbetsmarknad och Arbetsliv* 3: 189–206.
- Axelrod, Robert, 1987.
Från konflikt till samverkan. Stockholm: SNS Förlag.
- Bardhan, Pranab, 1997.
”Corruption and Development: A Review of Issues.” *Journal of Economic Literature* 35(3): 1320–1346.
- Becker, Gary, 1968.
”Crime and Punishment: An Economic Approach.” *The Journal of Political Economy* 76(2): 169–217.
- Becker, Gary, 1979.
”Economic Analysis and Human Behavior.” I Levy-Garboua, Louis (red.) *Sociological Economics.* London: Sage Publications.
- Becker, Gary och George J Stigler, 1974.
”Law Enforcement, Malfeasance and the Compensation of Enforcers.” *Journal of Legal Studies*, 3(1): 1–19.

- Bennett, Andrew och Alexander L. George, 1997.
"Process Tracing in Case Study Research." Uppsats presenterad vid MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, BCSIA, Harvard University, 17–19 oktober 1997.
- Berggren, Rune, 2000.
"Kommunalt hot mot småföretagen." Krönika på www.dnv.se (200-01-12).
- Berggren, Rune 2003.
"Korruptionen i Sverige." Krönika på www.dnv.se (2003-10-14).
- Bergström, Hans, 2004.
"I intermediärernas värld." I Engellau, Peter (red.) *Bakom skurkar och skandaler*. Stockholm: Kalla kulor.
- Bowler, Shaun och Jeffrey A. Karp, 2004.
"Politicians, Scandals, and Trust in Government", *Political Studies* 26(3): 271–287.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo (2000). *Institutioner och individer. Om utveckling i framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Bäck, Henry, 2000.
Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid. Stockholm: Liber.
- Chand, Sheeta L. och Karl O. Moene, 1997.
"Controlling Fiscal Corruption." *IMF Working Paper WP/97/100*.
- Citron, Britt-Marie, 1999.
Sölve och Co. Stockholm: Norstedts.
- Coleman, James S., 1990.
Foundations of Social Theory. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Collier, Michael W., 2002.
"Explaining Corruption: An Institutional Choice Approach." *Crime, Law och Social Change*, 38(1): 1–32.
- della Porta, Donatella, 1997.

”Vicious Circles of Corruption in Italy.” I della Porta, Donatella och Yves Mény (red.) *Democracy and Corruption in Europe*. London: Pinter.

della Porta, Donatella och Alberto Vanucci, 1997.

”The Perverse Effects of Political Corruption.” *Political Studies* 45(3): 516-538.

della Porta, Donatella och Alberto Vanucci, 1999.

Corrupt Exchanges. Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption. New York: Aldine de Gruyter.

Dir 2003:97.

En översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt.

Ekdal, Niklas, 2001.

”Sverige är inte så rent som ni tror.” Ledare i *Dagens Nyheter* (2001-08-05).

Elster, Jon, 1982.

”The Case for Methodological Individualism.” *Theory and Society* 11(4): 453-482.

Elster, Jon, 1983.

”Reply to Comments.” *Theory and Society* 12(1): 111-120.

Elster, Jon, 1989.

Nuts and Bolts for the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press

Forsell, Anders, 1999.

”Offentlig reformation i marknadsreformernas spår.” *Kommunal ekonomi och politik* 3(3): 7 - 23.

Gavelin, Torsten, 1996.

”Rensa i bolagsdjungeln.” Debattinlägg i *Västerbottens-Kuriren* (1996-12-09).

Gerring, John och Strom C. Thacker, 2004.

”Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism.” *British Journal of Political Science* 34(2): 295-330.

Gerring, John och Strom C. Thacker, 2005.

”Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?” *International Organization* 59(1): 233-254.

- Gertz, Kathleen A. och Roger J. Volkema, 2001.
 ”Culture, Perceived Corruption, and Economics.” *Business och Society* 40(1): 7–30.
- Goel, Rajeev K. och Michael A. Nelson, 1998.
 ”Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis.” *Public Choice* 97(1–2): 107–120.
- Goel, Rajeev K och Michael A Nelson, 2005.
 ”Economic Freedom versus Political Freedom: Cross-Country Influences on Corruption.” *Australian Economic Papers*, 44(2): 121–133.
- Goudie, A W och David Stasavage, 1998.
 ”A Framework for the Analysis of Corruption.” *Crime, Law och Social Change* 29(2–3): 113–159.
- Granovetter, Mark, 1978.
 ”Threshold Models of Collective Behavior”, *American Journal of Sociology* 83(6): 1420–1443.
- GRECO 2001.
 ”First Evaluation Round: Evaluational Report on Sweden.” Council of Europe, Strasbourg, 15 juni 2001.
- Gustafsson, Agne, 1996.
Kommunal självstyrelse. Stockholm: SNS Förlag.
- Hanberger, Anders, 2004.
 ”Makten över den lokala granskningen.” Uppsats presenterad vid Svenska Utvärderingsföreningens konferens 22–23 april i Stockholm.
- Hedström, Peter, 1998.
 ”Rational Imitation.” I Hedström, Peter och Richard Swedberg (red.). *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hedström, Peter, 2005.
Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hedström, Peter och Richard Swedberg, 1996.
 ”Rational Choice, Empirical Research, and the Sociological Tradition.” *European Sociological Review* 12(2): 127–146.
- Hedström, Peter och Richard Swedberg (red.), 1998.
Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press.

- Heidenheimer, Arnold, 1989.
"Perspectives on the Perception of Corruption." I Heidenheimer med flera (red.) *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transactio Publishers.
- Heywood, Paul, 1997.
"Political Corruption: Problems and Perspectives." *Political Studies*, 45(3): 417–435.
- Hirschman, Albert O., 1970.
Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge: Harvard University Press.
- Hofstede, Geert, 1997.
Cultures and Organizations: Software of the Mind. New York: McGraw Hill.
- Hopkin, Jonathan, 1997.
"Political Parties, Political Corruption, and the Economic Theory of Democracy", *Crime, Law och Social Change* 27(3–4): 255–274.
- Håkansson, Anders, 1997.
"Systemskiftet som kom av sig: Förändringsarbete och medborgerliga reaktioner i 90-talets svenska kommuner." *Kommunal ekonomi och politik* 1(1): 41–52.
- Jacobsson, Bengt (red.), 1994.
Organisationsexperiment i kommuner och landsting. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jain, Arvind K, 2001.
"Corruption: A Review." *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71–121.
- Johansson, Patrik, 2004. *I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Johnston, Michael, 1996.
"The Search for Definitions: the Vitality of Politics and the Issue of Corruption." *International Social Science Journal*, 149(september): 321–335.
- Kajsajuntti, Peter och Marie-Louise Matoussi, 2005.

Kommunal revision. En fallstudie av granskare och granskade i Kiruna kommun. Luleå: Kandidatuppsats, institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Luleå tekniska universitet.

Kaufmann, Daniel, 1997.

”Economic Corruption: The Facts.” *Foreign Policy*, 107, 114–131.

Kaufmann, Daniel och Paul Siegelbaum, 1996.

”Privatization and Corruption in Transition Economies.” *Journal of International Affairs*, 50(2): 419–458.

Kiser, Edgar och Michael Hechter, 1991.

”The Role of General Theory in Comparative-historical Sociology.” *The American Journal of Sociology* 97(1): 1–30.

Kiser, Edgar och Michael Hechter, 1998.

”The Debate on Historical Sociology: Rational Choice Theory and Its Critics.” *American Journal of Sociology* 104(3): 785–816.

Kunicová, Jana och Susan Rose-Ackerman, 2005.

”Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption.” *British Journal of Political Science* 35(4): 573–606.

Knight, Jack, 1992.

Institutions and Social Conflict. Cambridge: Cambridge University Press.

Larsson, Kjell, 2006.

”Regeringen är okunnig om korruption i statliga bolag.” Debattinlägg i *Dagens Nyheter* (2006-05-03).

Lederman, Daniel, Normal V. Loayza och Rodrigo R. Soares, 2005.

”Accountability and Corruption: Political Institutions Matter.” *Economics and Politics*, 17(1): 1–35.

Lundin, Olle och Curt Riberdahl, 1999.

”Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen.” I SOU 1999:76 *Maktodelning*. Stockholm: Fakta Info Direkt.

Lundquist, Lennart, 1999.

”Ämbetsmannen som demokratins väktare.” I SOU 1999:76 *Maktodelning*. Stockholm: Fakta Info Direkt.

- Mahoney, James, 2003.
 ”Tentative Answers to Questions about Causal Mechanisms.” Uppsats presenterad vid American Political Science Association årliga möte, Philadelphia, 28 augusti.
- Montin, Stig, 2004.
Moderna kommuner. Stockholm: Liber.
- Möller, Tommy, 2000.
Politikens meningslöshet. Om cynism, misstro och utanförskap. Stockholm: Liber.
- Nilsson, Jan-Erik, Mats Bergman och Roger Pyddoke, 2005.
Den svåra beställarrollen. Stockholm: SNS Förlag.
- Nilsson, Peter O, 1999.
 ”Land ska med lag tystas.” Debattinlägg i *Expressen* (1999-03-22).
- North, Douglass C., 1993.
Institutionerna, tillväxten och välbefindandet. Stockholm: SNS Förlag.
- Olson, Mancur, 1971.
The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor, 1999.
 ”Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and the Development Framework.” I Sabatier, Paul A. (red) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Paldam, Martin, 2002.
 ”The Cross-country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics.” *European Journal of Political Economy* 18(2): 215–240.
- Park, Hoon, 2003.
 ”Determinants of Corruption: A Cross-National Analysis.” *Multinational Business Review* 11(2): 29–48.
- Paternoster, Raymond, och Sally Simpson, 1996
 ”Sanction Threats and Appeals to Morality: Testing a Rational Choice Model of Corporate Crime.” *Law and Society Review*, 30(3): 549-583.

- Persson, Torsten, Guido Tabellini och Francesco Trebbi, 2001.
 ”Electoral Rules and Corruption.” NBER Working Paper nr 8154. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
- Philp, Mark 1997.
 ”Defining Political Corruption.” *Political Studies*. 45(3): 436–462.
- Popova, Susana, 2001.
 ”Kommunalt kamaraderi.” Ledare i *Moderna Tider* (2001-05-29)
- Popper, Karl R., 1966.
The Open Society and Its Enemies. London: Routledge and Whelan.
- Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén och Göran Sundström, 2003.
Demokrati och byråkrati. Lund: Studentlitteratur.
- Rose-Ackerman, Susan, 1999.
Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo, 2003.
Sociala fällor och tillitens problem. Stockholm: SNS Förlag.
- Schelling, Thomas, 1978.
Micromotives and Macrobehavior. New York: Norton och Company.
- SFS (Svensk Författningssamling): SFS 2002:438; SFS 2004:775.
- Shah, Anwar, 2006. ”Corruption and Decentralized Public Governance.”
World Bank Policy Research Working Paper 3824. Hämtat från econ.worldbank.org.
- Shleifer, Andrei och Robert W. Vishny, 1993.
 ”Corruption.” *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3): 599–617.
- Sjöberg, J, 1999.
 ”Oroande tendenser till rädsla.” Debattinlägg, *Helsingborgs Dagblad* (1999-03-07).
- Skydd mot korruption i statlig verksamhet*, 2006.

Rapport från Riksrevisionen. Stockholm: Riksrevisionen.

Småföretagarna efterlyser bättre företagsklimat, 2006.

Stockholm: Svenskt näringsliv.

SOU 1996:169.

Förnyelsen av kommuner och landsting. Stockholm: Fritzes.

SOU 1999:69.

Individen och arbetslivet. Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:1.

En utbållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Stockholm: Fritzes.

Stinchcombe, Arthur, 1991. "The Conditions of Fruitfulness of Theorizing about Mechanisms in Social Science." *Philosophy of Social Sciences* 21: 367–388.

Ström, Elsebeth, 2001.

Största möjliga tystnad? Om gränserna för yttrandefrihet i Svenskt arbetsliv. Kandidatuppsats. Göteborgs universitet: Institutionen för arbetsvetenskap.

Tanzi, Vito, 1998.

"Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures." *IMF Staff Papers* 45, 559–594.

Transparency International. www.transparency.org.

Taylor, Michael, 1987.

The Possibility of Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press.

Treisman, Daniel, 2000.

"The Causes of Corruption: A Cross-national Study." *Journal of Public Economics* 76(3): 399–457.

Tystnaden på jobbet – en undersökning om yttrandefriheten bland kommunalt anställda.

Rapport 2/1999. Stockholm: SKTF.

Udén, Lars, 2002.

”The Changing Face of Methodological Individualism.” *Annual Review of Sociology* 28: 479–507.

Westring, Gösta, 2006.

”Korruption av svensk offentlig upphandling.” Föreläsning på *Transparency International*s seminarium om korruption, 19/1, 2006.

Wetterberg, Gunnar, 2000.

Kommunerna. Stockholm: SNS Förlag.

Zetterberg, Hans L., 2000.

”Den kommunala maktbjässens bolag.” *Dagens Nyheter* 2000-01-14.

¹ Detta är standarddefinitionen i korruptionslitteraturen (se Collier 2002, sidan 1; Treisman 2000, sidan 399; Shleifer 1993, sidan 599). Givetvis finns mer att säga om begreppsfrågan. För den som vill penetrera begreppsdiskussionen finns utförliga resonemang hos bland andra Andersson (2002), Jain (2001), Goudie och Strang (1998), Philp (1997) och Johnston (1996). Här väljer jag att ta en genväg förbi nyanserna i definitionsproblematiken. För att använda Jains (2001, sidan 73) ord, betraktas alltså korruption som osamhällsnyttigt beteende, eller handlanden “in which public officials, bureaucrats, legislators, and politicians use power delegated to them by the public to further their own economic interests at the expense of the common good”. Det är faktiskt också på detta sätt som *Världsbanken* definierar offentlig korruption (Arikan 2004, sidan 175). Definitionen brukar få jurister att höja på ögonbrynen, då det är en bredare definition än den legala korruptionsdefinitionen (vilken enbart uppmärksammar bestickning och mutor i enlighet med BRB 17:7 samt BRB 20:2). I den gängse samhällsvetenskapliga definitionen inkluderas även gråzoner när politiker och tjänstemän bryter mot icke-legala normer som exempelvis nepotism vid tjänstetillsättningar, utnyttjande av vänskapsförhållanden samt förskingring, bedrägeri och trolöshet mot huvudman (jämför Berggren 2003; Andersson 2002, sidorna 29, 71f).

² Jag är väl medveten om att det finns en litteraturfåra, huvudsakligen äldre sådan, som menar att korruption kan få positiva effekter och effektivisera trögflytande politiska system (jämför kommentarerna i Aidt 2003, sidorna 633–635; Andersson 2002, sidorna 20f; se också Johnston 1996). Att jag väljer att uppmärksamma korruptionens negativa effekter beror på att den moderna, empiriska korruptionslitteraturen sällan finner positiva korruptionseffekter.

³ Märk väl att det inte bara är forskarnas egna empiriska analyser som ger stöd för tesen om korruptionens negativa effekter. Enligt enkätstudier utförda i 11 länder, rankar medborgare offentlig korruption som ett av de allra största hindren för ekonomisk utveckling (Kaufmann 1997).

⁴ I slutsatserna återkommer jag till den här frågan längre fram, men det är värt att nämna det redan här: Det finns ett stort problem för forskare som har för avsikt att pröva hypoteser för att förklara skillnader i korruptionsnivåer mellan svenska kommuner. Naturligtvis är det inga problem att konstruera en uppsjö hypoteser, en uppsjö X-variabler, om att exempelvis ”långt maktinnehav leder till större sannolikhet för korruption”; ”när ett visst parti styr kommunen, ökar sannolikheten för korruption”, eller att ”landsbygdskommuner med färre än 10 000 invånare är mer korrupta än andra”. Alla dessa hypoteser är intressanta. Dock kan de omöjligen prövas, eftersom vi inte har några data på korruptionsnivåer ute i kommunerna. Vi har helt enkelt ingen variation på Y-variabeln. Delvis förklarar denna brist på data uppsatsens tentativa och argumenterande karaktär.

⁵ Jag har ett tillåtande förhållningssätt till institutionsbegreppet. Institutioner kan vara formella och de kan vara informella. De kan dessutom vara ekonomiska, politiska eller sociala (jämför North 1993: 17f;

Knight 1992: 1f). Hursomhelst är den grundläggande föreställningen att institutioner är samhällets spelregler, spelregler som i sin tur associerar kombinationer av nytta, kostnader och sannolikheter till handlingsstrategier och gör dem därigenom mer eller mindre appellerande/repellerande. Dock skärper jag institutionsdefinitionen längre fram, och diskuterar enbart förändringar i kommunernas sätt att formellt organisera sin verksamhet och hur dessa inverkar på presumtvt korrupt beteende.

⁶ Christer van der Kwast är överklågare och chef för *Riksenheten mot korruption*. Inga-Britt Ahlenius är chef för FN:s internrevision, och var under 10 år generaldirektör för *Riksrevisionsverket*. Hon ledde granskningen som avslöjade korruption och maktmissbruk inom EU-kommissionen, som tvingade hela kommissionen att avgå 1999. Kjell Larsson är nuvarande riksrevisor.

⁷ I sammanhanget bör också uppmärksammas att GRECO (2001) (Group of States Against Corruption) utpekade flera brister i Sveriges institutionella struktur som försämrar möjligheterna att upptäcka och bekämpa korruption (jämför Andersson 2002: 88f).

⁸ Principen att utgå från individer i förklaringar är gammal, och sträcker sig ända tillbaka till Epikurus, Thomas Hobbes, fram till John Stuart Mill, Max Weber och Carl Menger. Termen metodologisk individualism lanserades först av Josef Schumpeter, framför allt för att han ville göra en tydlig distinktion mellan ”politisk” och ”metodologisk” individualism (Elster 1983: 111). Inom modern samhällsvetenskap återfinns principen hos bland andra James Coleman (1990: 4) som skriver: ”a more fundamental explanation based on the actions and orientations of individuals is more generally satisfactory.” Principen finns även hos Jon Elster (1982: 453) som skriver: ”all social phenomena (their structure and their change) are in principle explicable only in terms of individuals.”

⁹ Den diskretionära makten kan vara formell (så att exempelvis tjänstemännen tilldelas hög grad av autonomi i sin myndighetövning), men den kan också vara informell (så att tjänstemännen regelmässigt bryter mot normer och lagar till den grad att det existerar en de facto autonomi i beslutsfattandet). Grundtanken här är emellertid att ju mindre detalj- och regelstyrt ett politiskt system är, desto större är sannolikheten för att systemet präglas av korrupta aktiviteter.

¹⁰ Goudie och Stasavage (1999) uttrycker samma sak på ett rättframt sätt: ”Individuals would be expected to assess the net potential gains from engaging in corrupt practices by comparing the anticipated gross benefits of such behavior [...] with the potential costs of so doing (as given by the expected costs of exposure).” (jämför Becker och Stiglitz 1974).

¹¹ Några fler exempel korruptionsfall som följde efter ”affärernas 1995”: I maj 1997 bjöd ett stort byggföretag fem personer från Östersunds och Krokoms kommuner på en konferensresa till Helsingfors. Det skulle egentligen bli en studieresa rörande äldrevården, men kom snarare att handla om sprit, mat och ishockey-VM. Notan landade på sammanlagt över 44 000 kronor (*Expressen* 2001-03-14). Ytterligare exempel på mutbrott var när representanter för det kommunägda utbildningsbolaget Skytteanska AB bjöd tjänstemän och politiker på älgjakt – återkommande, under flera års tid (*Dagens Nyheter* 2001-07-04). Ett av de mer aktuella exemplen är att Malmös kommunalråd (med hustru) bjöds på två resor av en känd IT-miljonär. Resorna har lett till förundersökningar rörande mutbrott och bestickning (*Kvällsposten* 2004-06-12; *Kvällsposten* 2004-06-11). Ytterligare ett sentida exempel är det faktum att en chefstjänsteman och en handläggare i Norrköpings kommun dömts skyldiga till mutbrott av tingsrätten då en byggföretagare bjudit dem på resor till Åland och på ett par restaurangbesök (*Kristianstadsbladet* 2005-11-21), något som bland annat fått till följd att 250 tjänstemän i kommunen tvingats gå en utbildning i vad som är att betraktas som en muta (*Folkbladet* 2005-10-25).

¹² Uppfattningen att omfattningen av korrupt beteende har ökat finns också hos chefen för Riksenheten mot korruption, Christer van der Kwast (se exempelvis intervjun i Svenska Dagbladet 2004-11-15; jämför också hans uttalanden i *Dagens Industri* 2003-05-14).

¹³ En undersökning som SKTF har gjort, visar att detta verkar stämma ganska bra. Som exempel kan nämnas att var fjärde kommunanställd säger sig ha erfarenheter av att det straffar sig att

framföra kritik på jobbet (Tystnaden på jobbet 1999). Detta är också en slutsats som återfinns i den Kommunala förnyelsekommitténs (SOU 1996:169: 86) slutbetänkande, där man konstaterar att de anställda i stor utsträckning väljer avstå från att ta sin yttrandefrihet i anspråk (jämför SOU 1999:69: 258, samt Demokratiutredningens slutbetänkande [SOU 2000:1, 147ff]. Orsakerna påstås just vara de anställdas rädsla för att förlora sina jobb samt ökade lojalitetskrav. Faktum är att offentliganställda – trots ett starkt lagstiftningsskydd – upplever sig ha sämre möjligheter att kritisera överordnade än vad privatanställda har (Aronsson och Gustafsson 1999).

¹⁴ Tilläggas bör att debatten om kommunrevisionens brister har bidragit till vissa reformer av revisionsförfarandet. Efter den uppmärksammade ”Motalaskandalen” debatterades rimligheten i att revisionen inte behövde utföra granskningar så länge man inte ansåg detta vara nödvändigt. En lagändring trädde i kraft 30 maj 2002, då en årlig revision av nämndernas verksamhet lagstodgades (SFS 2002:438 9:9). Vidare antogs en lag 1 januari 2004 som innebar att kommunerna måste upprätta en verksamhetsplan inför varje budgetår (SFS 2004:775 8:5), något som tros kunna stärka insynen i den kommunala ekonomin och öka möjligheterna att upptäcka korrupta aktiviteter. De rationalistisk-institutionalistiska verktygen säger oss härvid att dessa institutionella justeringar stärkt den kommunala revisionen något, och då bidragit till att justera de korrupta individernas kostnadskalkyl på så sätt att sannolikheten för upptäckt höjts något. En arbetshypotes skulle därför kunna vara att möjlighetsutrymmet för korruption begränsats något sedan 2002, varför korruptionsfallen kanske har blivit färre sedan lagändringarna.

¹⁵ Organisationsexperimenten handlar om försök att av-Weberifiera byråkratin. Det är givande att dela in de senaste 15–20 årens experiminet på det sätt Forsell (1999, sidan 13) gör: (a) utläggning av verksamheter; (b) inre ekonomisering och (c) marknadsreformer gentemot avnämarna. De reformer som enligt teorin skulle uppmuntra korrupta beteenden är framför allt entreprenader/outsourcing, bolagisering och ökad, differentierad användning av avgifter.

¹⁶ Kommunerna själva har haft en tendens till att ägna sig åt så kallad ”osund konkurrens” där de med offentliga resurser går in och snedvrider marknader genom att starta egen näringsverksamhet (jämför Andersson och Isaksson 2005; se också Berggren 2000; Zetterberg 2000; *Småföretagarna efterhysen...*).

¹⁷ Liknande slutsats nås också av Jain (2001, sidan 78), som konstaterar: ”In general, discretionary powers are associated with regulations. Regulations, by design, locate powers with those who have to implement the regulations. Therefore, we would expect to find larger discretionary powers, and hence more corruption, in regulated and controlled economies as opposed to market economies. By extension, we would expect the level of corruption to decline as regulated economies become more liberalised.”