

Korruption i Sverige har underskattats

ANDREAS BERGH, GISSUR ERLINGSSON OCH RICHARD ÖHRVALL

Vi uppskattar att professor Claes Sandgren tagit sig tid att läsa, begrunda och komma med tankeväckande invändningar och frågor kring några av de publikationer som vårt forskningsprojekt *Tillit och korruption i lokalpolitiken* (finansierat av Vetenskapsrådet 2007–12) utmynnat i. Vi anser att den kritik som Sandgren (2018) formulerat träffar en tämligen liten del av våra slutsatser och resonemang, även om vi är öppna för möjligheten att en annan betraktare gör en annan bedömning.

Eftersom vi har studerat korruption i svenska kommuner, har vi använt oss av den numera etablerade definitionen av offentlig korruption, vars kärna är missbruk av offentlig ställning för privat vinning (Rose-Ackerman 1978; Beerli och Navot 2012). Vi har alltså inte studerat korruption eller relaterade fenomen inom företag eller privata organisationer. Vi har argumenterat för denna bredare samhällsvetenskapliga definition gentemot vad vi, när vi aktivt arbetade med projektet, uppfattade vara en i Sverige ofta återkommande snäv legalistisk definition som i princip uteslutande såg tvåpartsförfaranden – och då främst givande och tagande av mutor – som korruption. Vår begreppsmässiga udd var inte främst riktad mot jurister – anhängare av en snäv definition fanns även i statsvetenskapen. Till exempel kan nämnas att *Termlexikon i statsvetenskap* (Åström 2011) definierar korruption som ”[b]estickning, mutsystem, mottaglighet för mutor ... [G]äller i synnerhet i utvecklingsländer” (s 178).

Sandgrens text har några olika spår, men vi uppfattar det som att han vill visa

att juridiken alls icke är snäv i sin definition och att lagen förmår fånga in korrupta beteenden som inryms i den bredare definitionen. Vi tycker att han har flera goda poänger, men vill passa på att utveckla vårt synsätt.

När exempelvis Transparency International (TI) släppte sin *Global Corruption Barometer* (2016) redovisades enkät svar som indikerar andelen hushåll där någon det senaste året betalat muta eller gett en gåva i samband med nyttjandet av offentliga tjänster. I Sverige är denna andel 1 procent, vilket kan jämföras med 10 procent i Grekland och 34 procent i Ryssland. Vår poäng i all enkelhet är att om den bredare samhällsvetenskapliga korruptionsdefinitionen är relevant, kan man inte enbart utifrån dessa siffror teckna en bild av ett Sverige som i det närmaste är befriat från korruption. För ett drygt decennium sedan var dock detta en bild som hade stöd av många, och uppriktigt sagt togs vid den tiden problem kring offentlig korruption inte på särskilt stort allvar vare sig i kommun eller stat. Läget är, som bekant, ett annat i dag.

Om TI (eller någon annan aktör) som komplement till att enbart fråga om mutor också hade frågat hur många som varit med om att personer i offentlig ställning har missbrukat denna för privat vinning, skulle emellertid andelen jakande svar sannolikt vara större än 1 procent. En studie som Erlingsson och Kristinsson (2016) genomförde på Island gjorde just detta. Om man kompletterar frågor om mutor med frågor om bedrägerier, förskingring och favorisering/nepotism vid tjänsteställningar, framträder problemet i en ny dager. Medan 7 procent i denna studie har erfarenhet av mutor, har exempelvis 19 procent erfarenhet av favorisering/nepotism. Faktum är att en fråga som knyter an till favorisering/nepotism ställdes till svenskar i *International Social Survey Programme* för drygt 10 år sedan (”Trot

REPLIK

Andreas Bergh är docent i nationalekonomi vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) och Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. andreas.bergh@ifn.se

Gissur Erlingsson är biträdande professor vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. gissur.erlingsson@liu.se

Richard Öhrvall är doktorand i statsvetenskap vid Linköpings universitet och forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). richard.ohrvall@ifn.se

du att man får olika bemötande av offentliga tjänstemän i Sverige beroende på vilka personer man känner?”). Resultatet var uppseendeväckande: 90 procent av svenskarna angav att personliga kontakter absolut eller förmodligen har betydelse för offentliga tjänstemäns bemötande. Jämfört med övriga nordiska länder avvek Sverige på ett negativt sätt: I Danmark var andelen 41, i Finland 56 och i Norge 68 procent (ISSP 2006).

I detta sammanhang ställer vi oss även något frågande till Sandgrens diskussion om TI:s korruptionsindex (CPI) och vad det mäter. Sandgren verkar tro att vi menar att TI:s mätningar underskattar korruptionens omfattning i Sverige därför att organisationen använder ett legalistiskt korruptionsbegrepp (”mutbrott”). Visst riktar vi en kritisk udd mot CPI, men vi anser inte att den tes Sandgren uppehåller sig vid är vår huvudsakliga invändning. Som Sandgren påpekar används inte sällan frågor om ”mutor” i de källor som utgör grund för CPI, även om det vagare begreppet ”korruption” också används. Men för att Sandgrens grundpoäng ska hålla streck – att CPI inte bara fångar korruption i snäv bemärkelse utan faktiskt mäter det bredare korruptionsbegreppet – krävs att de som besvarat frågorna förstår begreppet ”korruption” enligt den bredare, och inte den snävare, definitionen. Det är inte givet. Tar man Sandgren själv som exempel, tycks hans egen förståelse av ”korruption” tidigare ha legat närmare den snävare definitionen. Vi kan inte tolka det på annat sätt än då Sandgren (2011) skrev: ”Begreppet korruption får mening bara om det förbehålls oegentligheter som kan påverka beslutsfattande, såsom vid en upphandling, ett bygglov, ett bidrag, en inspektion, ett läkarbesök osv. Sträcks det ut till att omfatta bedrägerier, stölder, förskingringar och andra tillgreppsbrott är korruptionen i Sverige ofantlig”.

Om majoriteten av respondenterna i

de enkäter som bygger upp CPI har samma förståelse av begreppet som Sandgren hade då, är det i huvudsak perceptioner om mutor som fångas upp och *inte* förekomst av exempelvis nepotism/vän-skapskorruption, trolöshet mot huvudman eller bedrägerier i offentlig sektor.

Men märk väl att denna aspekt är perifer i våra kritiska resonemang om CPI. Kritiken rör i första hand inte begreppet ”korruption”, utan snarare hur indexet är uppbyggt. Det baseras inte på någon enskild mätning. Det är ett stort antal undersökningar som genomförts av en rad olika aktörer i olika syften som vägs samman. Undersökningarna mäter olika saker och använder olika metoder. Som uppmärksammats av många före oss är korruption ett komplext begrepp, vilket får återverkningar på indexet. De frågor som vägs samman mäter skilda aspekter av korruption. I vissa fall kan man fråga sig om det verkligen är korruption som har mätts (exempelvis har frågor om statlig inblandning i ekonomin tagits med). Vidare skiljer sig de i indexet ingående undersökningarna åt vad gäller metod och vilka som besvarar enkäten. En del av dem bygger på svar från ett stort antal företrädare inom näringslivet; andra på ett litet antal s k experter. Saken kompliceras av att de undersökningar som bygger upp indexet inte mäter samtliga länder vid varje enskilt tillfälle. Detta innebär att olika länders indexvärden är beräknade med grund i olika källor. Vi är heller inte ensamma om denna kritik (se t ex Arndt och Oman 2006, Andersson och Heywood 2009 samt Teorell 2010). Kritik har även riktats mot hur resultaten från de olika undersökningarna vägs samman (se t ex Thompson och Shah 2005). Detta understryker vår grundpoäng: CPI bör tolkas med viss försiktighet. Topplaceringar där friköper oss inte från ansvaret att på allvar ta tag i och diskutera svenska problem med korruption.

Vi vill slutligen klargöra att vi inte på något sätt menar att det är enkelt att från fall till fall avgöra när ett beteende ska anses vara missbruk av offentlig ställning för privat vinning. Debatten om vad som bör vara acceptabelt kan emellertid i sig fylla en viktig funktion i motverkan av korruption, genom att aktörer uppmärksammas på att deras beteende är potentiellt problematiskt och tvingas ställa sig frågan om de kan stå för sitt agerande även om det skulle hamna i offentlighetens ljus. Även i detta sammanhang menar vi att den bredare definitionen är den mest relevanta: Ett agerande som ifrågasätts, får offentlighetens ljus på sig och med rätta anses vara problematiskt, kan avskräcka andra från liknande beteende även om agerandet inte ledde till någon fällande dom.

Sandgren har rätt i att flera av de åtgärder vi förespråkar inte förutsätter att den bredare korruptionsdefinitionen används. Vi har sålunda inga invändningar mot Sandgrens huvudanalys, och hans genomgång av hur väl lagstiftningen täcker in tänkbara varianter av den bredare definitionen är utmärkt. Vi har heller ingen anledning att betvivla Sandgrens juridiska expertis när han hävdar att alla eller nästan alla former av maktmissbruk för egen vinning redan i dag täcks av ett 25-tal brott som är upptagna i brottsbalken och närliggande lagstiftning.

Samtidigt har begrepp betydelse. Det faktum att flera former av maktmissbruk täcks in av gällande lagstiftning är inte samma sak som att dessa räknas med när korruptionens omfattning studeras och diskuteras i den svenska debatten. Exempelvis framhåller Sandgren nu (2018) att förskingring är straffbelagt, samtidigt som han tidigare (Sandgren 2011) har argumenterat för att just förskingring *inte* ska betraktas som korruption. Att i lagtext använda termen politisk korruption och samla lagstiftningen som berör detta område på ett ställe, likt

det som en gång skedde med miljölagstiftningen, skulle kunna ge en önskvärd signaleffekt och bidra till en tydligare och mer stringent debatt kring den offentliga korruptionens omfattning och inverkan i Sverige.

REFERENSER

Andersson, S och P M Heywood (2009), "The Politics of Perception: Use and Abuse of Transnational Transparency International's Approach to Measuring Corruption", *Political Studies*, vol 57, s 546-767.

Arndt, C och C Oman (2006), "Uses and Abuses of Government Indicators", OECD Development Center Study, OECD, Paris.

Beeri, I och D Navot (2012), "Local Political Corruption: Potential Structural Malfunctions at the Central-Local, Local-Local and Intra-Local Levels", *Public Management Review*, vol 15, s 712-739.

Erlingsson, G Ó och G H Kristinsson (2016), "Measuring Corruption: Whose Perceptions Should We Rely On?", *Icelandic Review of Politics & Administration*, vol 12, s 215-235.

ISSP (2006), *International Social Survey Programme*, databas, www.issp.org.

Rose-Ackerman, S (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, New York, NY.

Sandgren, C (2011), "Inget tyder på att Sverige blivit ett mer korrupt land", *Dagens Nyheter*, 10 oktober 2011, www.dn.se/debatt/inget-tyder-pa-att-sverige-blivit-ett-mer-korrupt-land.

Sandgren, C (2018), "Tre teser om korruptionen i Sverige", *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 1, s 66-68.

Teorell, J (2010), "Att mäta korruption", i Andersson, S, A Bergh, G Ó Erlingsson och M Sjölin (red), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Norstedts, Stockholm.

Thompson, T och A Shah (2005), "Transparency International's Corruption Perceptions Index: Whose Perceptions Are They Anyway?", diskussionsunderlag, Världsbanken, Washington, DC, siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ShahThompson-TransparencyinternationalCPI.pdf.

Transparency International (2016), *People and Corruption: Europe and Central Asia*, Global Corruption Barometer, Transparency International, Berlin, www.transparency.org/whatwedo/publication/7493.

Åström, K (2011), *Termlexikon i statsvetenskap*, Studentlitteratur, Lund.