

Förord

Under 1990-talet har debatten kring korruption och politiska affärer stundtals varit intensiv. I de fall som lett till åtal har domarna i många fall varit friande, då några egentliga lagbrott inte begåtts.

När man jämför korruptionen i Sverige med den i andra länder bl.a. genom olika internationella s.k. korruptionsindex, finner man dock att Sverige internationellt sett ligger bra till eftersom korruption inte är särskilt vanlig.

Hur hänger dessa delvis olikartade bilder ihop? Är den svenska lagstiftningen inte tydlig nog? Finns det en stor gråzon mellan korruption i lagens mening och olika slag av företeelser som i medias och allmänhetens ögon betraktas som omoraliskt på gränsen till korruption?

Frågorna belyses i den här rapporten. Rapporten är skriven av *Staffan Andersson*, doktorand i statsvetenskap vid Umeå universitet. Materialet som presenteras kommer delvis att ingå i hans kommande doktorsavhandling som docent Gullan Gidlund är handledare för.

I rapporten riktas uppmärksamheten inte bara mot korruption och mutbrott, utan kanske främst mot riskzonerna för korruption. En diskussion förs också kring möjligheterna att minska riskerna i framtiden.

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författaren själv för innehåll, analys och slutsatser.

Stockholm i oktober 1999

Anna Hedborg

Ordförande för ESO

Innehåll

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Sammanfattning | 9 |
| 1.1 | Korruption i Sverige - riskzoner och korruptionstyper | 10 |
| 1.2 | Sverige i en internationell jämförelse | 16 |
| 2 | Inledning | 21 |
| 2.1 | Syfte | 26 |
| 2.2 | Den svenska korruptionspolicyn | 28 |
| | 2.2.1 Lagar och förordningar om korruption | 28 |
| | 2.2.2 Nyligen genomförda lagändringar | 31 |
| | 2.2.3 Den parlamentariska debatten | 32 |
| | 2.2.4 Statsmakternas reaktioner och åtgärder | 35 |
| | 2.2.5 Offentliga utredningar | 36 |
| | 2.2.6 OECD:s undersökning | 40 |
| 2.3 | Studiens teoretiska ramverk | 41 |
| | 2.3.1 Vad är korruption? Avgränsningar och analytiska begrepp | 41 |
| | 2.3.2 Att genomföra makroregionala länder- och fallstudier | 48 |
| 2.4 | Rapportens uppläggnig | 56 |
| 3 | Korruption - en internationell jämförelse | 59 |
| 3.1 | Korruptionsskandalerna ökar | 60 |
| 3.2 | Korruptionens omfattning i olika länder | |
| 3.3 | Attityder mot mutor | |

- 3.4 Lagar och regler om mutor - en internationell jämförelse
 - 3.4.1 Mutor till tjänstemän i andra länder
 - 3.4.2 Regler för högre tjänstemän i offentlig sektor
 - 3.4.3 Finansiering av politiska partier och kandidater
 - 3.4.4 Internationella organisationers arbete
- 3.5 Några slutsatser

4 Situationen i Sverige

- 4.1 Fall av oegentligheter och korruption som rapporterats i media
- 4.2 Rättsfall beträffande mutor och bestickning
- 4.3 Utvecklingen av antal fall av bestickning, mutor och oegentligheter
- 4.4 Sammanfattning och slutsatser

5 Politiska aktörers uppfattningar om politiska affärer, korruption och riskzoner

- 5.1 Intervjuernas utformning och genomförande
- 5.2 Typer av korruption
- 5.3 Korruptionens riskzoner
- 5.4 Orsaker till korruption och oegentligheter
- 5.5 Korruptionens och oegentligheternas politiska konsekvenser
- 5.6 Åtgärder för att motverka korruption
 - 5.6.1 Upphandling
 - 5.6.2 Sidouppdrag och bisysslor
 - 5.6.3 Politisk och extern kontroll
 - 5.6.4 Revision
 - 5.6.5 Administration och intern kontroll
 - 5.6.6 Utbildning, information och diskussion
- 5.7 Sammanfattning

6 Korruption och politiska affärer i Sverige

- 6.1 Sverige i ett internationellt perspektiv
- 6.2 Effekter på legitimitet och föreslagna åtgärder

Bilaga 1 Korruptionensdata 1980-1998 och tillit mellan människor

Bilaga 2 Använda frågor från World Values Survey I och II

Bilaga 3 Fall som illustrerar politiska affärer och korruption

Referenser

Summary

ESO:s rapporter

1 Sammanfattning

Under 1990-talet har uppmärksamheten kring korruption ökat internationellt. Organisationer som FN, Världsbanken och OECD betonar vikten av att bekämpa korruption. Ämnet är viktigt att studera inte minst med tanke på korruptionens effekter för det politiska systemets legitimitet, den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska tillväxten. Även om inte korruption varit ett stort problem i Sverige så är den växande uppmärksamheten på korruption och vissa med korruption besläktade politiska affärer. Vidare är både hur detta kan förklaras och politikens och allmänhetens reaktioner av intresse. Korruption och näraliggande politiska affärer har varit förstasidesnyheter i Sverige, där det dock hitills varit sällsynt med forskning och studier om svenska förhållanden.

Syftet med denna studie har varit att kartlägga och analysera politisk korruption och näraliggande politiska affärer i Sverige i ett jämförande sammanhang. Fokus ligger på korruptionstyper och korruptionens riskzoner. Var i samhället finns det riskzoner för korruption? Vilka typer av korruption gäller svenska fall? Detta vidgade perspektiv möjliggör en granskning av inte enbart klara fall av korruption utan även fall från korruptionens gråzoner, dvs. fall som ligger på gränsen till korruption.

Det teoretiska perspektiv som utvecklas gör det möjligt att studera det empiriska materialet utifrån olika perspektiv. Detta ger en fullständigare bild än vad varje enskild ansats för sig skulle göra. Jag har utgått från en mängd källor såsom jämförande data på nationell nivå, rättsfall från domstolar, intervjuer med politiska aktörer samt tidningsartiklar om korruption och oegentligheter.

1.1 Korruptionen i Sverige – riskzoner och korruptionstyper

Lite korruption, men icke-rättsliga regler bryts

Traditionellt har korruptionsproblem inte stått högt på den politiska dagordningen i Sverige, men ett ökat antal politiska affärer har förändrat läget något. Jämförelsevis är dock korruption av ringa omfattning i Sverige, vilket också brukar framhållas från officiellt håll. Ser man till antalet rättsfall är dessa relativt få, även om de över tiden blivit något flera. I media däremot har antalet rapporterade ”korruptionsfall” ökat mycket under 1990-talet.

Dessa skilda bilder av läget återspeglas även då olika typer av korruption, politiska affärer och korruptionens riskzoner diskuteras. I denna rapport bygger den officiella bild som ges på studier av dokument och offentliga utredningar, den rättsliga bilden baseras på 130 rättsligt prövade mut- och bestickningsfall, mediabilden huvudsakligen på utvalda fall som rapporterats i Dagens Nyheter och intervjubilden på intervjuer med ett 40-tal politiker och högre tjänstemän i den offentliga sektorn. Intervjuerna gjordes i Motala och Skellefteå och på den nationella politiska nivån. I Sverige är det främst mutor och bestickning som är i fokus i officiella sammanhang. Detta skall jämföras med de många fall i korruptionens gråzoner som betonades i intervjuerna med aktörer från både nationell och kommunal nivå liksom de fall som avslöjats i media.

Ett resultat, som kommer fram i denna rapport, är att de fall som pressen behandlat i hög grad även gällt fall där icke-rättsliga normer ansetts ha brutits. Liksom rättsfallen gällde rapporterade fall i pressen framförallt direkta transaktioner, exempelvis att erbjuda en muta för att uppnå vissa beslut. Dessa transaktioner inbegriper ofta både överträdelse av formella och etiska regler. Minst lika intressanta är emellertid de fall där transaktionerna är indirekta och mindre specifika, och som inte avser någon speciell person. I Sverige har debatten varit mest intensiv när det gällt bidrag från

organisationer och företag till politiska partier och de risker som föreligger i det sammanhanget. LO:s bidrag till det socialdemokratiska partiet har stått i fokus för diskussionen. Bidrag av detta slag har hittills inte varit som olagliga, men införandet av nya bestämmelser i lagstiftningen med striktare tillämpning på bidrag till partier har intensifierat diskussionen om detta. Denna typ av bidrag finns i ett gränsområde, där somliga bedömer det som korruption, andra inte. Följderna av den nuvarande lagstiftningen tycks därför något oklara.

Fler tjänstemän än politiker i rättsfallen

De intervjuade politikernas och tjänstemännens erfarenheter av korruption och oegentligheter omfattade ett stort spektrum; från klara fall till korruptionens gråzoner och olika förmåner. Många av de saker som togs upp gällde erbjudanden om direkta förtjänster för de inblandade parterna och brott mot rättsliga normer. Det förekom även fall som gällde brott mot icke-rättsliga normer samt fall som gällde indirekta förtjänster. De fall som rörde nepotism togs huvudsakligen upp av de intervjuade på kommunal nivå och gällde politiker som hade agerat i jävssituationer. Vidare rörde förskingringsfallen huvudsakligen byråkratins lägre nivåer. I Motala och Skellefteå gavs exempel på vad man uppfattade som maktmissbruk där lagöverträdelser skett. Några av de intervjuade på nationell nivå hade erfarenheter av tydliga mutförsök. En person hade utsatts för utpressning och en annan talade om ett fall där en stor muta erbjudits.

När man jämför de rättsligt prövade mut- och bestickningsfallen med de fall som pressen rapporterat om blir resultatet att i rättsfallen är tjänstemännen överrepresenterade, medan den bild man får genom pressen visar att politiker och tjänstemän är inblandade i ungefär samma utsträckning. Bilden från rättsfallen ger också vid hand att den stora delen av fallen gällde den kommunala nivån. Man bör ha i åtanke det ökade ansvar den kommunala nivån under de senaste årtiondena fått för att genomföra offentlig verk-

samhet. Således behöver t.ex. en ökning av antalet fall där inte innebära en ökning relativt sett.

Många riskzoner

Att döma av regeringens svar till OECD (1997) angående korrup-tionens riskzoner fanns det ingen officiell uppfattning om vilka områden som var mest bekymmersamma ur korrupsionshänseende.

Granskningen av de rättsligt prövade mut- och bestickningsfallen i denna rapport visar dock att många av dessa riskzoner förekommer i samband med myndighetsutövning och vid upphandling, inköp, licens- och tillståndsgivning t.ex. i byggsektorn, i kommunala bolag och hos polisen.

Rättsfallen visar att den offentliga sektorns relationer med privat verksamhet eller egen affärsverksamhet inom bygg- och bostadssektorn, transport- och kollektivtrafiksektorn, upphandling och tillståndsgivningar är områden där det finns risker för korrup-tion och därmed också tillfällen att begå korrumperade handlingar. Av rättsfallen framgår vidare att många fall av mutförsök rapporterats, som gäller personer med befattningar där tjänstemannen har en direkt förbindelse med klienten, som när en polis uppmanas att inte anmäla lagöverträdelser mot ersättning.

Det bör dock noteras att de fall som rapporterades i media och de fall som togs upp i intervjuerna gällde ett bredare spektrum än mutor och bestickning. Många gällde personer som varit betrodda att hantera offentliga medel. För politiker och högre tjänstemän har den moraliska aspekten varit mycket viktig. Representationskostnader för alkohol och nattklubbsbesök har fördömts och ifrågasatts. Många fall har handlat om privilegier eller högre tjänstemäns utnyttjande av förmåner och om detta varit korrekt.

Många risker för korruption

Enligt rättsfallen och enligt de intervjuade personernas uppfattningar föreligger det störst risk för korruption på kommunal nivå. Detta bör jämföras med media där de rapporterade fallen i större utsträckning rör den nationella nivån. Liksom rättsfallen pekar således intervjuerna på det lokala folkstyret som mer riskfyllt än det nationella. De motiv som gavs för detta var huvudsakligen otillräcklig kontroll, mindre effektiva revisionssystem och mindre omfattande granskning från pressens sida. Långvarigt maktinnehav med samma maktkonstellationer och en svag opposition angavs också som viktiga faktorer. I kommunerna ansågs vissa positioner vara särskilt riskfyllda, främst inköpschef, upphandlingschef, ekonomichef, näringslivschef samt innehavare av kommunala kreditkort.

Partiföreträdare på nationell nivå ansåg man den kommunala nivån vara mera sårbar än den statliga, huvudsakligen på grund av svagare såväl interna som externa kontrollmöjligheter. Långvarigt politiskt maktinnehav ansågs även av nationella politiker vara mer riskfyllt, till följd av frånvaron av maktväxling, frånvaron av en stark opposition, bristfällig kontroll och revision samt bristfällig granskning från pressens sida. Kommunalt ägda bolag betraktades som särskilt riskfyllda, mycket som en effekt av dålig insyn och kontroll.

Av intervjuerna framkom även att det finns en närmare koppling mellan beslut och genomförande i kommunerna än på nationell nivå. I allmänhet pekades olika typer av relationer och kontakter mellan det offentliga och näringslivet ut som riskzoner för korruption. Upphandling och försök att dra företag till kommunerna sågs som särskilda riskzoner. Små och slutna beslutsfattande grupper ansågs vara skadliga genom negativa effekter på kontroll och ansvarsutkrävande. Hantering av pengar på det finansiella området, försvarsområdet samt beslut om infrastruktur pekades också ut som riskområden för mutor och annan otillbörlig inblandning, på grund av att stora intressen ofta står på spel.

I en mer detaljerad granskning studerades ett antal empiriska fall ingående i syfte att illustrera ett brett register av politiska affärer och korruption, där huvuddelen av dem avser gråzonerna (se bilaga 3). Dessa fall valdes från olika nivåer i folkstyret och omfattade olika riskzoner och typer och rörde ett brett spektrum från tydliga exempel på korruption till korruptionens gråzoner. Dessutom omfattade fallen både högre tjänstemän och politiker. De rörde vidare huvudsakligen direkta transaktioner. Den offentliga sektorns relationer till företag, bisysslor, bidrag till politiska kandidater, offentlig upphandling och inköp, är några riskzoner och aspekter som illustrerades i fallen. Andra gällde förfaranden där offentligt anställda tjänstemän vid sidan om hade uppdrag i privata företag som eftersträvade att överta den egna offentliga förvaltningens uppgifter. Några fall rörde representation och befattningar där beslut om upphandling av byggkontrakt fattades. Dessa fall pekade även på att vänskapsband mellan personer inblandade i missbruk av offentliga medel ibland medverkat till att kontrollfunktionerna försvagats av den personliga lojaliteten. Detta visar på en fara som kan leda till att gränsen för vad som accepteras rättsligt eller av allmänheten överskrids.

Den offentliga sektorn har genomgått stora förändringar i Sverige. Under 1990-talet, som är den period som huvudsakligen granskats i denna studie, har de ekonomiska förutsättningarna varit svåra. Samtidigt har snabba förändringar ägt rum i den offentliga verksamheten. Kontrollsystem har inte utvecklats och anpassats i takt med den utökade decentraliseringen och handlingsfriheten i den offentliga förvaltningen. Det minskade utrymmet för att slå larm och rikta kritik inom den offentliga förvaltningen pekas också ut som en negativ trend. Många anställda hade uppfattningen att yttrandefrihet och öppenhet hos myndigheterna i allmänhet har minskat i takt med nya krav på ökad effektivitet och betoning av lojalitet. Andra faktorer som poängterades gällde förändrade maktrelationer och bristen på kontrollmöjligheter. Behovet av insyn och öppenhet gäller särskilt offentligt ägda bolag, där insyn och öppenhet i företagen inte varit lika stor som i andra offentliga verksamheter.

Förtroendet för politikerna har minskat mer än för partierna

Korruption och politiska affärer har påverkat förtroendet för politiken. Enligt de intervjuade verkade effekterna ha varit störst på förtroendet för politiker och mindre på förtroendet för partier och institutioner. Affärerna har ännu inte använts i den svenska partipolitiska debatten. Enligt de intervjuade beror det främst på att det skulle betraktas som populistiskt att göra det, samtidigt som det skulle kunna skada legitimiteten ytterligare och därmed det egna partiet.

De intervjuade fokuserade mest på institutionella och kulturella orsaker som förklaringar av korruption och oegentligheter. Politiska maktförhållanden, framförallt långvarigt makttinnehav och oppositionens styrka eller snarare avsaknaden av styrka betonades återigen av många. En orsak till svag opposition och svag kontroll på kommunal nivå som togs upp var reglerna för partifinansieringen. De mindre partierna kan bli finansiellt beroende av dominerande partier. Det var färre som lyfte fram individernas egen moral som en förklaring till oegentligheter och korruption. Den politiska kulturen betonades mer av de intervjuade i Motala än i Skellefteå eller på den nationella nivån. Likaså betonades den individuella moralen och den individuella aktörens roll mer i Motala. Detta är inte särskilt överraskande och kan delvis förklaras med det strålkastarljus som riktades mot enskilda aktörer och de hänvisningar till politisk kultur som gjordes efter det att Motalaaffären uppdagades.

Nya åtgärder behövs

Åtgärder som föreslagits av statliga utredningar och undersökningar avser i många fall kontrollsystem och insyn, i synnerhet mellan offentligt ägda bolag och det lokala folkstyret, där särskilt revisionen pekas ut som ett område som behöver stärkas. Information och utbildning betonades i ökad utsträckning. Efter kritik mot den rådande ordningen och för att öka allmänhetens förtroende för den kommunala revisionen har vissa åtgärder genomförts med am-

bitioner att effektivisera, höja kompetensen och stärka oberoendet hos kommunala revisorer och öka kontrollen av de kommunala bolagen. Det har rått relativt stor enighet om att revisionen har behövt stärkas liksom att ökad insyn i de offentliga bolagen varit viktig.

När det gäller frågan om vilken roll förtroendevalda revisorer skall ha kontra professionella revisorer skiljer sig emellertid uppfattningarna något åt. Detta framgår också av intervjuerna. Enligt flera av de intervjuade behöver de professionella revisorernas roll stärkas, något som poängteras inte minst av borgerliga partiföreträdare, som pekar på riskerna med att utnämna partivänner och anhängare till revisorer. Andra intervjuade ser en risk i att stärka de professionella revisorernas roll, som assistenter åt valda revisorer, eftersom det kan ske på de valda revisorernas bekostnad. Frågan om dagens modell eller en modell där revisionen görs mer fristående är att föredra kan därmed väntas att utgöra fortsatt ämne för debatt.

Andra åtgärder som föreslagits av intervjupersonerna omfattar lagändringar såväl som information och utbildning. Flera förslag, som avsåg det kommunala folkstyret, gällde förbättring av insyn och kontroll. Utbildning angavs som en annan viktig åtgärd. De politiker som intervjuats var emellertid skeptiska mot lagstiftning beträffande finansiering av politiska partier och kandidater från organisationer och företag, vilket kan betraktas som en annan riskzon. På detta område föredrar man självreglering och frivilliga överenskommelser mellan partierna.

1.2 Sverige i en internationell jämförelse

Jämförelsevis är Sverige ett land där korruptionen fortfarande är av relativt liten omfattning. Data visar att korruption förekommer i mindre utsträckning i länder i norra Västeuropa än i Sydeuropa. Attityderna till korruption under 1990-talet har skärpts generellt i de länder som undersökts, inte minst i länder som drabbats hårt av skandaler.

Om den inom korruptionsforskningen mycket kända Heidenheimertypologin tillämpas ligger Sverige närmast den idealtyp som kallas medborgarsamhället (*the civic based system*), vilket innebär att förekomsten av olika typer av korrumpade förfaranden minskar i omfattning när man går från fall av ringa (*petty*) korruption till grov (*aggravated*) korruption. (Heidenheimermodellen beskrivs i avsnitt 2.3.2). Dock bör påpekas att det finns många gränfall i Sverige av bedrägeri, förskingring och trolöshet, vilka faller utanför de exempel som ges i modellen. I modellen antas vidare att motståndet mot gynnande favorisering framför allt betonas av eliten jämfört med andra grupper. Eftersom allmänheten varit mycket skarp i kritiken mot *alla* slags oegentligheter eller tvivelaktiga verksamheter kan det sättas ett frågetecken för detta antagande. Av detta följer också att allmänheten i allt större utsträckning kan förväntas betrakta handlingar som fall av klar korruption.

Likartade riskzoner i Sverige och i andra länder

Till viss del tycks riskzonerna i Sverige andra länders. Vissa områden är generellt mer utsatta för risker än andra. Områden med stor handlingsfrihet för myndigheter och aktörer, tillstånd, licenser och offentlig upphandling är förknippade med särskilda risker. Som vi har sett i andra länder så är också polisverksamhet, gränskontroll av människor och införsel av varor exempel på särskilt utsatta områden. Dessa resultat stämmer delvis också in på Sverige. Dessutom förekommer många av oegentligheterna och korruptionsfallen på kommunal nivå. Detta är inte särskilt överraskande med tanke på att en så stor del av den offentliga verksamheten handhas där. I kommunerna kan man också vänta sig att kopplingen mellan beslut och genomförande är mer påtaglig och nära än motsvarande på nationell nivå, där lagstiftarna befinner sig på längre avstånd från genomförandet.

Om olika länders korruptionslagstiftning jämförs framgår att den inhemska korruptionen har reglerats i betydligt större utsträckning än korruption av befattningshavare i andra länders tjänst. Mu-tor till inhemska offentliga befattningshavare har i regel varit strängt

reglerade, medan motsvarande handlingar gentemot befattningshavare i andra länder har varit tillåtna. På motsvarande sätt har mutor betalda utomlands i viss mån varit skatteavdrags-gilla kostnader för företagen. Liksom i flera andra länder har detta gällt Sverige. I en del andra länder, har det dock uttryckligen varit förbjudit att muta utländska tjänstemän och att göra skatteavdrag för sådana mutor. I rapporten prövas om länder med svag lagstiftning mot mutor utomlands också var de som flitigast använder sig av detta. Så visade sig dock inte vara fallet, vilket Sverige utgör ett exempel på. Även regler för tjänstemän och finansieringen av politiska partier och kandidater varierar mellan olika länder. Sverige har jämfört med många andra länder få lagar och regler i båda dessa avseenden.

Men många länder, däribland Sverige, har nyligen som en följd av internationellt samarbete skärpt sina lagar mot bestickning av tjänstemän i den offentliga sektorn i andra länder. De ökade internationella satsningarna på att bekämpa korruption är sannolikt främst ett resultat av ökat motstånd mot korruptionen och uppmärksamheten på de problem som följer, inte minst i de industrialiserade länderna, där den gamla tesen om korruptionen upphört har kommit på skam.

Det finns korruption i Sverige

Även om korruptionsnivån i Sverige i internationell jämförelse fortfarande är relativt låg, och Sverige betraktas som ett av de minst drabbade länderna i världen, kan det konstateras att korruption existerar i Sverige. Under 1990-talet har det visat sig att det finns många riskzoner och att en låg korruptionsnivå inte kan tas för given. Utifrån de jämviktsmodeller, som presenterats i ansatsen med fokus på individuella val (avsnitt 2.3.2), framstår korruptionens negativa effekter på den politiska legitimiteten som ett skäl att bekämpa korruptionstendenser även vid låga nivåer. Uppfattningar om antalet korruperade tjänstemän i den offentliga sektorn, eller de som misstänks vara korruperade, kan påverka de förväntade kostnaderna för att delta i korruption. Det är därför viktigt att redan

vid en låg korruptionsnivå förhindra att korruptionen ökar. Därmed är det också viktigt att staten uppmärksammar riskzonerna, men även de företeelser allmänheten betraktar som korruption, även om det inte är fråga om klara fall av korruption, utan gäller gråzonen. Dessutom krävs ökad lyhördhet för varnings signaler och förbättrad genomskinlighet på samtliga nivåer i den offentliga sektorn. Dessa frågor bör sättas högt upp på den politiska dagordningen.

Utifrån den traditionella korruptionslitteraturen kan Sverige betraktas som ett ovanligt fall att studera. Men denna studie har visat att det finns fog för att närmare studera olika typer av korruption, politiska affärer, korruptionens riskzoner och gråzoner även i Sverige.

2 Inledning¹

Under de senaste tjugo åren antalet korruptionsskandaler ökat världen över. Många länder har drabbats av skandaler, vilka inte enbart skadat enskilda individer, utan även partier, institutioner och i somliga fall tilliten till hela det politiska systemet. Korruptionsstudier, som tidigare huvudsakligen sysslade med att förklara korruption i utvecklingsländer, har alltmer börjat handla om de "utvecklade" industriländerna. I Europa har nya avslöjanden inom EU och inte minst dess kommission satt korruptionsproblemet högt på agendan. Korruptionsforskarna är relativt eniga om att problemen med korruption har förvärrats i Väst-europa.

Det ökade intresset är märkbart inom flera områden. Medias bevakning av skandaler är omfattande och den undersökande journalistiken uppmärksammar mer än tidigare korruption som ett viktigt område att rapportera om. I den akademiska världen har ett ökat antal forskare från områden som juridik, sociologi, statsvetenskap, och nationalekonomi intresserat sig för ämnet. Forskningen försöker förklara korruptionens utbredning i olika länder, motiven för korruption och dess effekter, åtgärder mot korruption osv. Likaså framhåller i dag internationella organisationer vikten av att vidta åtgärder mot korruption. OECD, Världsbanken, FN, EU och många andra har numera program som riktar sig mot korruptionsproblemen och föreslår åtgärder för att motverka korruption. Även icke-statliga organisationer arbetar mot korruption. En av de mer inflytelserika är *Transparency International*, som är en sammanslutning vilken verkar för att minska korruptionen i samband med affärs-

¹ Denna studie utgör en del av en kommande avhandling vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

transaktioner världen över. Varje år publicerar Transparency International ett s.k. uppfattningsindex som rangordnar länderna i världen med avseende på förekomsten av korruption. Dessa uppgifter har fått betydelse och tilldrar sig stor uppmärksamhet.

Transparency International har etablerat avdelningar i mer än 70 länder och erbjuder en rad anti-korruptionsprogram. I Sverige finns dock ännu inte någon avdelning. (Transparency International 1999).

Utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv finns det flera anledningar till varför korruption kan anses viktigt att studera. Korruption hänger nära samman med och får följder för ekonomisk och politisk utveckling, förvaltningens effektivitet samt förespeglningar om riktiga och rättvisa politiska beslut. Den kan inte bara underminera förtroendet för inblandade politiker, utan i förlängningen även för politiska partier och politiska institutioner. Ur ett ekonomiskt perspektiv är det ofta de sidor som påverkar ekonomisk tillväxt och utveckling på ett negativt sätt som betonas, inte minst i fattiga länder med begränsade resurser. Men samtidigt anses ibland att det inte är eftersträvansvärt att helt eliminera korruptionen, eftersom det skulle leda till ineffektivitet och omfattande övervakning (se t.ex. Anechiarico och Jacobs 1996). Från ett etiskt perspektiv kan korruption anses vara felaktigt eftersom den kringgår fastlagda system och åsidosätter demokratins spelregler.²

Politiska affärer är inte någon ny företeelse i Sverige³, men antalet uppmärksammade fall relaterade till korruption har ökat under 1990-talet. Ett av dessa fall gällde en moderat riksdagsledamot som blev misstänkt för att ha deltagit i korruperade handlingar. I egenkap av ledamot av näringsutskottet erbjöd han under perioden 1991–1993 flera större företag information om beslut och åtgärder som rörde ekonomisk politik, mot ett arvode på 8 000 kronor.

² Inte minst på sextiotalet började en del forskare betona korruption som något som under specifika stadier i ett lands utveckling kunde vara funktionellt. Korruption kunde vara förmånligt för såväl tillväxt som politisk stilitet. Idag tenderar dock flertalet studier att betona de negativa aspekterna på tillväxt och ekonomisk utveckling.

³ T.ex. Ebbe Carlsson fallet under 1980-talet, angående utredningen av mordet på statsminister Olof Palme.

Tingsrätten fann honom skyldig till brott, men han blev sedermera frikänd av hovrätten (Thofelt 1995: 22–23, Rättsfall från hovrätten 1995:99).

En annan politiska affär som tilldrog sig stor uppmärksamhet rörde en kandidat till statsministerposten, som tvingades dra tillbaka sin kandidatur efter att ha använt statens kreditkort på ett sätt som orsakade kritik. Förundersökningen fann emellertid ingen anledning att ställa personen inför rätta. Affären resulterade emellertid i att svenska medier på bred front startade liknande granskningar av andra politiker. Flera avslöjanden gjordes där kommunpolitiker, statsjänstemän eller kommunala bolag var inblandade. Dessa fall gällde bl.a. användning av offentliga kreditkort för privat bruk, politikers privata resor bekostade av offentliga medel, orimliga representationskostnader och annan privat konsumtion med offentliga medel. Motala och Gävle är bland de mer kända fallen på kommunal nivå, men även andra, som de som gällde en förvaltning i Älvsborgs län och fallet rörande en tidigare landshövding i Örebro, som även han blev frikänd, blev mycket uppmärksammade och fingranskades av media. Denna uppsjö av avslöjanden om misstankar, samt uppmärksamheten kring rättegångar har föranlett protester bland allmänheten inte minst mot politikernas beteenden.

Den traditionella och officiella ståndpunkten i Sverige beträffande korruption har varit att vi inte behöver ägna så mycket

uppmärksamhet åt detta eftersom vi inte har några sådana problem.⁴ I ett debattinlägg i Dagens Nyheter hävdade Hans L. Zetterberg att:

De svenska statsvetarnas försummelse att studera korruption står i kontrast till vad liberala eldsjälar som Vilhelm Moberg åstadkom för fyrtio år sedan och vad de stora redaktionernas journalister nu börjat göra. (Zetterberg 1995).

Ett par år senare hade en rad politiska affärer orsakat en debatt om etik i politiken och om de folkvaldas beteende. Trots detta finns det fortfarande få studier i ämnet.

Korruptionens och affärernas effekter för legitimiteten kan betraktas som en av de mer uppenbara skälen till varför det är viktigt att studera i Sverige.⁵ I världens industrialiserade länder pågår en allmän debatt om det bristande förtroendet för politiker. Detta kan

⁴ Forskning om korruption är ovanlig inom statsvetenskapen i Sverige, för att inte säga helt obefintlig. I böcker som handlar om politik och förvaltning nämns politiska affärer betydelse och de rör i vissa fall korruption (se Petersson och Söderlind 1993). I omfattande studier av makt och politik har inte korruptionsproblematik tagits upp som en viktig fråga (se t.ex. SOU 1990:44). Inom andra ämne, exempelvis juridik, har viktiga studier bedrivits av framför allt Thorsten Cars (1990 och 1996). Hans forskning är inriktad på mutor, bestickning samt korruptiv marknadsföring. Han har bidragit med en utförlig sammanställning av rättsfall i Sverige under 1980 och 1990-talen. Ett annat bidrag är en avhandling i nationalekonomi av Lambert-Mogiliansky (1996). En av de mer kända svenska studierna av korruption är Gunnar Myrdals "Corruption: Its Causes and Effects" (1968) men denna tar sin utgångspunkt i asiatiska förhållanden. Den forskning som bedrivits är ringa i jämförelse med många andra länder i Europa. En tänkbar förklaring till detta är att Sverige anses vara ett land sällan drabbat av korruption. Korruption är svårt att studera empiriskt och ännu svårare då antalet klara fall har varit få såsom i Sverige.

⁵ Med ett internationellt perspektiv blir det tydligt att ett samband kan föreligga. Från många länder vet vi att korruption lett till misstro mot regeringar. Inte minst i Afrika där detta i flera fall medfört regimskiften och kupper. Tyvärr har de inkommande regimerna i många av länderna inte varit bättre än de föregående. Nigeria är ett exempel på detta (Diamond 1993: 215).

förklaras med ett antal faktorer som ekonomiska problem, stora statsskulder, att det politiska systemet inte lever upp till förväntningarna osv. Den långvariga internationella trenden att tilltron till politiker minskar, finns även i Sverige.⁶ Undersökningar har visat att missnöjet med politiker minskade internationellt under 1980-talet. Men i Sverige låg missnöjet kvar på samma nivå. Enligt Gilljam och Holmberg, kan detta till en del förklaras av de politiska affärerna⁷ (Gilljam, Holmberg 1990: 113–14).

Från Italien vet vi att korruptionsskandaler är en viktig förklaringsfaktor till låg tilltro, inte bara till politiker, utan också till det politiska systemet. I Italien, liksom i de flesta andra länder, vände denna trend under 1980-talet och tilltron till det politiska systemet ökade därefter på nytt. Efter nyheterna om stora korruptionsskandaler och kontakter mellan den italienska maffian och högt uppsatta politiker, vände emellertid trenden och blev åter mer negativ. Mönstret är inte bara relevant i Italien. Även i Sverige där korruptionsskandaler är mindre vanliga har opinionsundersökningar pekat på att tilltron till politiker minskat som en följd av olika politiska affärer. En studie av Peter Esaiasson visade att populariteten för statsministerkandidaten som tvingades dra tillbaka sin kandidatur undergrävdes snabbt som ett resultat av att man förlorat förtroendet för personen efter affären (Ljungberg 1996). Även om detta är långt ifrån att hävda att en sådan politisk affär påverkar stödet för det politiska systemet, kan allmänheten betrakta många affärer över lång tid som ett tecken på någonting systematiskt med följd att förtroendet också för systemet påverkas.

⁶ För en utförligare diskussion om förtroendet för politiker, se Möller (1998) och Lewin (1998).

⁷ Exempelvis Ebbe Carlsson affären som uppmärksammades av media under en längre tid.

2.1 Syfte

Syftet har varit att studera politisk korruption⁸ i Sverige i ett jämförande sammanhang. Min utgångspunkt har varit den internationella och till stor del engelskspråkiga statsvetenskapliga litteraturen om korruption. Avsikten är att identifiera typer av korruption, närbesläktade politiska affärer och korruptionens riskzoner i Sverige. Var i samhället finns en stor risk för korruption? Vilka typer av korruption rör svenska korruptionsfall? (Definitioner av politiska affärer, korruption och riskzoner diskuteras närmare i avsnitt 2.3.1.) Studien är till största delen empiriskt inriktad och fokus ligger på 1990-talet och mot korruption inom den offentliga sektorn.⁹

Ett av de naturliga problemen med forskning som har empiriska ambitioner inom detta område är bristen på omfattande och tillförlitliga data¹⁰. Som regel är det i de inblandades intresse att dölja en korrumpert transaktion. Forskare har också konstaterat att detta är anledningen till att tillämpad korruptionsforskning på många områden varit ovanlig. I denna studie används flera olika informationskällor. Data och information omfattar bl.a. korruptionens spridning, attityderna till korruption i olika länder, rättsfall som rör korruption i Sverige, korruption och närbesläktade affärer som rapporteras i pressen, offentliga dokument och riksdagsdebatten, attityder till mutor och korruption samt djupstudier av ett antal fall.

⁸ I denna studie används korruption och politisk korruption som synonymer.

⁹ I den kommande avhandlingen utvecklas de empiriska och framför allt teoretiska delarna ytterligare. I denna rapport täcks huvudsakligen händelser fram till 1 januari 1999.

¹⁰ Thorsten Cars har hävdat att mindre än en procent av alla korruptionsbrott i Sverige leder till rättslig utredning och att det är ovanligt med fällande domar för grova korruptionsbrott. (Aftonbladet 1998-10-17) Jämför också med Andvig (1986: 5).

Även om man kan hävda att korruption inte har varit ett stort problem i Sverige, så är den växande tonvikten på korruption och "affärer", liksom frågorna om hur detta kan förklaras, samt allmänhetens, politikernas, och partiernas reaktioner av intresse. Stora förändringar har ägt rum inom offentlig förvaltning och politik som en följd av förändrade ekonomiska och politiska handlingsvillkor; förhållanden som kan bidra till att öka förutsättningarna för korruption. Den stora offentliga sektorn, förändringen av förvaltningen och en tendens till en tystare sådan, där färre vågar ge varnings-signaler, är faktorer som kan tänkas öka risken för korruption. Andra företeelser som kan ha påverkat utvecklingen är internationalisering och en viss underminering av byråkratiska ordningsregler. Till detta kan mediernas förändrade roll läggas. De tycks vara mer granskande än tidigare, och därmed kan fler fall uppdagas som bidrar till den bleknande bilden av Sverige som ett land fritt från korruption. I viss utsträckning påverkar media även riskzonerna genom att påverka uppfattningen om riskzoner via sin nyckelroll i avslöjanden av och rapportering om fall. Flera andra förändringar har således ägt rum som gör frågor om korruptionsrisker och riskzoner i Sverige viktiga att studera.

Vikten av att inte enbart studera korruptionen, utan även korruptionens förutsättningar och de omständigheter under vilka den frodas, har betonats av ett antal forskare (se t.ex. Leys 1965: 57-58). Olika typer och former av korruption kan existera jämsides och det är möjligt att de skiljer sig åt mellan länder. Médard (1986: 118) pekar på ett annat skäl till varför dessa frågor är viktiga: *"To take into account the various forms of corruption should help to be more specific when dealing with the analysis of the scale, the causes and consequences of corruption."* Det behöver kanske inte förklaras närmare varför man när man genomför empiriska korruptionsstudier i Sverige inte kan inte vänta sig att finna lika många uppenbara exempel som t.ex. i Italien. I stället kan ett fruktbart första steg vara att studera typer av korruption och dess riskzoner, inte bara för att skissera korruptionens karakteristik, utan också för att hitta gråzoner, eller områden där det råder osäkerhet eller där risker föreligger.

Som ytterligare bakgrund till studien presenteras nedan svensk policy om korruption och studiens teoretiska ramverk. ”Den svenska policyn” syftar till att ge en bild av hur statsmakterna diskuterar korruption, hur man ser på riskzoner och hur lagstiftningen ser ut. Där redovisas statens agerande, lagstiftning och den parlamentariska debatten i riksdagen om korruption och etik. Dessutom tydliggörs förändringar och åtgärder som vidtagits i avsikt att minska risken för korruption eller missbruk av offentliga medel samt de förändringar i lagstiftningen som genomförts till följd av internationella konventioner. Detta kapitel utgör också en utgångspunkt för studiens teoretiska ramverk där avgränsningarna av de analytiska begreppen utvecklas närmare liksom studiens angreppssätt.

2.2 Den svenska korruptionspolicyn¹¹

2.2.1 Lagar och förordningar om korruption

Mutor är den tydligaste legala indikatorn på korruption. Den mutade ämbetsmannen går med på att utföra en tjänst mot en särskild ersättning. Andra typer av korruption är ofta vagare. I moderna ekonomiska system kan det vara svårt att avgöra vad som är korruption (Heidenheimer 1989:149). Därför begränsar sig korruptionsstudier ofta till mutor. Andra typer av korruperade förfaranden kan t.ex. gälla nepotism, utpressning och vissa patron-klientförhållanden.

I strikt legal mening gäller korruption mutor och bestickning. Detta har varit straffbart länge i Sverige.¹² När det speciella ämbetsansvaret avskaffades 1976 utvidgades ansvaret till samtliga

¹¹ I huvudsak redogörs för förhållanden fram till den 1 januari 1999.

¹² Redan under medeltiden var det förbjudet att ta emot mutor för domare och länsmän. År 1864 utvidgades bestämmelserna till att gälla statens ämbetsmän. Givande av muta blev straffbart först 1919. (Cars 1990: 7)

offentliganställda och offentliga uppdragstagare.¹³ Straffansvaret utvidgades 1978 till att omfatta också den privata sektorn. (Cars 1990:7) Ett mutbrott föreligger när en arbetstagare eller en anställd accepterar muta eller otillbörlig belöning i samband med sin tjänstgöring (Brottsbalken kapitel 20 §2). Reglerna gäller anställda, förtroendevalda, och innehavare av uppdrag reglerade i författning. Muta är en otillbörlig förmån och behöver inte ha ett ekonomiskt värde. Vid bestickning erbjuder givaren muta till anställd eller uppdragstagare som kan göra sig skyldig till mutbrott (Brottsbalken kap 17 §7). En arbetsgivare kan inte begå mutbrott, inte heller besticka sina egna anställda, eftersom muta förutsätter påverkan utifrån. (Cars 1990:9-20)¹⁴ Mutbrott kan föreligga även om transaktionen ägde rum innan den mutade tillträtt sin tjänst och även efter att tjänsten lämnats. Tre typsituationer föreligger:

1. Givaren utlovar. Arbetstagaren låter sig utlovas.
2. Givaren erbjuder. Arbetstagaren begär.
3. Givaren lämnar. Arbetstagaren tar emot.

I det första fallet tar bestickaren initiativ, medan fallet kan vara det omvända i de två sistnämnda situationerna. Det är inte nödvän-

¹³ Den generella regeln var att ämbetsansvaret gällde alla kommunala och statliga tjänstemän med handläggande uppgifter. Det fanns fyra olika typer av ämbetsmannabrott: mer speciella var brott mot tystnadsplikt och tagande av muta medan tjänstemissbruk och tjänstefel var av mer generell karaktär. Det juridiska ansvaret kompletterades av disciplinansvar, som gällde myndighetens rätt att bestraffa personalen. Vid sidan av detta fanns även ett skadeståndsansvar och redogöransvar, som gällde befattningshavare som hade ansvar för uppbörd och utbetalning av statsmedel. (Petersson, Söderlind 1993: 144-45)

¹⁴ Reglerna omfattar även andra personer som p.g.a. förtroendeställning fått i uppdrag att handha rättsliga eller ekonomiska angelägenheter eller självständigt sköta kvalificerad teknisk uppgift eller övervakning av skötseln av sådana ärenden. Det är tillräckligt att givaren och mottagaren har kontakt i tjänsten, har varit i kontakt eller förväntas kontakta varandra. I så fall är det tillräckligt för att innebära otillbörligt inflytande (Cars 1990: 19-20).

diget att förfarandet är genomfört för att medföra straff, dvs. gåvan måste inte ha överlämnats. Den sida som tar initiativ är i de två första fallen skyldig till mutbrott även om den andra parten avböjer erbjudandet och därmed går fri från ansvar. I det första fallet krävs att den potentiella mottagaren uttryckligen avböjer erbjudandet, för att det inte skall bedömas som tyst samtycke och därmed vara straffbart.¹⁵

Andra lagar av relevans för denna studie gäller framför allt förskingring, trolöshet mot huvudman, bedrägeri och jäv. Förskingring är när någon åsidosätter sina uppgifter i hanteringen av andras tillgångar, med syfte att göra förtjänst på tillgångarna eller på andra sätt dra fördelar av det (Brottsbalken kapitel 10 §§1, 3). Trolöshet mot huvudman innebär att någon som i sin förtroendeställning sköter ekonomiska eller tekniska angelägenheter, missköter sitt ansvar och därmed åsamkar sin huvudman skada (Brottsbalken kapitel 10 §5). Bedrägeri är när någon vilseleder annan part att delta i verksamhet som är fördelaktig för initiativtagaren och skadlig för den andra parten (Brottsbalken kapitel 9 §§1, 3, 11). Brott mot tystnadsplikten (brottsbalken kapitel 20 §3) kan t.ex. gälla då hemlig information har förmedlats till kriminella grupper. Jävssituationer i det offentliga verksamhetsområdet definieras och styrs genom Förvaltningslagen §§11 och 12, samt Kommunallagen kapitel 5 §§ 20, 20a och 20b och kapitel 9 §§4-6. För politiker är lagarna om jäv inte lika detaljerade som de är för offentliga tjänstemän. Enligt lag och tradition har riksdagsledamöter en friare position än tjänstemän¹⁶.

¹⁵ Att besticka tredje part med relation till personen som har inflytande är inte heller tillåtet (Cars 1990: 11-12).

¹⁶ Till skillnad från offentliga tjänstemän finns inga regler för riksdagsledamöternas sidouppdrag (Lagen om Offentlig Anställning SFS 1994: 260, Förvaltningslagen SFS 1986: 223).

2.2.2 Nyligen genomförda lagändringar

Den svenska mutlagstiftningen är relativt sträng. Däremot har – i likhet med i många andra länder i Europa – inte mutor som betalats av nationella företag till politiker och tjänstemän i andra länder, uttryckligen varit förbjudna. Sådana mutor har i vissa fall varit godtagbara för skatteavdrag enligt svenska domstolars bedömning. Under de senaste åren har arbete skett för att förändra svensk lagstiftning i enlighet med framför allt OECD:s och EU:s riktlinjer, vilket inneburit att korruptionsbestämmelserna skärpts. I ett betänkande (Ds 1998:29) beskrivs Sveriges anknytning till internationella protokoll i OECD, FN och EU, liksom förslag att Sverige skriver under protokoll och förslag som utarbetats där. Det innebär att en rad lagändringar måste göras.¹⁷ Mutor till utländska ministrar, parlamentsledamöter, EU-kommissionärer, ledamöter av Europaparlamentet och domare i EG-domstolen blir enligt dessa förslag ut-

¹⁷ Med anledning av rekommendationerna i de internationella konventionerna föreslås flera förändringar och tillägg till brottsbalken. Mutbrott inbegriper numera förmåner avsedda för andra personer än den person vars tjänsteutövning som ämnas påverkas. Även förmåner till EG-kommissionärer, EU-parlamentariker samt domare i EG-domstolen och Revisionsrätten skall omfattas av mut- och bestickningsansvaret. Straffbestämmelserna utvidgas för att innefatta bestickning av parlamentsledamöter och ministrar i andra länder och utländska motsvarigheter till kategorierna i 20 kap 2§ andra stycket 1 BrB. Det blir straffbart att besticka personer som utövar andra länders myndighet i enlighet med OECD-konventionens direktiv att också inkludera de som utövar en funktion för ett annat land utan att vara anställd. Åtalsangivelse eller allmänt påkallat åtal skall inte krävas för åtal för bestickning eller mutbrott av vissa tjänstemän inom EU-förvaltningen, liksom inte för utländska parlamentsledamöter eller ministrar. Ett uttryckligt förbud mot skatteavdrag för mutor till ämbetsmän i andra länder måste införas i Kommunalskattelagen 1928:370 20 §. (Ds 1998:29:86-90)

tryckligen straffbara, liksom mutor till tredje part ex. ett politiskt part.¹⁸

Som en följd av OECD:s rekommendation föreslås uttryckligen ett förbud mot skatteavdrag för otillbörliga förmåner och mutor.¹⁹ Enligt promemorian är det en tolkningsfråga om så redan varit fallet (Ds 1998:29: 98), men tidigare domstolsfall visar att avdrag har tillåtits.²⁰

Sveriges avsikt är att tillämpa dessa förändringar redan före de internationella konventionerna har vunnit laga kraft, mot de länder som gör likadant. Regeringens proposition (1998/99:32) överlämnades till riksdagen den 17 december 1998. Justitieutskottet föreslog i sitt betänkande (JuU 1998/99:16) att riksdagen skulle godkänna konventionerna och protokollen och de föreslagna lagförändringar som tillträde till dem medför. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1999.

2.2.3 Den parlamentariska debatten

Debatten om etik, pengar och politik intensifierades på 1990-talet. Under många år har det i riksdagsmotioner efterfrågats redovisning av riksdagsledamöternas ekonomiska intressen, om sidouppdrag

¹⁸ I Sverige föranledde detta en intensiv debatt om LO:s bidrag till Socialdemokraterna utgjorde en muta. Madeleine Leijonhufvud, ordförande för Institutet mot mutor hävdade att preciseringarna i lagförslaget var vaga, men menade att principiellt skulle en rättslig prövning av detta stöd inte skilja sig från om det gällde en enskild person, som i fallet med en riksdagsledamot (se bilaga 3). (Folcker 1998)

¹⁹ Otillbörlig är varje transaktion som avser att påverka tjänsteutövningen, vilket får bedömas i varje enskilt fall. Kostnader för representation är avdragsgilla så länge de har en direkt koppling till den officiella verksamheten, medan personlig gästfrihet, lyxutgifter och gåvor inte är avdragsgilla, förutom gåvor i samband med representation. Ett annat förslag är att om skattemyndigheten misstänker bestickning ska detta anmälas. (Ds 1998:29: 94-100)

²⁰ För en utförligare diskussion se Cars (1996: 160-161) och för exempel på domstolars bedömning (1996: 289-93).

samt införande av etiska ordningsregler.²¹ Frågan om registrering av ledamöternas ekonomiska intressen har mestadels drivits av personer knutna till en etikgrupp i riksdagen. Deras krav på registrering hörsammades slutligen (SFS 1996: 810).²² Strax före riksdagsvalet 1998 hade 310 av 349 ledamöter valt att lämna uppgifter till det frivilliga registret (Rune 1998-10-26). Motioner om etiska ordningsregler²³ har avvisats av konstitutionsutskottet, som menat att det är upp till partierna att se till att kandidater är dugliga och förtroendeingivande. Man hävdade, liksom tidigare när det gällt ekonomisk registrering och sidouppdrag, att upprättande av en etisk kod skulle påverka friheten i det interna partilivet. (KU 1989/90:12, KU 1990/91:1, KU 1990/91:32, KU 1992/93:5).

Offentligt ägda bolags roll och existens har också diskuterats. I motioner har i vissa fall betonats bristande insyn och granskning

²¹ Som exempel på några av de tidiga motionerna se K214:1988/89, K813:1989/90, K223:1990/91.

²² Man har under de senaste åren debatterat flera åtgärder beträffande etiska principer i riksdagen och bland de politiska partierna. En parlamentarisk grupp bestående av olika riksdagspartier skapades 1991, med målsättning att hålla etikdebatten vid liv (Westerholm 1995). Konstitutionsutskottet menade tidigare att det inte fanns behov av ett register eftersom inkomst- och förmögenhetsuppgifter redan var offentliga uppgifter. Konstitutionsutskottet tillstyrkte emellertid två motioner 1994 (K309:1992/93, K309:1993/94) som efterfrågade offentliggörande av riksdagsledamöternas ekonomiska intressen och bisysslor i syfte att klargöra om omständigheterna möjligen orsakar jäv. (KU 18:1993/94) Den motion (K8:1995/96), som föreslog att man skulle ge den speciella etikgruppen fortsatt förtroende att jobba för etik i politiken, blev dock inte tillstyrkt (KU13:1995/96). I en motion (K36:1997/98) med anledning av regeringens proposition om statlig förvaltning (1997/98: 136) föreslogs, att etik i offentlig förvaltning skulle betonas som en bas för att höja kvalitet och kompetens och att internationellt arbete på området skulle beaktas. Förslaget skulle kunna integreras i den nyligen föreslagna myndigheten med ansvar för utvecklingen av kvalitet och etik. Konstitutionsutskottet avvisade förslaget, med hänvisning till att det låg inom ramen för propositionens syfte. (KU 31:1997/98)

²³ Se K257:1989/90, K226:1989/90, K214:1990/91, K223:1990/91, K249:1990/91, K251:1990/91, K319:1991/92.

som förklaring till flera politiska affärer.²⁴ Kopplat till detta har också den kommunala revisionens utformning och revisorernas ställning diskuterats. Vissa har efterfrågat att en majoritet av de kommunala revisorerna skall tillhöra oppositionen, annan tonvikt i revisionen och ökad professionalisering (Motionerna K215:1996/97, K526:1996/97, K527:1996/97 och A607:1996/97 behandlades i KU 4:1997/98).

Det ökade personvalet (SFS 1997: 157) har inte inneburit strängare reglering, trots att många motioner efterfrågat detta (se t.ex. K17:1996/97, K19:1996/97, N254:1996/97, K22:1996/97 och K25:1996/97 behandlade i KU 16:1996/97). De politiska partierna har emellertid kommit överens om att det inte föreligger något behov för reglering i det här avseendet utan frivilliga överenskommelser anses tillräckligt (SOU 1993:21: 72-77)²⁵. Etikfrågor verkar ha fått genomslag och haft betydelse för väljarna. I september 1996 fick kristdemokraterna för första gången över 4 % i en SIFO-mätning (Dagens Nyheter 1996-09-30), vilket delvis förklaras av etikfrågornas genomslag, frågor som partiet prioriterat länge. I riksdagsvalet 1998 nådde man sitt hittills bästa resultat, 12 %. (Riksskatteverket 1998)

Andra exempel på frågor som lyfts fram rör effekter av lobbyism, insyn och genomskinlighet i politik och förvaltning, möjligheter till kontroll och att slå larm, offentlighetsprincipen och hur dessa funktioner skall stärkas (se t.ex. KU31:1997/98, KU23:1995/96).

²⁴ Konstitutionsutskottet (se t.ex. KU34: 1995/96, KU12:1996/97, KU13:1997/98), har behandlat motioner beträffande utvidgad möjlighet att bedriva bolag, (se t ex. 1994/95: K602, K605, K625), begränsad möjlighet (se t.ex. K 510:1997/98) eller förbud (se t.ex. K504:1996/97).

²⁵ Den dominerande strategin internationellt är lagstiftning. Sedan 1940-talet har lagstiftningen på det här området undvikits i Sverige och i stället har överenskommelser mellan partierna varit praxis. Detta förhållningssätt är unikt för Sverige och Norge, men även för Danmark fram till början på 1990-talet. (Gidlund 1994a: 193, 1994b: 105). En offentlig utredning Rådets för utvärdering av 1998 års val har bl.a. fått i uppdrag att se på konsekvenserna av personvalet för kandidatfinansieringen.

2.2.4 Statsmakternas reaktioner och åtgärder

I augusti 1996 anordnade statsministern ett möte med rikspolischefen och Riksåklagaren, efter det att misstankar om korruption i polis- och åklagarmyndigheterna avslöjats. Detta resulterade i att Justitiekanslern (JK) fick i uppdrag att föreslå åtgärder mot spridning av korruption. I direktiven till JK påpekades att det funnits antydningar om kopplingar mellan polis-, åklagarmyndigheter och organiserad brottslighet och att det förekommit oegentligheter i offentlig förvaltning som ofta avslöjats av medierna i stället för den interna kontrollen. I direktiven framgår bl.a.:

Dessa händelser väcker frågor om de offentliga kontrollfunktionernas effektivitet när det gäller att upptäcka och förebygga missförhållanden inom förvaltningen. Detta så mycket mera som missförhållandena många gånger synes ha varit kända inom en större eller mindre krets av myndighetens egen personal utan att några varningssignaler trängt fram till de behöriga kontrollorganen. (JK 1997: 138)

Detta kan också ses som svar på avslöjanden om oegentligheter i offentlig förvaltning. JK:s rapport var särskilt inriktad på kontroll av offentlig förvaltning och intern kontroll. Dessutom beaktas risker för tjänstemän som kommer i kontakt med organiserad brottslighet.²⁶ JK menar att en förklaring är kunskapsbrist och det finns skäl att ifrågasätta kontrollmekanismernas effektivitet. (JK 1997: 139-140)²⁷

Enligt JK ställer förändringarna i offentlig förvaltning för att nå ökad effektivitet nya krav på kontrollmekanismer, normer, moral och etik. Ökad decentralisering och handlingsfrihet har dock inte åtföljts av en anpassning av kontrollsystemen. Offentlig förvaltning täcker

²⁶ Enligt JK finns det inga bevis för systematiska missförhållanden eller korruption inom den offentliga förvaltningen. Detta föranleder förslag till lösningar som ligger inom ramen för det befintliga regelverket.

²⁷ Inte minst med tanke på att oegentligheterna ofta varit kända bland ett antal medarbetare utan att varningssignaler nått fram till kontrollinstansen. (JK 1997:138).

in så många verksamheter att riskerna och behovet av kontroll varierar. (JK 1997: 95-98) Fungerande regelsystem betonas liksom behovet att stärka verksförordningen och kommunallagen. (JK 1997: 8). Blandade verksamhetsformer anses innebära risker eftersom systematisk kontroll kan förloras. Generellt bör inte myndighetschefer granskas av underordnade utan av oberoende kontrollorgan. I kommuner och landsting behöver revisorernas ställning stärkas med ökad möjlighet att rikta anmärkning mot högre tjänstemän, informationen till medborgarna förbättras och revisorernas samordnas med granskningen av de kommunala bolagen (JK 1997:101–115). JK förordade en översyn av förtroendskadliga bisysslor som formellt inte är olagliga²⁸ och en komplettering av reglerna om trolöshet mot huvudman med en regel om missbruk av offentliga medel vid oaktsamhet. (JK 1997: 14)

2.2.5 Offentliga utredningar

Flera offentliga utredningar har arbetat med liknande frågor. I direktiven till Förvaltningspolitiska kommissionen betonades behovet av att analysera och granska den statliga förvaltningens måluppfyllelse mot bakgrund av ekonomiska och organisatoriska förändringar. (SOU 1997:57: 176)²⁹ Flera förändringar i förvaltningen

²⁸ Särskilt problematiskt är det enligt JK då den anställda har anhörig som yrkesmässigt är engagerad i en verksamhet som skulle setts som förtroendskadlig om den anställde själv var engagerad i verksamheten. RRV har förordat att inköpspersonal skall vara förpliktade att anmäla aktieinnehav och styrelseuppdrag. (JK 1997: 123-124)

²⁹ Studier visade att den centrala styrningen av de offentliga myndigheterna inte fungerade tillfredsställande. Fragmentiseringen av statens verksamhet har påverkat även tjänstemannakulturen. Internationaliseringen kräver nya rutiner och arbetsformer för staten och myndigheterna. (SOU 1997:57: 8)

noterades. Från att ha varit relativt homogen, har den blivit specialiserad och decentraliserad.³⁰ Därför finns behov att stödja en strävan mot gemensam etik och förvaltningskultur (SOU 1997:57: 10). Man föreslog att i statlig verksamhet borde som regel myndighetsformen nyttjas och att det offentliga systemet även skall omfatta verksamhet som drivs i annan form.³¹ Man önskade stärka riksdagens kontrollerande funktion, som internationellt sett har knappa resurser, genom att ersätta Riksdagens revisorer med ett oberoende kontrollorgan under riksdagen inriktad på hela den offentliga förvaltningen (SOU 1997:57: 101).³² Vad gäller förändringarnas effekter för tjänstemännen sägs:

Det vore enligt kommissionen inte meningsfullt att försöka formulera en särskild etisk kod för statstjänstemännen. Det centrala är att förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen lever i medvetandet och diskussionen. Värderingar och förhållningssätt som är centrala för den statliga verksamheten, såsom saklighet, objektivitet, rättssäkerhet och lojalitet mot överordnade mål bör stärkas. I utbildningen av statstjänstemän bör detta vara en huvuduppgift. (SOU 1997:57: 18)

I en av kommissionens rapporter (SOU 1997:28) hävdar Lenart Lundquist att ekonomiska prioriteringar gått före demokratiska

³⁰ Den största förändringen i regeringens och riksdagens styrning av myndigheterna är att man gått över till ramlagstiftning för verksamheten, vilket ger större utrymme för myndigheterna att själva utarbeta tillämpningsföreskrifter. (SOU 1997:57: 13)

³¹ Dessutom föreslog utredningen att lekmannastyre med delat ansvar bör avskaffas, eftersom det ansågs tveksamt att riksdagsledamöter deltar i statsförvaltningens styrelser, som i sin tur står till svars inför riksdag och regering. (SOU 1997:57: 57, 119)

³² Enligt statsvetaren Shirin Ahlbäck bedriver Riksdagens revisorer mer självständiga granskningar än RRV som uppvisar en oroväckande hög följsamhet i förhållande till objektet som undersöks. Enligt Ahlbäck's undersökning är RRV mycket öppet för Regeringskansliets synpunkter på såväl vad som bör granskas som med vilket perspektiv granskningen bör ske. Tyvärr verkar Riksdagens revisorers integritet ske till pris att deras rapporter i huvudsak negligeras av Riksdagen. (Ahlbäck 1999: 265-267)

värden och rättssäkerhet. Han menar vidare att anställningstryggheten minskat samtidigt som tjänstemännens beroende till överordnade ökat bl.a. till följd av individuell lönesättning. Resultatet är räddare och tystare tjänstemän (se också Lundquist 1998). Brist på kunskap om offentlighetsprincipen, EU-medlemskapet och IT kan också innebära minska insyn (SOU 1997:57: 16).³³

I regeringens proposition (1997/98:136) Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst betonades myndighetschefens ansvar för utbildning av de anställda i grundläggande statsförvaltning, deras skyldigheter och ansvar.³⁴ Man föreslog att det skulle inrättas en särskild myndighet för kompetensutveckling och kompetensförsörjning, där en uppgift blir att stödja en gemensam förvaltningskultur och etik.³⁵ Angående behovet av en generell etisk kod anser man i likhet med Förvaltningspolitiska kommissionen inte att införande av en sådan är ändamålsenligt utan en bättre väg är att stärka medvetandet om etik och innehåll i statstjänstemannarollen och att fortlöpande diskutera detta. (KU 31:1997/98: 12) Man avsåg att se över regler kring rapportering av bisysslor, JK:s förslag om utökning av Statens ansvarsnämnds befogenheter, men inte tjänstefelsbestämmelserna och Förvaltningspolitiska kommissionens förslag

³³ En undersökning från 1998 visade att var tredje offentliganställd tjänsteman trodde att anställda vid deras myndighet varit räddare för att kritiserat sina arbetsgivare under de senaste åren. Ungefär 1/5 angav att de försökte undvika att framföra kritik. Under 1990-talet har antalet anmälningar till JO beträffande brott mot yttrandefriheten ökat. Mellan 1977 och 1987 inkom 24 anmälningar från tjänstemän och mellan 1987 och 1997 inkom ungefär 90 anmälningar (Svensson 1998b). För en liknande artikel om tystnaden på arbetsplatserna, se Svensson (1998a). Ett annat exempel är att tjänstemän ansåg det vara opassande att som verksamhetschef kritisera regeringen. (SOU 1997:57: 131) En f.d. JK noterar en attitydförändring till jäv och bisysslor; känslan för var gränserna går håller på att försvagas. Chefs-JO tycker sig se att effektivitetskraven ibland måste uppfyllas på bekostnad av rättssäkerheten, bl.a. inom polisväsendet. (SOU 1997:57: 146).

³⁴ Propositionen behandlas i KU 31:1997/98.

³⁵ Den nya myndigheten, Statens kvalitets- och kompetensråd, startade sin verksamhet den 1 januari 1999.

om en speciell reglering av den offentliga tjänsten. Enligt propositionen bör som regel statens verksamhet bedrivas i myndighetsform.³⁶

Det lokala styret

Många undersökningar har tillsatts för att granska den lokala demokratin. Direktiven till den Kommunala förnyelsekommittén gick ut på att de demokratiska följderna av organisationsförändringar, och följder för kvalitet, effektivitet, förmedlande av kommunala tjänster och ekonomiska konsekvenser skulle undersökas (Dir. 1994:151). Kommittén konstaterade en negativ inverkan på offentlighetsprincipen till följd av nedskärningar och omorganiseringar i den offentliga förvaltningen (SOU 1996:169: 126, 214). Man föreslog att verksamheter oavsett verksamhetsform, dvs. även den som är utlagd på anbud, skulle lyda under offentlighetsprincipen och att interna regelverk i kommunerna skulle utvecklas bl.a. genom att stärka revisorernas roll (SOU 1996:67: 11, SOU 1996:169: 126).

Kommunrevisionsutredningen hade regeringens direktiv att föreslå åtgärder för att effektivisera, höja kompetensen och stärka oberoendet hos kommunala revisorer. Detta efter kritik mot det rådande systemet och för att öka allmänhetens förtroende för den kommunala revisionen. (SOU 1998:71: 159-161). För de förtroendevalda revisorerna ansågs de rådande allmänna kriterierna vara bäst lämpade för att upprätthålla en bred representation. I stället föreslogs en kodifiering av rådande praxis där förtroendevalda revisorer skulle biträdas av professionella revisorer. Kommittén ansåg det inte nödvändigt med certifiering för att verka som sådant sakkunnigt biträde.

Vidare föreslogs att jävsreglerna för anställda skulle utökas att omfatta även revisorerna. Dessutom föreslogs att revisorer till kommunala bolag skulle väljas från gruppen av valda kommunre-

³⁶ För verksamhet som utövas i konkurrens bör företagsformen beaktas. I dessa fall bör kommersiella aktiviteter särskiljas från myndighetens andra verksamhetsområden. Enligt lag kan numer inte statliga myndigheter bilda företag, stiftelser eller köpa aktier.

visorer och att även i fortsättningen endast förtroendevalda har revisionsansvar. (SOU 1998:71) Reglerna om jäv har skärpts och kommitténs inställning vad gäller kriterier för revisorer och sakkunnigt biträde har kommit till uttryck i de lagändringar som träder i kraft den 1 januari 2000. (SFS 1991:900).

2.2.6 OECD:s undersökning

I ett svar på en undersökning från OECD (OECD-PUMA 1997a) om hur korruptionsproblemet hanteras och bekämpas i medlemsländerna redovisades den svenska regeringens syn i en rad frågor (Regeringskansliet 1997). Framför allt lagstiftningen mot mutor och bestickning åberopas och beskrivs, men även jävsregler och bokföringsreglers förebyggande betydelse, liksom riksdagens och regeringens granskande organ och motsvarigheter på kommunal nivå. Enligt svaret görs inte någon formell utvärdering av olika mekanismers verkningskraft mot korruption, men offentlighetsprincipen och meddelarfriheten anses vara viktiga medel mot korruption genom att de underlättar insynen. Utbildning och information anses ha ökat medvetenheten hos politiker och tjänstemän om betydelsen av god etik och att förhindra korruption. Kurser och seminarier har hållits såväl i den statliga sektorn som i kommuner och landsting.

Vad gäller nya åtgärder mot korruption hävdas att korruptionen inte bedöms som utbredd i Sverige, vilket förklaras historiskt. Dessutom anförs den stora öppenheten i svensk förvaltning som viktig för möjligheter till avslöjande av eventuell korruption. Av detta följer att korruption inte har satts högt på den politiska dagordningen i Sverige. Men man betonar att man nyligen skrivit under internationella konventioner (EU), som medför vissa förändringar av lagstiftningen. På frågan om det finns en officiell policy, eller medvetenhet om svagheter i systemet, beträffande vilka områden som skulle vara mest utsatta för korruption eller oegentligheter i den offentliga sektorn, var regeringens svar att man inte känner till någon sådan.

2.3 Studiens teoretiska ramverk

I detta avsnitt presenteras avgränsningar av analytiska begrepp. Det gäller framför allt definitionen av korruption, olika typer av korruption och korruptionens riskzoner. Därefter utvecklas tre ansatser eller angreppssätt, som inleds med Heidenheimers systemorienterade modell. Därefter följer ett angreppssätt som utgår från kon-textuella faktorer, dvs. betonar betydelsen av strukturer och sam-manhang och till sist en aktörsinriktad ansats. Detta innebär att fokus förflyttas från makro- till mikroorientering. Genom att använda sig av flera olika sätt att närma sig det empiriska materialet får man en mer mångfacetterad bild. Detta kan bidra till en större förståelse av olika typer av korruption och korruptionens riskzoner.

2.3.1 Vad är korruption? Avgränsningar och analytiska begrepp

För att det skall vara möjligt att genomföra en generell och systematiskt studie av korruption krävs en ändamålsenlig avgränsning. Beteendeorienterade definitioner hör till de vanligaste. I dessa sägs korruption vara missbruk av makt, ämbeten, eller resurser till förmån för personlig vinning. Dessa kan i sin tur indelas i fyra olika kategorier (Heidenheimer 1970:4, Gibbons 1985:165):

- i) *Ämbetscentrerade definitioner* som grundas i det juridiska ramverket och regler kring ämbetet.
- ii) *Marknadscentrerade definitioner* ser korruption som ett sätt att förvärva tillgångar med avsikten att maximera vinsten.
- iii) *Definitioner som antingen baseras på allmänintresset*, eller
- iv) *definitioner som utgår från den allmänna opinionen*

Valet av definition påverkar både perspektiv och resultat.³⁷ I den här studien skulle en renodlad ämbetscentrerad definition kunna vara utgångspunkten.³⁸ Avvikelser från de regler som vägleder ämbetsmännens offentliga roll i syfte att uppnå egna förtjänster skulle då betraktas som korruption. Fördelen är att den inte är lika diffus som många andra definitioner. I det följande avgränsas studien av den offentliga rollen till politiker, partier och högt uppsatta tjänstemän på chefsposter. En alltför snäv begränsning till formella regler kan dock inge falsk säkerhet och risk att inte få med viktiga problem. Det finns omfattande gråzoner som inte nödvändigtvis täcks in av en ämbetscentrerad definition av korruption. Informella regler och koder är viktiga att beakta (se Johnston 1996: 325, 333, Thompson 1993: 369). Den typologi som utvecklas omfattar även icke-rättsliga och informella normer, dvs. allmänhetens syn på korruption beaktas.

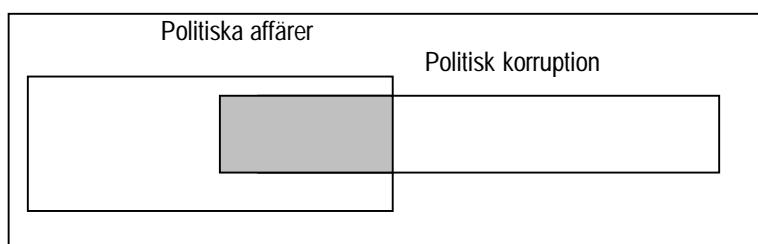
Politisk etik, politisk korruption och politiska affärer

För att kunna identifiera fall av korruption behöver skillnaden mellan korruption och några andra närliggande begrepp klargöras. I figur 2.1 betraktas politisk etik som ett övergripande begrepp som inbegriper politiska affärer och politisk korruption. Det grå området är en intressant kategori, där politiska affärer kan bedömas vara politisk korruption, men det framgår också att en politisk affär nödvändigtvis inte är detsamma som korruption.

37 Analyser av olika korruptionstyper och dess riskzoner innebär att olika definitioner kan användas. I attitydundersökningar och vid intervjuer är det ofta intressant att låta den svarande definiera vad som menas med korruption. På liknande sätt leder en principal-agentansats till ekonomiskt orienterade definitioner.

38 En av de mer använda och citerade är Joseph Nyes "Corruption is behaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence" (Nye 1967: 419).

Figur 2.1 Politisk korruption i relation till närliggande begrepp
Politisk etik



För att en handling skall bli en affär måste den uppmärksammas av media, men informationen behöver inte nödvändigtvis vara riktig eller kopplad till korruperade handlingar.³⁹ Dessutom upptäcks inte alltid fall av politisk korruption, och leder följaktligen in-te heller till någon politisk affär. En ytterligare variant är att korruption upptäcks av kollegor eller revisorer, men undgår mediernas uppmärksamhet och därför inte utvecklas till en politisk affär. Tabell 2.1 illustrerar denna diskussion.

Tabell 2.1 Förhållandet mellan politiska affärer och politisk korruption

| | | Politiska affärer | |
|---------------------|-----|------------------------------|-----------------------------|
| | | Ja | Nej |
| Politisk Korruption | Ja | Avslöjad | Upptäckt Brott lönar sig |
| | Nej | Tidningsanka Otrohet m.m. | Frid och fröjd |

I denna studies empiriska delar begränsas undersökningen till fall inom den offentliga sektorn, huvudsakligen politiker och högre tjänstemän inom den offentliga sektorn. Det innebär att minst en av de inblandade parterna i ett fall har den offentliga sektorn som uppdragsgivare. Det måste understrykas att syftet med studien inte är att

³⁹ Det kan röra någonting annat som anses vara omoraliskt, t.ex. en politikers otrohet i äktenskapet.

fastslå eller peka ut hur korrumpierad den inblandade offentliga parten är. Fallet kan ha tagits med på grund av att den offentliga verksamheten exponerats exempelvis i samband med ett mutförsök, även om den inblandade parten i den offentliga sektorn inte gjort något felaktigt.

Olika typer av korrruption

En viktig anledning att studera olika typer av korrruption är att man inte kan ta för givet att typerna är desamma i olika länder. En distinktion mellan olika typer av korrruption kan baseras på om en handling bedöms vara korrupt enligt lagen och om handlingen moraliskt bedöms vara korrupt av allmänheten. I tabell 2.2 görs en distinktion med exemplifieringar. Det finns vissa svårigheter att göra en sådan uppdelning empiriskt.⁴⁰ Korrumpierade handlingar begränsas sällan till det område som definieras av lagarna i Brottsbalken. Förskingring av offentliga medel eller olaga inblandning är exempelvis ofta del av korrruption, utan att det i laglig mening betraktas vara det (Mény 1996:311). Men utifrån vems eller vilka synvinkel är en handling omoralisk? I det här fallet avser vi den allmänna opinionen. Trots svårigheterna är distinktionen analytiskt användbar, eftersom den legala definitionen är alltför snäv för en studie av denna typ där inriktningen lika mycket är på riskzoner och gråzoner.

⁴⁰ I tabell 2.2 presenteras fall kända från den internationella litteraturen som illustrationer av argumenten.

Tabell 2.2 Avgränsning av korruption baserad på lag eller moral

| | | Omoralk | |
|---------|-----|--|--|
| | | Ja | Nej |
| Olaglig | Ja | Uppenbara fall av korruption ⁴¹ | Patron klient förhållanden i vissa miljöer ⁴² |
| | Nej | Allmänhetens vrede ⁴³ | Korrekt handlande, ej korruption |

I en analys av olika typer av korruption, vilket kan röra sig om allt från direkta mutor till oklara transaktioner, är det viktigt att skilja mellan indirekta eller direkta förtjänster. Av internationell forskning framgår att korruption i moderna samhällen och ekonomier i många fall är indirekt. Detta kan också förväntas gälla Sverige. Indirekta former av korruption är vaga med oklara förtjänster som tenderar att vara av kollektiv karaktär, utan framträdande personliga aspekter. Den norske statsvetaren Francesco Kjellberg har noterat:

Not least in view of the almost epidemic spread of corruption to the advantage of political parties rather than individuals, it is essential not to peg its definition only to personal gains (Kjellberg 1995:342-43).

I tabell 2.3 förenas uppdelningen mellan direkta och indirekta förtjänster från korruption, med distinktionen av korruption som överträdelse i juridisk mening eller av etiska normer, vilket ger fyra huvudtyper av korruption.

⁴¹ Ett exempel är den stora korruptionsskandalen, Tangentopoli, som rullades upp i Italien 1992 (Giglioli 1996).

⁴² Se Heidenheimeransatsen i avsnitt 2.3.2 för en utförlig beskrivning.

⁴³ Oslofallet 1989-91 är ett exempel. I pressen framstod det som att fallet angick utbredd korruption i Oslos offentliga styre. Men enligt Kjellbergs studie stämde knappast mediernas bild av utbredd korruption (Kjellberg 1995: 339).

Tabell 2.3 Korruptionskategorier

| | | Transaktionstyp | |
|------------------|----------------|-----------------|----------|
| | | Direkt | Indirekt |
| Brott mot normer | Lagbaserade | 1 | 3 |
| | Ej lagbaserade | 2 | 4 |

Källa: Kjellberg 1995:343.

Den första är den enklaste formen, både olaglig och direkt. Den är rättfram som en muta och relativt lätt att identifiera när den upp-dagas. Den fjärde typen är den motsatta där förtjänsten från utbytet kan vara oviss, underordnad eller indirekt och jämnar ut sig mellan båda sidor över en längre tid. Den inbegriper även överträdelser av etiska och sociala normer som inte återfinns i lagen. Den här typen är svårare att ringa in och ses ofta av allmänheten som gränsfall till vad som normalt avses med korruption. De två övriga kategorierna kombinerar grundegenskaperna på olika sätt. (Kjellberg 1995:243-244) ⁴⁴

För en mer långtgående analys av vilka typer av korruption som kan identifieras måste distinktionerna i tabell 2.2 och 2.3 kompletteras. Heidenheimers typologi kommer också att användas för att förstå vilka varianter av korruption som kan väntas, samt dess spridning i olika länder. Jag kommer därefter att använda en typologi som fokuserar på följande faktorer:

- a) var korruptionen äger rum,
- b) aktör – politiker eller offentliga tjänstemän,
- c) lagbaserade eller ej lagbaserade normer,
- d) direkta eller indirekta transaktioner samt
- e) allmänhetens reaktioner och uppfattningar.

⁴⁴ Denna kategorisering används i bilaga 3 i genomgången av de illustrerande fallen och i kapitel 5. Detsamma gäller Heidenheimers typologi, som presenteras nedan, vilken är snarlik i så måtto att den också tar hänsyn till den allmänna opinionen.

Korruptionens riskzoner

I denna studie avses med riskzoner de områden i samhället där det föreligger stor risk för korruption. Dessa områden behöver dock inte utmärkas av en hög *förekomst* av korruption. De kännetecknas i stället t.ex. av att tillfällena för korrumpert beteende är många, att det förekommer erbjudanden om otillbörliga förmåner eller att misstankar ofta riktas mot detta samhällsområde. En empirisk strategi för att identifiera riskzoner är att studera antalet korruptionsfall i den offentliga sektorns organisationer genom att titta på rättsfall, rapporter i media och genomföra intervjuer. Det indikerar även på vilken nivå i folkstyret och i vilka sammanhang som flest korruptionsfall förekommer.

Enligt en studie genomförd av *Transparency International* är områden som är mest känsliga i stort sett likartade i alla länder, oberoende av landets utvecklingsnivå. Ett undantag är emellertid att korruptionen på lokal nivå i förhållande till nationell tenderar att vara större bland de industrialiserade länderna jämfört med utvecklingsländerna (Transparency International 1996a).⁴⁵ Detta är en empirisk strategi, men flera teorier kan användas som ansats för att visa eller fundera över vilka riskzoner som existerar, vilket utvecklas mer i nästa avsnitt.⁴⁶

⁴⁵ Det konstateras att korruption är vanligast i följande sektorer av den offentliga servicen: Offentlig upphandling, tull, skatteförvaltning, polisen (särskilt trafikpolisen), handläggning av invandring, licenser och tillstånd, tillhandahållande av service av ett statligt ägt monopol (t.ex. telefonlinjer), byggnadslov och detaljplaner och offentliga ämbetsutnämningar.

⁴⁶ Var korruption förväntas vara mest förekommande är avhängigt vår uppfattning om vad som förorsakar korruption. Litteraturen om korruptionens orsaker kan grovt delas in i tre förklaringskategorier: i) moraliska, ii) funktionella och iii) politisk-ekonomiska. (Se t.ex. Nye 1967, Shleifer & Vishny 1993).

2.3.2 Att genomföra makroregionala, länder- och fallstudier

Det är fruktbart att använda såväl ansatser som är orienterade mot sammanhang och strukturer som ansatser inriktade på aktörers individuella val.⁴⁷ I den moderna korruptionslitteraturen kan fyra centrala beståndsdelar urskiljas och användas för att studera korruptionens riskzoner och olika typer av korruption. Dessa är institutioner, kultur, politiska och byråkratiska faktorer samt aktörer. Jag har valt att använda ansatser där både aktörer och strukturer omfattas. Det finns flera anledningar till detta. Först och främst, rena aktörsansatser kan resultera i att aktörerna helt enkelt agerar som de gör för att de vill det. Rena strukturella förklaringsmodeller kan däremot vara alltför deterministiska och inte lyckas förklara varför två aktörer i likartade situationer väljer olika alternativ i sitt handlande (Rothstein 1988). För det andra, valet att fokusera på aktörer eller strukturer beror på graden av autonomi för aktören, vilket är svårt att veta i förväg (Lundquist 1984).

Att använda mer än en ansats möjliggör flera ”bilder” av samma empiriska material (se Allison 1971). Ansatsen som framhåller omgivningsfaktorer är dynamisk till viss del, med utrymme för förändringar av identifierade faktorer, medan tidsrymden är angiven för den individuella val orienterade ansatsen. Ansatserna är olika eftersom det inte skulle för analysen framåt att använda flera ansatser om de var likadana och dessutom är det inte möjligt att inom ramen för denna studie genomföra aktörsstudier över tiden.

Vid sidan av ansatsen inriktad på omgivningsfaktorer och individuella val ansatsen används Heidenheimermodellen, som är systemorienterad, för analysen av makroregioner. Modellen har varit särskilt inflytelserik med avseende på dess förklaringar av korruptionens spridning mellan länderna och att förutse vilka atti-

⁴⁷Meier & Holbrook (1992) kombinerar på liknande sätt olika förklarings-ansatser.

tyder till korruption som kan väntas, samt vilka typer av korruption som finns.

Heidenheimeransatsen

Heidenheimermodellen ger möjlighet att förstå variationer i korruption och attityder till korruption mellan samhällen. Modellen utgår ifrån de politiska relationernas utformning där samhällena är grupperade efter fyra typer av hur politiska åtaganden och relationer är organiserade (*political obligation relationships*).

Jag har gjort antagandet att Sverige ligger närmast det s.k. medborgarsamhället (*the civic culture based system*). I medborgarsamhället behöver inte befolkningen några mellanhänder för att omfattas av lagen eller ta del av statens medborgerliga rättigheter. Starka samhälleliga regler utvecklas och stöds genom frivilliga organisationer. Det ökade utbytet mellan individer antas skapa en grund för stort förtroende mellan människor.

I andra kategorier av samhällen är relationerna i stället mer vertikala där mellanhänder krävs för politiska kontakter och bygger på någon form av tjänster och gentjänster. Ju mer orienterat mot medborgarsamhället systemet är, desto färre typer av korrupta beteende accepteras. Av klassifikationssystemet följer att vi kan vänta oss att korrumpert beteende och frekvensen av det varierar mellan olika system och länder beroende på politisk kultur och tradition.⁴⁸

⁴⁸ I det traditionella familjebaserade systemet är lojaliteten till familjen den enda existerande lojaliteten. I det traditionella patronklientsamhället är banden till mäktiga beskyddare starka medan den allmänna identifikationen med samhället är svag. Patronklientrelationerna är frivilliga men de skapar ett starkt ömsesidigt beroende. Det moderna klientsystemet (boss-follower) skiljer sig gentemot de två tidigare framförallt vad gäller att de är öppna urbana samhällen som bygger på en diversifierad ekonomi. De traditionella sociala och administrativa eliterna har litet inflytande eftersom besluten fattas av den politiska maskinen. (Heidenheimer 1989: 153-55)

En ämbetscentrerad eller formell definition av korruption utgör grunden för modellen. En handling bedöms som ringa (*petty*), rutinmässig (*routine*) eller grov (*aggravated*) korruption – beroende på vilken omfattning effekterna får på samhällsfunktionerna och om handlingen är vanlig i de olika systemen (*political obligation relationships*).

Ringa korruption innebär att tjänstemän gör mindre avsteg från reglerna till förmån för sina vänner. Detta sker i stor omfattning inom samtliga fyra kulturer, dock mer sällan i medborgarsamhället. Rutinmässig korruption karaktäriseras av gåvor till tjänstemän, nepotism vid kontraktstilldelning och tjänstetillsättningar och ”köpta” röster vid val. Somliga av dessa beteenden förekommer även i medborgarsamhällen, men då ofta genom en kollektiv mottagare.⁴⁹

Grov korruption kännetecknas av att mellanhänder är en förutsättning för fungerande kontakter med det offentliga liksom gåvor till ämbetsinnehavare. Tjänstemän tolererar organiserad brottslig-het mot ekonomisk ersättning och negligerar bevis på korruption på samma sätt som allmänheten. Grov korruption förekommer ytterst sällan i medborgarsamhällen. I det moderna klientsystemet varierar den och vanligast är den i det familjebaserade systemet där den i flera fall är accepterad (Heidenheimer 1989:156-160).

Genom att använda typologierna svart, vit och grå korruption, efter hur handlingar uppfattas av eliten och allmänheten, inkluderas också den allmänna opinionen om vad som är att betrakta som korruption. Vit korruption innebär att beteendemönstren inte uppfattas som korrumpierade av vare sig eliten eller folk i allmänhet. Handlingar som uppfattas som korrumpierade av en majoritet av både eliten och allmänheten klassas som svart korruption. I mellankategorin, grå korruption, avviker elitens uppfattning från allmänhetens. Somliga elitgrupper kan betrakta beteenden som olagliga och vill straffbelägga dem medan andra har motsatt åsikt. Grupper som

⁴⁹ I moderna klientsystem är standardmönstret att försöka vinna inflytande över tillsättningar och entreprenader genom att erbjuda individuella materiella förmåner. I traditionella patron-klientsamhällen och i familjebaserade system betraktas många förfaranden, som enligt västerländsk standard bedöms vara rutinkorruption, som norm och kan vara djupt rotade.

kraftigt att motsätter sig tenderar att vara eliter medan allmänheten är mer likgiltiga till handlingarna (Heidenheimer 1989:161). Den allmänna opinionen antas vara mer negativt inställd till korruption ju mer medborgarorienterat ett samhälle är.

Genom att använda denna modell för jämförelser ges tillfälle att pröva dess antaganden om korruptionstyper. Användbarheten i analyser av svenska förhållanden kan påverkas av det faktum att Sverige har ansetts vara korruptionsfritt. Det är emellertid möjligt att pröva modellens antaganden samt utveckla och utvidga dess användbarhet genom att studera andra fall och typer av korruption än de ursprungliga. Det är intressant att se om förändringarna föreligger i relation till modellen. För att kunna göra detta används det legala regelverket och rättsväsendets tillämpning av det som en grov indikator av elitens uppfattning (åtminstone den lagstiftande och rättsliga eliten). Detta innebär att svart korruption då betraktas som överensstämmelse mellan allmänhetens uppfattning och lagen, medan grå i stället visar på en skillnad. (Jämför med Gibbons 1985: 168)

Utifrån Heidenheimers resonemang kan man förvänta att elitens uppfattning är striktare än allmänhetens. Slutligen, globalt har korruptionen hamnat i fokus mer än tidigare, vilket kan påverka attityderna på ett sätt som inte kan utläsas utifrån modellens antaganden. Dessa förutsägelser om korruptionens spridning mellan system/länder prövas i kapitel 3, där korruptionen jämförs i ett internationellt perspektiv.

En ansats utifrån omgivningsfaktorer

För att utveckla systemansatsen behöver den kombineras med ett perspektiv som betonar faktorer i form av institutioner, kultur, politiska och byråkratiska maktförhållanden som förklaringar av korruption. Denna ansats innebär i sin tur att aktören sätts mer i bak-

grunden och betraktas som en beroende variabel snarare än en förklarande faktor.⁵⁰

Institutioner avser här både de formella och de informella regler, som tillsammans utgör ”spelreglerna”. Aktörernas handlingsutrymme avgörs i stor utsträckning av dessa institutioner. Vad i det juridiska regelverket rör korruption och vilka formella regler avgör vilka handlingar som är tillbörliga? Men även informella regler är betydelsefulla, liksom olika typer av regler för praxis och värderingar som påverkar aktörernas handlingar i en riktning som inte enbart kan förklaras med rent egenintresse. Valsystemet och den statliga organisationen är exempel på viktiga politiska institutioner.⁵¹ En omfattande statsapparat väntas gynna korruption (Lapombara 1994:338, Schlicht 1981). I takt med att privatiseringen av offentlig verksamhet har ökat har också under senare år risker med verksamhet som ligger i gränslandet mellan offentlig verksamhet och privat betonats (Heywood 1997a: 429).⁵²

Kulturella förklaringar betonar att ett beteende kan uppfattas olika beroende på sammanhanget. Korruption och människors inställning till den varierar inte bara mellan länder vi uppfattar som mycket olika, utan även mellan länder i Västeuropa som är relativt lika (Mény 1996: 310, se också Alatas 1990: 92-97).

Politiska och byråkratiska faktorer gäller t.ex. graden av politisk konkurrens, statsapparatens storlek, relationer mellan folkvalda och offentliga tjänstemän, relationen mellan det offentliga och privata, administrativ organisation och effektivitet, samt politisk finansiering. Genomskinlighet och ansvarstagande är betydelsefullt i den offentliga sektorn, och detta kan förstärkas genom politisk konkur-

⁵⁰ För liknande indelningar se Gerlisch (1981: 170-175), Heywood (1997a: 430) och Maingot (1994:56).

⁵¹ En omdiskuterad fråga är ifall majoritetssystem är mer benägna till korruption än proportionella valsystem (se t ex Galeotti och Merlo 1994).

⁵² Dessutom finns det en diskussion om övergången från planinriktade ekonomier till marknadsinriktade (Se bl.a. Olowu 1993, Makumbe 1994)

rens, en ”sann tävlan” mellan olika maktcentra inte minst mellan politiska partier (Della Porta och Vanucci 1996:366).⁵³

En längre oavbruten tid vid makten väntas föra med sig en ökad risk för korruption (Lapalombara 1994:340), inte minst på grund av att genomskinligheten och ansvarstagandet kan minska om samma människor innehar maktpositionerna. Många politiska skandaler i Västeuropa under 1980- och 1990-talen har sitt ursprung i frågor som rör partifinansiering och ekonomiska bidrag till partier i utbyte mot upphandling av kontrakt. I de flesta länder har man relativt utförlig lagstiftning medan man i Sverige framför allt bygger på frivilliga överenskommelser mellan partierna. Detta kan utgöra en risk liksom att personvalsreformen kan innebära ökade risker för korruption genom att kandidaten i högre grad exponeras för bidragsgivaren. (Gidlund 1994a:193, 1995).⁵⁴

De kontextuella faktorerna ändras på många sätt. Internationaliseringen modifierar länders specifika förutsättningar, värderingar, traditioner och ökar handel och resande. Förutsättningarna för partier och politiker har förändrats. Den offentliga sektorns ekonomiska problem har påskyndat privatisering eller decentralisering av många verksamheter. Förtroendet för politiker och politik har minskat under lång tid i Västeuropa. Dessa och en rad andra förändringar kan tänkas påverka risker för korruption. Förändringar i lagstiftning och formella regler liksom i normer är också av stor betydelse.

Ansatsen används i den internationella översikten i kapitel 3, samt för granskningen av Sverige i kapitel 4. I denna ansats har dock aktörer och individuella val en mer outtalad betydelse som förklaring till korruptionens orsaker. Aktörer kan utgöras av en rad olika subjekt, exempelvis organisationer, politiska partier eller in-

⁵³ Se också Della Porta och Pizzornos (1996) diskussion om *business politicians* i Italien.

⁵⁴ För en utförligare diskussion om partifinansieringens betydelse och dess organisering se t.ex. Alexander (1994), Jones (1994), Lösche (1993), Nassmacher (1993), Shiratori (1994), Gidlund (1994b), Alexander och Shiratori (1994) och Gunlicks (1993).

divider. Tonvikt på aktören har ökat under 1980- och 1990-talen. Intresset för att införa etiska förhållningsregler och att utforma värdebaserade organisationer och utbildning kring etikfrågor för offentliga tjänstemän har ökat i takt med att antalet politiska affärer har ökat. Aktören fokuseras även i studier som trycker på valet att delta i korruption, givet de strukturella möjligheterna, vilket är centralt i individuella val ansatsen.

En ansats fokuserad på individuella val

Ett aktörsorienterat perspektiv riktar ofta blickarna på aktörernas val i ett bestämt socialt och ekonomiskt sammanhang som påverkar individen och individens möjligheter, drivkrafter och attityder till korruption under en viss tidsperiod. (Maingot 1994:57) Här fokuseras individen som aktör och dennes val som subjekt för analysen, givet tid och rum. Med det givna syftet är det viktigt att se närmare på relationen mellan individen och dennes miljö, samt dess effekt på individens handlande.

Det finns flera typer av aktörsansatser. Neo-institutionella modeller, som *agency teori* och *multiple equilibrium*-modeller, kombinerar de individuella och institutionella förklaringarna (se t.ex. Rose Ackerman 1978 and 1989, Nabli och Nugent 1989, Groenendijk 1996, Klitgaard 1988) och kan användas för att uppnå en bättre förståelse för hur korruptionen varierar mellan länder, inom länder samt i fråga om vilka faktorer som föranleder sårbarhet för korruption. Den som för närvarande framstår som den som dominerar inom detta forskningsområde är den s.k. *Principal-agent*modellen. Med principal-agentmodeller ses korruption som ett resultat av samspelet mellan aktörer i ett sammanhang. *Principal* (Huvudman) och *agent* (utförande part) antas ha olika intressen och *agent* (A) har en informationsfördel i förhållande till *principal* (P). Det är förenat med kostnader för P att övervaka A och veta att denne utför det som är tänkt, eftersom A har viss handlingsfrihet. A tänks välja att vara korrumpad då vinsterna från detta är högre än kostnaderna, vilka bl.a. utgörs av risken att bli avslöjad och straffad och de moraliska kostnaderna för beteendet. De moraliska

kostnaderna för korruption påverkas i sin tur av synen på sådant förfarande i samhället.⁵⁵ Motsvarande resonemang förs också i modeller som försöker förklara varför korruption varierar mellan länder och också mellan olika verksamheter i samma land. Frekvensberoende jämviktsmodeller betonar individens beslut som ett resultat av vad andra befattningshavare gör. Ju fler andra ämbetsmän som är korrumpierade, desto lättare är det att hitta någon att genomföra en korrumpierad transaktion med samtidigt som risken att avslöjas och att bli straffad är låg. (se Andvig och Moene 1990, Andvig 1991 refererad i Bardhan 1997: 1331, Schlicht 1985). Det innebär att korruption kan etableras vid olika jämviktsnivåer i relativt lika länder och om den ursprungliga nivån är låg rör sig ekonomin mot ett tillstånd med stabil låg jämviktsnivå. Det faktum att förväntningar om huruvida andra är korrumpierade eller ej påverkar individens beslut, innebär i förlängningen också att tidigare låga korruptionsnivåer och rykte om detta i sig blir en gynnsam faktor

⁵⁵ I Robert Klitgaards *agency* modell antas att A har handlingsutrymme (*discretion*) i utförandet av servicen; information om vad A och C (*client*) gör är snedfördelad och förenad med kostnader att erhålla för P. P bestämmer belöningar och straff för A; P erhåller information från A och C begär incitament; P strukturerar förhållandet mellan A och C; och P kan påverka A:s moraliska kostnad för korruption. (Klitgaard 1988: 69-83) Följaktligen är otillåten verksamhet vanligare när A har monopol över C, när A åtnjuter handlingsfrihet, och ansvarstagandet är begränsat. C är mest benägen att betala mutor när denne får möjligheten att erhålla monopolranta från den service som A ställer till förfogande. Ärlighet är därför av största betydelse för positioner där A åtnjuter handlingsfrihet, övervakningen är bristfällig, och insatserna höga. (ibid: 69, 76) En liknande ansats analyserar hur tillgången på resurser, graden av oberoende och privat åtkomlighet förhåller sig till varandra. (Se Johnston 1993: 193) Nico Groenendijk har utvecklat en likartad modell med tre parter som går att tillämpa inte enbart vid studier av tjänstemän i offentlig sektor utan även av folkvalda. I en representativ demokrati är kostsam övervakning samt svag koppling mellan A:s (*agent*) verksamhet och resultat, ett realistiskt antagande för relationen mellan valmanskåren (*principal*) och de folkvalda (*agents*). (Groenendijk 1996: 17-21).

för att förhindra ökning av korruption (Tirole 1996, Raj Saah 1988 och Cadot 1987 refererade i Bardhan 1996).⁵⁶

Dessa modeller bidrar med att betona att det också finns ett inslag av val för aktören, vilket är ett viktigt tillägg till de tidigare ansatserna med orientering mot system och omgivningsfaktorer. I denna studie tjänar modellerna främst syftet att klargöra detta fokus och vikten av att studera aktörerna, vilka står i centrum i kapitel 5. Samtidigt pekar ansatsen också ut ett viktigt område för fortsatt forskning om korruption. Tillsammans med de två andra ansatserna bildar den studiens teoretiska ramverk vilket i de kapitel som följer rör sig från jämförelse av länder till studier av aktörers egna resonemang.

2.4 Rapportens uppläggning

Rapporten är indelad i sex kapitel. I det följande, kapitel 3, placeras Sverige in i ett internationellt sammanhang. Kapitlet innehåller en jämförande redogörelse för korruptionen som inriktas på dess spridning mellan länderna, attityder i länderna och ländernas lagar mot korruption. Internationella organisationers arbete mot korruption och dess genomslag på lagstiftning beskrivs och analyseras.

I kapitel 4 är syftet att ge en överblick av Sverige genom att använda flera empiriska kriterier som data från domstolar, undersökningar och tidningsartiklar, men också genom en mera ingående granskning i bilaga 3 av enskilda fall.

⁵⁶ Shahid Alam betonar betydelsen av korruptionens förlorare och deras möjligheter till motåtgärder och inte enbart dess vinnare. Goda möjligheter att verka mot korruption, ger lägre korruptionsnivå. (Alam 1995: 420-427) Politiska, mänskliga och egendomsrättigheter, inkomstnivåer, inkomstskillnader och utbildning påverkar samhällets kapacitet att bedriva motåtgärder och kan förklara korruptionens variation mellan länder och tidsperioder. Korruptionstyp, antal förlorare och storleken på förlusterna är däremot specifika för olika offentliga verksamheter och påverkar samhällets förmåga till motåtgärder inom dem och kan förklara olika korruptionsnivåer mellan dessa offentliga organ inom samma land.

Kapitel 5 baseras på intervjuer genomförda med svenska politiska aktörer, politiker och högre tjänstemän i den offentliga sektorn, på nationell och lokal nivå. I kapitlet görs ett försök att tolka aktörernas föreställningar om korruptionstyper och korruptionens riskzoner, men andra näraliggande områden kommer också att behandlas.

I kapitel 6 avslutas rapporten med en diskussion om huvudresultaten.

3 Korruption - en internationell jämförelse

I detta kapitel jämförs korruptionen i olika länder med tonvikt på förhållandena i Västeuropa. Heidenheimeransatsen utgör teoretisk referensram och prövas med avseende på dess förmåga att bidra till förståelse av variationer i korruption och attityder till korruption i ett jämförande perspektiv. Därmed läggs en grund för att senare pröva modellens användbarhet på Sverige

Olika typer av data har använts. För att mäta graden av korruption används index från *Transparency International*. Dessa index bygger på bedömningar gjorda av personer inom näringslivet, riskanalytiker och dessutom allmänhetens bedömning. Attityder till mutor, vilket här utgör en indikation på attityderna till korruption, är hämtade från *The World Value Survey I* och *II*. En ytterligare variabel från denna undersökning mäter tilliten mellan människor. De olika empiriska källorna diskuteras närmare där de utnyttjas och redovisas längre fram i detta kapitel (se även bilaga 1 och 2).

Inledningsvis presenteras befintliga empiriska data över korruptionens utbredning. Detta för att skapa en bedömningsgrund för att jämföra korruptionen i de västeuropeiska länderna. Efter detta följer ett material om attityderna till mutor i fem länder valda för att omfatta en nord-sydlig dimension.

Avslutningsvis jämförs rättspraxis för mutbrott, föreskrifter för högre tjänstemän i den offentliga sektorn och hur politiska partier och kandidater finansieras.

Vidare behandlas mellanstatliga insatser i arbetet mot korruption, med betoning på de viktigaste internationella avtalen. I slut-

satserna dras också utifrån Heidenheimermodellen en framåtsyftande analys av Sverige.

3.1 Korruptionsskandalerna ökar

Länge var den förhärskande uppfattningen att korruption endast drabbade, eller utmärkte, utvecklingsländer, medelhavsländer, länder i Asien eller andra länder med likartade kulturer.⁵⁷ Detta synsätt är inte längre det dominerande. Bland forskarna råder numera stor enighet om att korruption i princip existerar i alla länder (se bl.a. Charlick 1993, Della Porta och Meny 1997). Trots att staten och demokratin är starkt förankrad i västvärlden fortsätter korruptionen att existera i olika former och variera mellan kulturer. I Italien har korruption förekommit mera systematiskt, medan den varit av marginell betydelse i norra Europa (Levi, Nelken 1996:3, Mény 1996:314). Under 1980- och 1990-talen har antalet korruptionsskandaler ökat kraftigt i Västeuropa men även i andra delar av världen. Yves Mény hävdar att:

Even if there is no yardstick by which to measure the extent of corruption with any accuracy, most observers concur in acknowledging the growth of the phenomenon in the last two decades. (Mény 1996:314)

Flera skandaler har inträffat i Västeuropa. I exempelvis Tyskland uppdagades det att industrikoncernen *Flick* betalade pengar till politiska partier – framför allt till kristdemokraterna (CDU), men även till socialdemokraterna (SPD) och till liberalerna (FDP). Åtskilliga politiker på hög nivå fälldes för mutbrott. Dessa avslöjanden bidrog till en intensiv debatt i Tyskland om politisk korruption och metoder för att stoppa den, främst med avseende på parti-finansiering. Ett annat fall som tilldrog sig uppmärksamhet var den före detta belgiska försvarsministern, tillika NATO:s dåvarande

⁵⁷ Dessa tankar baserades i regel på att i länder under utveckling som genomgick snabba förändringar var korruption något funktionellt (se t.ex. Leff 1964, Huntington 1968).

generalsekreterare, som tvingades avgå till följd av inblandningen i en affär vad gällde köp av försvarsmateriel där mutor gått till socialistpartiet. I Spanien förklarade delvis mutanklagelser mot medlemmar i den socialistiska regeringen förlusten i valet 1996 (Brademas, Heimann 1998:18).

Den omfattande korrruptionen och maffiainblandningen i italiensk politik var en av orsakerna till det italienska politiska systemets kollaps och de stora förändringar som följde på denna under första hälften av 1990-talet. Organiserad brottslighet kunde fortgå med politikernas samförstånd i utbyte mot ekonomisk ersättning eller politiskt stöd. Inom byggnadsindustrin, men även inom andra samhällssektorer, var det nödvändigt att muta politiker för att över huvud taget få några uppdrag eller erhålla kontrakt. Den förre premiärministern Giulio Andreotti, en av efterkrigstidens mest inflytelserika politiker, ställdes 1995 inför rätta, misstänkt för korrruption. Andreotti frikändes 1999 i brist på bevis.

För EU innebar de avslöjandena om korrruption inom kommissionen som nyligen blev kända, att ordföranden Jaques Santer och hela kommissionen avgick. Avslöjandena har bidragit till en än mer intensifierad debatt om korrruption. Också frågan om det inom EU i allmänhet, och kommissionen i synnerhet finns en organisationskultur som präglas av bristen på tillräcklig kontroll och nödvändiga etiska normer har också hamnat i fokus.

Dessa exempel är endast några av de talrika avslöjanden som gjorts i Europa. De två senaste decennierna har med anledning av alla avslöjanden kommit att betraktas som en period när korrruptionen ökat (Levi, Nelken 1996:3). Men medvetenheten om problemen har emellertid ökat, inte bara i forskarvärlden, utan också bland allmänheten. Korrruptionens negativa effekter för såväl förtroendet och legitimiteten som de förmodade negativa effekterna på ekonomin oroar politiker och organisationer. Följaktligen har toleransnivån för korrruptionen minskat drastiskt under 1990-talet.

Från erfarenheterna i Italien vet vi att skandaler kan bidra till att förtroendet för politikerna blir lågt, men även för det politiska systemet. Italienarna är de mest missnöjda medborgarna inom EU:s gränser när det gäller hur den nationella demokratin fungerar,

vilket framgår i tabell 3.1. Till stor del kan detta förklaras med den omfattande politiska korrupsionen i Italien. Den negativa trenden avseende tilliten till det politiska systemet avstannade i Italien, såväl som internationellt, under 1980-talet.

Tabell 3.1 Tillfredsställelsen med hur demokratin fungerar i det egna landet. Balansmått för Italien och EU-genomsnittet i procent.

| | År | | | | | | | |
|----------|---------------|-----------------|---------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1978 (5-6) | 1981 (10-11) | 1984 (3-4) | 1987 (4) | 1990 (3-4) | 1993 (3-4) | 1995 (4-5) | 1998 (4-5) |
| Italien | -79 | -57 | -56 | -23 | -39 | -75 | -59 | -40 |
| EU | 16 | 8 | 6 | 13 | 16 | -13 | -2 | -1 |
| Skillnad | -95 | -65 | -62 | -36 | -55 | -62 | -57 | -39 |

Not: Beräkningarna baseras på data från Eurobarometern, European Commission 1994, 1995, 1998. Fråga "On the whole are you very satisfied, fairly satisfied, not very satisfied or not at all satisfied with the way democracy works (in your country)". Balansmåttet är skillnaden mellan positiva och negativa svar, dvs. mellan de som svarar Very/Fairly Satisfied and Not Very/Not at All Satisfied. Skillnad är Italien – EU. Siffrorna inom parentes anger vilken månad undersökningen genomfördes.

Sedan nya skandaler om kopplingar mellan maffian och högt uppsatta politiker inträffat, vände trenden åter neråt. När man jämför italienarnas tilltro till demokratin i EU med de övriga medlemsländernas, finner man däremot att Italien hamnar i mitten⁵⁸.

⁵⁸ Medborgarna i Italien var de som var mest missnöjda med demokratin i det egna landet i EU. Inte mindre än 45 % angav 1993 att de inte alls var nöjda med hur demokratin fungerade i Italien. (European Commission 1994).

3.2 Korruptionens omfattning i olika länder

Utifrån moderniseringsinspirerade teorier kan Västeuropa förväntas kännetecknas av låga nivåer av korruption, medan fattigare delar av världen som Afrika eller delar av Asien och Latinamerika, skulle ha en utbredd korruption. Av teorier som utgår från modernitet, funktionalitet eller medborgaranda, följer att det skulle finnas större utrymme för korruption i de fattigare utvecklingsländerna och att förekomsten av korruption skulle vara låg i den rika utvecklade Västvärlden. Ett försök att beskriva denna relation redovisas i tabell 3.2.

Tabell 3.2 Korruptionens fördelning utifrån korruptionslitteraturen

| Korruption | |
|------------------------|-------------|
| Hög | Låg |
| Afrika | Västeuropa |
| Asien, Latinamerika | Nordamerika |
| Ryssland och Östeuropa | Australien |

Om vi använder oss av Heidenheimers modell i beräkningen av korruptionens utbredning i Västeuropa skulle den typen av analys som sätter civila samhället i centrum betyda att länderna i Västeuropa huvudsakligen skulle ha låga nivåer av korruption. Inom denna grupp kan man vänta sig att medelhavsländerna eller länderna i Sydeuropa har högre korruptionen än länderna i Nordeuropa.

Bedömningar av korruptionens omfattning och spridning mellan länder är svåra att fastställa empiriskt⁵⁹. Men under 1980- och 1990-talen har flera undersökningar genomförts för att försöka

⁵⁹ Måttstockar som byråkratisk effektivitet har därför vanligtvis blivit betraktade som rimliga indikatorer, eftersom byråkratisk ineffektivitet har ansetts gynnsamt för korruption.

mäta korruptionsnivån i olika länder. I det följande hänvisas till *Transparency International* (TI) för data om korruptionens omfattning. Deras undersökningar skattar graden av inblandning i korruption hos ämbetsmän och politiker, vilket överensstämmer med denna studies empiriska ambitioner. Korruption definieras av TI som:

...the misuse of public power for private benefits, e.g. the bribing of public officials, taking kick-backs in public procurement or embezzling public funds. (Transparency International 1996b)

Detta index grundar sig på subjektiva uppskattningar gjorda av näringslivsföreträdare, riskanalytiker, undersökande journalister och allmänheten, vilkas bedömningar kanske inte är helt rättvisande⁶⁰. Ett annat problem är att källorna och de undersökningar som ligger till grund för detta årliga index varierar över tiden. Detta kan innebära att dessa data har felkällor eller ger en skev bild. Dessutom kan stora skandaler förändra synen på ett land ganska omgående.⁶¹ Trots dessa reservationer är ändå dessa data de mest tillförlitliga som finns att tillgå på ländernivå.

Varje index är sammanställt av flera olika undersökningar, för att eliminera eventuella brister i någon enskild undersökning. Indexet för 1998 har producerats utifrån sju olika undersökningskällor. I det index som presenteras från 1988–92 har fyra källor använts. Material till 1980–85 års index är hämtade från två olika in-

⁶⁰ Det finns framförallt två argument till att inte, också i denna del om korruptionens utbredning i olika länder, huvudsakligen använda data från media eller rättsväsendet. För det första kräver det ett stort sammanställningsarbete och för det andra anger dessa uppgifter i stor utsträckning hur effektivt media arbetar för att upptäcka och rapportera om korruption, och hur oberoende och välfungerande rättssystemet är. Den här typen av uppgifter kan därför vara missvisande då korruptionsnivå i länder jämförs, där ett land med effektiv media och ändamålsenlig rättsapparat kan få dåligt utfall.

⁶¹ Från 1998 och framåt är indexet en sammanvägning från de tre senaste åren för att undvika snabba kast som ett resultat av politiska skandaler på hög nivå. (Transparency International 1998a)

stitut.⁶² En av de sistnämnda kommer från *Business International*(BI)⁶³, och omfattar 68 länder.

I BI:s undersökning från 1980–83 (se bilaga 1) placerade sig de fattigare länderna, inte minst afrikanska och asiatiska länder, långt ned på korruptionsrankingen, dvs. korruption förekom i stor utsträckning, medan rikare länder hamnade högt upp, dvs. korruption förekom i ringa utsträckning. Det finns emellertid undantag. Italien som placerade sig som nummer 31 av 68 länder

⁶² Länderna i en ny undersökning normaliseras till samma medelvärde och standardavvikelse som de hade i den föregående. T.ex. har var och en av de 10 källor som användes i 1996 ranking samma vikt. Med samma vikt har genomsnittet beräknats från de normaliserade data. Eftersom användandet av genomsnittet förändrar medelvärdet och variansen hos data, normaliseras det slutliga resultatet igen till medelvärdet och variansen i 1995 års undersökning. I vissa fall är det stora skillnader i varians mellan olika undersökningar och olika tidsperioder, vilket tyder på att korruptionssiffran endast i begränsad utsträckning är en uppskattning av korruptionsgraden. En hög varians kan tyda på skillnader i uppfattning om vad som bör betraktas som korrumpert. Det kan också bero på svårigheten att objektivt uppskatta nivå. Vissa institutioner i ett samhälle kan vara korrumpierade medan andra är relativt rena. Följaktligen kan också en hög varians tyda på att bilden inte är entydig av hur situationen i ett land ser ut. De flesta undersökningarna är dock högt korrelerade i förhållande till varandra. (Transparency International 1996a).

⁶³ Business International (BI) är ett privat företag som sedermera införlivades i the Economist Intelligence Unit. För perioden 1980–83 publicerades index för 68 länder – ett genomsnitt av mätningar under tre år. De sammanställdes av företagets utsända i länderna genom att de fyllde i standardiserade frågeformulär. De är följaktligen en återspeglning av de utsändas uppfattningar och kan ses som investerarens bedömning av situationen. (Mauro 1995).

och Zimbabwe som rankades som nummer 18.⁶⁴ Detta samband mellan ekonomisk utveckling och korruption, där rika länder generellt har mindre korruption än fattiga, har framförts av flera forskare. Dessutom visar det sig att det finns ett negativt samband mellan politisk stabilitet och korruption (Mauro 1995).

I de senaste årens TI-ranking visar sig de västeuropeiska länderna fortfarande vara bland de länder som hade minst korruption, även om det finns undantag som Italien.⁶⁵ Längst ner på listan (se bilaga 1) återfinns afrikanska och asiatiska länder, t.ex. Nigeria och Pakistan. I 1998 års index återfinns Sverige på tredje plats bland länderna i Västeuropa, likasom även bland de totalt 85 länder som ingick i studien. Italien var Västeuropas mest korrumperade land och rankades som nummer 39 bland länderna i undersökningen. Länderna i östra och södra Europa rankas generellt lägre än i norra. Dessa resultat är i stort sett förväntade utifrån teorier om korruptionens fördelning mellan länder. I tabell 3.3 summerar korruptionens utbredning och dess ställning i Västeuropa under 1980- och 1990-talen. Många andra samband utöver det mellan BNP och korruption kan identifieras, t.ex. mellan ekonomisk liberalism, år av demokratiskt statsskick samt civila och politiska rättigheter (Sandholtz och Koetzle 1998).

⁶⁴ I en studie av Mauro används data från BI som skattar korruption i olika länder. Tre index presenteras. Det första visar i vilken omfattning affärs-verksamhet innefattar korruption eller tvivelaktiga betalningar. Det andra skattar det legala systemet, d.v.s. dess integritet i relation med företag inte minst internationella företag. Det tredje indexet visar förvaltningens funktionssätt, här med fokus på graden av onödig byråkrati som hinder för företag som söker tillstånd och godkännande. Skalan är från 0 till 10 där 10 indikerar att transaktioner är fria från korruption och 0 att de är genom-syrade av korruption. Indexen är signifikant positivt korrelerade. Medel-värdet i det sammanvägda indexet, bestående av alla tre indexen, är 6,9 och standardavvikelsen 2,16. I detta sammanvägda index, rankas Sverige som det nionde bästa landet. Italien däremot rankas däremot först som 39 land av totalt 68. (Mauro 1995).

⁶⁵ Andra undersökningar visar på liknande resultat, se t.ex. Huberts (1996).

Tabell 3.3 Korruption och BNP/capita

| | | Korruption | |
|------------|-----|-----------------------------------|---|
| | | Hög | Låg |
| BNP/capita | Hög | Italien (80–83, 98) | Stora delar av Västeuropa inkl. Sverige (80–83, 98) |
| | Låg | Stora delar av Afrika (80–83, 98) | Zimbabwe (80–83) Botswana (98) |

Not: Inom parentes anges de år som inplaceringen bygger på.

Internationellt har de skandinaviska länderna länge ansetts vara bland de minst korrumpade i världen. Mellan 1980 och 1985 var Sverige rankat som det fjortonde minst korrumpade landet av totalt 54 länder i TI:s korruptionsranking (se bilaga 1). Om enbart länderna i Västeuropa studeras (tabell 3.4), återfanns Sverige tillsammans med Danmark på nionde plats (8,01). I 1998 års mätning var Danmark det minst korrumpade landet följt av Finland och Sverige. Bland de mest korrumpade länderna återfanns Grekland och Italien.

Tabell 3.4 **Korruptionsindex (skala 0–10, 10 innebär fritt från korruption) och andelen (%) människor som uttrycker tillit till andra människor.**

| Land | Korruptionsindex 1980-1998 och tillit till människor 1990 | | | | | | |
|----------------|---|------|------|------|-----------|-----------|----------------------------|
| | 1998 | 1997 | 1996 | 1995 | 1988-1992 | 1980-1985 | Tillit till människor 1990 |
| Danmark | 10,0 | 9,94 | 9,33 | 9,32 | 8,88 | 8,01 | 57,70 |
| Finland | 9,6 | 9,48 | 9,05 | 9,12 | 8,88 | 8,14 | 62,70 |
| Sverige | 9,5 | 9,35 | 9,08 | 8,87 | 8,71 | 8,01 | 66,10 |
| Island | 9,3 | - | - | - | - | - | - |
| Nederländerna | 9,0 | 9,03 | 8,71 | 8,69 | 9,03 | 8,41 | 53,50 |
| Norge | 9,0 | 8,92 | 8,87 | 8,61 | 8,69 | 8,41 | 65,10 |
| Schweiz | 8,9 | 8,61 | 8,76 | 8,76 | 9,00 | 8,41 | 42,60 |
| Luxemburg | 8,7 | 8,61 | - | - | - | - | - |
| Storbritannien | 8,7 | 8,22 | 8,44 | 8,57 | 8,26 | 8,01 | 43,70 |
| Irland | 8,2 | 8,28 | 8,45 | 8,57 | 7,68 | 8,28 | 47,40 |
| Tyskland | 7,9 | 8,23 | 8,27 | 8,14 | 8,13 | 8,14 | 35,30 |
| Österrike | 7,5 | 7,61 | 7,59 | 7,13 | 7,14 | 7,35 | 31,80 |
| Frankrike | 6,7 | 6,66 | 6,96 | 7,00 | 7,45 | 8,41 | 22,80 |
| Portugal | 6,5 | 6,97 | 6,53 | 5,56 | 5,50 | 4,46 | 21,70 |
| Spanien | 6,1 | 5,90 | 4,31 | 4,35 | 5,06 | 6,82 | 34,20 |
| Belgien | 5,4 | 5,25 | 6,84 | 6,85 | 7,40 | 8,28 | 33,50 |
| Grekland | 4,9 | 5,35 | 5,01 | 4,04 | 5,05 | 4,20 | - |
| Italien | 4,6 | 5,03 | 3,42 | 2,99 | 4,30 | 4,86 | 35,30 |

Not: Transparency International 1995a, 1995b, 1996c, 1997a and 1998b. Beräkningarna av tillit bygger på data från World Values Study Group 1994, frågan redovisas i bilaga 2. Ingen uppgift markeras -.

En nord-sydlig dimension framträder. De senaste årens siffror visar att de södra delarna av Västeuropa har mest korruption, medan länderna i norr har minst. Utifrån Heidenheimers modell är detta det väntade resultatet. En möjlighet att skatta graden av med-

borgaranda är att mäta människors tillit till varandra.⁶⁶ I de nordiska länderna är tilliten till medmänniskor hög, medan tilliten är lägst i södra Europa. Om man studerar sambandet mellan tillit och korruptionsnivå 1988–1992 enbart för länderna i Västeuropa, erhålls en stark korrelation på 0,6622 (signifikans 0,007). Även om resultaten enbart är baserade på 15 länder visar det på en tydlig indikation på relationen mellan medborgaranda och korruption.⁶⁷ Detta kan också ses som ett stöd för Heidenheimers modell och dess förutsägelser om sambandet mellan medborgaranda och korruptionens utbredning.

Om man i stället jämför uppgifterna för 1998 med 1980–85 förändras bilden. De mellaneuropeiska länderna Schweiz och Nederländerna samt Belgien och Frankrike var minst utsatta för korruption. Från detta kan man dra slutsatsen att prognoser om korruptionens utbredning utifrån teoretiska modeller stämmer bättre med situationen under 1990-talet än under början av 1980-talet. Man måste dock komma ihåg att dessa uppgifter endast är skattningar, och framför allt så baserar sig de tidigare indexen från 1980-talet på färre källor än de för 1990-talet.

3.3 Attityder till mutor

Förutom korruptionens rumsliga dimension, finns det en annan dynamik som är viktig att fånga, nämligen hur attityderna till korruption förändras över tiden. Attityder till korruption kan ha betydelse för att förklara variationerna i korruption. Här mäts detta med attityder till mutor. Följande frågor är av speciellt intresse: Skiljer sig attityderna till mutor i de olika länderna i Västeuropa? Hänger

⁶⁶ Andra exempel på hur graden av medborgaranda och socialt kapital kan skattas återfinns i Putnam (1993), Newton (1997) och Rice och Feldman (1997).

⁶⁷ Gör man samma sak för alla länder (32) som har värde på både tillit och korruptionsnivå är korrelationen 0,6099 (signifikansen är 0,000). I denna korrelation är data på tillit från Inglehart (1997).

en hög korruptionsfrekvens samman med hög tolerans för fenomenet? Eller är det tvärtom så att människor i länder med hög korruption i än högre grad anser mutor vara felaktigt?

Vi kan anta att olika former av korruption uppfattas på olika sätt, beroende på vilken typ av samhällssystem de uppträder i. I system med ett utvecklat civilt samhälle kan de flesta former av korruption förväntas bli betraktade som oacceptabla, medan det i ett mer klientbaserat samhälle det omvända förhållandet råder (Heidenheimer 1989:161). Enligt Heidenheimers modell kan mutor till tjänstemän i den offentliga sektorn betraktas som ett normalt inslag (*standard operating procedure*) i det familjebaserade systemet och vanligt förekommande i patron-klientsamhället, där mutor i det första fallet betraktas som vit korruption medan de i det senare betraktas som grå korruption. I det moderna klientsamhället (*modern boss patronage*) är det antingen normalt eller vanligt, men betraktas där som svart korruption. I ett system med utvecklat civilt samhälle förväntas mutor vara ovanliga och betraktas som svart korruption.

I det följande redovisas data från fem västeuropeiska länder, som visar i vilken utsträckning mutor accepteras. De data som används visar hur stor andel av allmänheten som anser att mutor aldrig är godtagbart, variansen och medelvärdet. Utifrån resonemanget i det föregående kan högre acceptans för mutor förväntas i Spanien och Italien jämfört med i Sverige. Sverige och Italien kan

ses som varandras motsatser beträffande korruption, både teoretiskt och empiriskt.⁶⁸

Av tabell 3.5 framgår att det i början på 1980-talet förekom skillnader mellan invånarna i olika länder om huruvida mutor kunde anses vara godtagbara.

⁶⁸ Länderna har valts för att täcka in den nord-sydliga dimensionen, olika nivåer av korruption och både stora och små länder. Data är från *World Value Survey I* och *II*. Dessa undersökningar är utformade för att möjliggöra jämförelser av värderingar och normer samt övervaka förändringar i värderingar och attityder bland befolkningen i olika länder. I undersökningen som genomfördes mellan 1990 och 1993 ingick 43 länder. Undersökningen från 1981-84 omfattade 24 länder. Felmarginalen tenderade generellt att vara lägre i höginkomstländerna än i de fattiga länderna som ingick i undersökningen. I länderna i väst intervjuades ett representativt urval av ländernas befolkningar. 1981 genomfördes undersökningar i tio västeuropeiska länder, vilket följdes upp i ytterligare 14 länder. I den andra undersökningen genomfördes de flesta under 1990. De intervjuade var 18 år eller äldre. Undersökningarna genomfördes av professionella organisationer. Såväl nationellt som stratifierade urval användes. I Storbritannien, Nordirland, Italien och Irland valdes de intervjuade ut från väljarregister. I Norge, Sverige och Danmark intervjuades ett stratifierat slumpmässigt urval med en genomsnittlig svarsfrekvens på 71 %. I de flesta andra länder genomfördes urvalet med kvoterat urval utifrån kön, ålder, yrke och region. (World Values Study Group 1994).

Tabell 3.5 Andel i procent som accepterar tagande av muta 1981.

| Accepterar... | Sverige | Neder- länderna | Tyskland (Väst) | Italien | Spanien | Genom- snitt |
|-------------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------|--------------|-----------------|
| Aldrig 1 | 74.4 | 65,7 | 60,8 | 67.0 | 76,8 | 69.7 |
| 2 | 9.9 | 9,7 | 14,7 | 9.3 | 10,6 | 10.9 |
| 3 | 6.7 | 7,9 | 11,3 | 6.7 | 3,8 | 6.8 |
| 4 | 3.4 | 4,7 | 4,1 | 4.4 | 2,5 | 3.7 |
| 5 | 3.1 | 5,4 | 4,7 | 5.7 | 3,1 | 4.3 |
| 6 | 1.4 | 2,6 | 1,8 | 3.1 | 1,4 | 2.0 |
| 7 | 0.5 | 2,3 | 0,9 | 1.0 | 0,7 | 1.1 |
| 8 | 0.4 | 0,9 | 0,8 | 1.4 | 0,5 | 0.8 |
| 9 | 0.0 | 0,2 | 0,3 | 0.9 | 0,2 | 0.3 |
| Alltid 10 | 0.1 | 0,6 | 0,7 | 0.5 | 0,4 | 0.5 |
| N | 938 | 1175 | 1303 | 1305 | 2206 | 6927 |
| Medelvärde | 1,600 | 2,010 | 1,966 | 2,016 | 1,582 | 1,811 |
| Varsians | 1.645 | 3,184 | 2,687 | 3,421 | 1,955 | 2.576 |

Not: Beräkningarna bygger på data från World Values Study Group 1994. Fråga: Whether you think it can always be justified, never be justified, or something in between, someone accepting a bribe in the course of their duties. Skala från 1–10 där 1 innebär att man aldrig kan acceptera mutor. Frågan redovisas i bilaga 2, variabel 306. Genomsnittet visar genomsnittet för de fem länderna.

Det samband som visas är delvis väntat: Italien, som kännetecknas av högre korruption än Sverige, förefaller ha ett annat mönster i fråga om toleransen för mutor. Detta kan i viss mån ses som en avspeglning av det faktum att människor anser korruption vara något nödvändigt och en naturlig del av det politiska livet. Många har säkert erfarit, eller känner någon som har dragit nytta av mutor, till exempel i samband med trög byråkrati. Eftersom uppgifterna avser det tidiga 1980-talet, dvs. före de stora avslöjandena och skandalerna i Italien, i Sverige ansågs korruptionen vara i det närmaste obefintlig, och ansågs föga överraskande vara oacceptabel med få undantag. I Spanien däremot var mutor minst accepterade. Det är något överraskande att attityderna i Tyskland och Nederländerna lågr så nära dem i Italien. Variansen kan ses som en indikation på hur eniga de svarande var. Variansen var lägst i Sverige och högst i Italien.

Uppgifter från 1990 (tabell 3.6) visar på en intressant förändring. I samtliga länder, Sverige undantaget, tar man i ökad utsträckning avstånd från mutor. En förhållandevis stor förändring har ägt rum i Italien, medan mönstret för Sverige var detsamma 1991 som tio år tidigare, dock med en marginell tillbakagång mot mer förlåtande attityder. I Tyskland har attityderna blivit något hårdare.

Om man jämför medelvärden blir rangordningen Spanien, Sverige, Italien, Nederländerna och Tyskland. En jämförelse av variansen visar att den är lägre i samtliga fall utom i Sverige, vilket indikerar en mindre spridning i svaren, dvs. ökad samstämmighet. Förändringen för Italien är påtaglig.

Tabell 3.6 Andel i procent som accepterar tagande av muta 1990

| Accepterar... | Sverige | Nederländerna | Tyskland (Väst) | Italien | Spanien | Genomsnitt |
|---------------|---------|---------------|-----------------|---------|---------|------------|
| Aldrig 1 | 73,8 | 68,3 | 62,1 | 75,9 | 78,9 | 73,3 |
| 2 | 9,5 | 12,5 | 14,6 | 8,0 | 9,1 | 10,4 |
| 3 | 8,4 | 8,2 | 10,5 | 6,0 | 5,2 | 7,0 |
| 4 | 2,6 | 3,4 | 3,9 | 3,2 | 2,5 | 3,0 |
| 5 | 3,3 | 3,0 | 4,9 | 2,5 | 2,8 | 3,2 |
| 6 | 0,9 | 2,3 | 1,5 | 1,5 | 0,7 | 1,2 |
| 7 | 0,7 | 1,3 | 1,1 | 1,4 | 0,4 | 0,9 |
| 8 | 0,3 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,1 | 0,5 |
| 9 | 0,7 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Alltid 10 | 0,0 | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| N | 1040 | 1002 | 2049 | 2014 | 4048 | 10153 |
| Medelvärde | 1,629 | 1,785 | 1,920 | 1,666 | 1,478 | 1,650 |
| Varians | 1,824 | 2,297 | 2,498 | 2,287 | 1,376 | 1,948 |

Not: Beräkningarna bygger på data från World Values Study Group 1994. Fråga: Whether you think it can always be justified, never be justified, or something in between, someone accepting a bribe in the course of their duties. Skala från 1–10 där 1 innebär att man aldrig kan acceptera mutor. Frågan redovisas i bilaga 2, variabel 306. Genomsnittet visar genomsnittet för de fem länderna.

Resultaten från 1981 visar på skilda normer mellan de fem länderna. Variansen var lägst i det svenska materialet och högst i det

italienska. I mätningen från 1990 förelåg fortfarande attitydskillnader mellan länderna, men några förändringar hade ägt rum. Variansen hade i denna mätning minskat, vilket tyder på mindre spridning i materialet. Störst var skillnaden för Italien där variansen minskade märkbart, som en följd av ökad samstämmighet i ställningstagandet mot mutor. Vid en summering av resultaten får man följande intressanta resultat:

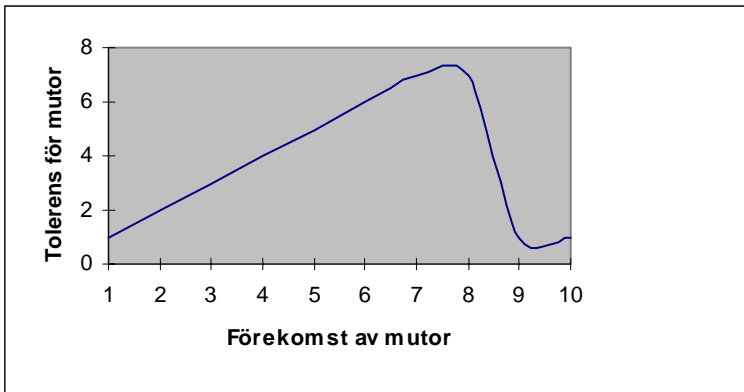
1. Attityderna mot mutor har skärpts i samtliga länder utom Sverige, där ställningstagandet emot mutor var starkt redan 1981.
2. Delvis tvärt emot vad som förväntades är avståndstagandet från mutor störst i Spanien och mer förlåtande i Tyskland och Nederländerna.
3. Mellan 1981 och 1990 stärktes attityderna mot mutor i Italien mycket.

Dessa data bekräftar inte antagandet att attityden mot mutor och bestickning skulle vara undfallande i sydeuropeiska länder, som i större utsträckning drabbats av korruption. Inget tydligt samband mellan graden av korruption och attityder mot mutor har kunnat fastställas i dessa länder. Det kan bero på att de båda inte är direkt relaterade till varandra. Människor i länder som är mer utsatta för korruption kan i samma utsträckning finna mutor oacceptabla som människor i länder där korruption är ovanligare. En annan möjlig förklaring är att graden av exponering av skandaler och korruption i media betyder mycket. Vi känner till att både Spanien och Italien har drabbats av ett stort antal skandaler under 1990-talet (Heywood 1997b, Della Porta 1997).

Den stora förändringen i Italien illustrerar väl för diskussionen om huruvida högre tolerans för mutor kan väntas i ett land där korruptionen förekommer i stor utsträckning. En möjlig förklaring till att så inte verkar vara fallet i Italien är att situationen skulle ha förbättrats med färre fall av korruption. Detta kan emellertid inte gälla i Italien. Där blev i stället korruptionen ett viktigt ämne när en rad politiska skandaler uppdagades. I början av 1990-talet avslöjades

ett antal stora skandaler i Italien. De pekade på det faktum att hela det politiska systemet var genomsyrat av korruption och då inte bara de lägre nivåerna. Många tecken på inblandning på högsta nivå bekräftade detta.⁶⁹ Korruptionsskandalerna var inte bara enstaka händelser; de bildade ett mönster. Allt detta visade att det inte bara rörde sig om ringa korruption, utan även om många fall av rutinmässig korruption.

Figur 3.1 **Relationen mellan förekomst av mutor och acceptans för mutor.**



Som framgår av figur 3.1 är en möjlig tolkning att acceptansen för mutor är högre i ett samhälle där mutor är relativt vanliga, men där detta förhållande vänder då en kritisk punkt nås. Det är tänkbart att det fanns ett missnöje redan tidigare hos allmänheten i Italien innan de stora korruptionsskandalerna uppdagades i början av 1990-talet. Men till slut ansågs gränsen vara nådd; det måste få ett slut. Troligtvis kände medborgaren i gemen att han/hon var förlorare i ett system där vinsterna inte kunde jämföras med förlusterna.

⁶⁹ T.ex. fallet med den förre primärministern Giulio Andreotti, som ställdes inför rätta 1995, anklagad för samröre med maffian (se Ahlin 1995, DN 1995-12-16, Vanucci 1997). Han frikändes sedan 1999.

3.4 Lagar och regler om mutor – en internationell jämförelse⁷⁰

De lagar som reglerar mutor är trots vissa variationer relativt likartade i olika länder. I Europa behandlas mutor till tjänstemän och politiker på ett ganska likartat sätt. Detta gäller även OECD-länderna.⁷¹ Det är straffbart att besticka tjänstemän i den offentliga sektorn och olagligt för dessa tjänstemän att ta emot mutor.

En muta utgörs inte nödvändigtvis av finansiella förmåner, utan kan även bestå av sociala eller andra tjänster. I några länder är mutor olagliga även inom den privata sektorn. Detta gäller Finland, Frankrike, Japan, Liechtenstein, Norge, Nya Zeeland, Portugal, Sydkorea och till viss del Storbritannien och USA. I samtliga OECD-länder, inklusive Sverige, betraktar lagen en mutöverenskommelsen som ogiltig. (Cars 1996:110)

3.4.1 Mutor till tjänstemän i andra länder

Om man granskar regelverket kring mutor till tjänstemän i andra länder förekommer däremot större skillnader mellan länderna. Reglerna skiljer sig mellan olika länder både beträffande om mutor till utländska tjänstemän betraktas som olagligt eller om skatteavdrag för mutkostnader vid internationella transaktioner tillåts. Generellt sett har det varit olagligt att besticka tjänstemän i det egna landet, men att göra detsamma i andra länder endast varit straffbart i USA, Storbritannien och Belgien. Vad gäller Storbritannien och USA är det heller inte nödvändigt att handlingen är olaglig i det främmande land där mutan förekommit för att vara straffbar. (Cars 1996:110) USA var föregångare på det här området. Redan 1977

¹⁴ En stor del av diskussionen i detta avsnitt upprätthåller sig kring mutor. Detta innebär inte att mutor ses som den enda intressanta aspekten, i stället är de en viktig indikator där data finns att tillgå.

⁷¹ Informationen bygger på svar på undersökningar från medlemsländerna i Europarådet 1995 och OECD 1989 (Cars 1996).

antogs *Foreign Corrupt Practises Act* som uttryckligen gör det förbjudet att muta tjänstemän i andra länder (OECD 1997a).

I mars 1997 var skatteavdrag för mutor olagliga i 15 OECD-länder och tillåtna i 12 länder (tabell 3.7). I USA, Norge och Storbritannien var mutor i utlandet inte avdragsgilla på grund av dess lagstridighet i det egna landet. I Kanada var skatteavdrag för mutor förbjudet med hänvisning till lagöverträdelse i det andra landet.

I de flesta länder, exempelvis Finland, Grekland, Italien och Spanien, var det inte tillåtet att göra skatteavdrag för mutor, eftersom de generellt sett inte betraktades som avdragsgilla kostnader.

Sverige och Danmark utgjorde en mellankategori där skatteavdrag tilläts om mutor var praxis i det andra landet, men där det var upp till skattebetalaren att fastställa detta. Även i länder som i princip tillåter avdrag kan det i praktiken vara svårt att skaffa nödvändiga affärsdokument för att möjliggöra skatteavdraget. I Väst-europa tillät dubbelt så många länder skatteavdrag, som de som inte gjorde det.

Tabell 3.7 Möjligheterna till skatteavdrag för mutor till utländska offentliga ämbetsinnehavare i OECD-länder och Väst-europa

| Skatteavdrag | OECD | Väst-europa |
|---|--|--|
| Ja (1) | Australien, Belgien, Frankrike, Tyskland, Island, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Nya Zeeland, Portugal, Schweiz och Österrike | Belgien, Frankrike, Tyskland, Island, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Schweiz, Österrike |
| Ja (2). Krav på praxis i mottagarlandet, bevisbörda hos skattebetalaren | Sverige och Danmark | Sverige och Danmark |
| Nej (3) | Kanada, Tjeckien, Finland, Grekland, Ungern, Italien, Japan, Korea, Mexiko, Norge, Polen, Spanien, Turkiet, Storbritannien, USA | Finland, Grekland, Italien, Norge, Spanien, Storbritannien |

Not: Kategoriseringen är framräknad utifrån data från OECD 1997a.

En intressant jämförelse kan göras om man ställer data om regler kring internationella transaktioner mot data om korruptionens betydelse vid handelsutbyte (tabell 3.8). Indexet beskriver hur korruptionen påverkar vid utrikeshandeln mäter de ledande exportländernas benägenhet att betala mutor internationellt.⁷² Det framgår att Australien, Sverige och Malaysia har lägst benägenhet att betala mutor till det importerande landet. Rangordningen visar att bland länder med stor benägenhet att betala mutor internationellt, tilläts skatteavdrag för detta i tre av fyra länder. När vi granskar sambandet mellan lagstiftning om mutor till utländska tjänstemän (skatteavdrag 1–3) och benägenheten att betala mutor internationellt, så visar det sig vara svagt (korrelationen är $-0,1337$). Lagstiftningen på området verkar således inte ha varit avgörande för hur flitigt mutor har använts.

⁷² Ingående länder är de 18 största exportörerna utom Taiwan och Saudi Arabien. Importländerna är de viktigaste importerande länderna. Graden av korruption i de 87 importerande länderna mättes genom TI:s korruptionsindex för 1996. Det som mäts är exportländernas benägenhet att erbjuda mutor utifrån befintliga handelsrelationer. (Transparency International 1997b) I en senare publikation av en fullständig artikel ingår även Taiwan. (Graf Lambsdorf 1998)

Tabell 3.8 **Korruptionens effekt på internationell handel 1996**
jämfört med regler för skatteavdrag

| Land | Korruptionens handelseffekt | Skatteavdrag |
|-------------------|--------------------------------|--------------|
| Belgien/Luxemburg | -8,0 | 1 |
| Frankrike | -7,2 | 1 |
| Italien | -6,8 | 3 |
| Nederländerna | -6,0 | 1 |
| Korea | -5,70 | 3 |
| Storbritannien | -5,3 | 3 |
| Spanien | -4,8 | 3 |
| Kina/ Hong Kong | -4,5 | - |
| Tyskland | -2,6 | 1 |
| Singapore | -2,5 | - |
| Kanada | -1,9 | 3 |
| Japan | -1,7 | 3 |
| Schweiz | 0,60 | 1 |
| USA | 0,70 | 3 |
| Österrike | 1,20 | 1 |
| Australien | 4,80 | 1 |
| Sverige | 6,50 | 2 |
| Malaysia | 6,70 | - |

Not: Transparency International 1997b, Skatteavdragsindex se Tabell 3.7. Ingen uppgift markeras med ett -tecken .

Däremot verkar det finnas ett samband mellan den nationella korruptionen 1996 och lagstiftningsindex, vilket visar att länder med hårda regler mot mutor internationellt i regel är länder med ganska omfattande korruption på hemmaplan (korrelationen är $-0,4903$).

3.4.2 Regler för högre tjänstemän i den offentliga sektorn

I en studie om regler för statstjänstemän i 21 OECD-länder (OECD-PUMA 1997b) jämfördes flera intressanta områden såsom: begränsningar för politiska aktiviteter; skyldighet att deklarerera personliga tillgångar och förbud mot mottagandet av gåvor; begränsningar för anställning efter tjänstgöring i offentlig förvaltning, samt vilket stöd som finns för en tjänsteman som uppmanats till att göra något olagligt.⁷³

Beträffande legala begränsningar för politiska aktiviteter tillåts högre tjänstemän inom den offentliga sektorn att delta i den allmänna politiska debatten utom i Irland och Turkiet. Vanligtvis finns dock formella eller informella regler som utgör riktlinjer för hur den politiska neutraliteten skall kunna bibehållas och för att inte diskutera ärenden som tjänstemannen handlägger i sin tjänst. Alla länder tillåter medlemskap i politiska partier, utom Irland och Turkiet. I mindre än en tredjedel av länderna är tjänstemännen förbjudna att kandidera i valen, och i många länder tvingas en tjänsteman som kandiderar i ett val att säga upp sig före valet.⁷⁴ I nio av länderna, däribland Sverige, tillåts tjänstemännen att sitta med i det nationella parlamentet under förutsättning att de samtidigt tar tjänstledigt.

I tio länder förekommer formella krav på högre tjänstemän att redovisa personliga tillgångar som aktieposter, annan egendom, personliga eller affärsmässiga relationer samt styrelseuppdrag i bolag. Redovisningen sker vanligen skriftligt och är konfidentiell.

⁷³ De 21 länder som ingick i studien var Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Island, Irland, Japan, Kanada, Mexiko, Nederländerna, Nya Zeeland, Norge Portugal, Sverige, Schweiz, Turkiet, Tyskland, Storbritannien, USA och Österrike.

⁷⁴ Så är fallet i Australien, Irland, Japan, Mexiko, Turkiet, Storbritannien och USA.

Det enda land som offentliggör uppgifterna fullständigt är USA. I samtliga länder förekommer restriktioner när det gäller att ta emot gåvor.

I Sverige måste annan anställning uppges och regeringen bestämmer vilka myndigheter som kan kräva skriftlig deklaration (konfidentiell) om aktieinnehav eller andra värdepapper. Att motta gåvor eller andra förmåner är inte tillåtet.

Det finns variationer när det gäller vilka begränsningar som förekommer när det gäller tjänstemännens möjligheter att få ny anställning sedan de lämnat sina uppdrag. I mindre än hälften av länderna finns formella restriktioner.⁷⁵ I USA finns de mest långtgående bestämmelserna, medan övriga länder saknar detaljerade regler, även om de flesta länderna har generella konventioner.

Statstjänstemän i samtliga länder som ingår i studien är befriade från att lyda lagstridiga ålägganden. Samma princip gäller i vissa länder, om de åläggs eller ombeds att göra något som strider mot allmänintresset. Det finns dock skillnader mellan de riktlinjer som skall hjälpa tjänstemännen i situationer av den här typen. I några länder saknas sådana riktlinjer helt, i andra kan tjänstemännen begära en skriftlig bekräftelse av ett åläggande och formellt informera sin överordnade att den föreslagna åtgärden är olaglig eller olämplig.

I några länder finns detaljerade riktlinjer för vilka åtgärder tjänstemännen kan vidta (Australien, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA). I flertalet saknas särskilda stadgar för tjänstemän som vill verka mot vanstyre eller korruption, ej heller skydd för tjänstemän som gör detta. Uttrycklig vägledning eller skydd för den som slår larm om felaktigheter finns följaktligen enligt denna undersökning endast i några länder.⁷⁶ I Sverige utgör meddelar-

⁷⁵ Det gäller Kanada, Frankrike, Tyskland, Japan, Mexiko, Nederländerna, Nya Zeeland, Turkiet och USA.

⁷⁶ Dessa länder var Australien, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA. De Maria och Jan (1996) avhandlar i en artikel anställdas möjlighet att slå larm om korruption, statens kapacitet att reagera på avslöjanden och anmälningar, samt offentliga ämbetsinnehavares centrala roll i att avslöja vankötsel och korruption.

friheten ett viktigt liknande inslag genom att skydda den tjänste-man som rapporterar missförhållanden till media från efterforskningar.

3.4.3 Finansiering av politiska partier och kandidater

Relationen mellan pengar och politik har ofta varit central i många skandaler som uppdagats, inte minst i Europa och Nordamerika. Detta väcker frågor som i vilken utsträckning stora bidragsgivare kan nå inflytande över beslut som fattas och om lagstiftning är nödvändigt för att undvika korrupcion i partierna. Den vanligaste strategin har varit att reglera detta med lagstiftning. I flertalet länder som använder denna strategi är detta en följd av tidigare oegentligheter och korrumperade finansieringssystem, där privat finansiering svarar för huvuddelen. Men även system med statligt partistöd har medfört problem, då kontrollfunktionen inte varit fullgod (Gidlund 1994: 192-193). En annan strategi i stället för lagreglering är konsensusstrategin. Den grundar sig på minimal lagstiftning och kontroll, i vissa fall kompletterat med frivilliga överenskommelser mellan partierna. Denna strategi har varit den dominerande i Skandinavien, där partierna hyst en djup misstro mot offentlig redovisning av sina omkostnader.⁷⁷ (Gidlund 1994:193)

Det har alltid funnits en skillnad mellan Nordamerika och Europa i detta avseende. I Europa har inte kraven på rapportering och öppenhet varit lika stora som i USA. Skillnaderna kan till stor del härledas till skillnaderna mellan valsystemen och huruvida dessa är parti- eller kandidatorienterade. Variationerna är stora mellan länderna och Sverige och USA kan betraktas som varsin motpol med avseende på regelverk och kontroll och de flesta länderna hamnar någonstans däremellan (Gidlund 1994: 194–195).

⁷⁷ Danmark bröt med denna strategi 1990 då man införde regler för bidrag från privata givare till politiska partier liksom redovisning årligen av partiernas ekonomi.

3.4.4 Internationella organisationers arbete

Flera av de större politiska och ekonomiska internationella organisationerna arbetar med att bekämpa korruption. FN:s generalförsamling beslutade om åtgärder mot korruptionen 1996. I en resolution mot korruption och mutor i internationell handel konstaterar FN att det ska undersökas ifall organisationen borde skapa ett rättsligt bindande dokument.⁷⁸ Medlemsländerna beslutade enligt förklaringen att vidta åtgärder för att bekämpa alla former av korruption i samband med internationella affärstransaktioner. Deklarationen uppmanar medlemsländerna att särskilt göra det straffbart att muta utländska statstjänstemän och förhindra skatteavdrag för mutor.

Den internationella handelskammarens (ICC) arbete är inriktat på att förbättra företagens egna regleringsprogram mot korruption. Den spelar en viktig roll i den internationella handeln för befämjandet av aktiv bekämpning av korruptionen. Man har bl.a. utfärdat regler mot korruption och utarbetat en handbok som skall hjälpa företag att följa OECD-bestämmelserna (Brademas, Heimann, 1998:20). Under 1996 antog *Organisation of American States* (OAS) ett amerikanskt fördrag mot korruption. Arbetet mot internationella mutor pågår även i Europarådet och inom EU.

Transparency International (TI) är en mycket viktig organisation i detta arbete. TI har påverkat allmänhetens uppfattning och bidragit till stödet och uppslutningen kring OECD-reglerna om korruption. TI har bl.a. tagit initiativ till en rad anti-korruptionskampanjer på områden som gäller offentlig upphandling, regler beträffande intressekonflikter, lagar om meddelandefrihet etc. Inom organisationer som Världsbanken och Internationella valuta-fonden betonas alltmer behovet av genomsynlighet och åtgärder för att kontrollera korruption (Brademas, Heimann 1998: 18)

En av de mest betydande insatserna är troligtvis OECD-fördraget om bekämpning av mutor till tjänstemän i andra länder, som antogs 1997. OECD började aktivt bekämpa korruption i interna-

⁷⁸ *Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions* (A/RES/51191 21 Februari 1997 i Ds 1998:29).

tionell handel redan 1989 på initiativ av USA. I maj 1994 kom medlemsstaterna överens om innehållet i *Recommendations on Bribery in International Business Transactions*, som ålägger medlemsländerna att agera mot mutor (OECD 1994). Detta följdes upp i april 1996 med en rekommendationsskrivelse om skatteavdrag för mutor till personer i andra länder, i syfte att helt utesluta möjligheten till avdragsgilla mutor i medlemsländerna. (OECD 1996) Medlemsstaterna och ytterligare fem stater antog 1997 en konvention att bekämpa mutor i internationell handel (OECD 1997b).

Norner och etik inom den offentliga sektorn är också en viktig fråga för OECD och särskilt inom PUMA⁷⁹. PUMA har till uppgift att stödja länder i att utvärdera och vid behov omarbete deras etiska riktlinjer i den offentliga sektorn. PUMA lägger tonvikt vid att analysera den samtida utvecklingen på etikområdet, tillhandahålla information om internationella tendenser och lyckade eller lovande metoder samt granska etiska riktlinjer osv. Under 1998 antog OECD ett antal regler för att förbättra etiken i den offentliga sektorn (OECD 1998a).

Åtgärder mot internationell korrupktion

Tyngdpunkten i redovisningen av åtgärder ligger på arbetet inom OECD och EU, eftersom detta har haft störst inflytande på länderna i Västeuropa, inte minst i fråga om internationella mutor. Sverige har genomfört förändringar av lagstiftningen till följd av internationella konventioner inom EU och OECD (se avsnitt 2.2.2).

OECD-fördraget om kriminalisering av mutor⁸⁰ till tjänstemän inom den offentliga sektorn⁸¹ i andra länder innebär att flertalet

⁷⁹ *Public Management Committee and Public Management Service* syftar till att tillhandahålla information, analyser och rekommendationer gällande offentlig förvaltning och förmedling av goda seder i den offentliga förvaltningen.

⁸⁰ Mutor defineras som "Bribery is understood as the promise or giving of any undue payment or other advantages, whether directly or through intermediaries to a public official, for himself or for a third party, to influence the official to act or refrain from acting in the performance of

medlemsländer har ändrat sin lagstiftning. Några länder hade redan under 1998 genomfört förändringar medan de flesta förväntades göra det under 1999. Medlemsländerna hade redan tidigare hävdat sina avsikter att alla nödvändiga åtgärder skulle vidtas för att förverkliga konventionen före den 31 december 1998, och att lägga fram nödvändiga lagförslag i respektive lands parlament före den 1 april 1998. I mitten av 1998 hade OECD:s arbetsutskott mot mutor i internationell handel kommit fram till att nästan samtliga deltagarländer hunnit bearbeta konventionen. Till följd av olika lagstiftningsprocedurer hade dock endast ett fåtal länder kunnat anta lagförslagen, bland dessa Tyskland, Belgien och Tjeckien, medan detta arbete pågick i andra länder⁸². (OECD 1998b)

OECD-konventionen innehåller även rekommendationer på andra områden; krav på bokföring och utomstående granskning; offentlig upphandling, internationellt samarbete; uppföljning av institutionell planering; samarbete med icke-medlemsstater; och samarbete med internationella instanser och utomparlamentariska organisationer (OECD 1997c). Dessutom godkändes en rekommendation för biståndsfinansierad upphandling.⁸³ (OECD 1997d).

Det är tydligt att OECD-direktiven har varit betydelsefulla. Samtidigt har liknande arbete ägt rum inom EU, både i syfte att

his or her official duties in order to obtain or retain business.” (OECD 1997c: 11)

⁸¹ *Foreign public official* definieras som ”...any person holding a legislative, administrative or judicial office of a foreign country or in an international organisation, whether appointed or elected or, any person exercising a public function or task in a foreign country”. (OECD 1997c: 11)

⁸² Nästan alla länder var säkra på att de skulle ratificera och genomföra konventionen innan slutet av 1998. Skatteavdrag för mutor var otillåtet i 15 OECD-länder innan 1996-rekommendationerna antogs, men ogiltigförklarades kort efter detta i ytterligare fem länder. I många länder har en översyn av lagarna skett och i många fall håller nya lagar på att implementeras.

⁸³ I de flesta medlemsländerna har ytterligare restriktioner mot korruption utfärdats, eller skulle enligt konventionen så göras innan mitten av 1997.

begränsa förekomsten av mutor samt att skydda unionens ekonomiska intressen mot förskingring och bedrägeri. Bedrägerikonventionen (EGT nr C316 27.11.95 i Ds 1998:29) innebär att medlemsländerna ålägger sig att göra det straffbart att ägna sig åt oegentligheter som skadar unionens ekonomiska intressen. Vidare åläggs medlemsstaterna att öka den mellanstatliga samverkan på det straffrättsliga området.

Med bedrägeri avses varje avsiktlig handling eller försumlighet som innebär: användning av falska handlingar eller användning av falsk information för att erhålla tillgångar eller som förminskar tillgångar; undanhållande av information som får samma följder; och användning av resurser till annat än vad som avses eller annan felaktig användning. Medlemsländerna förbinder sig att genomdriva effektiva sanktioner mot dessa aktiviteter såväl som delaktighet i, anstiftan till eller försök till dem. (Ds 1998:29: 29)

Det protokoll som stadfästes 1996 avser att bekämpa korruption som skadar eller skulle kunna skada ekonomiska intressen i EU (EG). Det avser även att förstärka omfattningen av lagstiftningen samt samstämmigheten mellan medlemsländerna i fråga om internationell korruption (Ds 1998:29: 109–114).⁸⁴

Efter arbetet med protokollet till bedrägerikonventionen, fortsatte EU att arbeta med en särskild konvention om korruption. Syftet med denna sammanfaller i stort med medlemsländernas utfästelser i bedrägerikonventionen och protokollet. Korruptionskonventionen går dock ett steg längre i avseendet att den inte förutsätter skador på EG:s ekonomi. (Ds 1998:29: 119–124)

⁸⁴ Medlemsstaterna skrev 1996 under ett protokoll, bedrägerikonventionen, som gällde förhandsbesked från EG-domstolen angående tolkningen av bedrägerikonventionen och korruptionsprotokollet. Det innebär att svenska domstolar kan efterfråga förhandsbesked. (Ds 1998:29: 115-118)

3.5 Några slutsatser

Korruptionens utbredning i Västeuropa följer en nord-sydlig dimension, där länder i norr har minst korruption. Detta stämmer väl med vad som kan förväntas utifrån teorin om korruptionens utbredning. Genom att använda tillit som ett tecken på graden av medborgaranda fann vi ett starkt samband mellan medborgarandan och korruption, mätt genom korruptionsindex, vilket kan ses som ett visst stöd för Heidenheimermodellen.

Ett lika tydligt nord-sydligt mönster kan dock inte urskiljas vad gäller attityder till mutor. Likheterna mellan länderna var större i början av 1990-talet än tio år tidigare. Attityderna till mutor hade skärpts i samtliga länder i undersökningen utom i Sverige, där man redan på 1980-talet i stor utsträckning betraktade mutor som oacceptabla. Attitydförändringen kan sannolikt förklaras av den ökade uppmärksamheten på korruption och dess negativa konsekvenser i takt med att mängden skandaler ökat. Italien, som haft ett stort antal skandaler, noterade den största förändringen - i ökad utsträckning tog man där avstånd från mutor.

När man jämför *korruptionslagstiftningen*, framgår att den inhemska korruptionen har reglerats betydligt mer än korruption i utlandet. Mutor till inhemska befattningshavare i den offentliga sektorn är i regel strängt reglerat. Motsvarande handlingar begångna gentemot befattningshavare i den offentliga sektorn i andra länder har många gånger varit tillåtna. Mutor som utbetalas till andra länder har i viss utsträckning utgjort avdragsgilla utgifter för företagen. Liksom flera andra länder gällde detta även i Sverige. I en del andra länder, framför allt i USA, har dock mutor till utländska tjänstemän och skatteavdrag för sådana mutor uttryckligen varit förbjudna.

I anknytning till denna diskussion prövades huruvida det var fallet att länder med svag lagstiftning mot mutor utomlands också var de som flitigast använder sig av detta. Så visade sig dock inte vara fallet, vilket Sverige, som räknas som en av de minst korruperade aktörerna i internationell handel trots den svaga lagstiftningen som funnits på området, är ett exempel på.

Även regler för tjänstemän och finansieringen av politiska partier och kandidater varierar internationellt mellan länder. Sverige har jämfört med många andra länder få lagar och regler i båda dessa avseenden.

Men det framgick även att många länder, inte minst Sverige, nyligen skärpt sina lagar mot bestickning av tjänstemän i den offentliga sektorn i andra länder. De ökade internationella satsningarna på att bekämpa korruption är sannolikt främst ett resultat av ökat motstånd mot korruptionen och ökad uppmärksamhet på de problem som följer, inte minst i de industrialiserade länderna, där den gamla tesen om korruptionens försvinnande har kommit på skam.

Sverige i ljuset av en jämförande modell

Om Heidenheimers typologi tillämpas för en framåtsyftande analys förväntas Sverige ligga närmast den kategori Heidenheimer benämner medborgarsamhället (*the civic culture based system*). Det stämmer överens med bilden av Sverige som ett av länderna med minst korruption. I Sverige innebär det att då vi rör oss från fall av ringa (*petty*) korruption till grov korruption (*aggravated*) blir antalet fall färre.

Utifrån modellen verkar det rimligt att anta att korruption förekommer relativt ofta snarare än att det är det normala (*standard operating procedure*) eller inte förekommer alls. Men det är också lika troligt att det skulle kunna betraktas som svart korruption som att det betraktas som grå korruption, efter ett antal politiska affärer de senaste åren som satt fokus på oegentligheter och korruption i Sverige. Acceptansen för korruption är låg enligt de data som redovisats i detta kapitel och allmänheten har reagerat starkt mot de oegentligheter som förekommit.

Rutinmässig korruption (*routine*), såsom att gåvor tas emot av den offentliga sektorns ämbetsmän som ersättning för en förväntad generell "good will", kan förväntas vara av enstaka natur (*occasional incidence*) och betraktas som svart korruption. När det gäller de svenska politiska partierna, har det i några fall ifrågasatts

huruvida bidrag från företag och organisationer har varit tillhöriga, vilket pekar på detta som ett område av grå korruption.

Vänskapskorruption (nepotism) i form av kontakter mellan den politiska makten, företag och organisationer verkar förekomma i viss utsträckning på lokal nivå när det gäller beslut om kontrakt. Det gäller då ofta vinning för part som inte behöver vara individuell, utan kan tillfalla ett företag eller parti, men där relationen bygger på kontakter mellan individer. Här kan det också röra sig om fall av grå korruption.

Att tjänstemännen inom den offentliga sektorn gör vinning på offentliga beslut genom bisysslor kan förväntas förekomma vid enstaka tillfällen (*occasional incidence*) och gälla svart korruption. Under de senare år har visserligen en rad fall avslöjats, men att betrakta detta som ett mönster av ofta förekommande händelser (*frequent incidence*), skulle vara att dra alltför långtgående slutsatser. Fall av röstande, där klienten röstar enligt "patronens" önskemål, förekommer inte eller är mycket sällsynt i Sverige, åtminstone enligt de data som finns tillgängliga. Det betraktas som svart korruption.

Grov korruption (*aggravated*) förväntas inträffa mera sällan i Sverige och betraktas som svart korruption, men detta innebär inte att sådana fall kan uteslutas. Inom polisen har avslöjanden gjorts bl.a. om fall av misstänkt samröre med näringsidkare som varit under polisutredning. Ett annat exempel på grov korruption, att offentliga befattningshavare eller medborgarna ignorerar klara bevis på korruption är också sällsynt (*rare incidence*), även om det har förekommit fall där det har ifrågasatts om man har haft vetskap om oegentligheter utan att slå larm eller göra någonting åt det.

Man måste dock komma ihåg att jämfört med de exempel på korruption som Heidenheimer använder kan intressanta svenska fall hamna mellan eller utanför modellens kategorier. I Sverige har många fall av förskingring, bedrägeri och trolöshetsbrott gett upphov till osäkerhet och inte alla av dessa fall täcks av modellens typologi. För detta krävs en studie som specifikt ägnar sig åt Sverige, svenska förhållanden och aktörer, där ändå modellens typologi är ett användbart redskap, mycket tack vare dess flexibilitet.

4 Situationen i Sverige

För att fånga in riskzoner, korruption och näraliggande politiska affärer, har jag inledningsvis granskat fall av oegentligheter som rapporterats i Dagens Nyheter under tiden den 1 september 1995 till den 31 maj 1997. Denna rapportering illustrerar vilka påstådda oegentligheter som avslöjats och visar inte minst det ökade intresset i media för dessa frågor. Detta följs upp med en analys av 130 svenska mut- och bestickningsfall. Analysen bidrar till kunskap om inom vilka områden det föreligger risker för korruption, samt vilka typer av positioner och sektorer som är särskilt utsatta. Där-efter följer en redogörelse för utvecklingen från slutet av 1980-talet fram till och med 1997 beträffande rättsfall rörande bestickning, mutor, förskingring och bedrägeri. Detta kompletteras med en diskussion om huruvida klara korruptionsfall och risken för korruption har ökat i Sverige.

I bilaga 3 redovisas några enskilda fall av politiska affärer och korruption. Fallen har valts för att belysa typiska situationer, och den typologi som utvecklades i kapitel 2, snarare än att vara fullständiga beskrivningar av enskilda händelser. Fallen bidrar också till att mer konkret illustrera riskzoner och gråzoner för korruption. Övergripande resultat av denna genomgång återfinns i detta kapitel, men för en mer detaljerad genomgång och granskning hänvisas till bilaga 3.

4.1 Medias rapportering av oegentligheter och korruption

Den bild som förmedlas, när man studerar tidningar och de politiska affärer och oegentligheter som rapporteras där, är att ett stort antal fall har inträffat. Det har pågått en intensiv debatt om mediernas rapportering om misstänkta oegentligheter varit rättvis, eller om de på förhand dömt de inblandade parterna. Avsikten här är inte att gå in i den debatten. I stället har tidningsmaterialet granskats främst för att finna bra illustrationer av riskzoner och korruptionstyper. Några av fallen nedan har dock varit centrala i debatten om medias roll.

En systematisk genomläsning av Dagens Nyheter (1995-09-01–1997-05-31) visar att rapporter om oegentligheter som rör privat användning av offentliga medel förekommit nästan varje vecka sedan slutet av 1995.⁸⁵ Visserligen kan vissa felkällor förekomma, men redovisningen torde trots detta kunna ge en grov bild av läget. Inte mindre än 95 fall av misstänkta oegentligheter eller korruption med någon part som arbetar i den offentliga sektorn noterades mellan september 1995 och maj 1997. Om detta tidningsmaterial jämförs med de registrerade rättsfallen gällande mutor och bestickning (se nedan) omfattar dessa valda fall många fler situationer utöver mutor och bestickning, dvs. avgränsningen är bredare.

Cirka 20 av de 95 fall som rapporterades i Dagens Nyheter gällde misstänkta mutor. Materialet innehåller dessutom 12 misstänkta fall av bedrägeri, 13 fall av förskingring, 10 fall av jäv, 11 fall av tjänstefel, 5 fall av trolöshet mot huvudman och 5 fall av brott mot tystnadsplikten. Här bör det noteras att alla de fall som valts ut i DN inte är rättsfall. Materialet belyser även fall där det finns frågetecken men där händelserna inte befunnits lagstridigt av

⁸⁵ Undersökningen har genomförts manuellt och inte via bibliografiska databaser. Artiklar kan ha undgått min genomgång. Det görs ingen skillnad i fråga om typer av artiklar, artiklarnas storlek, bildmaterial etc.

åklagare.⁸⁶ Exempel på detta utgör bidrag från organisationer och företag till politiska partier eller deras ungdomsorganisationer.

Många fall som rapporterades i DN rörde politiker eller tjänstemäns olika typer av felaktig användning av offentliga medel för egen vinning, utan någon inblandning av utomstående. Cirka 25 fall rörde indirekta transaktioner, som innebar mer ospecificerade transaktioner och där mottagaren tenderade att vara av kollektiv karaktär, t.ex. företag, organisationer och politiska partier. Cirka hälften av fallen berörde politiker och gällde huvudsakligen jävsituationer i beslutsfattandet eller finansiering av politisk verksamhet. De fall där högre tjänstemän var inblandade rörde till största delen offentlig upphandling.

Av de totalt 95 fall som rapporterades rörde 52 den statliga nivån, 29 fall kommuner och 9 fall landsting. Resterande fall gällde svenska företag som misstänktes för att ha mutat tjänstemän i andra länder samt svenska tjänstemän i internationella politiska organ som Nordiska rådet och EU.

Av de 52 fall som rörde den statliga förvaltningen, handlade flera om felaktig användning av offentliga medel för personlig vinning eller nyttjandet av förmåner på ett olämpligt sätt, exempelvis hyrbilar, reseförmåner och lägenhetshyror. Offentlig upphandling av olika slag var ett annat vanligt område. Detta gällde exempelvis upphandling där jävssituationer förelåg. Beträffande mutfallen erbjöds bl.a. poliser ersättning av trafiksyndare och erbjudanden om att lämna ut hemlig information till personer som var föremål för utredning eller andra. Flera fall rörde byggsektorn, exempelvis jävssituationer beträffande entreprenader och falska ansökningar för att beviljas lån. Det fanns även fall beträffande mutor till gränskontrollerande personal t.ex. inom tullen och premier från företag till offentliga tjänstemän för privat bruk, som gränsade till mutor.⁸⁷

⁸⁶ I kategoriseringen nedan blir summan inte alltid 95. Det beror på att kategorierna inte är ömsesidigt uteslutande och i vissa fall på att alla fall inte är tillämpliga på den aktuella kategorin.

⁸⁷ Jämför med Cars citerad i Fager (1997).

Flera av de 29 fallen på kommunnivå avsåg byggbranschen, exempelvis en kommunalpolitiker som fick pengar av ett byggföretag. Flera rörde också politikernas förmåner som ansågs vara tvivelaktiga av revisorer eller allmänheten samt klara fall av förskingring eller bedrägeri. Det gällde vidare privata resor på skattebetalarnas bekostnad. Dessa resor ifrågasattes ofta ur ett moraliskt perspektiv, inte minst de som innefattade politikernas natt- eller porrklubbsbesök. Totalt rörde 8 av fallen kommunala bolag.

I fråga om landstingen rörde de nio fallen huvudsakligen trafikbolag och upphandling som involverade politiker och högre tjänstemän. Det fanns också fall där personer gjort sig skyldiga till förskingring.

Inte fullt hälften av samtliga 95 rapporterade fall rörde politiker (43), medan offentligt anställda var inblandade i över hälften av fallen (48). Av dessa 48 offentligt anställda gällde 38 högre tjänstemän. I ungefär hälften av fallen (21) där politiker fanns inblandade rörde det sig om den kommunala nivån; fyra gällde landstingen och rörde representation och resor på bekostnad av offentligt ägda trafikbolag; 15 rörde politiker på nationell nivå. Beträffande de högre tjänstemännen rörde 14 fall den kommunala nivån, 20 den statliga nivån och 8 landstingsnivån.

Vissa slutsatser kan dras av denna genomgång. Många fall handlar om personer som är betrodda att hantera pengar. Den moraliska aspekten har varit viktig i fall där representationskostnaderna använts för alkohol och nattklubbsbesök av politiker och högre tjänstemän. Detta förfarande har ifrågasatts i många av de skandaler som rört sig om liknande händelser. Ytterligare fall rörde privilegier och höga tjänstemäns utnyttjande av förmåner. De batten har rört frågan om detta är försvarbart eller inte och många fall har varit föremål för rättslig prövning.

Andra oklara områden är bidrag till politiska partier och kandidater från företag och organisationer (se t.ex. Sohlström 1996). Fallen som noterats här rör bidrag från ett privat företag till det moderata ungdomsförbundet samt LO:s bidrag till socialdemokra-

terna.⁸⁸ Beträffande understödet till socialdemokraterna, har diskussionens springande punkt varit ifall bidraget varit förenat med villkor eller ej.

4.2 Mutor och bestickningsfall

Thorsten Cars har sammanställt cirka 150 rättsfall om mutor och bestickning i Sverige från 1979 fram t.o.m. första halvåret 1996.⁸⁹ De flesta är hämtade från tingsrätter och hovrätter, vissa även från högsta domstolen. Hälften av fallen rörde den kommunala delen av den offentliga sektorn, en fjärdedel den statliga och en fjärdedel den privata sektorn. Byggsektorn dominerade med 35 fall. (Cars 1996: 168-169)

Av de rättsfall som sammanställts av Cars, har för denna studie valts ut sådana fall, där minst en part verkar i den offentliga sektorn. Totalt ger detta cirka 130 fall.⁹⁰ Vilka områden och verksamheter är då särskilt utsatta och exponerade för korruption? Av de 130 fallen rörde 44 staten, 8 landstingen och 74 kommunerna. Fallen på statlig nivå rörde parter som hanterade eller var inblandade i: trafiköverträdelser (7), licenser och tillstånd (4), gränskontroll (polis och tull) (3), resor (3), byggbranschen (3), upphandling (3) och entreprenader (3). I fallen där kommunen var en part fanns 27 fall som rörde byggbranschen, 23 fall vårdsektorn, 7 transportsektorn, 5 maskinentreprenader och tre fall gällde företagsetableringar. Nio av fallen rörde kommunalt ägda bolag och samtliga ägde rum på 1990-talet.

⁸⁸ Dessa fall kan ses som exempel på indirekta transaktioner. Dessa transaktioner är inte olagliga, men enligt de som anser att de är otillbörliga utgör de ett brott mot etiska regler.

⁸⁹ Ett av syftena med Cars sammanställning av rättsfall är att ge en bild av vilken typ av korrumpierade transaktioner som kommer till myndighet-ernas kännedom. (Cars 1996: 168)

⁹⁰ När dessa fall används i de olika klassificeringarna nedan summerar de inte alltid till denna siffra beroende på att kategorierna inte är ömsesidigt uteslutande.

Politiker var inblandade i 16 fall. I 13 av fallen var det politiker på kommunnivå och i 3 fall på nationell nivå. Det kan konstateras att där kommunpolitiker var inblandade gällde det främst kontakt med byggbranschen. Ett annat vanligt område var företagsetableringar. Ett av de mer uppmärksammade fallen med politiker på nationell nivå gällde en riksdagsledamot som erbjöd företag information mot ekonomisk ersättning (se fallstudierna i bilaga 3).

Vilka sektorer kan då ses som riskzoner? Uppenbarligen gäller många fall kontakter med byggbranschen. Av de 130 rättsfallen svarade dessa för flest (30). Men även inom omsorgen och kriminalvården finns riskzoner. Förmåner från vårdtagare till personal som utgjorts av pengar eller testamenten m.m. samt relationen mellan fängvaktare och intagna, hade många fall (24). Incidenter där poliser utgjorde en part (12) gällde mestadels trafikbrott, där ertappade förare erbjöd mutor för att polisen skulle överse med överträdelser. Endast ett fall rörde en brottsutredning där den polisinspektör som undersökte ett insiderbrott mottog en förmån av den misstänkta bankens ledning under utredningens gång. Transporter och kollektivtrafik var inblandade i 7 rättsfall och gällde till största delen kommunal kollektivtrafik. Flera fall rörde upphandling och inköpsrelationer. Det fanns även fall där licenser och tillstånd behandlats, exempelvis beträffande läkemedelsframställning.

Sammanfattningsvis pekar detta på att risk för korrupcion föreligger på flera områden i folkstyret och den offentliga sektorn. Det gäller inte minst i den offentliga sektorns relationer till näringslivet inom byggbranschen, upphandling, inköp, tillstånd och licenser samt befattningar där tjänstemannen har en direkt kontakt med klienten.

4.3 Utvecklingen av antal fall av bestickning, mutor och oegentligheter

Det stora antalet affärer och oegentligheter som rapporterats om i media under senare hälften av 1990-talet har skapat missnöje och misstänksamhet hos allmänheten. Affärer och etik har inte bara debatterats i tidningar, i nyhetsprogram i radio och TV utan även på konferenser och möten.

Sverige har, vilket diskuterades utförligare i kapitel 2, genomgått stora förändringar. Det gäller inte minst inom den offentliga sektorn. Ökad internationalisering och införandet av personval är faktorer som skulle kunna öka utsattheten hos politiska partier och politiker för korrumpierade påtryckningar. En rad andra faktorer inom den offentliga förvaltningen som förändrats kan också ha betydelse, t.ex. den omfattande decentraliseringen.⁹¹ En annan förändring skulle kunna vara en hårdare granskning. Även om rapportens huvudsakliga uppgift inte är att bedöma huruvida korruptionen i Sverige har tilltagit eller ej, så är det intressant att studera tillgängliga data om utvecklingen över tiden.

Materialet över antalet personer lagförda för brott som redovisas nedan bygger på uppgifter från Brottsförebyggande rådet och SCB. I Tabell 4.1 visas inte enbart antal lagförda brott beträffande bestickning och mutor, utan även bedrägeri, förskingring, brott mot den allmänna verksamheten och tjänstefel. Syftet med att även inkludera dessa fall är att det bland dem kan dölja sig fall som har att göra med eller ligger nära korruption, men de klaraste indikatorerna är förstas mutbrott och bestickning.

⁹¹ Enligt Lennart Lundquist innebär ökad orientering mot marknaden inom offentlig förvaltning samtidigt som de gamla ämbetsmannaidealen och kraven på verksamheten fortfarande förväntas upprätthållas att det skapas osäkerhet. Olika etiska koder som inte är fullt förenliga blandas och de regler som de anställda inom offentlig verksamhet förväntas följa är därför oklara. Bristen på klara regler från riksdag och regering ökar denna osäkerhet. (Lange 1996)

Tabell 4.1 Antalet personer lagförda för brott åren 1986–1997⁹²

| År | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bedrägeri o a | 7489 | 7912 | 7750 | 7317 | 7132 | 7211 | 6872 | 6218 | 5501 | 4779 | 4212 | 3684 |
| Bedrägeri oredlighet⁹³ | | | | | | | | | | | | |
| Förskingring o | 1291 | 1201 | 1323 | 1443 | 1492 | 1578 | 1604 | 1575 | 1544 | 1479 | 1385 | 1205 |
| trolöshet⁹⁴ | | | | | | | | | | | | |
| <i>därav</i> | | | | | | | | | | | | |
| Förskingring | 411 | 390 | 373 | 390 | 368 | 413 | 421 | 414 | 385 | 348 | 299 | 281 |
| Grov förskingring | 75 | 86 | 68 | 68 | 65 | 75 | 90 | 86 | 82 | 96 | 94 | 67 |
| Trolöshet mot huvudman | 22 | 25 | 23 | 26 | 23 | 28 | 30 | 22 | 35 | 29 | 35 | 16 |
| Brott allm. verksamhet⁹⁵ | 2825 | 3083 | 3009 | 2970 | 3059 | 3166 | 3193 | 3565 | 3438 | 3419 | 3031 | 3095 |
| <i>därav</i> | | | | | | | | | | | | |
| Bestickning | 6 | 5 | 3 | 10 | 16 | 16 | 17 | 12 | 9 | 79 | 14 | 10 |
| Röstning ⁹⁶ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Tjänstefel m.m. | 26 | 14 | 18 | 16 | 29 | 38 | 36 | 54 | 29 | 30 | 40 | 24 |
| <i>därav</i> | | | | | | | | | | | | |
| Mutbrott | 12 | 6 | 9 | 3 | 11 | 12 | 12 | 29 | 8 | 8 | 12 | 7 |
| Tystnadsplikt | 7 | 2 | 2 | IU | 2 | 2 | IU | 6 | IU | 3 | 3 | 2 |
| Bestickning + muta | 18 | 11 | 12 | 13 | 27 | 28 | 29 | 41 | 17 | 87 | 26 | 17 |

Not. Uppgifterna är summan för domar, strafförelägganden och åtalsunderlåtelser, efter huvudbrott. Uppgifter från BRÅ 1996–1998 och opublicerade data från BRÅ för 1986–1993 och 1997. IU = uppgift saknas.

Det går att utläsa att medan bedrägerierna minskar i antal mellan åren 1986 och 1997, så har tjänstefelen i stället ökat under denna period, även om fallen totalt sett varit få. Beträffande förskingring och brott mot det allmänna föreligger en ökning fram till mitten av 1990-talet, varefter de åter minskade. Om mutor och be-

⁹² Dessa lagar och begrepp redovisas i kapitel 2 i avsnittet om svensk lagstiftning.

⁹³ Bedrägeri och annan oredlighet.

⁹⁴ Förskingring och annan trolöshet.

⁹⁵ Brott mot allmän verksamhet m.m.

⁹⁶ Otillbörligt verkande vid röstning och tagande av belöning vid röstning (Brottsbalken kap. 17 §8). Inget fall mellan 1986 och 1997. Mellan 1977 och 1984 tillämpades paragrafen nio gånger. Information från Ulf Thors-son, SCB.

stickning läggs ihop kan det konstateras att de i form av lagförda brott har ökat. Detta kan vara ett tecken på en verklig ökning, men de faktiska siffrorna⁹⁷ är okända och det tillgängliga materialet är begränsat. Detta innebär att det inte går att dra några långtgående slutsatser huruvida en ökning verkligen ägt rum.

Thorsten Cars hävdade, i en tidningsartikel 1996, att korruptionen ökade i Sverige. Detta uttalande grundade sig inte så mycket i statistik, utan på intryck från representanter och anställda i näringslivet som menade att användande av illegala förmåner och premier ökar i Sverige (Dagens Nyheter 1996-11-01).

Under 1995 genomfördes en undersökning av 600 företag som visar på liknande resultat. En tredjedel av de svarande, de flesta verkställande direktörer eller ekonomichefer, ansåg att ekonomiska oegentligheter utgjorde ett stort problem. Cirka hälften av de svarande trodde att problemen ökade, medan åtta procent ansåg att de minskade. (Jörle 1995) Uppgifterna i tabell 4.1 ger visst stöd för att det föreligger en tendens till ökad korruption. Samtidigt bör tilläggas att en ökad uppmärksamheten på problemet kan leda till fler avslöjanden.

I en annan undersökning som genomfördes av tidningen Kommun-Aktuellt⁹⁸ 1996, framgick att hälften av alla inköpsansvariga i kommunerna hade erbjudits mutor. Inköp anses ofta vara ett känsligt område, där olika försök att påverka inköparen kan användas, exempelvis premier, förmåner eller provision. Inköpsansvariga i 187 av 287 kommuner svarade på enkäten och 53 procent av dessa sade sig under 1990-talet ha erbjudits gåvor som kan ifrågasättas ur ett rättsligt perspektiv. Flera menade dessutom att den här typen av erbjudanden var ännu vanligare under 1980-talet. Erbjudandena utgjordes till största delen av resor, biljetter till sport- eller kultur-evenemang och gåvor av andra slag. Ungefär 20 procent av de sva-

⁹⁷ Thorsten Cars hävdade att "Mörkertalet är enormt. Ingen vågar ens gis-sa. Se bara på byggbranchen som bjuder in till mutor genom sina anbud. Bara någon promille av alla korruptionsbrott blir föremål för utredning." (Aftonbladet 1998-10-17)

⁹⁸ KommunAktuellt ges ut av Svenska Kommunförbundet.

rande betraktade erbjudanden av denna typ som vanliga, så ofta som flera gånger per år eller till och med varje månad. Många blev överraskade då de hörde att andra respondenter aldrig erbjudits den här typen av mutor. (Rydell 1996)

Även om det även här är svårt att uttala sig om det verkliga läget, tyder den information som presenterats att det föreligger en tendens att riskerna för korruption ökat.

4.4 Sammanfattning och slutsatser

Det empiriska materialet visar att tendensen är att riskerna för korruption har ökat i Sverige. Redovisningen har i stor utsträckning avsett fall i korruptionens gråzon, dvs. fall som ligger på gränsen till korruption.

Rättsfallen har studerats för att kartlägga riskzoner. Detta material visar att riskerna för exponering för korruption och därmed tillfällen till korrumpierade handlingar tenderar att vara som störst inom områden där den offentliga sektorn har relationer med privat verksamhet eller egen affärsverksamhet inom bygg- och bostadssektorn, transportsektorn, upphandling och tillståndsgivningar. När man studerar den offentliga sektorn kan man se att det finns många rapporterade fall av mutförsök i tjänster där tjänstemannen har en direktkontakt med klienten, exempelvis en polis som uppmanats att inte anmäla lagöverträdelse eller i vård av gamla som ger gåvor.

Det bör dock noteras att fallen som rapporteras i media har ett bredare spektrum. Många fall gällde personer som varit betrodda med hanteringen av offentliga medel. Beträffande politiker och högre tjänstemän har den moraliska aspekten varit mycket viktig. Representationsmedel som gått till alkohol och nattklubbsbesök har fördömts och ifrågasatts. Många skandaler har handlat om privilegier eller högre tjänstemäns utnyttjande av förmåner. Debatterna har gällt om detta ansetts tillbörligt eller ej och många fall har även prövats i rätten.

Pressens bild är att flest fall inträffar på den nationella nivån. Detta kan ställas mot antalet rättsfall som handlar om bestickning

och mutor där nästan dubbelt så många fall rörde den lokala nivån. Valet att granska Dagens Nyheter i denna studie har förmodligen delvis snedvridit bilden så att händelser på nationell nivå fått en större uppmärksamhet än de på lokal nivå. Trots detta fick en del skandaler på kommunal nivå stort utrymme även i de rikstäckande medierna.

Den bild som förmedlats av pressen är också att något fler fall rörde politiker än högre tjänstemän. Det är mycket, inte minst eftersom den granskade statistiken med 130 fall av bestickning, endast rymmer ett fåtal där politiker varit inblandade. Detta ger en fingervisning om att politiker inte är de som oftast är inblandade i korruptionsfall och oegentligheter, men när de väl är inblandade anses detta ha stort nyhetsvärde.

Det empiriska materialet omfattar exempel på brott mot icke-rättsliga såväl som rättsliga normer. Den bild som pressen förmedlar behandlar i högre grad fall där icke-rättsliga normer ansetts ha brutits, än rättsfallsmaterialet beträffande bestickning och mutor. Detsamma gäller granskningen av fall med direkta eller indirekta transaktioner, även om de direkta transaktionerna dominerade i båda fallen. Beträffande fallen som rapporterats i pressen rörde en del av dessa specificerade direkta transaktioner, exempelvis att erbjuda muta för att uppnå vissa beslut. Dessa transaktioner inbegriper ofta både överträdelse av formella och etiska regler.

Minst lika intressanta är de fall där transaktionerna är indirekta och mindre specifika, och som inte riktar sig till någon speciell person. I Sverige har denna debatt varit mest intensiv när det handlat om bidrag från organisationer och företag till politiska partier och de risker som föreligger i det sammanhanget. LO:s bidrag till socialdemokraterna har varit i fokus. Den typen av understöd befinner sig i en gränstrakt (grå korruption), där uppfattningarna går i sår först och främst om det är fråga om villkor förknippade med anslagen och om huruvida det handlar om korruption eller inte. Den nuvarande lagstiftningen tycks vara oklar.

I bilaga 3 redovisas ett antal politiska affärer och fall av korruption i avsikt att täcka in typologin som utvecklades i kapitel 2 och därmed tydligare illustrera riskzoner och gråzoner för kor-

ruption. Fallen valdes från olika nivåer i folkstyret och omfattade olika riskzoner och typer. Dessutom omfattade fallen både högre tjänstemän och politiker. De rörde vidare huvudsakligen direkta transaktioner. I jämförelse med rättsfallen beträffande bestickning och mutor, inbegriper dessa fall inte enbart tydliga exempel på korruption, utan många av dem gäller korruptionens gråzoner. Offentliga sektorns relationer till och kontakter med företag, bisysslor, bidrag till politiska kandidater, offentlig upphandling och inköp, är några riskzoner och aspekter som illustrerades i fallen. Andra gällde risker med sidouppdrag, där t.ex. offentliga tjänstemän hade personliga intressen i privata företag som eftersträvade att överta de verksamheter som tjänstemännen i fråga själva arbetade inom. Några fall rörde representation och befattningar där beslut om upphandling av byggkontrakt beslutades. Till detta kan läggas att i flera fall som rörde missbruk av offentliga medel fanns vänskapsband mellan de inblandade personerna som lett till att kontrollfunktionerna försvagats av den personliga lojaliteten. Detta visar på en fara som kan leda till att gränsen för vad som accepteras rättsligt eller av allmänheten överskrids.

5 Politiska aktörers uppfattningar om politiska affärer, korruption och riskzoner

Framställningen bygger på 41 intervjuer med partiföreträdare och tjänstemän i Skellefteå, Motala och på nationell nivå. Syftet har varit att studera hur partiföreträdare och tjänstemän ser på affärer, riskzoner, och orsaker till korruption. Dessutom är det av intresse att försöka förstå intervjupersonernas sätt att resonera och vilka åtgärder man ser som tänkbara för att förhindra och bekämpa oegentligheter och korruption.

Avsikten med urvalet av aktörer var att det skulle omfatta personer med goda insikter i sina respektive partiers policy beträffande dessa frågor, liksom personer med ansvar, som innehar en viktig position när det gäller att hantera korruptionsrisker och förebygga problem. Valet av Motala och Skellefteå har gjorts av olika skäl. För det första pekar tidigare forskning på att den kommunala nivån associerats med korruption i större utsträckning än den statliga. För det andra har många fall som avslöjats i Sverige rört sig på lokal nivå. Motala är en kommun som varit inblandad i skandaler, medan Skellefteå⁹⁹ inte förknippats med sådana. Detta ger skilda erfarenheter. De två kommunerna kännetecknas också av från-

⁹⁹ I Skellefteå inträffade ett ganska uppmärksammat fall av mutbrott. En riksdagsledamot som också var ordförande i en kommunal bostadsstiftelse och stiftelsens VD blev bjudna på resa med ingående arrangemang till London av ett byggföretag, som förde direkta förhandlingar med stiftelsen om upphandling. De dömdes för mutbrott till 50 dagsböter vardera och att var och en betala tillbaka 7 000 kronor. Detta fall har dock inte uppfattas som ett i raden av flera eller som ett mönster såsom i Motala. (Skellefteå Tingsrätt 1996)

varo av växling av den politiska makten mellan partierna. Man kan självfallet inte generalisera utifrån endast två kommuner. De tjänar främst som två illustrativa exempel.

5.1 Intervjuerna

Intervjuerna genomfördes huvudsakligen under en vecka i Skellefteå och Motala¹⁰⁰ i september respektive oktober 1997, samt i Stockholm under två veckor i juni 1998. På den lokala nivån gjordes 27 intervjuer (12 i Skellefteå och 15 i Motala) och på den nationella nivån gjordes 14 intervjuer, dvs. totalt 41 intervjuer.

I Skellefteå och Motala intervjuades gruppledarna för de politiska partier som är representerade i kommunfullmäktige, dessutom kommunalråd och offentliga tjänstemän (6 intervjuer). På nationell nivå intervjuades partisekreterare (eller motsvarande)¹⁰¹ för partier representerade i riksdagen, samt politiker ansvariga för etiska frågor inom partiet. Totalt intervjuades 8 kvinnor och 33 män. Männen dominerar, något som huvudsakligen beror på att på flera av de undersökta befattningarna, t.ex. inom revision, upphandling och juridik, i stor utsträckning saknade kvinnliga befattningshavare. Även bland politiker på lokal och nationell nivå fanns endast ett fåtal kvinnor.

Intervjuerna var av kvalitativ och semistrukturerad karaktär. Detta innebär att intervjuerna inte gjordes på exakt samma sätt eller att frågorna alltid ställdes i samma ordning. Anledningen till detta var att jag försökte skapa ett gott samtalsklimat. En kvalitativ intervju tillåter även intervjupersonen att tala mer fritt, och det blir upp till den som intervjuar att försäkra sig om att alla teman behandlas i intervjun. Samtliga intervjuer inleddes med en presentation av de ämnen som var i fokus. Alla intervjuer var upplagda

¹⁰⁰ Intervjuerna i Motala genomfördes veckan före den första rättegången om Motalaaffären inleddes.

¹⁰¹ Författaren försökte utan framgång att få en intervju även med socialdemokraternas partisekreterare.

kring samma teman. Frågorna var desamma om korruptionens riskzoner, korruptionens förutsättningar, åtgärder för att motverka korruption, korruptionsskandalers effekter och egna erfarenheter av korruperade erbjudanden. Vissa skillnader kan emellertid urskiljas mellan frågor ställda på nationell och lokal nivå. Den viktigaste skillnaden var att de intervjuade på nationell nivå uttryckligen tillfrågades om det fanns samhällsförändringar, som de tror skulle kunna påverka förekomsten av korruption. En ytterligare skillnad var att de nationella aktörerna tillfrågades om på vilken politisk nivå de ansåg riskerna för korruption eller oegentligheter vara störst.

Intervjuerna genomfördes utan bandupptagning. I stället gjordes anteckningar.¹⁰² Samtliga intervjuade fick möjlighet att granska utskriften av intervjun och föreslå korrigeringar. Intervjupersonerna är lovade anonymitet och intervjuerna är därför kodade. De uttalanden som kommer att presenteras från intervjuerna är inte exakta citat, utan referat utifrån noggranna anteckningar.¹⁰³ En förteckning över de intervjuade personerna återfinns i referenserna i denna rapport.

¹⁰² Jag bestämde mig för att göra anteckningar eftersom jag anser att det med tanke på frågeställningarna underlättade att skapa ett bra samtalsklimat. Det är också klart från intervjuerna att dessa frågor av flera uppfattas som känsliga att diskutera. Det negativa med beslutet att inte använda bandspelare är naturligtvis risken att missa viktig information eller att missförstå utsagor. Dessa negativa aspekter försökte jag kompensera genom att direkt efter intervjuerna komplettera gjorda anteckningar. Dessutom fick alla intervjuade chans att reagera på en utskrift av intervjun.

¹⁰³ I de citat som görs har anmärkningar från de intervjuade på utskrifter av intervjuerna beaktats.

5.2 Typer av korruption

Respondenterna tillfrågades om de varit med om att någon erbjudit dem förmåner som de betraktade som otillbörliga eller på annat oegentligt sätt försökt påverka beslut. Närmare än hälften av de tillfrågade sade sig ha varit med om detta eller kände till att någon kollega varit med om det.

Ännu intressantare är frågan om vilken sorts erfarenheter och situationer som det rörde sig om. I tabell 5.1 listas situationer och erfarenheter som de intervjuade upplevt i partiarbetet eller i arbetet som tjänsteman i den offentliga sektorn. De vanligaste förmånerna som nämndes av respondenterna var gåvor av olika typer, middagsinbjudningar eller biljetter till sport- eller kulturevenemang från företag. I en del fall kunde förmånerna bedömas ligga inom gränsområdet för vad respondenterna kunde acceptera. I en del fall kunde erbjudandenas värde med säkerhet vara så höga att de ansågs olämpliga.

Tabell 5.1 Erfarenheter av korruption eller förmåner enligt de svarande

| |
|---|
| Biljetter till evenemang (sport och kultur) |
| Gåvor och julklappar |
| Förskingring |
| Middagsbjudningar och affärsluncher |
| Användande av varor privat |
| Jäv och vänskapskorruption (ex. Tillstånd beviljat för organisation som stöds av ämbetsinnehavaren. Nämndsordförande säljer service till kommunen fast det finns billigare alternativ). |
| Resor och affärsresor betalda av företag |
| Utnyttjande av bidragssystem |
| Resor till andra länder (erbjudande av utländska ämbetsmän) |
| Utpressning och hot |
| Kollega erbjöds 150 000 från läkemedelsföretag |
| Projekt startas utan formellt beslut om tillstånd |
| Mutor vid beslut om byggande och bygglov |
| Levererar varor gratis privat till offentlig anställd som är inköpare |
| Låter kommunen stå kostnader för privata varor |
| Förmåner från företag med syfte att deras erbjudande ska väljas |
| LO:s bidrag till Socialdemokraterna |

I ett fall blev ledamöterna i ett riksdagsutskott inbjudna till ett större sportevenemang med middag av ett företag, till ett värde av ungefär 1 500 kronor (Intervju 36). Affärsresor är en annan typ av förmån där personer blivit erbjudna resor betalda av företag och utländska tjänstemän har erbjudit semestervistelser. En intervjuad avböjde ett erbjudande som innebar en veckas betald semester från en utländsk tjänsteman i dennes hemland (Intervju 34). Under några intervjuer berättades att man kände till flera fall av förskingring bland personer i partier och statlig förvaltning. Man kände även till tjänstemän i den offentliga sektorn, som nyttjat tillgångar för privat bruk. En av de intervjuade berättade en historia som rörde hur företag försökte skapa goodwill hos personer de ansåg vara viktiga för deras verksamhet:

Jag besökte en företagare som levererade grus till kommunen. Han berättade att om en inköpare på kommunen skulle beställa grus av honom privat skulle han [företagaren] inte skicka räkning. Ingen har sagt något men han avstår från att skicka räkning. Man gör inte det enligt företagaren. Det var nog under perioden 1987–1993 jag fick höra denna berättelse. (Intervju 15).

Jävssituationer var ett annat ämne som berördes. En intervjuad berättade om en ordförande i byggnadsnämnden, som ägde ett tryckeri som anlitas av kommunen. Det var inte den billigaste leverantören, men kriteriet för upphandling kunde anpassas till dennes fördel (Intervju 1). I detta fall sades inget om korruption, men det kan betraktas som en jävssituation i den grå korruptionszonen. Bidragen från LO till socialdemokraterna kunde också ifrågasättas enligt några intervjupersoner¹⁰⁴.

Bland intervjupersonernas erfarenheter fanns också erbjudanden om pengar eller andra direkta förmåner, dvs. i form av direkta utförsök, även om många av de intervjuade sade sig tro att denna form av bestickning var ovanlig. Utpressningsförsök, som kan anses vara en form av svart korruption hade, kanske överraskande, också förekommit. En intervjuad berättade att ett hot utfärdats där vissa åtgärder krävdes annars så skulle personen råka illa ut. (Intervju 31)

Vilka typer av korruption eller korruptionsförsök rörde de här nämnda fallen? Genom att använda den typologi som tidigare utvecklats kan flera aspekter urskiljas. De fall av vänskapskorruption som nämndes rörde huvudsakligen politiker på lokal nivå. Fallen av förskingring rörde oftast tjänstemän inom den offentliga sektorn på byråkratins lägre nivåer. Maktmissbruk, att använda sig av sin makt på ett sätt som strider mot reglerna, nämndes både i Skellefteå och Motala och rörde då politiker.

¹⁰⁴ En person menade att detta var det mest flagranta exemplet på hur interesseorganisationer kan påverka regeringen. Personen menade att bidraget var förenat med villkor eftersom LO hade hotat att dra tillbaka bidraget då regeringen övervägde förändringar i arbetsrätten. Hotet drogs tillbaka men på ett sätt där regeringen vidtog ökat offentligt stöd till verksamhet där LO är en huvudaktör. (Intervju 29)

Fallet med utpressning inträffade i den politiska sfären på statlig nivå. Genom att använda Kjellbergs schema (tabell 2.3) kan vi se att ganska många av fallen utgör direkta typer av fördelar och ofta strider mot lagen, liksom vissa fall av förmåner och fall av förskingring. Utifrån detta kan vi emellertid inte dra slutsatsen att sådana fall är vanligare, det kan lika gärna bero på att de är enklare att identifiera. Men även andra former nämndes, om än i mindre utsträckning.

Flera jävssituationer som berörde de tre övriga typfallen togs upp av de intervjuade. Ett exempel på ett indirekt fall som nämndes var bidraget från LO till socialdemokraterna. Exemplet med byggnadsnämndens ordförande, som sålde tjänster till kommunen strider kanske inte mot de formella reglerna, men enligt den intervjuade mot de informella reglerna, eftersom kriterierna för upphandlingen kan styras till ordförandens fördel.

På samma sätt rörde situationer som intervjupersonerna delgav svart, grå och vit korruption. Vissa av de omtalade fallen kan bedömas vara svart korruption, exempelvis utpressningsfallet samt fall där stora summor pengar erbjudits. Andra är troligtvis grå, som fallet med gåvor från organisationer till partier. Detta avser även mindre erbjudanden och middagsbjudningar från företag. Till sist är det viktigt att påpeka att en del skulle kunna betraktas som vit, om handlingen rör väldigt små summor. Det är emellertid troligt att allmänheten som ett resultat av många skandaler har en sträng tolkning också av dessa situationer.

Kopplat till resonemanget ovan är också frågan om intervjupersonerna efter de senaste årens våg av ökad exponering av korruptionsfall och oegentligheter, trodde att dessa avslöjandena motsvarade en reell ökning. Som väntat är den frågan svår att besvara eller ha en åsikt om. De flesta menade också att de inte kunde avgöra ifall korruption är vanligare nu än förr. Nio av personerna menade att det nog var vanligare i dag medan 12 hävdade det motsatta.¹⁰⁵ De hänvisade till medias förändrade roll i granskningen av politiken, vilket gör det svårt att avgöra om den ökade expone-

¹⁰⁵ Frågan löd: Tror du att det allmänt är större problem med oegentligheter i dag än förr?

ringen av oegentligheter bottnar i en verklig ökning, eller endast hårdare granskning. Man bör också ha i åtanke att många förändringar har genomförts i den kommunala verksamheten, inte minst har olika kommunala aktörer fått ökat ekonomiskt ansvar. Därför behöver inte en ökning i absoluta tal betyda att problemet proportionellt blivit större.

5.3 Korruptionens riskzoner

Svaren på frågorna kring korruptionens riskzoner omfattar både ämbeten och verksamhetsområden, och identifierar orsaker eller förutsättningar som skapar en sårbar situation. (De bakomliggande förutsättningarna och orsakerna diskuteras mer utförligt i avsnittet om korruptionens orsaker.) I tabell 5.2. har alla svar på frågor om korruptionens riskzoner och kategoriserats efter de transaktioner och angelägenheter de rör förtecknats.

Tabell 5.2 Riskzoner för korruption och oegentligheter som anföras av respondenterna

| Områden, positioner | Orsaker och funktioner |
|---|---|
| Upphandling och anbudsförfarande Bygg- och bostadssektorn Koncessioner Kommunernas näringspolitik och affärsrelationer | Nepotism vid kontraktstilldelning Jävsförhållanden Ökad reglering ger myndigheter mer makt Mutor |
| Kommunerna Kommunala bolag | Svaga kontrollsystem, Insyn, Höga arvoden som distanserar politiker från allmänheten, Låga ersättningar för offentliga tjänstemän |
| Inget skifte vid makten Små beslutande grupper Maktkoncentration Organisationer där inte ledningen betonar normer | Egen kultur utvecklas Brödrarskap formas Makt relaterad till person |
| Hantering av pengar Det finansiella området | Risk för förskingring |
| Presstödet | Favorisering av det egna partiet |
| Försvarsmateriel Infrastrukturbeslut | Stora pengar på spel |
| Ekonomichef Näringslivschef Inköpsbefattningar | Utsatta och exponerade befattningar |
| Innehavare av tjänstekreditkort | Förskingring och personlig moral |
| Personval | Ökad exponering mot bidragsgivare |
| Bisysslor Medlem av bolagsstyrelser samtidigt som man har myndighetsbefattning LO:s bidrag till socialdemokraterna | Jäv |
| Omfattande statlig intervenering i ekonomin | Skapar incitament för att använda alternativa vägar |
| Långtgående delegering | Försvagar kontrollmöjligheter |

Fråga: Vilka områden eller verksamheter identifierar du som sårbara för oegentligheter och korruption?

Upphandling betraktas generellt som en riskzon av många intervjuade, speciellt av tjänstemän på lokal nivå. Anledningen är att upphandling är direkt kopplad till politiska beslut. Det finns därför en viss risk att beslutsfattare handlar i egenintresse. En av de intervjuade betonade skillnaden mellan nationell och lokal nivå genom att peka på den tätare kopplingen mellan beslut och genomförande på den lokala nivån. Bland de personer på kommunnivå som nämnde upphandling, sade en person:

Jag ser två [sårbara]områden: Vänskapskorruption och inköpssidan, här finns risk för otillbörlig påverkan från leverantörer, man gynnar kompisar eller släkt. När det gäller påverkan genom personliga kontakter finns en gränsszon mellan lobbying och korruption, när övergår det ena i det andra? Jag tror inte att någon tar emot mutor. (Intervju 4)

En annan hänvisade till allt som har med upphandling att göra som känsliga områden samt befattningar som inköpschef, kommunchef och ekonomichef. Han påtalade även att det inte fanns några speciella regler för dessa kategorier, men att de ofta pekas ut som särskilt känsliga och riskfyllda positioner för korruption (Intervju 16).

Tillståndsgivning och upphandling på byggsidan är andra områden där det föreligger en ökad risk för bestickning eller otillbörligt inflytande över tjänstemän som beslutar om bygglov och tillståndsgivning, enligt de intervjuades bedömning. Kommunernas kontakter med företag, deras aktiviteter för att försöka värva företag till orten, upphandling, budgivning etc., betraktades av många som riskzoner. Den kommunala nivån pekades generellt ut som mer känslig än den statliga, p.g.a. mindre granskning och genomskinlighet samt genom fler informella vänskapsband där nätverk avgör besluten. En intervjuperson hävdade:

På lokal nivå, där har man oftare beröring med enskilda företag och enskilda personer. (Intervju 34)

Andra personer menade att de högre riskerna på lokal nivå berodde på mindre omfattande granskning från både medier och op-

position. Beträffande landstingsnivån noterades att mindre insyn och kunskap om dess arbete från allmänheten utgjorde en riskfaktor (Intervju 31 och 39). Ett annat område och en annan förklaring till den höga risken på lokal nivå angavs av många bero på att revisionen inte fungerat tillfredsställande. Ersättningsnivåer och arvoden togs upp av några personer som en viktig faktor. Men det bör noteras att ersättningsnivåernas effekter tolkades på olika sätt. Medan två personer trodde att låga nivåer medförde en risk för individuell kompensation, menade två andra att höga nivåer skulle skapa ett glapp mellan allmänheten och de folkvalda, vilket skulle skapa ett negativt resultat för normer och synen på vilka utgifter som anses vara nödvändiga. Bristen på insyn och granskning avsåg även kommunalt ägda bolag. En av intervjupersonerna som tyckte att det var svårt att peka ut riskzoner sade:

Jag kan tänka mig kommunala bolag, där kan det finnas viss risk beroende på hur man rekryterar ledamöter, politiskt valda eller andra. Man kommer långt ifrån den kommunala organisationen och dess kontrollformer. (Intervju 23)

Små beslutsfattande grupper som är svåra att få insyn i och som nämndes av många, inte minst bland dem som intervjuades på lokal nivå. Många pekade på riskerna med maktkoncentration och minskad insyn, samt att dessa konstellationer utvecklar egna normer och lojaliteter som kan vara starkare till gruppen än till partiet eller väljarna. En annan risk med den här typen av grupper ansågs vara att de ofta enbart utgörs av män. En respondent i Motala sade självkritiskt om sitt och partiets agerande i Motalaaffären:

Vi i [x] ifrågasatte alltför lite, vi skulle begärt skriftliga rapporter och protokoll. Vi visste att näringslivsutskottets sekreterare var en frifräsare. Ingen kunde ana att det var oegentligheter. [X] hade mer lojalitet med gruppen och kommunhuset än partiet, man får inte glömma varifrån mandatet kommer. Han prioriterade möten med gruppen framför våra egna. Den signalen noterade vi inte. Det vara bara män, det var ett brödraskap. Det behövs mer kvinnor. (Intervju 25)

Avsaknaden av maktskiften var en annan omständighet som beskrevs som en risk i detta sammanhang av flera intervjuade. Faran med permanenta konstellationer pekades ut genom exempel från alla nivåer i folkstyret och exemplifieringar från andra länder, samtidigt som behovet av att uppmärksamma sådana fall betonades (Intervju 38 och 41). I Motala poängterade flera vikten av att byta ut makthavare och en uttryckte sig på följande sätt:

Det är viktigt med maktskifte, det tyckte vi innan också, men nu har vi verkligen förstått det. (Intervju 25)

Hanteringen av pengar och den finansiella sektorn nämndes i samband med tankar om betydelsen av en intern säkerhet och förhindrande av risker för förskingring och bedrägeri. Detta poängterades även av dem som talade om kreditkortsinnehavare och frestelserna att använda kreditkortet på ett oriktigt sätt. En av de intervjuade sade:

Finansförvaltningen hanterar oerhört mycket pengar. Hanteringen kräver också långtgående delegering av beslut. Det gäller därför att vara noga med vilka som är ansvariga. Man måste vara noga med internkontrollen. (Intervju 11)

Även andra personer framhöll riskerna av de stora summor som ekonomiförvaltningen hanterat samt vikten av ett säkert system. (Intervju 8) Här gjordes gällande att det även tidigare hade slarvats med rutinerna. (Intervju 19)

Andra områden och positioner som åberopades var försvarsindustrin samt beslut om satsningar på infrastruktur. Dessa riskzoner inbegriper stora intressen som står på spel för anbudsgivarna. En intervjuperson berättade utifrån egna erfarenheter om de sätt på vilka regionala aktörer, liksom politiska representanter, försökte påverka regeringsmedlemmar i samband med beslut om satsningar på infrastruktur. Det gjordes på ett sätt som intervjupersonen ansåg gränsa till vad som kan anses vara godtagbart (Intervju 37). Intervjupersonerna på kommunal nivå ansåg att upphandlingschef, näringslivschef samt economichef, är speciellt utsatta befattningar.

En person såg risker för mutor på områden där stora pengar står på spel och företagen är beroende av tillstånd för fortsatt försäljning, som exempelvis tobaks- och läkemedelsindustrin (Intervju 30). Men samma person fortsatte med att säga att bestickning var ovanligt och att andra typer av korruperade relationer var vanligare, exempelvis bindningarna mellan organisationer och partier. Liksom tidigare tog flera personer även här upp LO:s bidrag till socialdemokratierna, som ett tvivelaktigt understöd eller i gråzonen för vad som anses passande. Ytterligare ett område som nämndes av ett par personer var presstödet, där partiernas intressen sades vara viktiga i fördelningen av pengarna (Intervju 29 och 31).

Generellt är svaren ganska väntade. Affärsrelationer, upphandling, koncession och byggsektorn togs upp av många. Intressantare är kanske att notera att trots att många tog upp vänskapskorruption, så rörde detta inte tillsättning av tjänster.

Störst risk på statlig eller kommunal nivå?

Politikerna på statlig nivå tillfrågades uttryckligen om på vilken nivå i folkstyret de trodde att den största risken för korruption förelåg. En övervägande majoritet trodde att risken var större på lokal nivå. Detta var i stor utsträckning baserat på en uppfattning om otillräcklig granskning både internt och externt av media och allmänhet.

Många av dem som särskilt nämnde lokal nivå trodde att risken var större i kommunerna. Några påpekade emellertid att allmänhetens kunskaper om landstinget och dess verksamhet, samt den otillräckliga rapporteringen i media, utgjorde riskfaktorer. Utifrån detta begränsade material kan vi inte dra några generella slutsatser, men tendensen är att den kommunala nivån ansågs mer sårbar, huvudsakligen på grund av att man anser den administrativa kontrollen vara svagare där.

5.4 Orsaker till korruption och oegentligheter

Ett vitt spektrum av orsaker till korruption togs upp av de intervjuade, som vanligen angav flera orsaker snarare än en enda. Frånvaron av förändring av maktförhållanden den vanligaste anledningen till korruption och oegentligheter som flest svarande tog upp.

Andra anledningar till problemen som många tog upp var kontrollsystemets tillkortakommanden, bristen på insyn i kommunalt ägda bolag samt att det finns tjänstemän i den offentliga sektorn som eftersträvar att likna näringslivet. Samtliga orsaker som identifierades i intervjuerna grupperas i tabell 5.3, där de förklaringar som de intervjuade anförde listas indelade i fyra orsaksgrupper. Kategorierna har härletts från faktorerna i de ansatser som presenterades tidigare i studiens teoretiska ramverk.

I många fall kan det vara svårt att identifiera tydliga gränser mellan de fyra kategorierna, men detta är ett försök att åstadkomma en kategorisering. Den första kategorin, *individens moral*, avser personlig karaktär och moral. *Den institutionella inramningen* rör svar som nämner orsaker som kontrollsystem, organisation, insyn i verksamheterna och institutionella förutsättningar som främjar korruption. Detta är det område som framhålls i de flesta av svaren. *Kulturkategorin* rör förändrade normer, ledarskap och förändrad etik i samhället, politiska relationer till partiet och väljarna, samt den lokala politiska verksamhetskulturen. Den sista kategorin, *politiska maktförhållanden*, avser svar som handlar om politisk konkurrens samt relationen mellan förvaltningen och politiker.

Tabell 5.3 Orsaker till korruption och oegentligheter, enligt respondenterna

| <i>Orsaker till korruption och oegentligheter</i> | <i>Kategorisering</i> |
|--|--|
| Personligt ansvar, Skrupelfria personer, Personliga och sociala problem, Mänskligt beteende, Synen på förtroendeuppdrag, Bristande omdöme, Förändrad verklighetsuppfattning, Maktberusning. | <i>Moral (10)</i> |
| Kontrollsystemet, Bristande insyn i kommunala bolag, Slutna strukturer, Kompensation för låg betalning, Bristande insyn i kommunal verksamhet, Dålig insyn, Revisionen fungerar inte, Kommunernas näringspolitik, Höga arvoden skapar kultur som närmar sig näringslivets, Höga arvoden ökar avstånd till väljarna, Oppositionspartierna har lite resurser för granskning, Medias granskning svagare lokalt, Det är svårt att säga nej, Bristar i den kommunala verksamheten, Vänner kontrollerar varandra, Köpsälj organisationen, Oklara regler, Offentliga sektorns expansion, Dålig revision, Dåliga redovisningsrutiner, Pressen på politiker och tjänstemän, Bestämmer själva regler, Det finns möjligheter, Dåligt betalt, Kommunala bolag. | <i>Institutionella förhållanden (42)</i> |
| Man tar efter det privata näringslivet, En speciell kultur utvecklas, Ledarskap, Homogena grupper (män) människor vid makten, Kommunen är en förlåtande organisation, Små grupper baserade på lojalitet och ingen insyn, Media accepterade spelreglerna på lokal nivå, Låg status för politiker, Felaktig uppfattning om kulturen i EU, Kompisförhållande mellan partier på lokal nivå, Vanor utvecklas med tiden, Förändrad moral, Kombinationen av kommunala bolag och alkohol, Kultur där en grupp människor informellt fattar besluten, X:s [ledarens] auktoritet, Förändrad moral i samhället, Vänskap- ingen slår larm, Bristande social kontroll, Moralen förändras i gruppen, Relationen mellan politiker och tjänstemän ledarstilen. | <i>Kultur (39)</i> |
| Ingen växling vid makten, Få personer vid makten, Ingen riktig opposition- alla partier är del i besluten [kommunalt], Bindningar mellan politiker och tjänstemän, En dominerande majoritet i kommunen minskar insyn, LO:s påverkan på Socialdemokraterna, Makten och personen smälter samman, Man sitter på många stolar samtidigt, Tillvägagångssättet vid rekrytering av kommunala revisorer. | <i>Politiska maktförhållanden (27)</i> |

Not: Inom parentes det antal orsaker som uppgivits tillhörande respektive kategori.
Fråga: Vad tror du är anledning/ orsak till de problem som har uppstått?

Huvudparten av förklaringarna handlar om den institutionella inramningen och den ”politiska kulturen”, inte minst när man talar om den politiska sfären och dess lokala kultur. Kontrollsystemet och rutiner för revision med politiskt valda revisorer ifrågasattes av många, liksom bristen på möjligheter till insyn i kommunala bolag, och insyn och granskning av den kommunala politiken och förvaltningen över huvud taget. Vidare ansåg många att ett annat viktigt granskningsorgan, media, åtminstone tidigare haft en svagare ställning som granskare på lokal nivå än på nationell nivå.

Beträffande kultur, trodde en del intervjupersoner att moralen hade förändrats och gjort somliga beteenden mer acceptabla än förr. En person uttryckte angående affärerna:

Jag tror att missbruk av allmänna medel beror på slapphet och en moralförskjutning. Det har blivit allmänt accepterat [i kretsen]. Den sociala kontrollen har förslappats. (Intervju 11)

En annan intervjuad menade, att det existerar en annan kultur på lokal nivå där alla partier är delaktiga i besluten och där det förekommer vänskapsrelationer mellan partierna. Vidare sades om den kommunala nivån:

Kommuner med dominerande majoritet, det leder till begränsad insyn. Media har accepterat förutsättningarna och spelreglerna, det gäller både landsting, kommuner och bolag. (Intervju 40)

Politiska maktförhållanden bedömdes också som en relativt viktig orsak till skandaler och korruptionsfall. Två respondenter i Motala respektive Skellefteå belyser på ett bra sätt många intervjupersoners inställning:

Man har inte skiftat majoritet. Med borgerlig majoritet i 56 år, samma sak skulle hända. Det blir ”min kommun”, man har ägt kommunen, man inser inte vad som är det egna och vad som är det offentliga. (Intervju 19) [*Den andra sade*] Det är alltid en fara med konstellationer som vi har i Skellefteå, med lång majoritet, ... man skaffar sig vissa arbetsformer. Med varierande maktkonstellationer förändras formerna. (Intervju 27)

Beträffande ledarskap, betonades ledarens roll som förebild. En intervjuad i Motala trodde att skandalerna i just den kommunen inte kunde ha inträffat utan en stark karismatisk person som de övriga anförtrorde position och uppgifter till (Intervju 14). I Skellefteå sade en person:

Jag tror att det i samband med affärerna som avslöjades framgick än tydligare hur noggrant vårt kommunalråd var. Det påverkar övriga. Han är noga och han är stark. Man gör inte sina egna race här. Det kan vara en av orsakerna till att det inte hänt något här. (Intervju 10)

Den individuella moralen var den kategori som nämndes minst. Till kategorin har förts svar som betonade det personliga ansvaret och moralen som huvudorsaker när man fokuserade på enskilda individer. En del pekade på att alkoholen är en viktig ingrediens i många skandaler.

Ett citat som summerar några av de viktiga orsaker som nämnts var följande:

Jag tror att det finns stora risker i kommunal förvaltning. Det är inte samma insyn. Det gäller både i kommuner och landsting. Dels är det lite sämre medialt bevakat dels är det en svagare granskning. Det blir lättare kompisanda mellan partierna. Det finns också parlamentariska situationer där samma parti vanligen S har suttit oerhört länge. Man har suttit för länge med egen majoritet. Jag har själv erfarenhet från [län Ö]. På många ställen har man suttit enväldig i både kommuner och landsting. Det finns liknande situationer på andra ställen. Man blir lättare kompis mellan partier, det är liten konkurrens. Det är en annan kultur, man försöker komma överens, man har en slags ständig majoritetsregering, där alla partier som sitter i kommunstyrelsen dras in i beslutet. På riksplanet är det en mer tydlig oppositionsroll, det är bra ur denna aspekt. (Intervju 31)

Citatet belyser även det faktum att de flesta intervjuade såg större risker på det lokala planet. Om vi jämför den nationella nivån med Motala och Skellefteå kan några intressanta skillnader urskiljas. I Skellefteå liknar bilden den som beskrivits ovan, där de flesta intervjupersonerna pekade på den institutionella inramningen och kulturella orsaker. I Motala utgjorde däremot de kulturella

faktorerna de dominerande förklaringarna, tätt följda av politiska maktförhållanden och den institutionella inramningen. Detta kanske inte är något överraskande, eftersom diskussionen kring Motalaskandalen fokuserades mycket på den lokala politiska kulturen som utvecklats samt socialdemokraternas långvariga maktinnehav i kommunen. Skellefteå har visserligen samma typ av långt oavbrutet maktinnehav för socialdemokraterna, men har inte drabbats av någon lika omfattande skandal. Den individuella moralen betonades också mer i Motala, vilket kan förklaras med att det var ett antal individer som figurerade i skandalen och att stor uppmärksamhet riktades mot dessa.

Politikerna på den nationella nivån tillfrågades, om de trodde att det förekommit samhällsförändringar som påverkat förekomsten av korruption. Flera förändringar togs upp och finns listade i tabell 5.4. Internationaliseringen och ökat avstånd mellan politiker och väljare var de förändringar som flest tog upp. Internationella kontakter medför ökat resande och att olika normer och kulturer blandas. Några intervjupersoner hade även intrycket att det finns felaktiga uppfattningar om vad kollegor i andra länder får göra. Det är dock uppenbart att den sociala kontrollen ansågs bli svagare ju längre hemifrån man befinner sig. På liknande sätt finns uppfattningen att ökad distans mellan väljare och politiker påverkar den sociala kontrollen och kontakten med vad "vanliga" medborgare anser vara lämpligt beteende.

Ytterligare några personer trodde att den politiska kulturen till viss del förändrats som en följd av EU-medlemskapet. Det gäller påverkan i fråga om ersättningsnivåerna men även avståndet till beslutsfattarna. En del tog upp kommunsammanslagningarna som drastiskt minskat antalet folkvalda och andra pekade på höga ersättningar, som faktorer som ökar avståndet mellan politiker och väljare.

Tabell 5.4 Samhällsförändringar som kan påverka förekomsten av korruption, enligt de intervjuade

| |
|---|
| Ökade internationella kontakter |
| Ökat avstånd mellan väljare och valda |
| Medias roll- hårdare granskning |
| Ökade skatter |
| Förändrad moral |
| Anpassning av offentlig service till marknadsvillkor |
| Lättare (fortare) idag att bli förtroendevald |
| Förändrad politisk kultur- EU-medlemskap |
| Det finns en uppfattning om mer tillåtande normer utomlands |
| Väljarna är mer medvetna idag [innebär större krav] |
| Den ekonomiska krisen |
| Expansionen av den offentliga sektorn |
| Överreglering |
| Avregleringen av ekonomin |

Fråga: Betydelsen av förändringar på samhällsnivå som kan påverka förekomsten av korruption.

Mediernas allt hårdare granskning, ökat skattetryck, anpassningen av det offentliga till marknadslösningar och moraliska förändringar var andra förändringar som togs upp i intervjuerna. Respondenterna gjorde bedömningen att det var en allt intensivare bevakning av politiken. Vidare menade många intervjuade att de offentliga åtagandena hade ökat och att det fanns en utvecklings-trend att imitera näringslivets normer och ledarskapsstil samt att moralen i samhället hade förändrats. En person hävdade även, att den ökade medvetenheten hos väljarna var en viktig faktor i det ökade ifrågasättandet av politikens beslut och förehavanden. Den ökade medvetenheten förklarades med den höjda utbildningsnivån bland allmänheten.

5.5 Politiska konsekvenser av korrruption och oegentligheter

Effekter på förtroendet för politiker togs upp av nästan samtliga intervjuade.¹⁰⁶ Man menade, att skandalerna påverkade förtroendet för politiker generellt och att det ofta inte görs någon skillnad mellan de som är inblandade och andra (tabell 5.5).

Det har varit smärtsamt för förtroendevalda att alla dras över en kam. Det är bara något hundratal, högst, som gjort fel. Politiker har blivit synonymt med fuskande. (Intervju 36)

Meningarna gick i sär när det gällde om de politiska skandalerna hade skadat partierna och försvårat möjligheten att rekrytera partiföreträdare. Somliga såg det som ett stort problem, medan andra sade att det ännu inte påverkat rekryteringen nämnvärt. Den förra åsikten uttrycktes av en intervjuperson som säger:

Det [skandaler] gör att en del avstår att gå in, man är inte beredd att låta ett misstag få konsekvenser för familjen eller privatlivet. Man avstår i stället från att engagera sig politiskt. Det finns därmed en risk att vi får en hårdare grupp politiker som är mer hårdhudade än allmänheten. (Intervju 40)

En annan negativ sida pekades ut av en intervjuad som nämnde en rapport om att svartarbete blivit mer accepterat. Det finns en risk att människor tycker att ifall de folkvalda inte fullföljer sina plikter så behöver inte heller andra göra det (Intervju 32). Vidare påverkade skandalerna, enligt intervjupersonerna, det allmänna medvetandet och det har inneburit att frågor om kandidaterna och regelverket har hamnat i fokus.

¹⁰⁶ Frågan om korrruptionens effekter ställdes uttryckligen endast till intervjupersoner på nationell nivå.

Tabell 5.5 Affärers och korruptions politiska konsekvenser enligt respondenterna

| |
|---|
| Förtroendet för politiker minskar |
| Partierna är mer observanta |
| Svårare att rekrytera folk till politiken |
| Förtroendet för partierna minskar |
| Lågt intresse att engagera sig partipolitiskt |
| Förändrad moral |
| Åtgärder vidtas mot inblandade politiker |
| Allmänhetens moral påverkas negativt |

Partierna har enligt de intervjuades bedömning, generellt blivit mer observanta på de här frågorna och en person uttryckte sig på följande sätt:

Det gäller alla partier. Man är oerhört noga och lyssnar till varningssignaler i partiorganisationer och partistruktur som helhet. (Intervju 40)

I samband med skandalerna kan det nämnas att de inte utnyttjats av partierna mot varandra, varken i Motala eller i allmänhet. Varför var det så? En övervägande majoritet av de intervjuade tyckte att skandalerna inte borde användas i partipolitiskt syfte, och menade att det skulle vara populistiskt.¹⁰⁷ Många framhöll, att man inte kunde klandra partier för vad enskilda individer gör. En person förklarade förhållandet på följande sätt:

Man ligger lågt, de får reda ut det själva. Jag uttalar mig inte om skandaler, jag måste ha hört båda parter först. Man kanske inte har grävt fram andra sidan av saken eftersom det då inte skulle vara lika uppseendeväckande. Jag tror att man även från andra partier tycker att man är fel instans att döma, det är en etik att det

¹⁰⁷ I Motala bekräftades detta av en intervjuad som hävdade att skandalen inte heller hade utnyttjats av de partier som stått utanför den. (Intervju 12)

gör man inte. Vi får se vad personval innebär om det ändrar sättet att agera. Hittills har det inte gjort det. (Intervju 30)

Endast en av de 14 intervjuade personerna ansåg uttryckligen att skandaler var att betrakta som en partipolitisk fråga och betonade vikten av att förhålla sig kritisk till frågor som i så stor utsträckning påverkar förtroendet för politik.

Jag har kritiserat när det varit aktuellt, det är en viktig del att kritisera som opposition. Det görs för lite, man håller varandra om ryggen. [*Och tillfrågad om varför*] Man är rädd att själva hamna i samma situation, man väljer att hålla käften, det finns en tyst överenskommelse eller ibland en uttalad [mellan partierna]. (Intervju 31)

Samma person menade att en ytterligare trolig förklaring till varför partierna har legat lågt i den här frågan antagligen var känslan av att bråk och kritik om detta skulle skada det politiska systemet.

Generellt sett verkar det råda en uppfattning om att skandalerna skadat politikerna, men att de politiska partierna klarat sig ganska bra. Det förekom dock kommentarer som pekar på att det finns en rädsla för att det på lång sikt kan påverka legitimiteten för hela systemet.

5.6 Åtgärder mot korruption

Olika typer av åtgärder nämndes i intervjuerna, och de omfattade både riskzoner och korruptionens orsaker. Många av de föreslagna eller vidtagna åtgärderna avsåg den lokala nivån och olika sätt att förstärka insyn och kontroll. Inom många av de områden som behandlas i det följande avsnittet används exempel från både Motala och Skellefteå som refereras för att beskriva de konkreta åtgärder och lösningar som föreslagits för att minska risken för korruption.

5.6.1 Upphandling

Upphandling diskuterades främst av de intervjuade på lokal nivå, eftersom många där identifierade upphandling som en riskzon. En person menade t.ex. att det förr fanns en tendens att åsidosätta upphandlingsreglerna för att stödja en lokal leverantör, men att upphandlingen efter införandet av lagen om offentlig upphandling blivit renare. (Intervju 2) Beträffande företagspresentationer och inbjudningar från företag, fanns en generell princip i Skellefteå: om det är viktigt att delta kan man göra det, men kommunen skall betala kostnaderna, inte leverantören. Den policyn gällde även kommunala bolag. (Intervju 11) I Skellefteå var upphandlingsverksamheten centraliserad för att undvika leverantörerna ute i verksamheterna och för att öka upphandlingsavtalens kvalitet. (Intervju 3 och 8)¹⁰⁸

5.6.2 Sidouppdrag och bisysslor

Beträffande sidosysselsättningar poängterade de flesta intervjuade på nationell nivå att de stödde registrering av riksdagsledamöters ekonomiska intressen. Men samtidigt var den vanligaste uppfattningen att registreringen inte skulle få någon större effekt. Moderata samlingspartiet tycktes vara mest negativt till förslaget och har betonat att registreringssystemet kan göra det svårare att rekrytera personer från näringslivet till politiken. Vänsterpartiet och folkpartiet tillhörde de mest entusiastiska över förslaget.

I Skellefteå föreslog folkpartiet i en motion, att man skulle införa ett liknande register över sidosysselsättning och resor för

¹⁰⁸ Med syfte att öka säkerheten vid anbudsförfarande kommer mer än en person vara närvarande då kuverten öppnas för att minska risken för oegentligheter eller misstankar om oegentligheter. (Intervju 1) Enligt lagen om offentlig upphandling 20§ måste minst två personer från den upphandlande parten delta vid öppnandet (SFS 1992:1528).

kommunalt förtroendevalda, men motionen avslogs. Enligt en av gruppledarna måste ansvaret att kontrollera sina egna medlemmar i stället ligga på varje parti. (Intervju 5 och 9).¹⁰⁹

5.6.3 Politisk och extern kontroll

Det var framför allt partiernas roll i samband med kontrollbehoven som framfördes i svaren från de politiska företrädarna på nationell nivå. En intervjuad såg ökade kontrollmöjligheter i och med att personval införts, och menade att det blir lättare att göra sig av med en person som inte sköter sitt uppdrag, även om partiet i fråga vill annorlunda. Generellt sett tycks de borgerliga partierna vara mest positiva till personvalet och vänsterpartiet minst. Vänsterpartiets företrädare har i stället pekat på riskerna med personval.¹¹⁰ Vikten av granskning från oppositionspartierna betonades av en intervju-person på följande sätt:

Man måste ha möjlighet från oppositionens sida att bedriva verklig opposition. Man skulle nationellt besluta om hur partier ska finansieras på lokal nivå. Små partier har inte resurser att möta upp, man är beroende av det stora partiet för resurser. Det behövs tydligare regler för partiernas finansiering. (Intervju 31)

Beträffande regleringen av partifinansieringen har det funnits en övervägande majoritet för frivilliga överenskommelser mellan

¹⁰⁹ En översyn av sidouppdrag och bisysslor var dessutom under planering i Skellefteå.

¹¹⁰ En av de intervjuade från moderaterna menade att registreringen av ekonomiska intressen å ena sidan delvis inkräktar på den personliga integriteten men menade att å andra sidan har väljarna rätt att få veta om dessa ekonomiska intressen. (Intervju 28)

partierna. Alla partierna har interna riktlinjer och regler för personval.¹¹¹ Det har också tagits gemensamma initiativ från de politiska partierna för att på frivillig väg skapa gemensamma överenskommelser för partifinansiering och ekonomisk redovisning. Intresset har dock enligt flera intervjuade varit svalt för detta från moderaternas och socialdemokraternas sida.¹¹² Många av de intervjuade hade åsikten att frivilliga överenskommelser var tillräckliga. Endast ett fåtal av de intervjuade tyckte att lagstiftning var nödvändig på området. En sade beträffande personval:

Vi vill ha tydligare regler för personval, vi vill ha maxregler för hur mycket man får ta emot. Från andra håll tror man inte att någon skulle vara villig att betala för att få in en riksdagsledamot. Jag tror att det kan ha stor betydelse, det kan räcka att man får in en nyckelperson för att svänga en riksdagsgrupp. (Intervju 31)

I Skellefteå fanns i samtliga nämnder en vice ordförande från oppositionen för att öka insynen i beslutsprocessen, men även för att göra det lättare att informera oppositionspartierna. Kommunalsrådets fakturor attesteras av oppositionsrådet, och tvärtom (Intervju 3). Samma rutiner gällde för övriga nämnders ordföranden och deras vice ordföranden (Intervju 4).¹¹³ Vad gäller resor fanns en bestämmelse som innebär att man måste lämna en rapport, och om någon inbjudits till något måste detta i förväg diskuteras med vice ordföranden.

¹¹¹ Ett exempel är moderata samlingspartiets riktlinjer för personval. Där ingår som en punkt att en kandidatförsäkran med den enskilda kandidaten tecknas för att kandidater skall vara införstådda med såväl de möjligheter som skyldigheter man har.

¹¹² Några personer hänvisade till ett förslag från folkpartiet, som syftade till en gemensam överenskommelse mellan partierna. Det bemöttes positivt från de mindre partierna medan moderaterna var mer skeptiska, liksom socialdemokraterna.

¹¹³ Attesterna kontrolleras sedan av ekonomiavdelningen. Om de nödvändiga kvittona inte redovisas dras beloppen i stället från lönen. (Intervju 6)

Enligt de intervjuade har pressens granskning inte medfört några konkreta förändringar, men troligtvis ökat medarbetarnas medvetenhet. Flera intervjupersoner i Motala hävdade att den pågående debatten i sig motverkar oegentligheter och korruption p.g.a. att alla har blivit mer medvetna (Intervju 23). Denna medvetenhet har genererat en rad åtgärder, exempelvis ökade anslag till revisorernas verksamhet (Intervju 4). Vidare så har det införts nya regler beträffande resor och information till allmänheten.¹¹⁴ Informationen till politikerna också har förbättrats. Alla protokoll lämnades exempelvis numera till varje medlem i kommunstyrelsen i stället som tidigare enbart till ledamöter i arbetsutskottet. Behovet att fatta väl förankrade beslut har också uppmärksammats. För att inlemma fler personer har flera arbetsgrupper initierats. En av dessa som haft till uppgift att kartlägga svagheter i systemet avlade en rapport till partierna för kommentarer (Intervju 21).¹¹⁵

5.6.4 Revision

Det rådde enighet om att revisionen i kommunerna måste förbättras. När det gäller frågan om valda revisorer kontra professionella revisorer skiljer sig emellertid uppfattningarna något åt. De professionella revisorernas roll behövde stärkas enligt flera respondenter, vilket poängteras inte minst av de borgerliga partiföreträdarna och flera pekade på riskerna med att utnämna vänner och anhängare till revisorer. Men det förekom även åsikter om att regler som stärkte de professionella revisorernas roll som assistenter åt de valda revisorerna riskerar att ske på de valda revisorernas bekostnad (intervju 32). Ett annan förslag är att majoriteten av valda re-

¹¹⁴ Ett nytt initiativ är att allmänheten ges möjlighet att ställa frågor till politikerna efter fullmäktiges möten.

¹¹⁵ I näringslivskommittén har flera organisatoriska förändringar ägt rum för att i framtiden undvika oegentligheter. Det är ett av flera exempel på förändringar i Motala efter skandalen.

visorer i en kommun borde representeras av oppositionen (Intervju 40).

I Skellefteå var majoritetsförhållandena bland revisorerna det motsatta till det i fullmäktige, i syfte att öka allmänhetens kontroll och oppositionspartiernas möjlighet till insyn.¹¹⁶ I Motala genomfördes en ändring så att varje medlem av kommunfullmäktige numera erhåller en revisionsrapport. Rapporten hade tidigare endast delgivits kommunfullmäktiges presidium. En annan förändring är att nämndernas svar på revisorernas erinran presenteras tillsammans för kommunfullmäktig (Intervju 24).¹¹⁷ Revisorernas budget har ökat avsevärt, och många av de intervjuade personerna har noterat ökad revisionsverksamhet som en följd (Intervju 13).¹¹⁸

5.6.5 Administrativ och intern kontroll

De flesta åtgärder som diskuterats och föreslagits i intervjuerna med företrädare på central nivå rörde den kommunala nivån och i synnerhet frågan om professionell eller lekmanrevision. Beträffande administrativ och intern kontroll fanns det många intressanta förslag till åtgärder som togs upp av de intervjuade på den lokala nivån.

I Skellefteå fanns en allmän riktlinje, nämligen att ingen enskild person skulle handlägga ett ärende genom hela berednings- och

¹¹⁶ Denna ordning diskuterades även i Motala.

¹¹⁷ En person uttryckte att det skulle vara värdefullt om varje revisionsrapport följdes upp inom loppet av ett år, men att detta är en resursfråga (Intervju 19).

¹¹⁸ Relativt ofta uppdagas oegentligheter i verksamheten av personalen, vilka i sin tur ber revisionspersonalen om hjälp. Revisionen ger stöd och följer upp vidtagna åtgärder. Fullmäktige har givit revisorerna i uppdrag att även välja revisorer till de kommunala bolagen. Dessa förtroendevalda revisorer arbetar sedan tillsammans med de revisorer som upphandlas av bolagen. Den kommunala revisionen har granskat betalningssystemet i kommunen vilket skulle ändras under 1999. (Intervju 3)

beslutskedjan. En intervjuad, som pekade på de enorma summor som den ekonomiska verksamheten omsätter och som kräver långtgående delegering, poängterade:

På alla ställen där det finns pengar frestas någon. Det gäller att skapa en miljö där upptäcktsrisken är stor och internkontrollen avskräckande. (Intervju 11)

I Motala blev alla ekonomiska regleringar föremål för översyn efter skandalen. Numera delas de interna kontrollreglerna ut och kvitteras (intervju 21). Verifikaten och hanteringen av dessa har också förbättrats enligt en intervjuad.¹¹⁹ (Intervju 22) Användningen av kreditkort har begränsats och det är inte längre möjligt att göra kontantutdrag med de kommunala kreditkorterna. Vidare antogs nya representationsregler under 1996.¹²⁰

5.6.6 Utbildning, information och diskussion

Flera av de intervjuade talade om utbildning och information som ett medel mot oegentligheter.¹²¹ Det ansågs viktigt att hålla i gång den här diskussionen och att inkludera frågor om etik och moral i all utbildning av de folkvalda (Intervju 36).¹²² En intervjuperson sade:

¹¹⁹ För att öka kunskapen om intern kontroll i Skellefteå distribueras information via intranet (ett internt datanät). Detta omfattade 1200 personer och avsåg att utökas till att omfatta ännu flera efter hand (Intervju 8).

¹²⁰ Sprit är inte tillåtet och vin är begränsat.

¹²¹ I centerpartiets förra partiprogram slogs fast att etiska principer blir allt vanligare som komplement till lagar. Följaktligen, liksom för läkare och forskare, bör etiska regler bli vanliga på andra områden, så även på det politiska området. (Intervju 40)

¹²² En person sade "Alla politiker måste hålla diskussionen levande om karaktären av förtroendeuppdrag, detta måste poängteras. Etik och moral måste vara med hela tiden." (intervju 17)

Det är stort intresse för etik i politiken hos allmänheten, i lokala tidningar är det hyfsat intresse, i Riksdagen är det lågt intresse runt ett 30 tal personer intresserar sig. Det är lågt intresse i Sverige men stort internationellt. (Intervju 30)

Men det framgår också av intervjuerna att många menar att intresset för etikfrågor faktiskt ökar i partierna. Detta framgår av att aktiviteten på området inom partierna, vilket kan ses genom aktiviteten ute i partiorganisationerna, etikgruppers arbete eller utsedda etikansvariga personer i partierna.¹²³

I Skellefteå har förvaltning och verksamheter informerats om reglerna kring mutor. Dessutom har intern utbildning bedrivits i ett kommunalt bolag och i kommunledningen i samband med införandet av den nya kommunallagen och förvaltningslagens jävsbestämmelser. En intervjuperson menade att kunskapen om vad som gäller är hög:

Jag tror att om man gjorde en fiktiv Gallup bland chefer så skulle den visa att de vet vad man ska göra. Vi diskuterar det här på förvaltningschefsträffar. Vi har pratat om detta länge, det är inget nytt. (Intervju 8)

En annan intervjuperson menade angående utbildning av folkvalda om de gällande bestämmelserna att:

¹²³ Ett exempel på detta är att man inom det socialdemokratiska partiet vidtog åtgärder med anledning av "fallskärmsavtal" och de politiska affärer som uppdagats. Partiet utsåg en grupp som arbetade med etik och moral, både i den privata och offentliga sektorn. I den rapport som presenterades 1997 pekar man på risken för att det skapas en ökad legitimitet bland allmänheten att försöka lura systemet, när intrycket är att politikerna gör det. Enligt rapporten har den gamla auktoritära moralen övergetts, utan att ersättas av en ny. Den alltmer marknadsanpassade offentliga sektorn, med många nya statliga och kommunala bolag, har i vissa fall inneburit att seder och bruk från näringslivet som inte alltid är passande i den offentliga sektorn har anammats. Vidare konstaterar man att massmedias rapportering i ämnet har ökat. I rapporten föreslås åtgärder som är grundade på tre begrepp: öppenhet, tydlighet och rimlighet. Rapporten framhåller också vilket stort intresse etikfrågor har i partiet (Socialdemokraterna 1997).

Nej, man har det inte glasklart, vi går en kurs i början där det tas upp en gång vad som gäller. Det borde tas upp mer. (Intervju 9)

I Motala sade flera av de intervjuade, att det pågick ett samtal om etik. Beredningen som arbetade med förslag till åtgärder för att förhindra att skandaler upprepas har pekat på behovet av en fortsatt diskussion och betonat att det är varje chefs uppgift att försäkra detta (Intervju 15). Det har också pågått en omfattande diskussion om representation, vilket resulterat i strängare regler (Intervju 22 och 24). Det har hållits seminarier om etik av bl.a. en före detta biskop. Dessutom har det bedrivits utbildning om gällande regler (Intervju 21). En av de intervjuade tyckte emellertid att det borde bedrivas mer omfattande utbildning på det här området (Intervju 23).

5.7 Sammanfattning

Erfarenheter av och uppfattningar om korruption och riskzoner

De egna erfarenheterna av korruption och oegentligheter, bland de intervjuade själva eller genom kollegors erfarenheter, omfattade ett vitt spektrum, från klara fall till korruptionens gråzoner och af-färer. Många fall som togs upp handlade om direkta inkomster eller förmåner för de inblandade parterna och brott mot rättsliga normer. Det förekom även fall som innebar brott mot icke-rättsliga normer samt fall som gällde indirekta förtjänster.

En del av de intervjuade tog upp LO:s bidrag till socialdemokraterna som korruption. Bidraget är emellertid inte olagligt, men införandet av en ny lag med striktare tillämpning på bidrag till partier har intensifierat diskussionen om detta. Det kan bedömas som en gråzon, där somliga bedömer det som korruption, andra inte. De erfarenheter som redovisades gällde både politiker och tjänstemän i den offentliga sektorn. De fall som rörde nepotism gällde huvudsakligen politiker på kommunal nivå som agerade i jävssituationer.

Vidare rörde förskingringsfallen huvudsakligen byråkratins lägre nivåer. I Motala och Skellefteå talade man om maktmissbruk där lagöverträdelser skett. På nationell nivå hade en person utsatts för utpressning och en annan talade om ett fall där man erbjudits en stor muta.

Många typer av relationer mellan det offentliga och näringslivet pekades ut som riskzoner för korruption. Upphandling och försök att etablera företag till kommunerna sågs som riskzoner framför allt på kommunnivå. Långvarigt maktinnehav, små och slutna beslutsfattande grupper ansågs vara skadligt på grund av dess negativa effekter på kontroll och ansvarsutkrävande. Hantering av pengar på det finansiella området, försvarsområdet samt beslut om infrastruktur pekades också ut som riskområden för mutor och annan otillbörlig inblandning, på grund av att stora intressen står på spel.

I kommunerna ansågs vissa positioner vara särskilt riskfyllda, främst inköpschef, upphandlingschef, ekonomichef, näringslivschef samt innehavare av kommunala kreditkort.

Bland partiföreträdare på nationell nivå ansåg man den kommunala nivån vara sårbarare än den statliga, huvudsakligen på grund av både mindre interna och externa kontrollmöjligheter. Långvariga politiska maktinnehav ansågs mer riskfyllda, beroende på frånvaron av maktväxling, frånvaro av en stark opposition, bristfällig kontroll och revision samt bristfällig granskning från pressens sida. Kommunalt ägda bolag sågs som ett särskilt riskfyllda, en effekt av mycket dåliga möjligheter till insyn och kontroll.

Synen på orsaker till och konsekvenser av korruption och oegentligheter

De orsaker till korruption som nämndes analyserades i fyra kategorier. De intervjuade fokuserade mest på institutionella och kulturella förklaringsfaktorer. Politiska maktförhållanden, framför allt långvarigt maktinnehav och oppositionens styrka betonades också av många. Individernas egen moral lyftes inte fram i lika hög grad

som en förklaring till oegentligheter och korruption. De som gjorde detta kopplade ofta ihop detta med sociala problem, alkoholproblem, brist på omdöme eller maktberusning.

Om man jämför Motala och Skellefteå visar det sig att den politiska kulturen betonades mer i Motala än i Skellefteå eller på central nivå. Likaså betonades den individuella moralen och den individuella aktörens roll mer i Motala. Detta är inte särskilt överraskande och kan förklaras av det strålkastarljus som riktats mot enskilda aktörer och de hänvisningar till politisk kultur som gjordes efter det att Motalaaffären uppdagades.

Det råder konsensus om att skandaler har en negativ effekt på förtroendet för politiker. Beträffande effekten på partierna och deras möjligheter till rekrytering av medlemmar till förtroendeuppdrag, gavs en ljusare bild. En del ansåg dock att negativa effekter kunde kopplas till det faktum att somliga avstår från partipolitiska engagemang på grund av riskerna, om man skulle begå ett misstag. Många personer ansåg att det skulle vara populistiskt att utnyttja korruption eller oegentligheter som uppdagats i partipolitiska syften, eftersom trots allt individerna till syvende och sist är ansvariga.

Åtgärder som föreslagits för att bekämpa korruption och oegentligheter omfattar ändringar i lagstiftningen, liksom ökad information och utbildning. Flera åtgärder avsåg kommunerna och innebar ökade möjligheter till förbättrad insyn och förbättrade kontrollfunktioner. Många ansåg, att utbildning var den viktigaste åtgärden mot korruption. Partierna var generellt sett mycket skeptiska till lagstiftning i fråga om bidrag till politiska partier och kandidater, ett område där de föredrar självreglering och frivilliga överenskommelser mellan partierna.

Man kan inte utifrån intervjuerna dra några slutsatser huruvida korruptionen ökar eller ej. Både åsikten att det har skett en ökning och att det skett en minskning förekommer. Medierna har spelat en nyckelroll, menar många, men det är svårt att veta om ökningen av antalet rapporterade fall är en följd av en grundligare granskning, eller om det handlar om en verklig korruptionsökning. Det hävdades vidare att intresset för frågor kring korruption, etik och liknande

problem inte var så stort bland politikerna i riksdagen, men å andra sidan har många noterat en ökad fokusering på dessa frågor.

6 Korruption och politiska affärer i Sverige

Tre olika teoretiska ansatser har använts som instrument för att öka förståelsen för korruption och dess riskzoner. De är *den systemorienterade Heidenheimeransatsen*, *omgivningsfaktoransatsen* samt *den individuella valansatsen*. Utgångspunkten är att dessa skilda perspektiv tillsammans skall kunna ge en fullständigare bild än vad någon ansats ensam skulle göra. I detta kapitel diskuteras

- (i) Sverige i ett jämförande perspektiv;
- (ii) konsekvenser av affärer och korruption, och
- (iii) åtgärder för att minska riskerna.

6.1 Sverige i ett internationellt perspektiv

Korruptionens utbredning i Västeuropa följer en nord-sydlig dimension. Korruption är mindre utbredd i norra Europa. Det är dock av intresse att notera att i fråga om attityderna till mutor kunde inget nord-sydligt mönster utkristalliseras. Internationellt anses att korruptionen har ökat fram till mitten av 1990-talet. I denna rapport noteras samma tendens för Sverige.

Den internationella jämförelsen av korruptionsregler, har visat att regler om bestickning på hemmaplan varit strängare än lagar om bestickning av utländska tjänstemän. Många länder, inklusive Sverige, har emellertid nyligen genomfört förändringar i lagstiftningen om korruption av utländska offentliganställda. Detta i en-

lighet med det arbete mot korruption som har bedrivits både internationellt.

Regler för ämbetsmän och finansieringen av politiska partier och kandidater varierade mellan länderna i Västeuropa och bland OECD-länderna. Sverige är ett land med få lagar med avseende på båda dessa områden.

Genom att applicera Heidenheimers typologi på Sverige, visar det sig att Sverige ligger nära den kategori som benämns medborgarsamhället (*the civic based system*). Detta resultat överensstämmer också med den vanliga bilden av Sverige som ett av de minst korrumpierade länderna. Nivån i korrumpierat förfarande och dess förekomst i Sverige sjunker därmed när man går från fall av ringa (*petty*) korruption till grov (*aggravated*) korruption. Det bör dock noteras att i förhållande till de exempel på korruption som omnämns av Heidenheimer, faller intressanta fall i Sverige mellan kategorierna. Det gäller t.ex. många fall av bedrägeri, förskingring och trolöshetsbrott inom den offentliga sektorn. Enligt min mening kan man delvis också ifrågasätta modellens betoning på elitgrupperna som motståndaren framför andra mot gynnande favorisering. I denna studie påvisas i stället att allmänheten generellt har en hård attityd mot alla slags oegentligheter och tvivelaktiga handlingar. Av detta följer också en tendens att allmänheten bedömer fler diskutabla förfaranden som klara fall av korruption. Sverige är således ett bra exempel på Heidenheimers mest fördelaktiga idealtyp, men utvecklingen under 1990-talet har också visat på sårbarheten i det svenska systemet.

6.2 Effekter på legitimitet och föreslagna åtgärder

Förekomsten av ett korruptionsproblem bör bedömas mot bakgrund av denna övergripande bild av korruptionen i Sverige. Korruption har traditionellt inte placerats högt på den politiska dagordningen. Vågen av politiska affärer under 1990-talet, inte minst på kommunnivå, har dock medfört att möjliga effekter för legitimiteten har uppmärksammats.

Att politiska affärer påverkar förtroendet för politiker framgår av tidigare undersökningar.¹ I tabell 6.1 nedan kan man se att förtroendet för kommunpolitiker i Sverige är lågt. Dessutom kan man se att respondenterna säger att deras förtroende för politiker har minskat (undersökning juni 1996). Det är sannolikt så att affärerna i kommunerna utgör en del av förklaringen till resultaten. Undersökningen genomfördes under en tid då affärer uppmärksammats mycket. Tjänstemän i den offentliga sektorn, som också varit inblandade i affärer, verkar inte på samma negativa sätt sammankopplas med skandaler som de folkvalda.² Det blir större uppmärksamhet då politiker är inblandade.

¹ I en undersökning om vilka som drabbats mest av alla skandaler svarade 49 % av de tillfrågade politikerna och 14 % näringslivet (Sifoundersökning redovisad i Gelotte och Belin 1998)

² En stor del av fallen som får uppmärksamhet i media gäller politiker. Detta säger däremot inte att de också är dem som är mest inblandade i oegentligheter och korruption. Detta kan lika gärna vara ett utslag av det stora nyhetsvärde politiker har. Om vi talar om rikspress, vilket är fallet här, så får händelser på nationell nivå i folkstyret större uppmärksamhet än händelser på den lokala nivån. Icke desto mindre har flera av de kommunala affärerna getts stort utrymme.

Tabell 6.1 Förtroendet för kommunpolitiker och offentliga tjänstemän i kommunerna och hur förtroende för dem har förändrats (balansmätt)

| | Förtroende | Förändring |
|------------|------------|------------|
| Politiker | -50 | -67 |
| Tjänstemän | -23 | -45 |

Not. Balansmättet är skillnaden mellan de som uttryckte mycket stort eller ganska stort förtroende och de som hade ganska litet eller mycket litet förtroende. Beräkningarna bygger på en undersökning (juni 1996) redovisad i Kommunaktuellt 1996. Frågor: Allmänt sett, hur stort förtroende har du för kommunpolitiker/ kommunala tjänstemän i Sverige? Har ditt förtroende för kommunpolitiker/ kommunala tjänstemän i Sverige ökat eller minskat det senaste året? Eller är det oförändrat? N=1022 (Wrede et.al 1996)

Innebär det minskade förtroendet för politiker även att förtroendet för det lokala folkstyret minskat? Av tabell 6.2 framgår att kommunerna får de bästa resultaten i mätningar av uppfattningar om hur demokratin fungerar. Den trend som visas är att ju längre bort från medborgarna man går, desto lägre förtroende.

Tabell 6.2 Medborgarnas uppfattning om hur demokratin fungerar på olika nivåer i folkstyret (balansmätt)

| | Den egna kommunen | Det egna landstinget | Nationell nivå (staten) | EU |
|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------------|-----|
| Rättsstat | 17 | 3 | -16 | -49 |
| Medborgarstyrelse | -27 | -50 | -59 | -73 |
| Handlingskraft | -7 | -41 | -49 | -60 |

Källa: Peterson et al. 1997: 121–123.

Not: Frågorna gällde rättssäkerhet och korruptionsfrihet, hur samspelet mellan väljare och valda fungerar, och förmågan att sköta ekonomin och att få saker gjorda.

Kanske är det något överraskande att kommunerna ligger bäst till också vad gäller rättssäkerhet och korruption. Detta indikerar att skandaler inte i samma utsträckning som för politiker har skadat förtroendet för det lokala folkstyret som institution.

Denna studie har visat att de intervjuade också menar att skandalerna har påverkat förtroendet för politiker negativt. Beträffande effekterna på politiska partierna och deras möjligheter till rekrytering, var bilden ljusare. En del trodde dock att en negativ effekt kunde vara att personer låter bli att engagera sig partipolitiskt på grund av de negativa konsekvenser ett misstag kan innebära för personen och dennes familj. De flesta respondenterna tyckte att det var alltför populistiskt att kritisera andra partier när ett korruptionsfall uppdagats. En intervjuad betonade emellertid att anledningen i stället kunde vara rädsla om sitt eget skinn.

Att minska riskerna

Hur kan man då minska riskerna för korruption? Sveriges deltagande i det internationella arbetet mot korruption och att vi antagit internationella konventioner stärker inte bara den svenska lagstiftningen beträffande bestickning av utländska politiker och tjänstemän i den offentliga sektorn samt möjligheten att göra skatteavdrag för sådana mutor som betalats i internationella sammanhang. Lagändringarna har också fått till följd att tolkningen av begreppet mutor har diskuterats nationellt, inte minst hur bidrag från organisationer till de politiska partierna skall betraktas. I fråga om partifinansieringen, har Sverige valt att följa den traditionella svenska linjen som innebär att dessa frågor endast i begränsad utsträckning regleras genom lagstiftning. På liknande sätt har inte heller etikregler eller uppförandekoder för politiker ansetts vara nödvändiga.

Denna studie har pekat på en medvetenhet om riskerna för mutor och bestickning, medan den också visat att andra områden har varit mer eftersatta. Andra undersökningar har också pekat på behovet av förändrad lagstiftning inom vissa områden likaväl som ökad information och utbildning om korruption och etik.

Delvis olika bilder av korruption och riskzoner framträder då den officiella hållningen, granskning av rättsfall, medias rapportering och intervjuer jämförs. Antalet rättsfall pekade inte på en markant ökning, även om antalet mut- och bestickningsfall ökade under första halvan av 1990-talet. Antalet fall av påstådd korruption och påstådda oegentligheter i media har också ökat, vilket åtminstone pekar på en ökad fokusering på de här frågorna. En intervjuad menade att intresset för korruption, etik och andra relaterade problem inte var stort bland riksdagspolitikerna, men att man å andra sidan kunde märka en ökad uppmärksamhet på frågorna i allmänhet.

Beträffande riskzoner har det inte skett någon särskild offentlig utvärdering om vilka områden som är känsligast för korruption eller tvivelaktig verksamhet, enligt regeringens svar på OECD-undersökningen 1997.

Men från andra utredningar kan man sluta sig till att de områden som lyfts fram då åtgärder diskuteras framför allt är inriktade på kontrollsystem och insyn, särskilt i offentligt ägda bolag och det lokala folkstyret, där behovet av ett förbättrat revisionssystem ofta pekats ut. Både granskningen av rättsfall rörande mutor och intervjuerna pekade på ett brett spektrum av områden och relationer som är sårbara för korruption. Enligt den bilden som givits av media är riskzonerna ännu fler. I jämförelse med den officiella hållningen diskuterades korruptionen av de personer som intervjuats i denna studie, men framför allt i media, i en vidare mening. Många av de områden som togs upp i intervjuerna har även diskuterats i rapporter och i offentliga utredningar, men en viktig skillnad som fördes fram i intervjuerna avseende kontrollsystem var oppositionspartiernas svaga roll på kommunnivå, liksom de små partiernas ekonomiska beroende. Beträffande partifinansieringen sammanföll både den officiella hållningen och intervjupersonernas inställning om att lagstiftning inte är önskvärd.

Det kan således slås fast att korruption existerar i Sverige. I internationell jämförelse är dock korruptionsnivån fortfarande relativt låg. Sverige betraktas som ett av de minst drabbade länderna i världen. Å andra sidan har det visat sig under 1990-talet att det

finns många riskzoner för korruption och att den låga korruptionsnivån på sikt inte kan tas för given. Utifrån de jämviktsmodeller som presenterats i undersökningen framstår effekterna för legitimiteten som viktiga. De visar på att människors uppfattningar om antalet korrumperade tjänstemän i den offentliga sektorn påverkar benägenheten och den förväntade kostnaden för korruption. Det är därför viktigt att redan vid låga korruptionsnivåer förhindra en ökning av korruptionen så att inte korruptionen i stället etableras på högre nivåer. Det är viktigt att staten och dess organ uppmärksammar korruptionens riskzoner och vad allmänheten uppfattar som korrumpert. Inte minst måste möjligheter till varningssignaler och genomskinlighet på samtliga nivåer i den offentliga sektorn, sättas högt upp på den nationella politiska dagordningen.

Genom att vi fokuserat på olika typer av affärer och korruption, korruptionens samt korruptionens gråzoner visar studien på behovet av ökad uppmärksamhet på korruption, inte minst i länder som tidigare betraktas som i princip korruptions fria. Sverige kan kanske fortfarande betraktas som ett ovanligt fall. Men det är i så fall inte p.g.a. att korruption saknas, utan för att så få studier gjorts om korruption i Sverige.

Bilaga 1 Korruptionsdata 1980–1998

| År Land | 1998 | 1997 TI | 1996 TI | 1995 TI | 1988- 92 TI | 1980- 85 TI | 1980- 83 BI | Tillit till männi skor 1990 |
|------------------|------|------------|------------|------------|-------------------|-------------------|-------------------|---|
| Danmark | 10,0 | 9,94 | 9,33 | 9,32 | 8,88 | 8,01 | 9,25 | 57,70 |
| Finland | 9,6 | 9,48 | 9,05 | 9,12 | 8,88 | 8,14 | 9,50 | 62,70 |
| Sverige | 9,5 | 9,35 | 9,08 | 8,87 | 8,71 | 8,01 | 9,25 | 66,10 |
| Nya Zeeland | 9,4 | 9,23 | 9,43 | 9,55 | 9,30 | 8,41 | 10,0 0 | - |
| Island | 9,3 | - | - | - | - | - | | |
| Kanada | 9,2 | 9,10 | 8,96 | 8,87 | 8,97 | 8,41 | 10,0 0 | - |
| Singapore | 9,1 | 8,66 | 8,80 | 9,26 | 9,16 | 8,41 | 10,0 0 | - |
| Norge | 9,0 | 8,92 | 8,87 | 8,61 | 8,69 | 8,41 | 10,0 0 | 65,10 |
| Nederländerna | 9,0 | 9,03 | 8,71 | 8,69 | 9,03 | 8,41 | 10,0 0 | 53,50 |
| Schweiz | 8,9 | 8,61 | 8,76 | 8,76 | 9,00 | 8,41 | 10,0 0 | 42,60 |
| Australien | 8,7 | 8,86 | 8,60 | 8,80 | 8,20 | 8,41 | 8,00 | - |
| Luxemburg | 8,7 | 8,61 | - | - | - | - | | |
| Storbritannien | 8,7 | 8,22 | 8,44 | 8,57 | 8,26 | 8,01 | 9,25 | 43,70 |
| Irland | 8,2 | 8,28 | 8,45 | 8,57 | 7,68 | 8,28 | 9,75 | 47,40 |
| Tyskland | 7,9 | 8,23 | 8,27 | 8,14 | 8,13 | 8,14 | 9,50 | 35,30 |
| Hong Kong | 7,8 | 7,28 | 7,01 | 7,12 | 6,87 | 7,35 | 8,00 | - |
| Förenta Staterna | 7,5 | 7,61 | 7,66 | 7,79 | 7,76 | 8,41 | 10,0 0 | - |
| Österrike | 7,5 | 7,61 | 7,59 | 7,13 | 7,14 | 7,35 | 8,00 | 31,80 |

| | | | | | | | | |
|-------------|-----|------|------|------|------|------|-------|-------|
| Israel | 7,1 | 7,97 | 7,71 | - | 7,44 | 7,27 | 9,25 | - |
| Chile | 6,8 | 6,05 | 6,80 | 7,94 | 5,51 | 6,53 | 9,25 | - |
| Frankrike | 6,7 | 6,66 | 6,96 | 7,00 | 7,45 | 8,41 | 10,00 | 22,80 |
| Portugal | 6,5 | 6,97 | 6,53 | 5,56 | 5,50 | 4,46 | 6,75 | 21,70 |
| Botswana | 6,1 | - | - | - | - | - | - | - |
| Spanien | 6,1 | 5,90 | 4,31 | 4,35 | 5,06 | 6,82 | 7,00 | 34,20 |
| Japan | 5,8 | 6,57 | 7,05 | 6,72 | 7,25 | 7,75 | 8,75 | - |
| Estland | 5,7 | - | - | - | - | - | - | - |
| Costa Rica | 5,6 | 6,45 | - | - | - | - | - | - |
| Belgien | 5,4 | 5,25 | 6,84 | 6,85 | 7,40 | 8,28 | 9,75 | 33,50 |
| Malaysia | 5,3 | 5,01 | 5,32 | 5,28 | 5,10 | 6,29 | 6,00 | - |
| Namibia | 5,3 | - | - | - | - | - | - | - |
| Taiwan | 5,3 | 5,02 | 4,98 | 5,08 | 5,14 | 5,95 | 6,75 | - |
| Sydafrika | 5,2 | 4,95 | 5,68 | 5,62 | 7,00 | 7,35 | 8,00 | - |
| Ungern | 5,0 | 5,18 | 4,86 | 4,12 | 5,22 | 1,63 | - | 24,60 |
| Mauritius | 5,0 | - | - | - | - | - | - | - |
| Tunisien | 5,0 | - | - | - | - | - | - | - |
| Grekland | 4,9 | 5,35 | 5,0 | 4,04 | 5,05 | 4,20 | 6,25 | - |
| Tjeckien | 4,8 | 5,20 | 5,37 | - | 5,20 | 5,13 | - | 30,20 |
| Jordanien | 4,7 | - | 4,89 | - | 5,51 | 5,30 | 8,33 | - |
| Polen | 4,6 | 5,08 | 5,57 | - | 5,20 | 3,64 | - | 34,50 |
| Italien | 4,6 | 5,03 | 3,42 | 2,99 | 4,30 | 4,86 | 7,50 | 35,30 |
| Peru | 4,5 | - | - | - | - | - | - | - |
| Uruguay | 4,3 | 4,14 | - | - | - | - | - | - |
| Sydkorea | 4,2 | 4,29 | 5,02 | 4,29 | 3,50 | 3,93 | 5,75 | - |
| Zimbabwe | 4,2 | - | - | - | - | - | - | - |
| Malawi | 4,1 | - | - | - | - | - | - | - |
| Brasilien | 4,0 | 3,56 | 2,96 | 2,70 | 3,51 | 4,67 | 5,75 | - |
| Vitryssland | 3,9 | - | - | - | - | - | - | - |
| Slovakien | 3,9 | - | - | - | - | - | - | - |
| Jamaica | 3,8 | - | - | - | - | - | - | - |
| Marocko | 3,7 | - | - | - | - | - | - | - |
| El Salvador | 3,6 | - | - | - | - | - | - | - |
| Kina | 3,5 | 2,88 | 2,43 | 2,16 | 4,73 | 5,13 | - | - |
| Zambia | 3,5 | - | - | - | - | - | - | - |
| Turkiet | 3,4 | 3,21 | 3,54 | 4,10 | 4,05 | 4,06 | 6,00 | - |

| | | | | | | | | |
|-----------------|-----|------|------|------|------|------|------|---|
| Ghana | 3,3 | - | - | - | - | - | - | - |
| Mexiko | 3,3 | 2,66 | 3,30 | 3,18 | 2,23 | 1,87 | 3,25 | - |
| Filippinerna | 3,3 | 3,05 | 2,69 | 2,77 | 1,96 | 1,04 | 4,50 | - |
| Senegal | 3,3 | - | - | - | - | - | - | - |
| Elfenbenskusten | 3,1 | - | - | - | - | - | - | - |
| Guatemala | 3,1 | - | - | - | - | - | - | - |
| Argentina | 3,0 | 2,81 | 3,41 | 5,24 | 5,91 | 4,94 | 7,66 | - |
| Nicaragua | 3,0 | - | - | - | - | - | - | - |
| Thailand | 3,0 | 3,06 | 3,33 | 2,79 | 1,85 | 2,42 | 1,50 | - |
| Rumänien | 3,0 | 3,44 | - | - | - | - | - | - |
| Jugoslavien | 3,0 | - | - | - | - | - | - | - |
| Bulgarien | 2,9 | - | - | - | - | - | - | - |
| Egypten | 2,9 | - | 2,84 | - | 1,75 | 1,12 | 3,25 | - |
| Indien | 2,9 | 2,75 | 2,63 | 2,78 | 2,89 | 3,67 | 5,25 | - |
| Bolivia | 2,8 | 2,05 | 3,40 | - | 1,34 | 0,67 | - | - |
| Ukraina | 2,8 | - | - | - | - | - | - | - |
| Lettland | 2,7 | - | - | - | - | - | - | - |
| Pakistan | 2,7 | 2,53 | 1,00 | 2,25 | 1,90 | 1,52 | 4,00 | - |
| Uganda | 2,6 | - | 2,71 | - | 3,27 | 0,67 | - | - |
| Kenya | 2,5 | - | 2,21 | - | 1,60 | 3,27 | 4,50 | - |
| Vietnam | 2,5 | 2,79 | - | - | - | - | - | - |
| Ryssland | 2,4 | 2,27 | 2,58 | - | 3,27 | 5,13 | - | - |
| Ecuador | 2,3 | - | 3,19 | - | 3,27 | 4,54 | 5,50 | - |
| Venezuela | 2,3 | 2,77 | 2,50 | 2,66 | 2,50 | 3,19 | 5,75 | - |
| Colombia | 2,2 | 2,23 | 2,73 | 3,44 | 2,71 | 3,27 | 4,50 | - |
| Indonesien | 2,0 | 2,72 | 2,65 | 1,94 | 0,57 | ,20 | 1,50 | - |
| Nigeria | 1,9 | 1,76 | 0,69 | - | 0,63 | 0,99 | 3,00 | - |
| Tanzania | 1,9 | - | - | - | - | - | - | - |
| Honduras | 1,7 | - | - | - | - | - | - | - |
| Paraguay | 1,5 | - | - | - | - | - | - | - |
| Kamerun | 1,4 | - | 2,46 | - | 3,43 | 4,59 | 7,00 | - |
| Bangladesh | - | - | 2,29 | - | 0,00 | 0,78 | 4,00 | - |

Not. Data från Transparency International 1995-1998. Beräkningarna för tillit baseras på data från World Values Study Group 1994. Korrupsionsdata för 1980-83 är från Mauro 1995. Ingen uppgift markeras med -.

Bilaga 2 World Values Survey I och II

Fråga för variabel 94. People trusted. "Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you can't be too careful in dealing with people?"

- 1 Most people can be trusted
- 2 Can't be too careful
- 3 Don't know

Fråga för variabel 306. "Tell me for each of the following statements whether you think it can always be justified, never be justified, or something in between."V306 Accept bribe. Someone accepting a bribe in the course of their duties.

Never 1/2/3/4/5/6/7/8/9/10 Always

Bilaga 3 Politiska affärer och korruption - några fall

I denna redogörelse diskuteras några enskilda fall av politiska affärer och korruption, som täcker in de olika aspekterna i den typologi som utvecklades i kapitel 2: olika nivåer i folkstyret, typ av aktör, vilka normer som brutits, typ av transaktion samt allmänhetens reaktioner. Det föreligger flera motiv till varför fallen nedan valts. För det första är avsikten att få med fall från både nationell och lokal nivå. För det andra är syftet att inkludera dels fall där politiker är inblandade, dels fall där tjänstemän är det. För det tredje utgörs exemplen av situationer där handlingarna har bedömts vara felaktiga även i juridisk mening, medan andra exempel utgörs av fall i gråzonen där frågan om huruvida förfarandet varit felaktigt bedöms olika. Det klaraste exemplet på korruption, muttan, finns också med men fallen täcker ett större område än endast mutor. Men även i frågan om mutor visar det sig att det inte alltid är lätt att bedöma om ett förfarande är mutbrott eller ej. För det fjärde utgör några fall exempel på de många politiska affärer som rapporterats i media i samband med påstått vidlyftig representation, resekostnader eller andra verksamheter på den offentliga sektorns bekostnad. Slutligen har samtliga de valda fallen varit föremål för rättslig utredning, vilket är en förutsättning för att utifrån min tillämpning empiriskt kunna använda Heidenheimers klassificering av korruption på de valda fallen. Alla, utom fallet gällande offentlig upphandling, har genomgått domstolsprövning. De valda fallen framgår av analyschemat i tabell 1.

Tabell 1 **Analyschema med två uppsättningar av fall:
Fällande eller friande dom**

| | | Direkta transaktioner |
|------------------------|---------------------|--|
| Brott mot normer | Rättsliga | Motalafallet Fallet i Älvsborgs läns lands- ting Doroteafallet Gävlefallet |
| | Icke rätts- liga | Landshövdingen Riksdagsledamoten Fallet om offentlig upphandling |

Not: jämför med tabell 2.3.

I tabellen är de valda fallen inplacerade utifrån en analys av huruvida det gäller direkta eller indirekta transaktioner, samt om det gäller brott mot lagar eller informella etiska regler. Det visar sig att materialet omfattar såväl exempel som strider mot rättsliga normer som icke-rättsliga normer. Samtliga fall involverar dock huvudsakligen direkta transaktioner, vilket är ganska förklarligt eftersom sådana fall är lättare att upptäcka. Förhållandet att direkta transaktioner är lättare att upptäcka gör också att empiriska studier oftast omfattar fallstudier av den karaktären. Det bör dock noteras att distinktionen här är ganska hårddragen och ibland finns också inslag av indirekta transaktioner. (Exempel på indirekta transaktioner finns tidigare i kapitel 4 och i kapitel 5.) Man bör vidare ha i åtanke att analyschemat visar aspekter som karaktäriserar fallen, det ska inte direkt ses som en bedömning av om det är korruption eller ej. Om Heidenheimers terminologi ”grå korruption” används enligt den valda tillämpningen, så innebär detta att allmänhetens reaktioner och den rättsliga uppfattningen inte överensstämmer. I dessa fall är allmänhetens uppfattning om vad som är korrupt ofta bredare än enligt domstolarnas bedömning, eller så går helt enkelt meningarna i sår om huruvida handlingen var felaktig eller ej.

En riksdagsledamot

Det första fallet som redovisas rör en riksdagsledamot och kan inte anses vara representativt med avseende på antalet liknande fall. Det är däremot relevant på grund av det ger en fingervisning om att det finns gråzoner beträffande partifinansiering, och de bisysslor som anses vara tillbörliga för en politiker.

Sundsvalls Tidning avslöjade 1993 att en moderat riksdagsledamot var inblandad i ett förfarande som kunde anses vara korrumperat (Thofelt 1995: 22-23). Han var medlem av näringsutskottet samtidigt som han drev ett företag som åtog sig uppdrag av lobbykaraktär för företag och organisationer. I ett brev under valrörelsen 1991 erbjöd han omkring 20 företag information om beslut om åtgärder beträffande ekonomisk policy, mot en avgift på 8 000 kronor per dag (Rättsfall från Hovrätten 1995:99). Distriktsåklagaren bad konstitutionsutskottet att upphäva riksdagsledamotens immunitet, vilket är ett krav för att man skall kunna pröva ett fall beträffande riksdagsledamöters parlamentariska arbete. För att göra detta krävs en 5/6 majoritet vid en omröstning i riksdagen. Konstitutionsutskottet fann emellertid inte att det här fallet låg inom ramen för immunitetsreglerna i författningen, vilket innebar att riksdagen inte behövde ge tillåtelse (KU 49 1993/94).

Tingsrätten fällde riksdagsledamoten för mutbrott 1994 och han avgick från sitt förtroendeuppdrag. En jurist vid SCA fälldes för bestickning efter att ha betalat ut 96 000 kronor i konsultationsarvoden till riksdagsledamoten mellan 1991 och 1993. De fick villkorliga domar och dagsböter (60 x 330 kronor respektive 40 x 700 kronor). Tingsrätten ansåg att riksdagsledamotens bisysslor gjordes inom ramen för hans ämbete och att ersättningen därför utgjorde en muta. Genom detta blev också den andra parten åtalad, för bestickning. Båda frikändes dock senare efter ett överklagande. Hovrätten fann inte förfarandet vara en del av riksdagsmannens offentliga uppdrag och ersättningen kunde därför inte anses vara olämplig (Rättsfall från Hovrätten 1995:95).

Tidskriften Etik i Politiken genomförde en telefonundersökning efter tingsrättens fällande dom. Man ställde frågor om domstolsutslaget samt om det kan anses vara rätt att en riksdagsledamot kan

arbeta som konsult och ta betalt för att delge politisk information. Av de 80 slumpmässigt utvalda personerna, svarade samtliga 72 som deltog ja på frågan om de tyckte domslutet var riktigt. De övriga 8 avstod från att svara på frågan. På frågan om konsultuppdrag svarade 69 personer nej, 5 personer ja och 6 personer sade sig inte veta (Rosenberg 1995:24).

Enligt Heidenheimers klassificering är detta ett intressant fall av grå korruption. Även om opinionsundersökningen som gjordes efteråt baserades på ett litet urval, så pekade resultatet i riktning mot att politikerns förfarande bedömdes vara muta ibland allmänheten. De rättsliga instanserna hade emellertid en delad syn på om förfarandet var tillbörligt eller kunde anses vara en muta, då tingsrätten fann den åtalade skyldig och hovrätten icke skyldig.¹ I mina intervjuer med politiker (kapitel 5) var också detta ett fall som några pekade ut som otillbörligt även om förfarandet i juridisk mening betraktades som tillåtet.² Det bör även tilläggas att riksdagsledamoten ifråga återigen nominerades till riksdagen i valet 1998 för moderaterna i Västernorrland, och var en av de kandidater som blev invalda genom personval. Riksdagsledamoten fick ungefär 11 procent av moderaternas röster i distriktet.³

Gävleffallet

Gävleaffären gällde felaktig användning av offentliga medel på kommunal nivå. Den inbegrep brott både mot rättsliga och etiska normer. Vidare rörde affären direkta transaktioner i den del som

¹ I tingsrättens dom består rätten av en yrkesjurist och tre nämndemän (lekmän), medan hovrätten består av tre yrkesjurister och två nämndemän.

² Även ordföranden för institutet mot mutor, Madeleine Leijonhufvud, har hävdats att denna typ av bidrag inte är att rekommendera. (Folcker 1998)

³ Riksdagsledamoten erhöll 2339 röster (tröskel 1730) (Riksskatteverket 1998).

gick till domstol. De oegentligheter som upptäcktes fick stor publicitet inte bara i den lokala pressen, utan även i rikstäckande media. Detta bidrog till en intensifierad debatt om moral och etik i politiken, inte minst gällande besök på nattklubbar av (nästan uteslutande) manliga politiker och tjänstemän inom den offentliga sektorn.

Ledningen för det kommunala kollektivtrafikbolaget hade besökt en stripteaseklubb i Bryssel. Den verkställande direktören betalade notan som uppgick till 33 000 kronor, med det kommunala betalkortet som om debiteringen var i tjänsten. (Dagens Nyheter 1996-04-20, Svenska Dagbladet 1996-04-20). Vidare använde kommunförbundets chef i Gävleborg det kommunala kreditkortet för att spela roulette och black jack på restauranger i staden. Detta hade pågått under flera år utan att någon i styrelsen reagerat. Den misstänkta var själv i egenskap av ordförande ansvarig för rutinerna vid internrevisionen. Det ifrågasattes om det förekommit någon egentlig granskning eftersom alla litade på varandra. Senare följde också anklagelser om att det lokala kollektivtrafikbolagets kreditkort hade använts vid flera tillfällen för privata utgifter, som inte kunde kopplas till tjänsteutövningen.

Skandalerna i Gävle blev ett ytterst känsligt ämne, och den socialdemokratiska partisekretären kallades att ingå i en grupp med syfte att reda ut problemen i en kommun som haft socialdemokratiskt styre under mycket lång tid (Lidén 1996, Dagens Nyheter 1996-05-25). Ytterligare en fullmäktigeledamot i kommunen avgick efter att det blivit känt att han besökt en illegal klubb som polisen senare hade avslöjat. De politiska affärerna i Gävleborgs län resulterade i att fem höga politiker tvingades avgå: Två kommunalråd i Gävle, varav den ene var Kommunförbundets ordförande i Gävleborg, ett kommunalråd i Hudiksvall respektive i Ovanåker och dessutom ett landstingsråd. Dessutom tvingades den verkställande direktören i Kommunförbundet att avgå, liksom den verkställande direktören för det offentligt ägda trafikbolaget X-Trafik (Lisinski 1997, TT 1997-10-09).

Direktören för Kommunförbundet i Gävleborg ställdes inför rätta i hovrätten som en följd av avslöjandena om de oegentligheter

som han misstänktes för. Han stod inför rätta för fyra anklagelser; bedrägeri, förskingring, grov förskingring och trolöshet mot huvudman.⁴ Han befanns skyldig till grovt bedrägeri, grov förskingring, trolöshet mot huvudman och dömdes till två års fängelse samt att betala skadestånd (inklusive ränta) till kommunförbundet på över en miljon kronor. (Ljusdals Tingsrätt 1997) Domstolen fäste stor vikt vid det faktum att direktören i egenskap av chef för organisationen hade använt sin kunskap om brister i kontrollrutinerna för att systematiskt utnyttja organisationen (Ljusdals Tingsrätt 1997:17). Han hade vid flera tillfällen överfört pengar till sitt eget konto och betalade även ut pengar från förbundet till projekt som inte var godkända. Han var betrodd med ett kreditkort tillhörande arbetsgivaren, vilket han använt för privata utgifter (134 950 kronor). Vid ett tillfälle betalade kommunförbundet ut 123 000 kronor till ett projekt som inte godkänts, och direktören tillgodogjorde sig själv 103 000 i samband med transaktionerna. Domslutet beträffande grov förskingring avsåg att han totalt överfört 504 000 kronor till sitt eget konto. Genom att betala ut pengar till ett projekt som inte blivit godkänt dömdes han till trolöshet mot huvudman efter att ha orsakat en förlust på 44 500 för kommunförbundet.

Direktören försvarade sig med att han inte ämnat skada förbundet ekonomiskt, eller själv göra en vinst. Ett av försvarets huvudargument var att direktören led av spelberoende. I hovrätten pläderade därför försvaret för att den åtalade skulle genomgå behandling för sin sjukdom i stället för att dömas till fängelse. Hovrätten vidhöll emellertid tingsrättens dom. (Hovrätten för Nedre Norrland 1998) Under rättegången berättade direktören om en resa till Milano där han namngav två andra politiker som deltagit, vilka enligt honom hade köpt tjänster av prostituerade för skattebetalarnas pengar. Detta ledde till att ytterligare en kommunpolitiker avgick, på grund av att han kände sig som en börda för partiet även om han hävdade att han var oskyldig till direktörens anklagelser. (TT 1997-10-06) Åklagarnas förundersökning om resan till Milano

⁴ Summorna i kronor gällde bedrägeri (134 950), förskingring (103 618) och grov förskingring (503 811).

lades emellertid ned då brott ej kunde styrkas (TT 1998-03-06, Åklagarkammaren i Gävle 1998-01-13).

Efter dessa avslöjanden publicerades många tidningsartiklar om allmänhetens fördömande av gävlepolitikernas beteende och många ifrågasatte de folkvaldas moral (Se t.ex. Öhrström 1996, Ohlson 1996). Fallen som avslöjades och rapporterades från Gävle gällde inte mutor, däremot användandet av allmänna medel på ett tvivelaktigt sätt men också ren förskingring av pengar. Fallet innehåller helt klart både brott mot etiska och juridiska regler och involverade direkta transaktioner. Allmänhetens reaktioner var starka vilket ledde till att ledande politiker och tjänstemän avgick. Beträffande förskingringen kan detta betraktas som ett fall av svart korruption⁵.

Motalafallet

Motalafallet inrymmer klara brott även i juridisk mening och de transaktioner som förekom var många gånger direkta. Händelserna i Motala har även setts som ett exempel på faran med små homogena grupper av personer som utvecklar sina egna normer och hur detta kan passera gränsen till olagligheter.⁶ Det pekar på farorna med små grupper som handhar omfattande ekonomiska resurser, utan insyn och kontroll från personer och strukturer som står utanför gruppens inflytandesfär. Andra riskzoner som uppmärksammas här är offentliga sektorns relation med näringslivet och vissa tillvägagångssätt vid försök att rekrytera nya företag.

⁵ Det måste dock beaktas att även om det råder samstämmighet om att det var brottsligt och felaktigt är det inte säkert att man förknippar det med korruption, inte minst eftersom korruption rättsligt i regel begränsas till paragraferna om muta och bestickning. För att säkert fastslå att fallet inte rör sig om grå korruption krävs därför en attitydundersökning.

⁶ I Granström och Rosander (1997), diskuteras betydelsen av gruppdynamik (i Motala), framförallt betydelsen av lojalitet och normer.

Affären i Motala blev en av de mest uppmärksammade och återgivna affärerna i media.⁷ De händelser som utlöste affären utgjordes av privat resande på kommunens bekostnad, samt omfattande representationskostnader (Dagens Nyheter 1995-12-17, 1996-01-17, Hellberg 1995). Flera privata inköp gjorda av de inblandade personerna samt transaktioner av offentliga medel till privata konton avslöjades. Inflytelserika personer i kommunen, exempelvis ordföranden i kommunstyrelsen, ett kommunalråd, och en ledamot av näringslivsutskottet, avgick. Efter att affärerna upp-dagades skrev 4000 personer på protestlistor mot dem som varit inblandade. (Dagens Nyheter 1996-02-17) Affären föranledde att åklagaren inledde förundersökningar och i de två rättegångar som följde i tingsrätten fälldes totalt sju politiker och tjänstemän för brott. (Motala Tingsrätt 1998a och 1998b)⁸

Den första rättegången koncentrerades till händelser under 1991-1995. De inblandade politikerna och de högre tjänstemännen arbetade som⁹: i) kommunfullmäktiges ordförande, näringslivskon-sult, och som sådan *sekreterare i näringslivsutskottet* och ordförande i det tekniska utskottet; ii) *ordförande i kommunstyrelsen* och näringslivsutskottet; iii) ledamot i kommunstyrelsen och i näringslivsutskottet, samt *ordförande i bostadsstiftelsen Platen*; iv) förste vice ordförande i kommunfullmäktige, suppleant i kommunstyrelsen, *ledamot av näringslivsutskottet*, vice ordförande i Bostadsstiftelsen Platen; v) *kommundirektör*; samt vi) *kommunal-*

⁷ Journalisten på Motala Tidning som avslöjade händelserna i Motala, Britt-Marie Citron, erhöll stora journalistpriset för sin insats. Hon har ock-så skrivit en bok om Motalaaffären (Citron 1999) Journalisternas och de lokala tidningarnas roll har granskats i en rapport från Demokratiutred-ningen (SOU 1998:63).

⁸ Två personer varav en politiker friades. Två andra politiker som erhållit delgivning, ett kommunalråd på 80-talet och tillika kommunfullmäktiges ordförande till 1994 samt en ledamot av näringslivskommittén åtalades inte eftersom brott inte kunde styrkas och händelserna var preskriberade. Kommunrådet befanns dock skyldig för trolöshet mot huvudman för för-seelser som behandlades i den andra rättegången.

⁹ Flera av dem hade befattningar utöver de som redogjorts för här.

råd.¹⁰ Flera personer hade kopplingar till näringslivsutskottet, som utsågs av kommunstyrelsen.¹¹ Tingsrätten bedömde några förseelser som mycket allvarliga. Bland dessa fanns ett fall där sekreteraren i näringslivsutskottet överförde 143 665 kronor till sitt privata postgirokonto samt lät kommunen betala familjens privata semesterar i Portugal och på Teneriffa. Andra förfaranden rörde nyttjandet av allmänna medel för privat vinning. Sekreteraren för näringslivsutskottet lät kommunen stå för kostnaderna för sitt födelsedagsfirande på hotell, samt åkte på privata resor som kommunen betalade. Förutom detta arrangerade han omfattande resor varav tre till Danmark, Nice och Berlin- där också andra personer varit inblandade och befanns skyldiga till brott, eftersom domstolen betraktade resorna som privata. I samband med åtta olika resor tog sekreteraren för näringslivsutskottet ut stora summor i kontanter för att täcka kostnader för sällskapet under resorna som vidtogs i tjänsten.¹² Han använde även kommunens kreditkort för att köpa kläder, betala privata restaurangbesök och för att betala ett golfset. Tingsrätten beräknade att han åsamkat Motala kommun en förlust på 750 000 kronor, samt att sekreteraren själv tjänat 360 000 kronor (Motala Tingsrätt 1998a: C 66).

Sekreteraren i näringslivsutskottet befanns skyldig på 37 av de 39 åtalpunkterna och dömdes för grov trolöshet mot huvudman till fängelse i ett och ett halvt år. Han hade enligt domstolen systematiskt utnyttjat sitt förtroende och försett sig själv med privata fördelar på kommunens bekostnad. Han konstruerade falska doku-

¹⁰ Hänvisningar görs till de kursiverade befattningarna i stället för person-ernas namn.

¹¹ Domstolen menade att kommunstyrelsen delegerade ett helt verksamhetsområde, vilket inte borde ha skett eftersom detta i praktiken innebar att näringslivskommittén blev en nämnd.

¹² Sekreteraren i näringslivsutskottet försvarade detta med att det fanns ett beslut om förskott på resekostnader. Han lyckades dock inte övertyga rätten om detta. I en av åtalpunkterna dömdes sekreteraren för att ha använt 22 500 kronor privat under en resa till Rom. (Motala Tingsrätt 1998a: C23-27).

ment, namnteckningar och liknande. Hans försvar var att han ägde rätten att kompensera sig för övertidsarbete för vilket han inte tagit ut övertidsersättning. Detta beaktades inte av rätten.¹³ Istället betraktades detta som ett sätt att i efterhand rättfärdiga beteendet. Han dömdes också till att betala skadestånd till Motala kommun på 790 000 kronor (varav 604 000 kronor själv).

Av betydelse i Motalafallet är MFS (Motala Företag i Samverkan), en ekonomisk förening för samverkan mellan kommunen och företag i Motala kommun. MFS administrerade avräkningskonton avsedda att nyttjas enbart av kommunen och först och främst näringslivsutskottet. Det var sekreteraren i näringslivsutskottet som kunde ge anvisning om utbetalning från dessa konton.¹⁴ Rättens tolkning var att dessa konton användes avsiktligt för att dölja omkostnader, för aktiviteter som inte var riktiga och därför undan-hölls från möjligheter till insyn. (Motala Tingsrätt 1998a: C 8-11).

Ordföranden i kommunstyrelsen, ledamoten i näringslivsutskottet och ordföranden i Bostadsstiftelsen Platen deltog i resorna till Helsingfors 1993, Danmark 1994 och Nice 1994. Ordföranden i kommunstyrelsen åkte även med till Berlin 1995. Ordföranden i Bostadsstiftelsen Platen dömdes även för att ha låtit bostadsstiftelsen betala för privata kläder. Rätten betraktade brotten som allvarliga eftersom de åtalade besatt förtroendeuppdrag som de missbrukat genom att otillbörligt använda allmänna medel och åsamkat kommunen skada (Motala Tingsrätt 1998a: C67). Den roll som ordföranden i kommunstyrelsen hade, bedömdes som mycket ansvarsfull. Eftersom den anklagade var ordförande både i kommunstyrelsen och i näringslivsutskottet, var han ytterst ansvarig för

¹³ Sekreteraren i näringslivsutskottet, hävdade att flera av de resor som han vidtog privat med familjen var kompensation för obetalt övertidsarbete, som han enligt honom själv var berättigad till kompensation för. (Motala Tingsrätt 1998a: C13).

¹⁴ Domstolen vidhöll med referens till dokument i rättegången att åtminstone ordföranden i näringslivsutskottet visste att avräkningskontona användes för kostnader som inte helt gällde MFS eller MIAB (Motala Industrisamverkan Aktiebolag). I viss utsträckning administrerade även MIAB avräkningskonton.

verksamheten. Han beslutade att släktingar tilläts följa med på resor. Under hans ordförandeskap förde inte näringslivsutskottet protokoll, eller på annat sätt dokumenterade beslut tagna i utskottet.¹⁵ Ordförande i kommunstyrelsen och ordföranden i Bostadsstiftelsen Platen befanns skyldiga på fyra åtalpunkter, ledamoten i näringslivsutskottet på tre åtalpunkter, för trolöshet mot huvudman. Kommunstyrelsens ordförande dömdes till fyra månaders fängelse. Ledamoten i näringslivsutskottet och ordföranden i Bostadsstiftelsen Platen fick villkorliga domar och dagsböter, 75 x 100 kronor respektive 80 x 170 kronor. Alla tre blev dessutom dömda att betala skadestånd till Motala kommun.

Kommunalrådet dömdes för en resa till Stockholm, för trolöshet mot huvudman och fick dagsböter a 60 x 160 kronor samt tvingades att betala skadestånd till Motala kommun. Tingsrätten betraktades resan som privat. Kommundirektören fick villkorlig dom och dagsböter a 75 x 300 kronor för resorna till Nice respektive Stockholm 1995, och en middag på hotellet i Motala 1995.

Sekreteraren i näringslivsutskottet anförde till sitt försvar att han inte var förtroendevald och därför inte kunde vara skyldig till trolöshetsbrott. Dessutom hävdade han att Motala kommun stod i skuld till honom för många år av obetald övertid.¹⁶ Ordföranden i näringslivsutskottet hade sagt till honom att han kunde kompensera sig själv på ett lämpligt sätt inom ramen för utskottets anslag. (Motala Tingsrätt 1998a: B3) Han vidmakthöll att de omfattande representationskostnaderna var en kommunal tradition som etablerats för länge sedan och något som han introducerats in i.

¹⁵ Han hade inte följt rutinerna för reseräkningar och hade inte vidtagit några kontroller av hur medlen använts. Vad gäller resorna till Berlin och Nice, där inte enbart personer från näringslivsutskottet följde med, mis-skötte han sin position då han medverkade till att göra resorna möjliga.

¹⁶ Enligt näringslivssekreteraren efterfrågade han inte kompensation under de första åren trots hans stora arbetsinsats (2-3 timmars övertid per dag). Ordföranden i näringslivskommittén hade sagt till honom att han kunde lösa kompensationsfrågan själv på ett lämpligt sätt. (Motala Tingsrätt 1998a: B13).

(Motala Tingsrätt 1998a: B10). Den väl förankrade vanan att dölja utgifter betraktades som problematiskt av rätten, men ansågs av honom själv vara naturligt och tillåtet. Att inte föra protokoll i näringslivsutskottet var enligt honom ordförandens beslut. Anledningen till att man inte förde protokoll var att man inte kunde namnge några företag som kontaktade utskottet. Det var skälet till att avräkningskonton hos MFS och MIAB användes för en del av kostnaderna. (Motala Tingsrätt 1998a: B11) Beträffande kontanterna som han delat ut under resorna medgav han att han borde ha skrivit ut kvitton till övriga deltagare, men att han inte ville be om detta samt att han ansåg övriga ledamöter vara orubbligt lojala mot varandra.

Övriga deltagare hävdade också att resorna hade varit tjänstesor, och beträffande medföljande fruar ansågs det tillbörligt att de följde med som en kompensation för deras stora uppoffringar. (Motala Tingsrätt 1998a: B4-18).¹⁷ Enligt domstolen fanns det inga bevis i förundersökningen för att sekreteraren i näringslivs-utskottet följde en kultur som medgav omfattande representation och som redan tidigare existerat. Beträffande resorna pekade domstolen på flera anledningar till varför resorna betraktades som *pri-vata*. För att släktingar skulle följa med på resorna måste de vara av officiell karaktär. Överensstämmelsen mellan resornas innehåll och dess kostnader var bristfällig. (Motala Tingsrätt 1998a: C 18-16) Vidare ansågs det inte lämpligt att man själva avgjorde nivån för den egna kompensationen.

En andra rättegång, efter att nya bevis framlagts med uppgifter från åren 1989 och 1990, ledde till ytterligare fällande domar. Målet gällde huvudpersonen i den första rättegången, sekreteraren i näringslivsutskottet, som även åren 1989 och 1990 innehade denna post och var ledamot i kommunstyrelsen och ordförande i tekniska nämnden, samt ytterligare en person som var ordförande i kom-

¹⁷ Det hävdades också att resorna gav en möjlighet att hålla möten i en lugn miljö och skapa förståelse för arbetet hos de anhöriga. (Motala Tingsrätt 1998a: C16).

munstyrelsen och näringslivskommittén¹⁸. De dömdes till fängelse i sex månader respektive villkorlig dom med dagsböter för grov trolöshet mot huvudman. De tvingades även att betala skadestånd till kommunen för den ekonomiska förlust som de förorsakat. (Motala Tingsrätt 1998b).

Sekreteraren befanns skyldig för nyttjandet av kommunens pengar till ett privat inköp av en bil som kostade på 131 500 kronor samt att han aktivt försökt dölja transaktionen via utbetalning från MFS (Motala Tingsrätt 1998b: 24). Han överförde även 141 280 kronor från näringslivskommittén till ett privat bankkonto via MFS. Enligt honom själv fördes pengarna till ett representationskonto och betalningarna var hemliga för att skydda de inblandade parterna (Motala Tingsrätt 1998b: 14-15). Vidare fastslog rätten att han överfört ytterligare 27 851 kronor från kommunens konton till privata. Själv hävdade han att även detta var representationskostnader. (Motala Tingsrätt 1998b: 29) På en annan åtalspunkt som gällde nyttjandet av kommunens pengar för inköp av en privat bil till ordföranden i kommunstyrelsen, fastslog domstolen att ordföranden och sekreteraren planerade detta tillsammans. Transaktionen genomfördes genom att först överföra pengar från MFS till IFK Motala som sponsring och sedan instruera IFK Motala att det var ett misstag och att de i sin tur skulle överföra pengarna till bilförsäljaren.¹⁹ (Motala Tingsrätt 1998b: 19-20)

Samtliga fällande domar i de båda rättegångarna överklagades till hovrätten, men utslagen från tingsrätten kvarstod huvudsakli-

¹⁸ Näringslivskommittén bestod av tre ledamöter. Rätt att attestera hade ordföranden och sekreteraren, vilket huvudpersonen i rättegång ett varit sedan 1980. (Motala Tingsrätt 1998b: 6)

¹⁹ Kommunalrådet berättade att han trodde att han fick pengarna som ett privat lån av sekreteraren i näringslivsutskottet, vilken istället hävdade att han beordrades av kommunalrådet att överföra pengarna till IFK Motala som sponsring och att han aldrig förstod att det var något felaktigt.

gen.²⁰ De förändringar som gjordes rörde mestadels justeringar i skadeståndsvolymer och ansvarsfördelningen mellan de åtalade. (Göta Hovrätt 1998)

Motalaaffären är ett klart fall där transaktionerna varit direkta. Både etiska och rättsliga normer överträdde. Enligt domstolen planerades dessutom vissa handlingar gemensamt av de inblandade i syftet att göra en personlig vinst. Mutor förekom inte i det aktuella fallet, eftersom förfarandet rörde interna affärer. Allmänhetens fördomande var kraftfullt och de inblandade tvingades att avgå. Genom att använda allmänhetens uppfattning som en barometer kan detta betraktas som ett fall av grå eller svart korruption.²¹

Ett fall med offentlig upphandling

Följande fall är relevant som illustration av en jävssituation i samband med offentlig upphandling. Här är inte transaktionen lika specifik och direkt som de övriga som presenteras och den rör inte brott mot några formella normer.²² Fallet visar också offentlig upphandling som en riskzon för korruption, här gäller det offentlig upphandling av militär utrustning.

På Försvarets materielverk lät en hög militär (kommendörkapten) en order gå till ett företag i vilket hans fru satt med i styrelsen. En bror till kommendörkaptenen var också styrelseledamot i det företag som gjorde installationerna. Kommendörkaptenen hade själv grundat företaget som fick ordern och hade även varit delägare.

²⁰ Av de sju personerna överklagade fem till högsta domstolen, medan näringslivssekreteraren och ledamoten i näringslivsutskottet avstod från detta.

²¹ Liksom i Gävlefallet råder en samstämmighet att det var brottsligt och felaktigt, men det är svårare att veta huruvida samma samstämmighet skulle uppnås på den direkta frågan om det var korruption eller ej, inte minst eftersom korruption rättsligt i regel begränsas till paragraferna om muta och bestickning. För att därför säkert fastslå om fallet rör svart eller grå korruption krävs en attitydundersökning.

²² Det är ett gränsfall, eftersom det var familjemedlemmar det angick.

Försvarets materielverk friade kommandörkaptenen från misstankar om jäv i en internutredning. Efter att ny information framkommit, beslutade Försvarets materielverk att polisanmäla ärendet (Hellberg och Lisinski 1996a och 1996b). Åklagaren fann dock ingen anledning att inleda förundersökning (Dagens Nyheter 1996-10-25).

Fallet är ett exempel på en jävssituation där familjemedlemmar var knutna till ett företag. Jämfört med fall som inbegriper mutor så finns här inga direkta transaktioner som gynnar den inblandade parten. Ur ett rättsligt perspektiv kunde ingenting bevisas vara felaktigt, men denna typ av uppgörelse riskerar att minska förtroendet och trovärdigheten för dylika överenskommelser, eftersom det medför misstanke om nepotism i tilldelningen av kontrakt. Om det antas att många skulle ifrågasätta riktigheten i förfarandet gör det att det kan klassas som ett fall av grå korruption. Med detta är det inte sagt att jävssituationer är detsamma som korruption. Det finns dock risker med denna typ av förfarande eftersom det kan skapa grogrund för en mindre uppmärksam kultur och kritisk omgivning.

Fallet i Älvsborgs läns landsting

Detta fall gäller brott mot både rättsliga och etiska normer. Somliga transaktioner är direkta och medför en personlig vinst för den inblandade parten. En mutsituation belyses även i fallet, vilken klart ligger i korruptionens gråzon. Dessutom belyser fallet situationer och riskzoner i samband med bisysslor, relationer till utomstående företag, inklusive bisysslor i privata företag som bedriver verksamhet som angränsar till den verksamhet man jobbar med i den offentliga tjänsten.

Under 1996 uppdagades det att offentliga tjänstemän i Älvsborgs läns landsting hade varit involverade i tvivelaktig verksamhet. Det rörde misstanke om fusk beträffande ersättningen för övertidsarbete, semesterlöner, dyrare leasingbilar än tillåtet samt arbete under betald arbetstid i privata företag som var leverantörer till landstinget. Åklagaren inledde förhör med fyra inblandade per-

soner i landstingsfullmäktige.²³ (Andree 1996, Göteborgsposten 1996-07-17, Bojs 1996a, 1996b, 1996c och 1996d, Karlsson 1996). Under 1998 ägde en rättegång rum mot sex åtalade, varav fem arbetade i Älvsborgs landsting, och den återstående var forskare på Chalmers tekniska högskola (CTH) och hade haft flera års samarbete med landstinget och var dessutom delägare i ett fö-retag som sålde artiklar till sjukhus. Fyra personer befanns skyldiga till bedrägeri, trolöshet mot huvudman och förskingring av tingsrätten. Mutor och bestickning tillhörde även en av åtalpunkterna men brottet kunde inte styrkas. Fallet överklagades till Hov-rätten²⁴. (Vänersborgs Tingsrätt 1998)

Avdelningen Emma vårdvaror, som samtliga inblandade hade kopplingar till, var central i det här fallet. De inblandade personerna var²⁵ *förvaltningschefen* på Emma, en *administrativ chef* vid den centrala förvaltningen (sedermera direktör), *personalchefen* vid Emma (sedan 1995 delvis på Emma och delvis på Landstingets omsorgsförvaltning), *ekonomichefen* på Emma, *inköpschefen* på Emma (under 1995 och 1996 periodvis förvaltningschef) samt *forskaren* vid CTH. Personerna som jobbade för landstinget avstängdes från sina arbeten under 1996, och blev senare avskedade, med undantag av inköpschefen som avgick självmant. (Vänersborgs Tingsrätt 1998: B10-12) Emma var avdelningen för inköp och distribution i Älvsborgs läns landsting. Den var en fristående förvaltningsorganisation, men inte ett offentligt ägt bolag. Målet när Emma vårdvaror bildades var att verksamheten skulle drivas affärsmässigt och ligga nära privat näringsverksamhet. Emmas för-

²³ Dessutom hade en administrativ chef beviljat ekonomichefen på den förvaltning som står i centrum i fallet ett avgångsvederlag utan att styrelsen informerats om detta.

²⁴ Forskaren, förvaltningschefen, ekonomichefen och inköpschefen har överklagat domarna till hovrätten. Åklagaren har överklagat den friande domen för ekonomichefen angående trolöshet mot huvudman gällande bil-köpet, liksom anslutningsöverklagat angående de målsägandes överklaganden. Dom förväntas under hösten 1999. (Rudh, 1999)

²⁵ De kursiverade befattningarna är de som används som benämningar i den fortsatta redovisningen.

valtningschef, ekonomichef och inköpschef, rekryterades som ett led i detta från det privata näringslivet i stället för från den offentliga förvaltningen. Många av de organisationsförändringar som genomfördes var en följd av studier gjorda av forskaren som hade gjort många undersökningar på uppdrag av landstinget. Forskaren och förvaltningschefen var båda delägare i företaget Emilia. Tillsammans med andra startade de ytterligare ett företag. Avsikten var att Emilia i framtiden skulle överta Emmas verksamheter om det privatiserades.²⁶ När landstingsfullmäktige fick en socialdemokratisk majoritet efter valet 1994 avskrevs emellertid privatiseringsplanerna. (Vänersborgs Tingsrätt 1998: B10-12)

Landstinget visste inte att förvaltningschefen hade en bisyssla som konsult i sitt eget bolag, men det fanns en begränsning mot detta som innebar att ett sådant förhållande skulle anmälas (Vänersborgs Tingsrätt 1998: B41).²⁷ Enligt åklagaren hade Emma stor handlingsfrihet. Internkontrollen var bristfällig eller saknades helt. Under hösten 1995 spreds rykten om att det förekom onormalt mycket övertid, korsvisa attester samt att en stor andel av semestrarna omvandlades till löner. Dessa förhållanden ledde fram till

²⁶ Förvaltningschefen sa att med hänsyn till vad som förväntades av Emma vårdvaror var det nödvändigt att använda för landstinget okonventionella arbetsmetoder. Verksamheten skulle drivas under företagsliknande former där förvaltningschefen skulle ha en roll som liknar en VD:s i ett aktie-bolag. (Vänersborgs tingsrätt 1998: B13) En tidigare landstingsdirektör berättade emellertid att det inte fanns några intentioner att privatisera verksamheten och han hade inte förstått att förvaltningschefen hade vidtagit åtgärder för att kunna ta över ansvaret för verksamheten (ibid B42) På en förfrågan svarade förvaltningschefen att bolaget Emilia var vilande. Enligt landstingsdirektören skulle denne om han hade haft vetskap om att målet var att ta över Emmas verksamhet om den privatiserades betraktat det som allvarligt och fört upp frågan till politikerna. (ibid B43)

²⁷ Landstingsdirektören förklarade att semester för förvaltningscheferna beviljades av ordförandena i de politiska nämnderna. I Förvaltningschefernas anställningsavtal fanns en klausul om begränsning av bisysslor. En förvaltningschef som vill utföra en bisyssla måste anmäla detta i första hand till den politiskt ansvarige och i andra hand till landstingsdirektören. (Vänersborgs tingsrätt 1998: B 41).

en internutredning. En revisionsbyrå fick i uppdrag att utreda omständigheterna och rapporten fastslog att det förekommit felaktigheter beträffande internkontroll, semesteruttag, tjänstebilar samt högre tjänstemäns verksamheter och bisysslor (Vänersborgs Tingsrätt 1998: B 12). I det följande redogörs för fallet som ledde till 13 åtalpunkter, samt domstolsutslagen.

Landstinget betalade för privata utgifter, som en resa till Brygge och kostnaderna för medföljande fruar i samband med att förvaltningschefen och inköpschefen åkte på en resa till Bryssel. Ekonomichefen hade medverkat genom att uppmana inköpschefen att sätta andra namn än fruarnas på räkningarna för att få det att se ut som representationskostnader. Det fanns inga uttalade regler beträffande familjemedlemmar som medresenärer. Domstolen fastslog emellertid att det var självskrivet att politiker och tjänstemän inte har rätt att ta med sina respektive förutom under speciella omständigheter. I de fall det kan rättfärdigas, måste beslutet först förankras hos ansvariga politiker. Domstolen fann de åtalade skyldiga till bedrägeri och medhjälp till bedrägeri. (Vänersborgs Tingsrätt 1998) Förvaltningschefen hävdade att han och inköpschefen inte tillbringat mycket tid hemma och att resan var ett sätt att visa tacksamhet till inköpschefen för utmärkt arbete och en uppmuntran till fruarna. Det fanns inga regler beträffande detta. Resan till Brygge skulle ha omfattat ett besök på sjukhuset men sjukhusdirektören fanns inte på plats. Det fanns emellertid regler om att representationskostnader måste bekräftas av det ansvariga politiska organet. (Vänersborgs Tingsrätt 1998: B47).

Inköpschefen hade en konsultfirma i vilken han sades ha arbetat utan att ta ut semester som han var skyldig att göra enligt anställningsavtalet. Domstolen fann att det inte kunde bevisas att något fel begåtts då han hade arbetat in arbetstid inom ramen för ett flexsystem. Han befanns dock skyldig till att ha tagit ut semesterdagar utan att redovisa detta.

På liknande sätt hade förvaltningschefen haft semester utan att meddela det och han hade även arbetat fem dagar i privata företag utan att ha tillstånd för sidouppdrag. Tingsrätten dömde honom skyldig till bedrägeri. Själv vidmakthöll han att han informerat om

samt hade tillstånd för, sina bisysslor (Vänersborgs Tingsrätt 1998: 54). Enligt landstingsjuristen krävdes emellertid tillstånd från landstingsdirektören för bisysslor (Vänersborgs Tingsrätt 1998: B57). Förvaltningschefen befanns även skyldig till försking-ring genom att han i förväg tagit ut landstingets pengar som för-skott på utbetalning av en försäkring av personliga ägodelar som stals i tjänstebilen, utan att senare ersätta den lånade summan. Tingsrätten menade att det är en självklarhet att en tjänsteman i den offentliga sektorn inte kan kompensera sig själv för en framtida inbetalning av försäkringspremie.

Ekonomichefen befanns skyldig till bedrägeri och trolöshet mot huvudman. Under 1994 arbetade han för förvaltningschefens företag Brimac under tio dagar utan att ansöka om semester. Beträffande trolösheten hade han under sina resor utomlands nyttjat tjänstebilens bensinkort, som bara gällde tjänsten inom Sveriges gränser, utan att meddela detta.

Genom ett företag som kontrollerades av forskaren var denne inblandad i ett sjukvårdsprojekt i Lettland mellan den lettiska regeringen och CTH. Han sades ha betalat ut pengar i projektet till läkare och ingenjörer som varken arbetat i det eller begärt ersättning. SIDA, som finansierade projektet, skadades härigenom ekonomiskt. Han dömdes för grovt bedrägeri. Han hade enligt domstolen förfalskat dokument till ett värde av 155 000 kronor.

Ekonomichefen och förvaltningschefen friades på två andra åtalpunkter för trolöshet mot huvudman.²⁸ Andra åtalpunkter be-

²⁸ De frikändes från misstankar om att ha vilselett landstinget angående en leasingbil (ekonomichefen) och faxar till privata företag (förvaltningschefen) vilka landstinget hade fått stå kostnaden för. Domstolen menade att det inte kunde uteslutas att, vilket ekonomichefen hävdade, bilen inte hade något värde för landstinget då han köpte den för en väns vägnar. Detsamma gällde förvaltningschefens berättelse som betraktades som en rimlig förklaring till varför han inte hade betalat för faxarna förrän undersökningar inleddes.

träffande bedrägeri, trolöshet mot huvudman, försök till bedrägeri och medhjälp till bedrägeri lades ned i brist på bevis.²⁹

En gemensam nämnare i försvaret var att förvaltningschefen, inköpschefen och ekonomichefen beträffande bedrägerifallen ovan, hävdade att de inte orsakat landstinget någon skada samt att landstinget egentligen stod i skuld till dem. I flera fall förklarade de avsaknaden av handlingar, exempelvis semesteransökningar, med att de hade inlämnat dem men att de kommit bort p.g.a. oreda i administrationen.³⁰

En annan åtalspunkt gällde mutor. Under 1995 bildades företaget EDP³¹, då forskaren betalade samtliga aktier i form av apportegendom (annan egendom än pengar) via företag denne företrädde. Åklagaren betraktade aktierna som en otillbörlig förmån eftersom gåvan mottogs utan kompensation eller motprestation. Forskaren stod åtalad för bestickning och förvaltningschefen, ekonomichefen och personalchefen för mutbrott. Alla befanns emellertid oskyldiga på grund av att bevis saknades för att aktierna avsåg att påverka dem i deras tjänsteutövning eller utgjorde otillbörliga förmåner i tjänsten för landstinget (Vänersborgs Tingsrätt 1998: C22).

När EPD grundades hade forskaren, som tillsammans med förvaltningschefen utgjorde styrelsen (Vänersborgs Tingsrätt 1998:

²⁹ Det gällde ekonomichefen som åtalades för att ha lånat ut sin tjänstebil och tillhörande bensinkort till sina föräldrar för en resa till Finland, och förvaltningschefen och den administrativa chefen vid den centrala förvaltningen vilka hade köpt extrautrustning till sina tjänstebilar, vilket skulle ha dragits från deras löner om de inte underlåtit att rapportera om inköpen. Ekonomichefen medverkade till detta förfarande.

³⁰ En annan förklaring som anfördes bl.a. av personalchefen var att många personer hade blivit trampade på tårna då man rationaliserade i landstinget vilket skapade missnöje och starkt motstånd mot personer i Emma med ansvar för detta och därav alla anklagelser om brott. (Vänersborgs tingsrätt 1998: B 16).

³¹ EDP bildades för att göra det möjligt för Emilia att gå samman med Bilspedition. Bilspedition hade nämligen en konkurrensklausul om datorfrågor, varför det var nödvändigt att föra över aktiviteter som gällde ett data-program från Emilia till EDP.

B77), konsultuppdrag för Emma. Enligt rätten fanns det allvarliga betänkligheter med att höga tjänstemän inom landstinget som förvaltningschefen, ekonomichefen och personalchefen hade en så nära relation till forskaren och att forskaren skapade EPD från vilket de erhöll aktier.³² Domstolen fastslog emellertid att även om det fanns en tjänsterelation mellan överlåtaren och mottagarna så innebär det inte nödvändigtvis att det rör sig om en muta (Vänersborgs Tingsrätt 1998: C21, jämför SOU 1974:37). Tingsrätten utslöt dock inte att företaget Emilia, där forskaren och förvaltningschefen var inblandade, hade för avsikt att i framtiden tillsammans med någon annan part överta Emmas verksamhet. Förvaltningschefens inblandning var troligtvis i konflikt med anställningsvillkoren, men kunde i övrigt inte anses vara felaktig. Förvaltningschefen var delägare i Emilia och det ansågs därmed naturligt att han även blev ägare till EPD.

De åtalade angav olika anledningar till varför de gav respektive mottog aktier och till vilket värde.³³ Enligt rätten pekade detta på att det kunde röra sig om otillbörliga förmåner, precis som åklagaren hävdade. Men å andra sidan kunde det inte uteslutas att de tilldelats aktierna som en del av de forskningsresultat som de sade sig vara delaktiga i eller att aktierna var ett sätt att knyta dem till företaget för framtida bidrag. Detta utgjorde den huvudsakliga anledningen till varför de inte dömdes skyldiga till mutbrott.

I detta fall förekom situationer där de inblandade tydligt bröt mot rättsliga normer. Transaktionerna var såväl direkta som indirekta. Fallet omfattar jävssituationer beträffande bisysslor liksom frågan om aktierna som givits de offentliganställda var otillbörliga

³² Alla de anklagade ansågs ha tecknat sig för aktier i EDP (Vänersborgs Tingsrätt 1998: C21).

³³ Forskaren försvarade sig med att aktierna var belöning för deras bidrag till utvecklandet av dataprogrammet CEAN, vilket skulle användas affärs-mässigt i EDP. (Vänersborgs tingsrätt 1998: B78, B81). Förvaltningschefen menade att han hade rätt att inneha sidouppdrag, men han hade inte deltagit i utvecklandet av CEAN och de erhållna aktierna hade vid den tidpunkten inte något värde. Personalchefen hävdade också att aktierna inte hade något värde. (Ibid B83)

förmåner, dvs. mutor. Företaget som drevs parallellt med den offentliga förvaltningen med avsikt att överta Emmas verksamhet i händelse av privatisering, utgjorde en tydlig risk för att de offentliganställda skulle blanda ihop sina roller och minska sina lojaliteter mot landstinget. Mutanklagelserna kan betraktas som ett fall av grå korruption, där domstolens tolkning kan skilja sig från andra och där man kan förvänta att allmänhetens uppfattning går i sär. Det visar även svårigheterna med att bedöma om en transaktion är en muta eller ej.

Landshövdingen i Örebro

Detta fall är principiellt intressant trots att den juridiska prövningen i domstolen visade att inga olagligheter hade förekommit. Förfarandet befanns på rätt sida om lagen. Enligt allmänhetens uppfattning var förfarandet dock felaktigt och ett brott mot etiska normer. Här bör då tilläggas att det saknades en mer grundläggande undersökning av allmänhetens attityder, de källor som ligger till grund för bedömningen av den allmänna opinionen är i hög grad medier. Transaktionerna gällde inte mutor. I stället rörde det sig om representationskostnader, om hanteringen av offentliga medel hade tillfört vederbörande personliga förtjänster. Även om age-randet inte var olagligt i juridisk bemärkelse så aktualiserar det vikten av kontroll och dess utformning, i det här fallet av den högsta tjänstemannen i förvaltningen.

Före detta landshövdingen i Örebro (1989-1994) åtalades för trolöshet mot huvudman, bedrägeri och undertryckande av urkund, men fanns oskyldig till samtliga åtalpunkter (Örebro Tingsrätt 1997). Fallet startade när det uppdagades att landshövdingen möjligen inte hade redogjort för sina representationskostnader som sig bör (Alpzén 1996, Arnstad 1996). Under 1996 tvingades den före detta landshövdingen att avgå som ordförande i Palmekommissionen efter stark kritik från RRV beträffande representationskostnaderna under sin tid som landshövding. (Michelsen 1996) Åtalet för trolöshet gällde ett flertal transaktioner där landshövdingen anklagades för att ha använt representationskontot som stod till hans förfogande till att betala omkostnader som inte länsstyrelsen borde stå för. Det rörde sig om arrangemang där företag, föreningar och andra organisationer skulle ha betalat sina egna omkostnader, vilket de också gjorde. Trots detta redogjorde landshövdingen för deras omkostnader som något som skulle bekostas av länsstyrelsen. Enligt åklagaren hade landshövdingen härigenom förorsakat länsstyrelsen skada och försökt dölja detta genom att använda sig av falska intyg. En annan åtalpunkt rörde trolöshet mot huvudman beträffande tio fall där landshövdingen i förväg betalat omkostna-

der i sitt arbete, som civilbefälhavare för civilförsvaret i Mellersta civilområdet, med hjälp av länsstyrelsens pengar. När kostnaderna senare betalades till landshövdingen redovisade han inte detta för länsstyrelsen. (Örebro Tingsrätt 1997)

Liknande fall av misstänkt bedrägeri gällde räkningar som landshövdingen redovisat som representationskostnader fast de redan betalats med andra medel, räkningar som rörde privat representation, räkningar på högre belopp än den verkliga kostnaden o.s.v. Dessutom åtalades landshövdingen för undertryckande av urkund för att ha förstört kvitton genom att klippa bort delar som redovisade privata inköp. Domstolen fann honom icke skyldig på samtliga åtalspunkter.

Landshövdingen vidhöll under rättegången att han inte begått trolöshet och att alla angelägenheter rört representation med anknytning till länsstyrelsen. Representationen var viktig i syfte att nå målsättningar uppsatta av länsstyrelsen, genom att hålla kontakt med företag och organisationer. Det var han själv som bestämde vad som var representation. Den var omfattande, men han fick aldrig kritik för detta. Han hade förvarat originalkvitton hemma, inte enbart av praktiska skäl, utan även för att skydda gästerna. Han sade sig inte haft avsikten att försvåra allmänhetens insyn. Avsikten med representation där gästerna själva betalade kostnaderna var att öka representationsutrymmet, utan att därmed öka länsstyrelsens kostnader.³⁴ Han hade inte utnyttjat gästernas pengar för privat bruk, utan i stället använt alltihop till ytterligare representation. Domstolen pekade på att landshövdingen tillåtit att disponera betalningsförskott på sitt eget konto tillsammans med övriga medel, samt att det inte kunde bevisas att han använt kontot för utgifter som skadade länsstyrelsen.

Beträffande den andra åtalspunkten om trolöshet mot huvudman förnekade landshövdingen att han underlåtit att redovisa utgifter

³⁴ Ett vittne som arbetade på ekonomiavdelningen med ansvar för landshövdingens representationskonto hävdade att hon inte hade hört något om representationsutgifter utöver beviljade anslag eller att landshövdingen debiterade sina gäster. Inte heller kände hon till något om räkningar enbart för kännedom. (Örebro Tingsrätt 1997: 28)

och hävdade att samtliga utgifter rörde representation. Han visste inte heller att länsstyrelsen stod för räkningarna som han skickat in för kännedom. Domstolen fann att det inte gick att bekräfta när räkningarna skickats in till länsstyrelsen av landshövdingen, vilket var avgörande för domstolens frikännande i fallet.

Beträffande åtalspunkten för bedrägeri betonade landshövdingen att länsstyrelsen inte gjort några förluster och att han personligen inte skott sig. Han förnekade att det varit avsiktligt i de fall när han skickat in samma räkning flera gånger.³⁵ Inte i något av fallen fann domstolen några bevis för att han hade för avsikt att missleda personalen som administrerat representationskostnaderna. Samma sak gällde fallen där han angivit fel slutsumma. (Örebro Tingsrätt 1997)

Landshövdingen medgav att han hanterat kvittona och förvarat dem hemma, på det sätt som åklagaren hävdade, men förnekade att detta skulle vara felaktigt eftersom han inte var skyldig att redovisa sina omkostnader enligt ett beslut som tagits av länsstyrelsen 1991. Han hade klippt kvittona så att fler skulle få plats på samma pappersark. Domstolen fastslog att landshövdingen inte var skyldig att redovisa hushållskostnader. Kvittona betraktades som landshövdingens privata.

Före år 1990 beslutades anslagen till landshövdingarnas representationskostnader i statsbudgeten och angavs i regleringsbrev. Sedan dess har representationskostnaderna inbegripits i länsstyrelsernas budgetar som beslutats av länsstyrelserna. I Örebro län använde man en modell där landshövdingen begärde ersättning för representationen mot uppvisande av kvitton. Originalkvittona be-

³⁵ I ett fall erkände han att han av misstag sände in en räkning som gällde privata kostnader, men detta berodde på att han attesterade den lång tid efter och att han därför glömde bort den. I ett fall där han hade uppgivit fel belopp berodde detta på att restaurangen hade uppgivit felaktigt belopp. Han betalade rätt belopp till restaurangen men glömde att rätta till beloppet på räkningen till länsstyrelsen. Det var inte medvetet. Domstolen menade att det i flera fall inte kunde styrkas att landshövdingen hade lämnat in samma räkning två gånger och i de fall landshövdingen tagit upp privata utgifter fann man förklaringarna om att han hade glömt bort dem p.g.a. den långa tid som förflutit som troliga.

hölls av landshövdingen.³⁶ (Örebro Tingsrätt 1997) Denna modell tillämpades inte i något annat län.³⁷

Exemplet representerar fall där de inblandade transaktionerna varit direkta och där den misstänkte anklagats för att ha gjort en personlig vinst genom att vilseleda förvaltningen. Personer som tillfrågats om sin mening om fallet av medierna var nästan utslutande överens om att landshövdingen fuskade med redovisningen och använde offentliga medel för privat vinning. Det moraliska i beteendet diskuterades och ifrågasattes. Friandet av landshövdingen stämde inte överens med vad allmänheten uttryckte i debatten. För många blev det också en överraskning att landshövdingen frikändes. Enligt terminologin skulle fallet således kunna röra den grå korruptionstypen. Detta inledde även en intensifierad debatt om den här typen av affärer och den bild som delges i medierna. Landshövdingen, liksom andra som stått åtalade för liknande fall, hävdade att de på förhand dömts i medierna.³⁸ Det är uppenbart att pressen haft en nyckelroll i förmedlingen av information till allmänheten om de olika ingredienserna i denna affär, den misstänkte och hela rättegångsprocessen. En studie vid Göteborgs universitet hävdade emellertid att nyhetsbevakningen i stort var sansad i det härfal-

³⁶ I Örebro var det årliga beloppet för extern representation runt 100 000 om året. Landshövdingen begärde utbetalningar av medel fyra gånger per år i förskott vilket sattes in på hans personliga konto. På länsstyrelsen fanns ett avräkningskonto för betalningar i förskott och ett representationskonto.

³⁷ Det finns ingen lag för vad som är att betrakta som representation, men i detta fall måste det gälla länsstyrelsens verksamhet. Det slutgiltiga avgörandet för vad som är representation ligger hos landshövdingen. Ingen intern kontroll var möjlig eftersom landshövdingen själv var ansvarig för insättningar och uttag. (Örebro Tingsrätt 1998: 16-17)

³⁸ Landshövdingen har hävdat att media framställde honom som en brottsling och att rättsliga insatser borde vidtagas mot de som gjorde övertramp. (TT 1997-12-01, TT 1997-12-17)

let.³⁹ Utifrån bilden av den allmänna opinionen i media kan man således anta, att en stor del av allmänheten ansåg handlingarna bryta mot både formella och etiska regler, men att det var ett fall där förfarandet inte ansågs olagligt i juridisk mening.

Doroteafallet

I Dorotea kommun inträffade två fall där två kommunala tjänstemän var inblandade. Det första fallet gällde mutor och är ett exempel på brott mot både etiska och formella regler. Fallet rörde direkta transaktioner. Det illustrerar även en riskzon som pekats ut tidigare, relationerna mellan det offentliga och byggföretag vid upphandling. Dessutom visar fallet på den risk som kan vara förknippad med den typ av befattning som den aktuelle tekniske chefen hade. Det andra fallet illustrerar de risker som föreligger när någon anförtros hantera pengar, i det här fallet en person med ekonomiska problem och som sedermera befanns skyldig till trolöshet mot huvudman.⁴⁰

Det första fallet är ett mutfall där två personer befanns skyldiga till bestickning respektive mutbrott av tingsrätten, en offentlig tjänsteman för tagande av muta och en privatanställd förman för bestickning. Enligt tingsrätten fick tjänstemannen arbete som utförts på hans sommarstuga betalt av Skanska, och yttersta ansvarig var förmannen. (Umeå Tingsrätt 1998) Företaget Skanska betraktade tjänstemannen som en nyckelperson för ett kommande kontrakt på ett ålderdomshem. Tjänstemannen som mottog mutan var teknisk chef i Dorotea kommun. Hans arbete omfattade planering och ledning av den tekniska avdelningens verksamheter, vilket bl.a.

³⁹ Studien av Ronny Severinsson vid institutionen för journalistik, baserades på ca 800 tidningsartiklar och ca 50 TV-inslag. Den hävdar att landshövdingen inte dömdes på förhand och att rapporteringen var rättvisande. Det starka moraliska perspektivet ansågs ha bidragit till den stora förvåning som många visade i samband med den friande domen. (TT 1998-11-17)

⁴⁰ De målsägande överklagade i båda fallen.

innebar att vara föredragande i kommunstyrelsen, bereda ärenden till och vara sekreterare i centrala byggnadskommittén, ansvara för upphandling och leda byggverksamheten. Den andra personen åtalad för bestickning arbetade på byggföretaget Skanska och var en av tre förmän i Västerbotten. (Umeå Tingsrätt 1998: 8)

Enligt tingsrätten hade den tekniska chefen en mycket viktig roll när det gällde byggärenden. Han saknade visserligen formell beslutanderätt när en affär gällde mer än tre basbelopp, men var mycket involverad i stora projekt. I det här fallet ansågs han, enligt Skanska, vara en nyckelfigur som bestämde vem som skulle få kontraktet på ålderdomshemmet. Han var också den person som skulle rapportera om ärendet inför arbetsutskottet och lägga fram förslag på vem som skulle få kontraktet. Beroende på det ansvar som den tekniska chefen hade bedömdes brottet som grovt av rätten (Umeå Tingsrätt 1998: 20). Domstolen ansåg att brottet kunde leda till fängelse, men beaktade att den tekniske chefen skulle av-stängas från sitt arbete om han dömdes och det lidande som den tekniska chefen redan genomgått p.g.a. brottsmisstankarna. Domen fastställdes till villkorlig och han dömdes till dagsböter (120 x 200 kronor). Han tvingades dessutom betala tillbaka 136 230 kronor som han felaktigt tilldelat sig genom brottet. (Umeå Tingsrätt 1998: 21-23)

Den tekniska chefen förnekade att han mottagit, efterfrågat muta eller någon annan oegentlig förmån för sin tjänsteutövning. Även förmannen på Skanska förnekade brott. Den tekniske chefen förnekade även vetskapen om att Skanska skulle ha betalat kostnaderna till företaget som utförde arbeten på hans sommarstuga. Förmannen däremot sade att han tvingats utföra ett gammalt åtagande om utbyggnadsarbete som Skanska hade, och att han riskerat avskedande om detta inte uppfyllts. Enligt förmannen var relationen god mellan Skanska och Dorotea kommun. Förmannen fick villkorlig dom och dagsböter (30 x 60 kr). (Umeå Tingsrätt 1998)

Det andra fallet gällde kommunens ekonomichef som hade en bisyssla som innebar att han hade ekonomiska konsultuppdrag i Dorotea- Risbäck kyrkliga samfällighet. Det fanns bevis för att han utöver det arvode som han skulle få hade gjort utbetalningar till sin

egen konsultfirma på totalt 649 185 kronor mellan 1994 och 1996. Tingsrätten betraktade brottet som grovt och dömde honom till fängelse i ett år och tre månader för trolöshet mot huvudman. Han dömdes även till att betala ett skadestånd som motsvarar den tillskansade summan jämte ränta.⁴¹ (Lycksele Tingsrätt 1998)

Fallen i Dorotea ådrog sig inte lika mycket publicitet nationellt som de fall på kommunal nivå som tidigare nämnts. Men i de lokala tidningarna och TV i Västerbotten har problemen i Dorotea uppmärksammats, inte minst i samband med rättegångarna. Den tekniske chefen hade tidigare varit föremål för en förundersökning men den lades ned. I samband med detta var det centerpartistiska oppositionsrådet mycket kritisk till den tekniska chefens förfarande och menade att han borde kopplas bort från ärendet. Den politiska majoriteten bistod emellertid den gången den tekniska chefen (Wallin 1998). Rättsfallet med den tekniska chefen är ett exempel på ett fall med en direkt transaktion och brott mot såväl formella som etiska regler. Det är också ett exempel på svart korruption där domstolen och allmänheten gjort liknande tolkningar.

⁴¹ Flera av transaktionerna hade inte redogjorts för och det fanns inga kvitton. Den målsägande, som under denna period hade ekonomiska problem, hävdade själv att han inte använt pengarna privat. Han försvarade sig med att uppgifterna hade utvidgats med åren och att det fanns en tyst överenskommelse mellan honom och samfälligheten att han skulle betalas utöver det angivna beloppet i ett kontrakt som han hade tagit över och som var basen i överenskommelsen dem emellan. Denna tysta överenskommelse bekräftades dock inte av motparten och rätten fäste ingen vikt vid det.

Referenser

Intervjuer

- Andersson, Johan, 1997. Kommunalråd (s) i Motala kommun, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-14.
- Andersson, Lars Ragnar, 1997. Gruppledare (m) Skellefteå, telefonintervjuad av författaren 1997-10-06.
- Andersson, Lorentz, 1997. Kommunalråd (s) i Skellefteå kommun, intervjuad av författaren i Skellefteå 1997-10-02
- Berglund, Tage, 1997. Chef för revisionskontoret i Skellefteå kommun, intervjuad av författaren i, Skellefteå 1997-09-30.
- Chorell, Erich, 1997. Ordförande (s) för de kommunala revisorerna i Motala kommun, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-13.
- Dahlström, Annika, 1997. Kommunalråd (s) i Motala kommun, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-16.
- Dahlström, Kjell, 1998. Partisekreterare (mp), intervjuad av författaren i Stockholm 1998-06-11.
- Edlund, Rolf, 1997. Kommunjurist i Skellefteå kommun, intervjuad av författaren i Skellefteå 1997-10-02.
- Enquist, Ewa, 1997. Oppositionsråd i Skellefteå kommun och gruppledare (c), intervjuad av författaren i Skellefteå 1997-10-01.
- Eriksson, Peter, 1998. Ledamot av konstitutionsutskottet (mp), intervjuad av författaren i Stockholm 1998-06-23.

- Fransson, Kjell, 1998. Gruppledare (fp) i Motala, telefonintervjuad av författaren 1998-02-11.
- Graan, Nils Ingvar, 1997. Gruppledare (kd) i Motala, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-15.
- Hagström, Gunnel, 1997. Gruppledare (c) i Motala, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-13.
- Hagård, Birger, 1998. Ledamot av konstitutionsutskottet (m), telefonintervjuad av författaren 1998-07-03.
- Hambraeus, Birgitta, 1998. Ledamot av konstitutionsutskottet (c), intervjuad av författaren i Stockholm 1998-06-12.
- Hellner, Malte, 1998. Gruppledare (s) i Motala, telefonintervjuad av författaren 1998-02-18.
- Hjelm, Sören, 1997. Gruppledare (m) i Motala, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-15.
- Hökmark, Gunnar, 1998. Partisekreterare (m), telefonintervjuad av författaren 1998-06-25.
- Irewall, Arne, 1997. Oppositionsföreträdare (c) i Motala, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-14.
- Johansson, Kurt Ove, 1998. Vice ordförande (s) i konstitutionsutskottet, intervjuad av författaren i Stockholm 1998-06-10.
- Karlberg, Peter, 1997. Gruppledare (v) i Motala, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-13.
- Karlsson, Sonia, 1997. Kommunfullmäktiges ordförande (s) i Motala kommun, intervjuad av författaren i Motala 1995-10-16.
- Kjörnsberg, Arne, 1998. Ledamot av finansutskottet (s), var ordförande i socialdemokraternas arbetsgrupp om oskäligen avgångsvederlag (den s.k. etikgruppen), intervjuad av författaren i Stockholm 1998-06-11.
- Klaening, Håkan, 1997. Upphandlingschef i Motala kommun, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-14.
- Lindh, Håkan, 1997. Gruppledare (fp) i Skellefteå, intervjuad av författaren i Skellefteå 1997-09-30.
- Ljung, Lennart, 1998. Gruppledare (kd) i Skellefteå, telefonintervjuad av författaren 1998-02-25.
- Mikaelsson, Sven, 1997. Upphandlingschef i Skellefteå kommun, intervjuad av författaren i Skellefteå 1997-09-29

- Niklasson, Agneta, 1997. Gruppledare (mp) i Motala, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-15.
- Nyberg, David, 1997. Kommunchef i Skellefteå kommun, intervjuad av författaren i Skellefteå 1997-10-01.
- Ohly, Lars, 1998. Partisekreterare (v), intervjuad av författaren i Stockholm 1998-06-17.
- Persson, Sven Gunnar, 1998. Partisekreterare (kd), intervjuad av författaren i Stockholm 1998-06-11.
- Pettersson, Torbjörn, 1998. Partisekreterare (fp), intervjuad av författaren i Stockholm 1998-06-15.
- Pettersson, Åke, 1998. Partisekreterare (c), intervjuad av författaren i Stockholm 1998-06-10.
- Saarinen, Ingegerd, 1997. Gruppledare (mp) i Skellefteå, intervjuad av författaren i Skellefteå 1997-10-01.
- Sjöstedt, Gustaf, 1997. Kommunfullmäktiges ordförande i Skellefteå kommun och gruppledare (s), intervjuad av författaren i Skellefteå 1997-10-01.
- Svensson, Ingvar, 1998. Informationschef och etikansvarig (kd), intervjuad av författaren i Stockholm 1998-06-11.
- Söderlund, Kent, 1997. Kommunchef i Motala kommun, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-15.
- Theláus, Anders, 1997. Kommunjurist i Motala kommun, intervjuad av författaren i Motala 1997-10-16.
- Tobisson, Lars, 1998. Förste vice ordförande (m), intervjuad av författaren i Stockholm 1998-06-15.
- Wallin, Hans Eric, 1997. Gruppledare (v) Skellefteå, intervjuad av författaren i Skellefteå 1997-09-30.
- Westerholm, Barbro, 1998. Riksdagsledamot (fp) och verksam i etikfrågor, telefonintervjuad av författaren 1998-06-23.

Övrigt material och informationssamtal

- BRÅ 1998. Opublicerade data för 1986-1993 och 1997, material från Monika Edlund, Brottsförebyggande rådet.

- Regeringskansliet, 1997. Answers on survey on corruption, Stockholm: Finansdepartementet.
- Riksskatteverket 1998. Internet 1998-01-21, <http://val.rsv.se/val/index.htm>
- Rudh, Pia, domstolssekreterare, Vänersborgs Tingsrätt, 1999-01-21.
- Rune, Anna, 1998-10-26. Kammarkansliet, riksdagen.
- Thorsson, Ulf, 1999-02. SCB.
- Transparency International, 1995a. Ranking 1995, Internet 1996-06-05, <http://www.gwdg.de/~uwvw/rank-95.htm>
- Transparency International, 1995b. Historical comparisons, Internet 1996-06-05, <http://www.gwdg.de/~uwvw/histor.htm>
- Transparency International 1996c. Ranking 1996, Internet 1996-06-05, <http://www.gwdg.de/~uwvw/rank-96.htm>
- Transparency International 1997a, Index 1997, Internet 1997-02-07, <http://www.gwdg.de/~uwvw/rank-97.htm>
- Transparency International 1998b. Transparency International (TI) 1998 Corruption Perception Index, Internet 1998-09-22, <http://www.gwdg.de/~uwvw/CPI1998.html>.
- World Values Study group 1994. World Values Survey, 1981-84 and 1990-1993 (computer file). ICPSR version. Ann Arbor, MI: Institute for social Research (producer), 1994. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research (distributor).
- Åklagarkammaren i Gävle, dagåklagaren, 1998-01-13.

Litteratur

- Ahlbäck, Shirin, 1999. *Att kontrollera staten: Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, avhandling, Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Ahlin, Per, 1995. Italiensk politik ställd inför rätta, *Dagens Nyheter* 1995-11-13.
- Aftonbladet* 1998-10-17. Korruptionsexpert: Mörkertalet är enormt.

- Alam, M. Shahid, 1995. A theory of limits on corruption and some applications, *Kyklos* 48:3, 419-435.
- Alatas, Syed, Hussein, 1990. *Corruption: Its nature, Causes and Functions*, Aldershot: Avebury.
- Alexander, Herbert E, Shiratori, Rei, (red), 1994. *Comparative political finance among the democracies*, Boulder: Westview Press.
- Alexander, Herbert, 1994. American presidential elections, 1976-1992, i Alexander, Herbert E, Shiratori, Rei, (red.), 1994. *Comparative political finance among the democracies*, Boulder: Westview Press.
- Allison, Graham, 1971. *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company.
- Alpzén, Solveig, 1996. Ex-hövdingars affärer granskas, *Göteborgs-Posten* 1996-02-14.
- Andree, Lasse, 1996. Chefer avstångs efter ny skandal, *Göteborgs-Posten* 1996-06-13.
- Andvig, Jens, 1986. *The Economics of Corruption: A survey of issues and methods of analysis*, NUPI rapport 104, Norsk utenrikspolitisk institutt
- Andvig, Jens C., Moene, Karl Ove, 1990. *How corruption may corrupt*, reprint series, University of Oslo, Department of Economics.
- Anechiarico, Frank, Jacobs, James, 1996. *The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Arnstad Elmblad, Katarina 1996. Sigvard Marjasin hotas av åtal, *Aftonbladet* 1996-05-28.
- Bardhan, Pranab, 1997. Corruption and development: A review of issues, *Journal of Economic Literature* 1997 vol. 35, 1320-1346.
- Bojs, Karin, 1996a. Toppchefer i landsting avstångs, *Dagens Nyheter* 1996-07-20.
- Bojs, Karin, 1996b. Toppchefer i landsting granskas, *Dagens Nyheter* 1996-07-25.

- Bojs, Karin, 1996c. Chefer i landsting misstänks för fiffel, *Dagens Nyheter* 1996-08-13.
- Bojs, Karin, 1996d. Chefer anhängna för bedrägeri, *Dagens Nyheter* 1996-08-21.
- Brademas, John, Heimann, Frits, 1998. Tackling International Corruption: No Longer Taboo, *Foreign Affairs*, vol. 77:5, 17-22.
- Brottsbalken 1962:700, *Svensk författningssamling*.
- BRÅ, 1996-1998. *Kriminalstatistik 1994-1995*, Brottsförebyggande rådet.
- Cars, Thorsten, 1990. *Korruption*, Uppsala: Iustus förlag.
- Cars, Thorsten, 1996. *Mutbrott, bestickning och korruptiv marknadsföring*, Stockholm: Juristförlaget.
- Charlick, Robert, 1993. Corruption in political transition: A governance perspective, *Corruption and Reform* 7:3, 177-187.
- Citron, Britt-Marie, 1999. *Sölve & Co*, Stockholms: Norstedts.
- Dagens Nyheter* 1995-12-16. Andreotti förnekar maffiastyre.
- Dagens Nyheter* 1995-12-17. Politikerkandalen i Motala växer.
- Dagens Nyheter* 1996-01-17. Ny s-avgång i Motala.
- Dagens Nyheter* 1996-02-17. Motalabor rasar mot politiker.
- Dagens Nyheter* 1996-04-20. Striptease i Bryssel pinsamt i Gävle.
- Dagens Nyheter* 1996-05-25. Thalén reder ut härva i Gävle.
- Dagens Nyheter* 1996-09-30. Kd över spärren i Sifomätning.
- Dagens Nyheter* 1996-10-25. Ubåtsskandal ingen rättsfråga.
- Dagens Nyheter* 1996-11-01. "Ökande korruption i Sverige".
- De Maria, William, Jan, Cyrelle, 1996. Behold the shut-eyed sentry! Whistleblowers perspectives on government failure to correct wrongdoing, *Crime, Law & Social Change* 24: 151-166.
- Della Porta, Donatella, Pizzorno, Alessandro, 1996. The business politicians: Reflections from a study of political corruption, in Levi, Michael, Nelken, David (red.) 1996. *The corruption of politics and the politics of corruption*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Della Porta, Donatella, Vanucci, Alberto, 1996. Controlling political corruption in Italy: What did not work, what can be done, *Res Publica* 1996:38, 417-427.

- Della Porta, Donatella, 1997. The vicious circles of corruption in Italy, i Della Porta, Donatella, Mény, Yves, (red), 1997. *Democracy and corruption in Europe*, London: Pinter.
- Della Porta, Donatella, Mény, Yves, (red), 1997. *Democracy and corruption in Europe*, London: Pinter.
- Diamond, Larry, 1993. Nigeria's perennial struggle against corruption: Prospects for the third republic, *Corruption and Reform* 7, 215-25.
- Dir. 1994:151. Utvärdering och vidare utveckling av det kommunala förnyelsearbetet, Stockholm: Civildepartementet.
- Ds 1998:29. *Korruption- Svenskt tillträde till vissa internationella konventioner m.m.*, Stockholm: Justitiedepartementet.
- European Commission 1994. *Eurobarometer, Trends 1974-1993*, Brussels: European Commission.
- European Commission 1995. *Eurobarometer, Report on Standard Eurobarometer 43*, Brussels: European Commission.
- European Commission 1998. *Eurobarometer, Standard Eurobarometer 49*, Brussels: European Commission.
- Fager, Christofer, 1997. Hemligt avtal ger billigare flygresor, *Aftonbladet* 1997-11-05.
- Folcker, Annika, 1998. Lag kan klassa LO-stöd som muta. *Svenska Dagbladet* 1998-08-11.
- Galeotti, Gianluigi, Merlo, Antonio, 1994. Political collusion and corruption in a representative democracy, supplement till *Public Finance* 49, 232-243.
- Gelotte, Gert, Belin, Charlotta, 1998. S skadas mest av skandalerna: Direktörerna klarar sig lättare från folkstormen, *Göteborgs-Posten* 1998-02-22.
- Gerlisch, Peter, 1981. Korruption im Systemvergleich, p. 170-175 i Brünner, Christian, (red), 1981. *Korruption und Kontrolle*, Wien: Hermann Böhlau Nachf.
- Gibbons, Kenneth, 1985. Variations in Attitudes towards Corruption i Canada, i Heidenheimer, Arnold, Johnston, Michael, LeVine, Victor, (red), 1990. *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction publishers.

- Gidlund, Gullan, 1994a. Partifinansiering och politisk mångfald- En internationell översikt, i Ds 1994:31. Det offentliga stödet till partierna: Inriktning och omfattning, Stockholm: Norstedts.
- Gidlund, Gullan, 1994b. Regulation of party finance in Sweden, i Alexander, Herbert E, Shiratori, Rei, 1994, (red.). *Comparative political finance among the democracies*, Boulder: Westview Press.
- Gidlund, Gullan, 1995. Personval: Ger ansikten åt svensk demokrati?, *ANNO 94*, s. 25-32, Corona AB.
- Giglioli, Pier Paolo, 1996. Political corruption and the media: The Tangentopoli affair, *International Social Science Journal* 149: 381-394.
- Gilljam, M, Holmberg, S, 1990. *Rött, Blått, Grönt*, Bonnier Fakta Bokförlag AB, Stockholm.
- Graf Lambsdorff, Johan, 1998. An empirical investigation of bribery in international trade, *The European Journal of development research* 10:1, 40-59.
- Granström, Kjell, Rosander, Michael, 1997. Maktens män i Motala: När gruppen spårar ur, *Forskning & Framsteg* 1997:5, 18-23.
- Groenendijk, Nico, 1996. A principal-agent model of corruption, uppsats presenterad vid konferensen "Corruption in Contemporary politics", European Studies Research Institute, University of Salford, 14-16 november, 1996.
- Gunlicks, Arthur, 1993. *Campaign and party finance in North America and Western Europe*, Boulder: Westview Press.
- Göta Hovrätt 1998. Dom i mål B 132/98 och B 924/98, 1998-11-25.
- Göteborgs-Posten* 1996-07-17. Landstingsaffärer polisanmälda.
- Heidenheimer, Arnold (red.), 1970. *Political Corruption: Readings in comparative analysis*, New York: Holt, Rinehart and Winston Inc.
- Heidenheimer, Arnold, 1989. Perspectives on the Perception of Corruption, s. 149-163 i Heidenheimer, Arnold, Johnston, Michael, LeVine, Victor, (red), 1989. *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction publishers.

- Hellberg, Anders, 1995. Skandalen lamslår Motala, *Dagens Nyheter* 1995-12-19.
- Hellberg, Anders, Lisinski, Stefan, 1996a. Ubåtsmateriel fungerade inte: Hög militär lät order gå till ett bolag där frun suttit i styrelsen, *Dagens Nyheter* 1996-04-03.
- Hellberg, Anders, Lisinski, Stefan, 1996b. Möller polisanmälld: Kommendörkaptenen grundade företaget som fick miljonorder, *Dagens Nyheter* 1996-04-04.
- Heywood, Paul, 1997a. Political corruption: Problems and perspectives, *Political studies*, Special issue XLV, 417-435.
- Heywood, Paul, 1997b. From dictatorship to democracy: changing forms of corruption in Spain, i Della Porta, Donatella, Mény, Yves, (red), 1997. *Democracy and corruption in Europe*, London: Pinter.
- Hovrätten för Nedre Norrland 1998. Dom i mål B 406/97, 1998-11-26.
- Huberts, Leo, 1996. *Expert views on public corruption around the globe: Research report on the views of an international panel*, PSPA publications, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Huntington, Samuel P., 1968. *Political order in changing societies*, New Haven and London: Yale University Press.
- Inglehart, Ronald, 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*, Princeton, New Jersey: Princeton University press.
- JK 1997. *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning*, Stockholm: Justitiekanslern.
- Johnston, Michael, 1993, Micro and macro possibilities for reform, *Corruption and Reform* 7:3, 189-204.
- Johnston, Michael, 1996. The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption, *International Social Science Journal* 149, 321-335.
- Jones, Ruth S., 1994. U.S. state-level campaign finance reform, i Alexander, Herbert, Shiratori, Rei, (red), 1994. *Comparative political finance among the democracies*, Boulder: Westview Press.

- JuU 16: 1989/99. Justitieutskottets betänkande nummer 16, *EU-bedrägerier och korruption*, Stockholm: Riksdagen.
- Jörle, Anders, 1995. Företagare tror att fusket ökar, *Göteborgs-Posten* 1995-11-02.
- Karlsson, Ebon, 1996. Här är de sex misstänkta i Emma-härvan, *Göteborgs-Posten* 1996-08-30.
- Kjellberg, Francesco, 1995. Conflict of interest, corruption or (simply) scandals? The Oslo case 1989-91, *Crime, Law & Social Change* 22, 339-360.
- Klitgaard, Robert, 1988. *Controlling corruption*, London: University of California Press Ltd.
- KU12:1989/90. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 12, *Vissa grundlagsfrågor*, Stockholm: Riksdagen.
- KU 1:1990/91. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 1, *Vissa grundlagsfrågor*, Stockholm: Riksdagen.
- KU 32:1990/91. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 32, *Grundlagsfrågor*, Stockholm: Riksdagen.
- KU 5:1992/93. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 5, *Författningsfrågor*, Stockholm: Riksdagen.
- KU 18:1993/94. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 18. *Reformera riksdagsarbetet*, Stockholm: Riksdagen.
- KU 49:1993/94. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 49, Stockholm: Riksdagen.
- KU 13:1995/96. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 13, *Registrering av ledamöternas ekonomiska intressen*, Stockholm: Riksdagen.
- KU 23:1995/96. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 23, *Offentlighet och sekretess*, Stockholm: Riksdagen.
- KU 34:1995/96. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 34, *Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik, m.m.*, Stockholm: Riksdagen.
- KU 12:1996/97. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 12, *Kommunala kompetensfrågor*, Stockholm: Riksdagen.
- KU 16:1996/97. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 16, *Ny vallag*, Stockholm: Riksdagen.

- KU 4: 1997/98. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 4, *Kommunala demokratifrågor*, Stockholm: Riksdagen.
- KU 13:1997/98. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 13, *Kommunala kompetensfrågor m.m.*, Stockholm: Riksdagen.
- KU 31 1997/98. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 31, *Statlig förvaltningspolitik*, Stockholm: Riksdagen.
- Lambert-Mogiliansky, Ariane, 1996. *Essays on corruption*, avhandling, Stockholm: Stockholm University, Department of Economics,.
- Lange, Peter 1996. Skyll inte på byråkraten, *SSR-Tidningen* 1996:8, 8-10.
- Lapalombara, Joseph, 1994. Structural and institutional aspects of corruption, *Social Research* 61, 325-350.
- Leff, Nathaniel, 1964. Economic Development through Bureaucratic Corruption, *American behavioral Scientist* 8:3, 8-14.
- Levi, Michael, Nelken, David, (red), 1996. *The corruption of politics and the politics of corruption*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Lewin, Leif, 1998. *Bråka inte! Om vår tids demokratisyn*, Stockholm: SNS Förlag.
- Leys, Colin, 1965. What is the Problem About Corruption? s. 51-66 i Heidenheimer, Arnold, Johnston, Michael, LeVine, Victor, (red), 1990. *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction publishers.
- Lidén, Bo, 1996. Thalén ska läxa upp politikerna. *Aftonbladet* 1996-05-24.
- Lisinski, Stefan 1997. Sprit, sex och klippta kvitton, *Dagens Nyheter* 1997-03-02.
- Ljungberg, Dick, 1996. Mona Sahlin föll tungt: Forskare visar varför flertalet vände henne ryggen, *Dagens Nyheter* 1996-05-12.
- Ljusdals Tingsrätt 1997. Dom i mål B 93/96, 1997-10-09.
- Lundquist, Lennart, 1984. Aktörer och strukturer, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 87, 1-22.

- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*, Lund: Studentlitteratur.
- Lycksele Tingsrätt 1998. Dom i mål B 22/98, 1998-09-22
- Lösche, Peter, 1993. Problems of party and campaign financing in Germany and the United States: some comparative reflections, i Gunlicks, Arthur, (red), 1993. *Campaign and party finance in North America and Western Europe*, Boulder: Westview Press.
- Maingot, Anthony, 1994. Confronting corruption in the hemisphere, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36:3, 49-74.
- Makumbe, John, 1994. Bureaucratic Corruption in Zimbabwe: Causes and Magnitude of the Problem, *Africa Development* 19:3, 45-60.
- Mauro, Paulo, 1995. Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics* 110:3, 681-712.
- Médard, Jean-Francois, 1986. Public corruption in Africa: A comparative perspective, *Corruption and Reform* 1, 115-131.
- Meier, Kenneth J., Holbrook, Thomas M., 1992. "I Seen My Opportunities and I took Em:" Political corruption in the American states, *The Journal of Politics* 54:1, 135-155.
- Mény, Yves, 1996. 'Fin de siècle' corruption: change crisis and shifting values, *International social science Journal* 1996:149, 309-320.
- Michelsen, Thomas, 1996. Marjasin lämnar sitt uppdrag. *Dagens Nyheter* 1996-05-31.
- Motala Tingsrätt 1998a. Dom i mål B 90/96 D, 1998-01-14.
- Motala Tingsrätt 1998b. Dom i mål B 111/98, 1998-09-01.
- Myrdal, Gunnar, 1968, Corruption: Its Causes and Effects, s 540-45 i Heidenheimer, Arnold (red), 1970, *Political Corruption: readings in comparative analysis*, New York: Holt, Rinehart and Winston Inc.
- Möller, Tommy, 1998. *Politikerförakt eller mogen misstro? En översikt*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Nabli, Mustapha, Nugent, Jeffrey, 1989. The new institutional economics and its applicability on development, *World Development* 17:9, 1333-1347.

- Nassmacher, Karl-Heinz, 1993. Comparing party and campaign finance in Western Democracies, i Gunlicks, Arthur, (red), 1993. *Campaign and party finance in North America and Western Europe*, Boulder: Westview Press.
- Newton, Kenneth, 1997. Social Capital and Democracy, *American Behavioural Scientist* 40:5, 575-586.
- Nye, Joseph, 1967. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, *The American Political Science Review* 61:2, 417-427.
- OECD 1994. 1994 Recommendation on bribery in international business transactions, Internet 1998-10-24, <http://www.oecd.org/daf/cmisis/bribrecm.htm#1996>.
- OECD 1996. 1996 Recommendation on the tax deductibility of bribes to foreign public officials, Internet 1998-10-24, <http://www.oecd.org/daf/cmisis/bribrecm.htm#1996>.
- OECD 1997a. Implementing the 1996 OECD recommendation on the tax deductibility of bribes to foreign public officials. Report by the committee on fiscal affairs, C/MIN(97)17/ADD3, Paris: OECD.
- OECD 1997b. Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions, Internet 1998-10-14. <http://www.oecd.org/daf/cmisis/bribery/20nov1e.htm>.
- OECD 1997c. OECD actions to fight corruption, Council at ministerial level, 26-27 May 1997, C/MIN(97)17/, Paris: OECD.
- OECD 1997d. The DAC recommendation on anti-corruption proposals for aid-funded procurement, Report by the development assistance committee on the follow-up by the OECD members (maj 1997), C/MIN(97)17/ADD2, Paris: OECD.
- OECD 1998a. Improving ethical conduct in the public Service. Recommendation of the OECD council, Internet 1998-10-12. <http://www.org/puma/gvyrnance/ethics/pubs/rec98/rec98e.htm>
- OECD 1998b. Implementation of the convention on combating bribery of foreign public officials in international business

- transactions and the 1997 recommendation, Internet 1998-10-12,
<http://www.oecd.org/daf/cm/bribery/bribimpe.htm#top>
- OECD-PUMA 1997a. Survey of anti-corruption measures in the public sector in OECD countries, Public management service, Public management committee, PUMA/ETH(97)1.S., Paris: OECD.
- OECD-PUMA 1997b. Official conduct of senior public servants, Internet 1998-11-01.
<http://www.oecd.puma/mgmtres/hrm/pubs/sps97/SPS7.PDF>.
- Ohlson, Lars, 1996. "Folk spottar åt mig": Nu har Gävleborna fått nog, *Aftonbladet* 1996-06-02.
- Olowu, Dele, 1993. Roots and remedies of governmental corruption in Africa, *Corruption and Reform* 1993:7, 227-236.
- Peterson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Westholm, Anders, 1997. *Demokratirådets rapport 1997, Demokrati över gränser*. Stockholm: SNS Förlag
- Petersson, Olof, Söderlind, Donald, 1993. *Förvaltningspolitik*, Stockholm: Publica.
- Putnam, Robert, 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Regeringens proposition 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, Stockholm: Riksdagen.
- Regeringens proposition 1998/99:32. *EU-bedrägerier och korruption*, Stockholm: Riksdagen.
- Rice, Tom, Feldman, Jan, 1997. Civic Culture and Democracy from Europe to America, *The Journal of Politics* 4:1 s. 1143-72.
- Rose-Ackerman, Susan, 1978. *Corruption: A study in political economy*, New York: Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan, 1989. Which bureaucracies are less corruptible, s 803-825 i Heidenheimer, Arnold, Johnston, Michael, LeVine, Victor, (red), 1990. *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction publishers.
- Rosenberg, Patrik, 1995. Politiker ska sitta på en stol i taget, *Etik i Politiken*, Sundsvall: KVC.
- Rothstein, Bo, 1988. Aktör-Strukturansatsen: Ett metodologiskt dilemma. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 91, 27-40.

- Rydell, Susanne, 1996. Hälften av inköparna har erbjudits mutor, *KommunAktuellt* 19, 5.
- Rättsfall från Hovrätten 1995:95. Domstolverket, Stockholm: Fakta informationsförlag.
- Sandholtz, Wayne, Koetzle, Wm., 1998. Accounting for corruption: Economic structure, democratic norms, and trade, uppsats, Center for the study of democracy, UC Irvine Research Papers.
- Schlicht, Ekkehart, 1985. The shadow economy and morals: A note, in Gaertner, Wulf, Wenig, Alois, 1985. *The economics of the shadow economy*, Berlin: Springer Verlag.
- SFS 1986:223. Förvaltningslagen, *Svensk författningssamling*.
- SFS 1991:900. Kommunallag (1991:900), *Svensk författningssamling*.
- SFS 1992:1528. Lag (1992:1528) om offentlig upphandling, *Svensk författningssamling*.
- SFS 1994:260. Lag (1994:260) om offentlig anställning, *Svensk författningssamling*.
- SFS 1996:810. Lag (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen, *Svensk författningssamling*.
- SFS 1997:157. Vallag (1997:157), *Svensk författningssamling*.
- Shiratori, Rei, 1994. Political finance and scandal in Japan, i Alexander, Herbert, Shiratori, Rei, (red), 1994. *Comparative political finance among the democracies*, Boulder: Westview Press.
- Shleifer, Andrei, Vishny, Robert, 1993. Corruption, *Quarterly Journal of Economics* 108:3, 599-617.
- Skellefteå Tingsrätt 1996. Dom i mål B 88-96, 1996-05-24.
- Socialdemokraterna 1997. *Öppenhet, tydlighet, rimlighet: En rapport om insatser mot fallskärmar, fiffel och fusk*. Stencil.
- Sohlström, Torbjörn, 1996. "Inte fel att sponsra Muf-kampanj", *Dagens Nyheter* 1996-09-25.
- SOU 1974:37. *Mut- och bestickningsansvaret*, betänkande av mutansvarskommittén, Stockholm: Justitiedepartementet
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*, Maktutredningens huvudrapport, Stockholm: Statsrådsberedningen

- SOU 1993:21, *Ökat personval*, Betänkande av personvalskommittén, Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 1996:169. *Förnyelse av kommuner och landsting*, Slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén, Stockholm: Inrikesdepartementet.
- SOU 1996:67. *Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader*, Betänkande av kommunala förnyelsekommittén, Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 1997:28. *I demokratins tjänst: Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos*, Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen av Lennart Lundquist, Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 1997:57. *I medborgarens tjänst: En samlad förvaltningspolitik för staten*, Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen, Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 1998:63. *En god affär i Motala: Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik*, Demokratiutredningens skrift nummer 2, Stockholm: Fritzes.
- SOU 1998:71. *Den kommunala revisionen: ett demokratiskt kontrollinstrument*, betänkande av kommunrevisionsutredningen, Stockholm: Inrikesdepartementet.
- Svenska Dagbladet* 1996-04-20. Trafikbolagschef använde tjänstekort på strippklubb.
- Svensson, Gert, 1998a. Tystare på jobbet/del 1, *Dagens Nyheter* 1998-11-07.
- Svensson, Gert, 1998b. Tystare på jobbet/del 2, *Dagens Nyheter* 1998-11-08.
- Thofelt, A, 1995. Den dystra dagen för PR, s. 22-23, *Etik i politiken* 1995.
- Thompson, Dennis, 1993. Mediated corruption: The case of the Keating Five, *American Political Science Review* 87:2, 369-381.
- Transparency International, 1996a. Chapter 7 Administrative reforms, *The TI Source book*, Internet 1997-08-04, <http://www.transparency.de/sourcebook/>

- Transparency International 1996b. Internet Corruption ranking introduction, Internet 1996-06-05, <http://www.GWDG:DE/~uwvw/faqs1.htm>
- Transparency International 1997b. First enquiry into the bribery propensity of leading exporting nations, Internet 1998-03-29, <http://gwdu19.gwdg.de/~uwvw/bribery.htm>
- Transparency International 1998a. Transparency International 1998 Corruption perception index- Questions & answers, Internet 1999-03-01, <http://www.gwdg.de/~uwvw/Q&A.html>
- Transparency International 1999. National chapters and contacts, Internet 1999-02-11, <http://www.transparency.de/organisation/chapters/index.html>
- TT 1997-10-06. Centerkommunalråd avgår efter anklagelser om sexköp, *Tidningarnas Telegrambyrå*.
- TT 1997-10-09. Bakgrund: Avslöjandena som blev många fall. *Tidningarnas Telegrambyrå*.
- TT 1997-12-01. Marjasin: Medierna konstruerade förhållanden som inte fanns, *Tidningarnas Telegrambyrå*.
- TT 1997-12-17. Marjasin: Överväger rättsliga åtgärder mot medier, *Tidningarnas Telegrambyrå*.
- TT 1998-03-06. Gävlepolitikerna slipper åtal. *Tidningarnas Telegrambyrå*.
- TT 1998-11-17. Marjasin inte dömd i pressen, *Tidningarnas Telegrambyrå*.
- Umeå Tingsrätt 1998. Dom i mål B 95-98, 1998-10-20.
- Wallin, Bertil, 1998. Kontroversiell person, *Västerbottens-Kuriren* 1998-04-02.
- Vanucci, Alberto, 1997. Politicians and godfathers: Mafia and political corruption in Italy, i Della Porta, Donatella, Mény, Yves (red), 1997. *Democracy and corruption in Europe*, London: Pinter.
- Westerholm, Barbro, 1995. Oprövade kort ett hot, *Etik i politiken*, KVC Sundsvall.
- Wrede, Magnus, Immo, Anna-Lena, Rydell, Susanne, 1996. Ras i förtroendet för de lokala politikerna. *KommunAktuellt* 22, 2-3.
- Vänersborgs Tingsrätt 1998. Dom i mål B 207/96, 1998-06-05.

- Zetterberg, Hans, L. 1995. Statsvetarna bortser från korruptionen, *Dagens Nyheter* 1995-07-06.
- Öhrström, Lilian, 1996. Tomhet i Gävle efter avhoppen, *Dagens Nyheter* 1996-06-04.
- Örebro Tingsrätt 1997-11-27. Dom i mål 1270-96.

The Price of Honesty - A Report on Corruption - A Summary

International focus on corruption has been increasing throughout the nineties. International organisations such as the UN, the World Bank, and the OECD stress the importance of combating corruption. Corruption is an important topic to study due to its effects on the legitimacy of the political system, economic growth etc. Corruption and scandals have also been front-page news in Sweden. But there are very few scientific studies of corruption in Sweden.

The purpose of this study is to map out and analyse corruption itself and its role in political affairs in Sweden in a comparative perspective. Types of corruption and the danger zones of corruption are focused on. Where in the society are there danger zones for corruption? What types of corruption do Swedish cases concern? This means that the study contains not only clear-cut examples of corruption but also cases in the grey areas of corruption.

The theoretical framework consists of the system-oriented model developed by Arnold Heidenheimer, the contextual factors approach and the individual choice approach. This makes it possible to study the empirical material from different perspectives and thereby provide a fuller picture than that provided by any single approach. A multitude of sources such as comparative data by country, legal data from courts, interviews with political actors and articles in the press about corruption and improprieties has been used.

2 Corruption in Sweden - the danger zones and types of corruption

Corruption has traditionally not been high on the political agenda in Sweden, but the increased number of political affairs in the nineties has slightly changed this fact. Comparatively, Sweden has a low incidence of corruption, which is also the official stand as regards the Swedish situation. The number of legal cases is also relatively few, even though there has been a slight increase over time. However, there has been a substantial increase of "corruption" cases in the nineties in the media.

These different pictures of corruption are also seen in the types of political affairs and corruption under discussion. In this report, the official picture is based on studies of documents and official government publications. The legal picture is based on 130 legally investigated cases of bribery. The media picture is mainly based on newspaper articles from the daily *Dagens Nyheter*, and the interview picture comes from interviews with 41 politicians and public officials. The interviews were conducted in Motala and Skellefteå municipalities and at the national political level. In Sweden, the official stand on corruption concerns mainly bribery. This can be compared with the many cases in the grey area of corruption that were stressed in the interviews as well as in the cases reported in the media. One conclusion of this report is that the cases reported in the media have also, to a large extent, concerned cases where non-legal norms are suspected to have been broken. As for the legal cases, cases reported in the media most often concerned direct transactions. These actions often concern both violations of legal and non-legal norms. However, of equal interest are cases concerning indirect and less specific transactions, which are not linked to any individual person. Contributions by the Swedish Trade Union Confederation (LO) to the Social Democratic Party have been in focus in this debate. So far, contributions of this kind have not been regarded as illegal in Sweden, but the introduction of new

laws with a stricter emphasis on contributions to political parties has intensified the debate on the subject. The implications of the new rules still seem a little unclear.

The experiences of the interviewed politicians and officials covered a broad range of corruption and improprieties stretching from clear cases of corruption to the grey areas and different types of advantages. Many of the things brought up concerned direct favours for those involved and violations against legal norms. But there were also experiences concerning violations of non-legal norms and cases concerning indirect gains. The cases concerning nepotism were mainly brought up by interviewees at the local level and concerned politicians at the local level acting in situations of conflict of interest. Further, cases concerning embezzlement mainly concerned lower officials in the bureaucracy. In Motala and Skellefteå, examples were given of what was regarded as abuse of power where legal norms were broken. Some interviewees at the national level had experiences of blackmail and one told about a case where a large bribe had been offered.

If the legally examined cases of bribery are compared with the cases reported in the press, it becomes evident that officials are involved in the vast majority of the former, while the latter cases concern politicians about as often as officials. The picture from the legally examined cases also shows that the majority of cases concern the local level of government. But here the increased responsibility for public activities, that has been transferred to the local level should be pointed to. Consequently, an increase in the number of cases does not for example have to imply a relative increase.

There are many danger zones where corruption can arise.

Concerning danger zones of corruption, there was no outright perception of this in the official stand judged by the government reply to the 1997 OECD survey. A review of the legally examined bribery cases showed that many of the danger zones of corruption were present in relation to the exercising of public authority, in purchasing and public procurement, permits and licences in the housing and construction sector for example, in municipal companies and the police. The legally examined cases show that public sector relations with private or personal activities in the housing and construction sector, public transport, public procurement and permit issuance are areas where there is a risk of corruption and thereby also opportunities for corrupt actions. From the legally examined cases it can also be seen that many of them are concerned with situations where the official has a direct contact with the client, as when a police officer is asked not to report a violation in exchange for a bribe.

It should be noted that the cases reported in the press and the experiences recounted by the interviewees concerned more than just bribery. Many cases referred to in the press concerned persons entrusted with handling public money. Regarding politicians and officials, the moral aspect of behaviour have been important. Entertainment expenses for alcohol and visits to nightclubs have been questioned and condemned. Other cases have concerned privileges and use of advantages and whether this has been correct.

According to the legally examined cases and the interviewees' views, the greatest risk of corruption is at local government level. This is in contrast to the picture gleaned from the number of cases reported in the media, where the cases to a greater extent concerned the national level of government. As in the legal cases, the interviews indicate the local government level as more prone to the risk of corruption. The reasons for this were mainly: insufficient control, less efficient audit system and less scrutiny from the press,

compared to the situation at national government level. Long uninterrupted possession of power with the same power constellations and a weak opposition were other aspects of importance. In the municipalities some positions were regarded as more susceptible than others, like head of purchasing, finance and administration, and business. Politicians interviewed at national level considered the local government level to be more susceptible than the national one due to less external and internal control possibilities. Politicians at national level regarded long uninterrupted possession of power as dangerous too, because of the danger with the same power structure, when combined with weak opposition, defective control and audit, and defective scrutiny from the press. Local government owned companies were regarded as a particularly risky area, mainly as a consequence of less insight and control. In the interviews it was put forward that there is a closer connection between a decision and its implementation at local government level compared to the national level.

In general, many areas spanning the public and business sectors were pointed out as danger zones in the interviews. Procurement and encouraging companies to establish in the municipality were regarded as danger zones. Small and closed groups were regarded as harmful due to their negative effects on control and accountability. The handling of money in the financial area, the defence area, and decisions about infrastructure were other areas open to the danger of bribes and other types of undue influences, because large interests were often at stake.

In a more detailed review, several cases were studied in order to illustrate a broad coverage of political affairs and corruption, where the majority of cases covered the grey area of corruption. They were chosen to cover different levels of government as well as different danger zones of corruption and types of corruption. In addition, the cases also included both higher public servants and politicians. As in the above, these cases mainly regarded direct transactions. Compared to the legal cases of bribery, these cases covered a broader spectrum from clear-cut examples of corruption to the grey areas of corruption. Public sector relations with the

business sector, secondary occupations, contributions to political parties and candidates, public procurement and purchasing, are some of the danger zones and aspects that were illustrated by the cases. Others concerned actions such as officials who had private interests in companies which strove to take over the public activities where they worked. Some of the cases concerned representation or positions where contracts on housing and construction are decided. In addition, in several of the cases concerning misuse of public resources, the people involved were connected through friendship and control was thereby weakened by loyalty. If unchecked, there is a danger that it can transgress the demarcation zone for what is legally and ethically accepted by outsiders.

In Sweden, the public sector has undergone major changes. During the period under review (the 1990s) economic conditions have been harsh. At the same time rapid changes regarding the management of public administration were carried out. The control systems have not been developed and adopted in line with the increased delegation and level of discretion in the public administration. The decreased scope for expressing warning signals and critique is pointed out as a negative trend in public management. Many employees feel that freedom of speech and openness has generally decreased as regards the authorities whilst the emphasis on efficiency and loyalty has increased. Other factors that came up in the investigations were changed power relations and control possibilities. The need for insight and openness is especially valid for the publicly owned companies, where insight and openness have not been as great as in other public activities.

People's confidence in politicians and political parties

Corruption and political affairs have affected trust in politics. According to the interviewees, trust in politicians is the most affected, whereas trust in political parties and institutions is less affected. Political affairs have not been used in the Swedish party political debate. According to the interviewees, this would be

populistic and could hurt trust even more and thereby also the political party involved.

The interviewees cited mostly institutional and cultural causes as explanations of corruption and improprieties. Political power conditions, especially the long possession of power and the strength of the opposition or rather the absence of strong opposition were once again emphasised. One reason given for weak opposition at local government level was the rules governing political parties' public finance, where a smaller party can be financially dependent upon the dominating parties. Fewer brought up individual moral standards as a cause of corruption. The local political culture was emphasised more in Motala than Skellefteå or at the national level. Similarly, the individual actor and the moral standards of the actor were emphasised more in Motala. It is not very surprising and can partly be explained by the focus on individuals involved in the Motala scandal and the references to the local political culture that were made when the scandal was exposed.

The need for new measures

In many cases, measures to combat corruption and improprieties suggested in government reports concern the control system and insight, not least as regards government owned companies and local government, where auditing has been pointed out as an area to be strengthened. There is also an increased emphasis on information and education. Following the criticism against the current system and in order to increase citizens' trust in local government audits, some measures have been undertaken to increase the efficiency, competence and independence of the local government auditors and increase control of the local government owned companies. There has been a relatively large consensus that auditing needed to be strengthened and that insight needed to be improved in the government owned companies. But opinions differ concerning the question of the elected auditors' role vis-à-vis that of the assisting professional auditors. This can also be seen in the interviews.

According to several of the interviewees, the position of the professional auditors needs to be strengthened, a point particularly stressed by politicians from the "bourgeois" parties, pointing to the risk involved when electing party friends and followers as auditors. Other interviewees, on the contrary, see a risk in strengthening the position of the professional auditors, because it may weaken the position of the elected auditors. The question of whether the current model or a model where auditing is made more independent from the politicians is to be preferred, can thereby be expected to remain an issue in the debate.

Other measures that have been suggested by the interviewees included legislative changes as well as information and education. Several measures at local government level concerned improved insight and control. Education was regarded as an important measure. However, the politicians interviewed were, to a great extent, sceptical towards legislative measures regarding the financing of political parties and candidates. In this area, self-regulation and voluntary agreements between parties were preferred.

2 Sweden compared internationally

Comparatively, Sweden is among the countries with little corruption. Studying comparative data, countries in the north of Western Europe have less corruption than countries in the south. Concerning attitudes about corruption in the nineties, there is no such divide in the countries compared, due to sharpened attitudes against corruption in general, particularly in certain countries hit hard by big scandals.

Using Heidenheimer's typology, it is concluded that Sweden is close to the category called the civic culture based system, which implies that in Sweden the types of corrupt practices and their incidence consequently fall when moving from cases of petty corruption to aggravated corruption. But compared to the examples of corruption used by Heidenheimer, many cases of fraud,

embezzlement and breach of trust, sometimes in the grey area of corruption, are not really covered by the typology. The study also partly casts doubt on the thesis that resistance towards favouritism is stronger among the elite compared to other groups. Instead, the public in general has been highly critical of any kind of improprieties or questionable actions. This also implies that there is an increasing tendency amongst the public to view dubious practises as outright (or black) corruption.

Danger zones in Sweden compared to other countries

To some extent it seems as if the danger zones for corruption in Sweden are similar to those in other countries. Some areas are more prone or exposed to corruption than others. Areas where there is scope for discretion and where decisions are made about permits, licences and procurement of projects are in the danger zone of corruption. As in other countries, police activities as well as border control of people and goods are also at risk. These findings have also been partly confirmed in Sweden. In addition, many of the improprieties and corruption cases happen at local government level, which is not very surprising since the local authorities are responsible for so many public activities. We can also expect the closeness between decision and implementation to be more obvious in the municipalities than at central government level where the legislators are not as close to the implementation process.

If corruption laws are compared between countries, it is clear that domestic corruption has been more strongly regulated than corruption conducted towards public officials in foreign countries. Bribes to domestic officials have in most cases been rather strictly regulated, while similar actions aimed at foreign officials have been allowed in many countries. Similarly, in many countries such bribes have been tax deductible for companies. This has also been the case in Sweden. In some countries, however, it has been prohibited to bribe foreign officials in the same way as domestic actions and tax deductibility is not allowed. This report tries to ascertain whether countries with weak legislation in the foreign area were also those

using bribes internationally to the largest extent. However, no such relationship was found, and Sweden was one of the countries in this category. Regulations of public officials and funding of political parties and candidates also varies between countries within OECD and Western Europe. In these two aspects, Sweden is a country with few laws and regulations. But many countries, including Sweden, are now strengthening their legal framework against corruption of foreign officials. This is at least partly due to increased international awareness of the problem, particularly in the industrialised countries, and the work against corruption that has been conducted internationally and in many countries.

A final note

To sum up, there is corruption in Sweden. Compared internationally, the level of corruption is still relatively low and Sweden is among the most corruption-free countries in the world. On the other hand, the 1990s have shown that there are many danger zones for corruption and that the low levels of corruption cannot be taken for granted. Bearing in mind the assumptions of the multiple equilibrium (chapter 2) models, the effects on legitimacy are important. The number of public officials counted on to be corrupt and the reputation about corruption affect the willingness of others to engage in corrupt deals. This points to the importance of preventing any increase in the already low level of corruption. It is therefore very important that the government and its agencies take note of the danger zones of corruption and what the public regards as corrupt, even if it does not concern clear-cut examples of corruption. They must at least be sensitive to warning signals and increase transparency at all levels of the public sector. These questions should be put high on the political agenda.

From the viewpoint of traditional corruption literature, Sweden could be regarded as an unusual case to study. However, this study shows that there is a need for closer studies of different types of corruption and political affairs, the danger zones for corruption and

the grey areas of corruption even in Sweden. Finally, to the extent that Sweden is still regarded as an unusual case in this respect, this has more to do with the lack of studies than with Sweden being simply an odd case.

Förteckning över ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV (Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder
(Ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980 (Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970 - 1980 (Ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetsande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)

Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)

Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)

Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)

Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)

Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)

Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)

Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)

Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)

Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)

Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)

Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960 - 1980 (Ds Fi 1986:17)

Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?
(Ds Fi 1987:2)

Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970 - 1980
(Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet
(Ds Fi 1987:10)

Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)

Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-1985 (Ds 1988:5)

Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)

Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik
(Ds 1988:34)

Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)

Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)

Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning
(Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning
(Ds 1989:4)

Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)

Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)

Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?
En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)

Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)

Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)
Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
Marginal effekter och tröskeffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten (Ds 1992:6)
Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)
Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
Fattighetsfällor (Ds 1992:25)
Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)
Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)

Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)

Kvalitets- och produktivetsutvecklingen i sjukvården 1960 - 1992

(Ds 1994:22)

Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivetsmått (Ds 1994:23)

Den offentliga sektorns produktivetsutveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)

Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)

Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m. (Ds 1994:37)

Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)

Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)

Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)

Den offentliga sektorns produktivetsutveckling 1980 - 1992. Bilagor

(Ds 1994:71)

Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)

En Social Försäkring (Ds 1994:81)

Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)

Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder

(Ds 1994:133)

Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell

(Ds 1994:135)

En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning

(Ds 1994:138)

1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)

Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)

Hushållning med knappa naturresurser – Exempen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)

Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)

Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB

(Ds 1995:31)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)

Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)

Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)

Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? –

En principdiskussion (Ds 1996:8)

Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?

(Ds 1996:18)

Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)

Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)

Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)

Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)

Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)

Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)

Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)

Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget (Ds 1997:79)

Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

Kommuner Kan! Kanske !- Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

Arbetsförmedlingarna - Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken - Kan en kommitté se ut hur som helst?

(Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag (Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium - Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)

Att ta sig ton - om svensk musikexport 1974-1999 (Ds 1999:28)

Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)

Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)

Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig utveckling och avveckling (Ds 1999:49)