

Tillit och korruption i svenska kommuner

MATS SJÖLIN – ANDREAS BERGH
– GISSUR ERLINGSSON

Offentlig korruption är något icke-önskvärt. Den sänker förtroendet för viktiga samhällsinstitutioner, minskar investeringsviljan, och gör resursanvändandet mindre effektivt. På sikt hotar därför korruption att undergräva fundamenten för ekonomisk utveckling och fungerande demokratiska styrelseskick (se exempelvis della Porta & Vanucci 1997; Goudie & Stasavage 1998: 140–148; Rose-Ackerman 1999: kapitel 1–2; Jain 2001). För att förhindra korruptionsproblemet, krävs förståelse för de mekanismer som gör att individer väljer att ägna sig åt korrupt beteende. Mot denna bakgrund finns ett behov av forskning rörande vilken typ av politiska institutioner som kan motverka att tillit och samarbete bryts ned till misstro och korruption.

Traditionellt sett brukar Sverige, och kanske den svenska förvaltningen i synnerhet, anses vara relativt okorrupt. Men det finns anledning att ifrågasätta åt vilket håll utvecklingen är på väg. Åtminstone sedan 1990-talets mitt har misstänkt korruption blivit ett uppmärksammat problem i Sverige. Ökad medierapportering kring fenomenet ger intrycket att korruption blivit vanligare, ett intryck som stärks av GRECO:s¹ (2001) och Riksrevisionens (*Skydd mot korruption...* 2006) kritik mot den svenska beredskapen att upptäcka och bekämpa korruption. Det stärks ock-

så av en rad expertutlåtanden från överåklagare van der Kwast (*Svenska Dagbladet* 2004-11-15) och förre generaldirektören Ahlenius (*Sydsvenska Dagbladet* 2005-05-20), samt Staffan Anderssons (2004: 212) forskning (jfr. Johansson 2004; Rothstein 2003). Emellertid behöver ökande medierapportering, kritik mot institutioner och expertutlåtanden inte betyda att fenomenet *de facto* blivit vanligare. Vi vet helt enkelt för lite om de empiriska förhållandena. Därför är det nödvändigt att utvinna bättre kunskap om korruptionens omfattning, dess natur samt i vilken utsträckning korruptionen faktiskt har ökat.

Mycket korruptionsforskning har utforskats länder som befinner sig i övergången från ett icke-demokratiskt styrelseskick till ett mer demokratiskt sådant. Såväl den teoretiska som den empiriska litteraturen är därför huvudsakligen inriktad på att förstå hur tillit och samarbete kan *uppstå* ur situationer som präglas av motsatsen. En användbar korruptionsteori bör dock kunna förklara varför korrupt beteende kan variera över tiden. Som framhålls av exempelvis Ostrom (1998) och Rothstein (2003) saknas en allmänt accepterad teori som förklarar både hur tillit och samarbete uppstår och hur det bryts ned.

Forskningen går emellertid raskt framåt inom flera discipliner (se Ostroms och Walkers [2003] översikt). Ett genomgående tema är att graden av anonymitet spelar roll för människors beteende: samarbete gynnas av *kommunikation*, *observerbarhet* och *transparens*. Från äldre forskning vet vi även att samarbete gynnas när de inblandade parterna vet att de kommer träffa varandra i framtiden (Taylor 1987; Axelrod 1984). Axelrods analys är emellertid problematisk av det skälet att den samsarbetsstrategi som beskrivs (*tit-for-tat*) inte är stabil (se exempelvis Boyd och Lorber-

1 GRECO är en förkortning för *Group of States Against Corruption*. Dess uppgift är bland annat att utvärdera hur stater lever upp till de åtgärder mot korruption som antagits av Europarådet.

baum 1987). Axelrod ger inte heller tillräcklig förståelse för hur graden av samarbete kan komma att variera över tiden. Det finns dock modern forskning som försöker lösa det problem Axelrod har. En betydande del av forskningen undersöker hur ryktesmekanismen kan leda till ökat samarbete för det allmännas bästa (exempelvis Hruschka och Henrich 2006, Engseld och Bergh 2006, Poulsen och Tinggaard Svendsen 2005, McCabe et al. 2006, Milinski et al. 2002). I projektet kommer att undersökas i vilken utsträckning teorier om ryktesmekanismer, evolutionära ansatser, rationalistisk-institutionell teori och teorier om normer för etiskt beteende kan användas för att förstå korruption. Dessa teorier kommer vidare att utvecklas och användas för att förklara och förstå den empiri som samlas in till projektet.

Genomförande

I projektet kombineras framsteg inom experimentell ekonomi, evolutionär spelteori, rationalistisk-institutionell teoribildning och litteraturen om förvaltningsetik med ett omfattande empiriskt material från svenska kommuner. Svenska kommuner utgör en stundom förbisedd skattkista för sådan forskning. Den kommunala empirin har potential att säga något om vad det är som gör att vissa samhällen hamnar i onda cirklar av ökande misstro och korruption, medan andra inte gör det. Härvidlag ger den rika empirin projektet goda möjligheter att ge oss teoretiska insikter om hur politiska institutioner kan luckra upp eller bygga samman medborgarnas föreställningar om moraliskt beteende, och i förlängningen om, och i så fall på vilket sätt, goda politiska institutioner är förutsättningen för att tillit skapas mellan medborgare.

Samarbetets problem uppstår när människor befinner sig i en valsituation där kortsiktigt egenintresse står i konflikt med det kollektivt rationella: Ska den som har möjlighet att missbruka det politiska systemet för egen vinnings skull avstå eller ta chansen? Ibland annat experimentell forskning finns gott om empiri som visar att människor ofta betar sig på ett sätt som inte överensstämmer med spelteoretiska förväntningar. Samarbete för det allmännas bästa kan uppstå även när det ser ut att stå i strid med individuell rationalitet. Variationen är emellertid stor, både mellan olika situationer och mellan olika individer i en given situation. Problemet har också central tidsaspekt: samhällen med hög grad av tillit och samarbete kan gradvis förändras ibland till det sämre, även om vi empiriskt och teoretiskt har betydligt bättre kunskapsunderlag om det omvända.

Problemet illustreras ofta med "fångarnas dilemma". Förutsättningarna är att det finns en prosocial norm för ett beteende. Alla vinner på att alla följer normen (t ex inte ljuga, inte stjäla, eller att arbeta för kommunens bästa snarare än att vinna egna fördelar på kollektivets bekostnad). När alla följer normen, kommer varje enskild individ att utsättas för frestelsen att agera egoistiskt snarare än prosocialt. Om alla faller för denna frestelse hamnar samhället i en suboptimal jämvikt och den "sociala fällan" slår igen (Rothstein 2003): alla skulle ha det bättre om alla följde samarbetsnormen, men ingen vill vara den enda som agerar prosocialt när alla andra betar sig egoistiskt.

Teoretiska angreppssätt

En första utgångspunkt är alltså idén om *ryktesmekanismens betydelse* (se exempelvis Engseld och Bergh 2006, Tullock 1985).

Teorin bygger på en viktig modifiering av ett av den evolutionära spelteorins standardantaganden. Vanligen analyseras olika strategier under antagandet att individer paras ihop slumpmässigt med varandra i situationer där de måste välja mellan egoistiskt eller prosocialt beteende. Modifieringen innebär att individer i sin strategi tillåts ha preferenser över vem de vill träffa, och att matchningen beaktar dessa preferenser. Modifieringen gör modellen mer realistisk: Människor ger sig inte förutsättningslöst in i situationer av typen "fångarnas dilemma" med vem som helst. Istället väljer vi t ex noga vilka av våra vänner vi ger förtroenden, vilka handlare som vi vänder oss till för att köpa bil eller sälja vår lägenhet eller vilken läkare vi går till. Teorin bygger alltså på att människor delvis väljer umgänge på ryktesbasis, och att ryktet kan förstås som en imperfekt signal om historiskt beteende. En omedelbar konsekvens av möjligheten att välja på basis av rykte, är att människor då måste beakta hur deras eget beteende påverkar deras rykte och därmed framtida möjligheter att interagera med andra. I Engeld och Bergh (2006) ges en formell, matematisk beskrivning av teorin om ryktesbaserade val. Implikationen från modellen är enkel: i situationer med högre grad av anonymitet kan enstaka avvikelser från samarbetsnormen inte straffas lika effektivt genom ryktesmekanismen. Vi kan då förvänta oss att beteendet sprider sig så att sådana avvikelser blir allt vanligare.

Teorin ger skäl att tro att institutioner som präglas av transparens, offentlighet och konkurrens gynnar samarbete och tillit. Däremot torde institutioner som präglas av motsatsen tendera att föda korrupt beteende. På flera punkter finns det forskning att knyta an till. Det är exempelvis belagt att högre transparens i statens institutioner gynnar prosocialt beteende

exempelvis genom minskad korruption (Gerring och Thacker, 2004), och Kumlin och Rothstein (2005) uppmärksammar att vissa typer av välfärdsstatsinstitutioner gynnar prosocialt beteende genom att de skapar tillit och socialt kapital.

En andra utgångspunkt är inspirerad av Beckers (1968) *rationalistisk-institutionalistiska teori* om kriminalitet. Den betonar vikten av hur politikens institutioner formar politikens och tjänstemäns frestelsestruktur (se exempelvis Hopkin 1997 och Collier 2002). Projektet tar fasta på grundidéerna i denna forskning, och arbetar utifrån tesen att korrupt beteende torde vara vanligast i miljöer där institutionerna: (i) ger många tillfällen/möjligheter till avkastning via korrupta aktiviteter; (ii) ger hög avkastning via korrupta aktiviteter; (iii) har dåliga tillsynsmekanismer och (iv) ger låga straff om det korrupta beteendet upptäcks och avslöjas. En av arbetshypoteserna är att det experimenterande med organisationsformer som pågått i svenska kommuner sedan mitten av 1980-talet (kännetecknat av bland annat entreprenader, bolagiseringar och beställar-utförar-modeller, se Montin (2004)) påverkat aktörernas incitament så att tillfällen att göra en vinst via korruption blivit fler, att vinsten förenad med sådant beteende ökat samt att tillsynsmekanismerna har försämrats.

En tredje utgångspunkt är den *nyinstitutionalistiska* uppfattningen att aktörers beteende inte enbart kan förklaras utifrån traditionell konsekvenslogik, utan även bestäms av en lämplighetslogik som konstitueras av de värden och normer som är inbäddade i en given institutionell miljö (March & Olsen 1989). Korruption och annat oetiskt beteende inom offentliga institutioner kan därmed förstås som en fråga om rollstrukturer och rollutförande: en dynamisk relation mellan aktörens egna

preferenser, bl a egenintresse, och en uppsättning institutionellt och idémässigt bestämda plikter, skyldigheter och rättigheter knutna till rollen som tjänsteman och beslutsfattare (Lundquist 1988, Searing 1991, Sjölin 2004). Generellt gäller att oklara normer och roller tenderar att producera etiska problem i organisationer (Sjölin 2004; Fleishman 1981). I kommunal verksamhet är det främst förändringar av normsystemet i riktning mot marknadsorienterade synsätt (s k *New Public Management*) och där traditionella förvaltningspolitiska doktriner alltmer trängs ut, som är av intresse för korruptionsproblematiken. Flera forskare menar att tillämpning av managementidéer i politiskt styrda organisationer skapar oklara ansvarsförhållanden och problem med ansvarsutkrävande, att intressekonflikter osynliggörs samt att normer och institutionella mekanismer som stävjar aktörernas egenintresse överhuvudtaget försvagas (se Bäck 2000; Lundquist 1998; Pollitt och Bouckaert 2004).

Operativa tillvägagångssätt

Utvecklingen i de svenska kommunerna under de senaste 15–20 åren utgör ett spännande material för såväl teoriprövning som teoriutveckling. Det finns goda skäl att misstänka att administrativa omstruktureringar på kommunal nivå såsom decentralisering, bolagisering, beställarutförarmodeller, entreprenader och privatisering inte har åtföljts av skärpta kontrollinstrument. Tvärtom beskrivs den kommunala revisionen som tämligen tandlös (Lundin och Riberdahl, 1999), och dessutom en riskzon för utvecklingen av järntrianglar och nepotism. Vidare är offentlighetsprincipen satt ur spel för flera av de nya bolagsformerna. Då forskningsfältet är outforskat, och då tillförlitliga em-

piriska data inte existerar, är en huvudambition att kombinera olika materialinsamlingstekniker för att få in ett så brett underlag som möjligt. Detta fält är något av en blind empirisk fläck, och kräver därför rejält med grundforskning (jfr. Erlingsson 2006). Vi kommer att samla in material på följande sätt:

- Vi vill skapa oss en bild av hur centralt placerade aktörer i kommunerna *uppfattar* korruptionsproblematiken. Vi går ut med en enkät till KSO, kommunchefen, kommunrevisionens ordförande och kommunens ekonomichef i alla kommunerna, där vi ställer frågor om deras uppfattningar rörande hur utbrett korrupt beteende är. Vi går även ut med enkäter till representanter för företag som befinner sig branscher med erfarenheter av offentlig upphandling i kommunerna, för att få en bild av hur näringslivet uppfattar korruptionsproblematiken.
- Vi kommer att bygga en katalog över avslöjade korruptionsfall, utifrån vilka vi väljer ett större antal fall av kommunala skandaler/affärer. Kvalitativa data från de aktuella fallen kvantifieras (metoden inspireras av tanken bakom s k *comparative case studies*, se Ragin 1987). Ett syfte är att testa hypotesen att korruption är vanligare i situationer som karakteriseras av högre anonymitet.
- Vi kommer att göra fyra inträngande fallstudier (metoden inspireras av tanken bakom den s k *process-spårande principen*, George och Bennett 2004) för att identifiera mekanismerna bakom varför somliga faller för frestelsen att ägna sig åt den korrupta aktiviteten. Här rör vi oss in på motivanalysens, den politiska etikens och socialpsykologins marker, där vi vill ha svar på frågorna: Hur förändras uppfattningar

om vad som är offentligt och vad som är privat hos den enskilde? Hur ändras gränserna för vad som är etiskt försvarbart att göra i en given situation?

- Med våra empiriska studier av orsaker till korruption som relief kommer vi att genomföra en konstruktiv analys av policyåtgärder för att motverka korruption. En sådan analys bygger både på en rekonstruktion av normerna för den kommunala verksamheten och resultaten av projektets empiriska undersökningar (Sjölin 2004; Berg 2000).

Sammantaget är vårt syfte att besvara frågor om normer, tillit och korruption i allmänhet och i svenska kommuner i synnerhet. Vi söker efter de mekanismer som kan förklara hur demokratiska samhällen med hög tillit och låg korruption ibland hamnar i onda cirklar av minskande tillit och ökande korruption. Ambitionen är att projektet ska:

- Ta fram grundläggande empirisk kunskap om den faktiska omfattningen av korruption i svenska kommuner och hur utvecklingen över tid har sett ut.
- Presentera förklaringar till den existerande korruptionen i svenska kommuner.
- Formulera förslag till hur offentlig korruption kan stävjas.

Genom denna grundforskning vill vi bidra till teoriutvecklingen på åtminstone två områden, nämligen:

- Ge ett teoretiskt bidrag till litteraturen om samarbetets problem.
- Ge ett teoretiskt bidrag till litteraturen om när, hur och varför normer om etiskt handlande genomgår förändringar.

Litteratur

- Andersson, Staffan. 1999. *Hederlighetens pris: En ESO-rapport om korruption*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Andersson, Staffan. 2002. *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.
- Andersson, Staffan. 2004. "Partifinansiering – en riskzon för korruption", i SOU 2004:22 *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter*. Stockholm: Fritzes.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Becker, Gary. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach", *The Journal of Political Economy* 76, 169–217.
- Berg, Rikke. 2000. *Den "gode" politiker. En studie af politiske ledelseverdier i kommunerne*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bowler, Shaun och Jeffrey A Karp. 2004. "Politicians, Scandals, and Trust in Government", *Political Studies* 26:3, 271–287.
- Boyd, Robert och Jeffrey Lorberbaum. 1987. "No Pure Strategy is Evolutionarily Stable in the Repeated Prisoner's Dilemma Game." *Nature* 327:58–59.
- Bäck, Hanna. 2003. *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons from Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Uppsala: Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen.
- Bäck, Henry. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Citron, Britt-Marie. 1999. *Sölve & Ca* Stockholm: Norstedts.
- Collier, Michael W. 2002. "Explaining Corruption: An Institutional Choice Approach", *Crime, Law & Social Change* 38, 1–32.
- Cooper, Terry L. 1998. *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*. 4th edition. San Fransisco, Cal: Jossey-Bass.
- della Porta, Donatella och Alberto Vanucci. 1997. "The Perverse Effects of Political Corruption", *Political Studies* XLV, 516–538.
- Engseld, Peter and Andreas Bergh. 2006. "Choosing Opponents in Prisoners' Dilemma: An Evolutionary Analysis." Presented at the winter meeting of the Econometric Society in Boston, January 2006. Working

- Paper No. 2005:45, Dept. of Economics, Lund University.
- Erlingsson, Gissur Ó. 2005. *Varför bildas nya partier? Om partientreprenörer och kollektivt handlande*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Fleishman, Joel L. 1981. "Self-Interest and Political Integrity", i Fleishman, Joel L., Liebman, Lance och Moore, Mark H., eds, *Public Duties: The Moral Obligation of Government Officials*. Cambridge, Mass.; Harvard University Press, s 52-92.
- George, Alexander L och Andrew Bennett. 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: The MIT Press.
- Gerring, John och Strom C. Thacker. 2004. "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* 34:295-330.
- Goudie, A W och David Stasavage. 1998. "A Framework for the Analysis of Corruption", *Crime, Law & Social Change* 29, 113-159.
- GRECO. 2001. "First Evaluation Round. Evaluation Report on Sweden." Greco Eval 1 Rep, GRECO, Council of Europe, Strasbourg, 15 juni 2001.
- Güth, Werner och Stefan Napel. 2002. "Inequality Aversion in a Variety of Games – An Indirect Evolutionary Analysis." *Unpublished mimeo*.
- Hopkin, Jonathan. 1997. "Political Parties, Political Corruption, and the Economic Theory of Democracy", *Crime, Law & Social Change* 27, 255-274.
- Hruschka, DJ. and J. Henrich. 2006. "Friendship, Cliquishness, and the Emergence of Cooperation." *Journal of Theoretical Biology* 239:1-15.
- Jain, Arvind K. 2001. "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, 15, 71-121.
- Johansson, Patrik. 2004. *I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kumlin, Staffan och Bo Rothstein. 2005. "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions." *Comparative Political Studies* 38: 339-365.
- Lundin, Olle och Curt Riberdahl. 1999. "Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen". i SOU 1999:76, Stockholm, Fritzes.
- Lundquist, Lennart. 1988. *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James G. och Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- McCabe, Kevin, Mary L. Rigdon, and Vernon L. Smith. 2006. "Sustaining Cooperation in Trust Games." Kommande i *The Economic Journal*.
- Milinski, M., D. Semmann, and H.-J. Krambeck. 2002. "Reputation Helps Solve the Tragedy of the Commons." *Nature* 415: 424-426.
- Montin, Stig. 2004. *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.
- Möller, Tommy. 2000. *Politikens meningslöshet Om gymism, mistro och utanförskap*. Stockholm: Liber.
- Ostrom, Elinor. 1998. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997." *The American Political Science Review* 92: 1-22.
- Ostrom, Elinor och James Walker. 2003. *Trust, Reciprocity, and Gains from Association: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*. New York: Russell Sage Foundation.
- Pollit, Christopher och Bouckaert, Geert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Poulsen, Anders och Gert Tinggaard Svendsen. 2005. "Social Capital and Endogenous Preferences" *Public Choice* 123:171-196.
- Ragin, Charles. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, London, Los Angeles: University of California Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo. 2003. *Sociala fallor och tillitens problem*. Kristianstad: SNS förlag.
- Searing, Donald D. 1991. "Roles, Rules and Rationality in the New Institutionalism", *American Political Science Review* 85: 1239-1260.
- Sjölin, Mats. 2004. *Politisk etik*. Lund: Studentlitteratur.

- Skydd mot korruption i statlig verksamhet* 2006. Stockholm: Riksrevisionen.
- Svenska Dagbladet* 2004-11-15. "Korruptionsjägare vässar vapen."
- Sjdsvenska Dagbladet* 2005-05-20. "Inga-Britt Ahlenius: 'Den svenska staten en papperstiger'".
- Taylor, Michael 1987. *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, Dennis F. 1995. *Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Thompson, Dennis F. 2005. *Restoring Responsibility. Ethics in Government, Business, and Health Care*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tullock, Gordon. 1985. "Adam Smith and the Prisoners' Dilemma." *The Quarterly Journal of Economics* 100: 1073-1081.