

Korruptionens anatomi

Orsaker, konsekvenser och botemedel



Förord

Sidas metodenhet, METOD har som uppgift att bidra till att kvaliteten i Sidas arbete med biståndsinsatser hålls uppe och förstärks. Dess arbete är ett stöd till linjeorganisationen i utveckling och tillämpning av ansatser och arbetssätt som används i det svenska utvecklingssamarbetet. Det kan gälla i ansatser för kapacitetsutveckling, i övergång från projekt till programansats, vid införande av ett system för rejtning eller i Sidas arbete för att bekämpa korruption.

Enheten har bland annat ansvar för att Sidas metodhandbok, ”Så arbetar Sida” hålls aktuell och är känd bland Sidas medarbetare. Handboken är därmed också ramen för enhetens metodarbete.

Att bidra till lärande och utbyte av erfarenheter är en viktig uppgift. Denna serie av ”Working Papers” är ett bidrag till Sidas lärande.

De tas ofta fram som del av arbetet med en viss metodfråga.

Åsikter och slutsatser i dessa Working Papers sammanfaller inte nödvändigtvis med Sidas.

Det är min förhoppning att de ska stimulera till reflektion och diskussion.

Denna skrift, som ger en bred introduktion och översikt till ämnet, är den första i metodenhetens serie på temat korruption. Genom sitt breda och delvis historiska anslag är det lämpligt att börja så. Den kommer i ny upplaga efter tio år som bidrag till ett pågående metodarbete. Det ska leda till förslag om hur Sida ska arbeta för att bekämpa korruption.

Stockholm, maj 2003.



Ingemar Gustafsson
Chef för metodenheten

Innehåll

1	Inledning	7
2	Vad är korruption?	8
3	Hur uppstår korruption? Tre synsätt	10
4	Bör korruption utplånas?	20
5	Produktiv och destruktiv korruption	22
6	Ekonomisk utveckling, bistånd och korruption	25
7	Slutord	27
8	Litteratur i urval	30

Utgiven av Sida 2003

Sidas Metodenhet

Författare: Bo Karlström

Tryckt av Elanders Novum AB, 2003

Artikelnummer: SIDA2426sv

ISBN 91-586-2101-6

Bo Karlström, född 1934, är nationalekonom med utbildning vid Stockholms universitet. Efter några år som bankekonom i Sverige arbetade han under 18 år i Internationella Valutafonden, bl.a. vid forskningsavdelningen, där han var chef för IMF:s verksamhet i Östafrika. 1982–85 var han chef för Sidas utredningsbyrå. Sedan dess har Bo Karlström bl.a. varit chefsrådgivare till Kenyas finansminister, och arbetat som konsult för Världsbanken och för Harvard Institute of International Development. Han är f.n. knuten på deltid till SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle) i Stockholm.

Jag har fått många värdefulla och tänkvärda kommentarer på denna uppsats innan den trycktes: från Göran Dahlgren, Anders Forsse, Göran Hydén, Kjell Nordenskiöld, Bengt Svensson, Marian Radetzki och många andra. Johan Holmberg gav den ursprungliga idén till uppsatsen. Ansvaret för vad som kom i tryck tar jag dock helt på mig själv.

BK

1 Inledning

Korruption är ett starkt värdeladdat begrepp. Att öppet tala om korruption med personer som möjligtvis kan vara involverade i denna aktivitet är svårt. Ämnet är i hög grad tabubelagt.

Syftet med denna skrift är att förbättra förståelsen – vilket inte är det samma som att öka toleransen – för de företeelser som gemensamt går under beteckningen ”korruption”. Kanske förbättrad förståelse är ett första steg mot att praktiskt handskas med detta ömtåliga ämne, till exempel i förhandlingar och avtal med u-landsregeringar, och i revisioner av specifika biståndsprojekt.

Med ledning av den internationella litteraturen i ämnet ska vi försöka belysa hur och varför korruption uppstår, och vilka ekonomiska och politiska konsekvenser den kan föra med sig. Vi ska söka besvara frågor om huruvida korruption är oundviklig i u-länder, eller kanske i alla länder under en viss historisk utvecklingsfas, om det finns botemedel mot korruption och om det finns ”lärorika exempel” – i vår egen historia eller i dagens u-länder – på hur korruption kan reduceras.

Skriften vänder sig dels till dem som är praktiskt engagerade i u-länder och kommer i kontakt med olika former av korrupt beteende i samband med bistånd eller i kommersiell verksamhet; dels till en bredare läsekrets som har intresse av, och är nyfiken på ”korruptionens anatomi” i fattiga såväl som i rika länder. Det som följer gör inte anspråk på originalitet. Det är huvudsakligen en sammanfattning av den politiska, ekonomiska och sociologiska litteraturen inom ämnet. Ett litteratururval finns i slutet av skriften.

Denna uppsats publicerades första gången 1991. Eftersom texten huvudsakligen berör de grundläggande begreppen kring, och definitionerna av korruption, samt en del om korruptionens historia finns det ingen anledning till en större revidering av texten. Nyare forskningsrön och ny information under det senaste decenniet beskrivs kortfattat i slutet av skriften, under ”Slutord”. Dessutom har litteraturreferenserna i slutet ändrats och uppdaterats.

2 Vad är korruption?

Det finns i litteraturen en rad definitioner av korruption. Ordet härstammar från latinets *corruptio*, ett ord vars breda mening har starka moraliska övertoner: ”fördärvat tillstånd” eller ”förfall”, och detta gäller både individ och samhälle. I snävare mening betyder ordet helt enkelt ”bestickning” eller ”mutning”. En vanligt förekommande betydelse i modernare litteratur lyder, i svensk version:

Beteenden som avviker från en tjänstemans formella åligganden och som betingas av privata intressen, finansiella eller statusmässiga förmåner; eller som bryter mot de regler som instiftats mot privata förmåner i offentlig tjänst.

För att konkretisera: vad vi vanligtvis menar med korruption innefattar verksamheter såsom mutor, bedrägeri, delning av vinster (”kickbacks”), och vissa former av utpressning. Praktiskt taget alltid används ordet i samband med offentligt anställda personer som på ett eller annat sätt missbrukar sin tjänsteställning. Begreppet förutsätter alltså en distinktion mellan en privat sfär och det ”offentliga intresset”.¹

Men korruption har inte alltid haft samma mening som vi idag lägger i begreppet; dess definition är inte statisk. Innebörden i ordet ”korruption” är avhängig bland annat av det för tillfället gällande samhällsskicket, dess juridiska regelverk och dess politiskt-moraliska synsätt. Mycket av vad vi idag rubricerar som korrupt beteende har i andra historiska perioder varit helt accepterade former av kontraktsförhållanden.

Den starka åtskillnad vi vanligtvis gör mellan privata ekonomiska intressen och det ”offentliga intresset” var i stort sett okänd under senmedeltidens kungadömen. Gustav Vasas egen ekonomi var i mångt och mycket en del av landets ekonomi; i denna situation var det irrelevant att tala om korruption när kungen använde statskassan för egna ändamål. Under medeltidens feodalsystem i Europa var gåvor och gengåvor mellan lokala och regionala furstar en del av det politiska systemet. Man köpte militär säkerhet genom att leverera varor eller tjänster, ofta enligt subjektiva och

¹ Här bortser vi alltså från ekonomisk brottslighet, såsom mutaffärer, skattefusk o.s.v., inom den privata sektorn. En definition av det slag vi här valt, baseras på konflikter mellan privat och offentligt agerande, är väsentlig för att avgränsa ämnet. Det är också den allmänt accepterade definitionen i litteraturen.

godtyckliga normer. Detta var i själva verket hörnstenen i det feodala samhället. Kanske skulle vi kalla det skatt. Men man betalade också ofta för att slippa trakasserier från den regionala överheten, och även detta betraktades oftast som normalt. Gränsen mellan skatt och muta var alltså mycket oklar.

Vårt sätt att se på, och definiera begreppet ”korruption” är i själva verket i hög grad betingat av vår kulturella situation just idag. Det finns i vårt sätt att se på korruption en ”western bias”, ett perspektiv som betingas av vårt västerländska kulturarv, inklusive de lärdomar vi förvärvat under historiens gång. Att definitionerna av korruption är flytande, både mellan tidsepoker och mellan länder med olika kulturella traditioner, är alltså viktigt att hålla i minnet.

3 Hur uppstår korruption? Tre synsätt

Den psykologiska grunden, själva drivkraften till korruption är oftast girighet. I vissa fall, såsom i fattiga länder i Afrika idag, kan man kanske "ursäktas", eller snarare förstå en del korrupta beteenden såsom en form av överlevnadsteknik, t.ex. när statens löner inte förmår täcka ens det grundläggande behovet av mat. Oavsett om drivkraften är girighet eller mat för dagen så ska vi här inte ägna oss åt denna psykologiska aspekt på korruption. I stället ska vi försöka finna några principiella förklaringsgrunder som bottnar i samhällens sociala och ekonomiska dynamik.

Något förenklat kan man tala om tre olika sätt att förklara korruption. Det *första* anlägger ett långt, historiskt-politiskt perspektiv och ser korruptionen som ett naturligt, kanske t.o.m. oundvikligt fenomen under ett visst stadium av ett samhälles politiska, ekonomiska och sociala utveckling. Det *andra* betraktelsesättet är individualistiskt och betonar människors beteende inom ett givet juridiskt och politiskt ramverk. Detta synsätt har moraliska övertoner; det kan också användas för att rätta till korrupta situationer. Det *tredje* synsättet betraktar korruptionen huvudsakligen som ett resultat av felaktig ekonomisk politik, nämligen en politik som betonar prisregleringar och som resulterar i kösystem och ransoneringar; detta tredje synsätt sammankopplas ofta med en viss syn på den offentliga sektorns roll och storlek.

Låt oss i korthet betrakta vart och ett av dessa tre olika synsätt, och sedan reflektera över deras förklaringsvärden, speciellt i dagens u-länder.

a. Ett historiskt synsätt

Det historiska perspektivet betonar samhällets långsamma utveckling från primitiva klangrupperingar, baserade på geografiska eller etniska lojaliteter, eller på politiskt dominerande familjedynastier. Så länge begränsade och starka lojalitetsband av detta slag dominerar ett samhälle uppstår knappast en central förvaltningsapparat som med rättvisa och effektivitet kan sköta *hela* landets angelägenheter – försvar, ekonomi osv. I en sådan miljö saknas den politiska och rättsliga basen för en objektiv rättsapparat och för en oväldig civil förvaltning. Följaktligen uppstår och frodas olika former av korrupt beteende: tjänster i förvaltningen tillsätts för att främja de maktavandes intressen, eller tjänster köps till priser som står i proportion till de potentiella extra inkomster som kan inbringas.

Det finns mängder av illustrationer till denna process i västerlandets historia, med paralleller i många av dagens u-länder. I 1600-talets England var staten i de flesta avseenden detsamma som det kungliga hushållet. De statliga tjänsterna var monarkens egendom som han gav bort eller sålde efter sitt eget gottfinnande – för att belöna somliga, för att skapa strategiska lojaliteter, eller helt enkelt för att sprida den kungliga förmögenheten till familjemedlemmar.² Dessa transaktioner i tjänster, liksom i titlar och pensioner, användes för att binda samman allierade och för att bestraffa fiender. Under denna period gick faktiskt större delen av det kungliga hushållets utgifter till denna typ av handel i tjänster och personliga privilegier. I detta system var det de *personliga förbindelserna* som gav individuell säkerhet, till skillnad mot dagens västerländska samhällen, där lagar och allmänt accepterade förordningar ger trygghet.

I ett samhällssystem som det i England på 1600-talet, baserat på nepotism och personlig ynnest, handel i tjänstetillsättningar, och mutor i den högsta delen av samhällspyramiden, är det självklart att samma metoder för att tillskansa sig makt och pengar praktiserades ”nedåt” i systemet. Hela systemet var helt enkelt uppbyggt på vad vi idag kallar korruption. De som blev lidande på detta, de som fick betala, var bönderna som utsattes för två typer av beskattning, dels direkt av den jordägande aristokratin, dels indirekt genom oundvikliga mutor. Helt foljdriktigt var bonderevolter vanliga under denna tid. Ofta blev de mycket blodiga, huvudsakligen därför att bönderna, vars levnadsstandard var ytterst eländig, inte hade mycket att förlora på att revoltera.

Med detta historiska synsätt finns det inga enkla och snabba ”lösningar” på korruptionens problem. Korrupt beteende minskar gradvis när ekonomisk tillväxt och ökad läskunnighet skapar en utbildad medelklass i städerna, en medelklass vars lojaliteter långsamt flyttas från familjen, klanen, eller stammen, till nationen. Samtidigt med denna process ökar den offentliga förvaltningens kompetens, tjänstemän tillsätts efter tjänst i stället för efter personliga lojaliteter eller familjeanknytning. Allteftersom ekonomin växer får staten också större resurser (genom beskattning). En del av dessa resurser kan användas för att ge rimliga löner till dem som arbetar i statsförvaltningen så att de inte tvingas att ha bissyssor för att klara uppehållet. I denna historiska process skärps vanligtvis det juridiska regelverket, liksom praxis för vad som är tillåtet och inte tillåtet för personer i den offentliga förvaltningen. Framför allt skärps gränserna mellan offentliga uppdrag och privata intressen. En viktig sista byggkloss i denna process är en ökad grad av demokrati, med tillåten offentlig kritik, flerpartisystem och allt större insyn för press och allmänhet i den offentliga förvaltningen. Allt detta gör givetvis korruption allt svårare att dölja. Huruvida den helt försvinner – eller *kan* försvinna – är en fråga vi ska återkomma till.

Denna stiliserade beskrivning av hur korruption ”växer bort” illustreras väl av utvecklingen i England under 1700- och 1800-talen. Gradvis skildes det kungliga hushållets privata finanser från statens räkenskaper. Ett stycke in på 1800-talet kunde finansministern presentera årliga planer för inkomster och utgifter, alltså en budget, följda av årliga revisioner som

² Det fanns titlar och positioner såsom ”Master of the King's Tennis Court” och ”Taster of the King's Wines in Dublin”. Arbetsbelastningen var säkert ringa. Modestare former av samma fenomen fanns länge i Sverige.

publicerades. År 1816 lagstiftades om löner för offentligt anställda och 1859 grundades ett pensionssystem för statstjänstemän. Det tidigare systemet med godtyckliga anställningsformer baserade på ynnest ("patronage") ersattes 1870 av inträdesprov till offentlig tjänst. Dessa reformer var viktiga steg i övergången från en halvprivat, i våra ögon korrupt byråkrati till en modern och öppen centralförvaltning. Kanske allra viktigast var införandet av öppna val på 1870-talet, breddandet av rösträtten under de följande årtiondena och framväxten av en fri och öppen press. I ett historiskt perspektiv framstår hela processen där England "växte ur" korruptionen som ganska snabb – kortare än ett sekel.

En liknande process har ägt rum i Sverige. Så sent som under mitten av 1700-talet, under den period som går under benämningen frihetstiden, var de två dominerande partierna, "mössor" och "hattar", periodvis mer eller mindre köpte av utländska regeringar, framför allt "mössorna" av Ryssland. Men senare under samma århundrade förbättrades statstjänstemännens lönevillkor. Under 1800-talet etablerades en mer professionell statsförvaltning, och 1900-talets demokratiseringsprocess med åtföljande pressfrihet innebar snabbt minskande möjligheter att bakom lyckta dörrar ta mutor och ge olagliga favörer.

I dagens u-länder finner man lätt drag som påminner om förvaltningarna i England, Frankrike eller Sverige för några århundraden sedan. I Indien köps och säljs offentliga ämbeten med prislappar som motsvarar potentiella extraförtjänster – ungefär samma princip som det svenska s.k. sportlersystemet under 1700- och 1800-talet. I Zaire, Irak och många andra länder finns ingen klar åtskillnad mellan å ena sidan presidentens och hans familjs, eller klans ekonomi, och å andra sidan statens ekonomiska förvaltning – precis som i England eller Sverige under 1500-talet. I Nigerias och Kenyas förvaltningar görs viktiga tjänstetillsättningar, liksom fördelningar av ministerposter, ofta på basis av stamtillhörighet; den för tillfället regerande statschefens stam får företräde för att hans stamfränder ska få möjligheter att i sina ämbeten samla makt och pengar – med paralleller i Europa under renässansen.

Även *orsakerna* till dessa fenomen i dagens u-länder har ibland likheter med förhållandena i de unga nationsbildningarna i Europa under senmedeltiden. Flertalet länder i Afrika och i delar av Asien har en mycket kort historia som självständiga statsbildningar; stam- och familje-lojaliteter ligger som regel djupare än lojaliteten till den nya nationen; vad som i Sverige högtidligt kallas "ämbetsmannatradition" saknas ofta helt; tjänstemän är som regel underbetalda och tvingas därför använda sina offentliga positioner för att ta mutor i sin tjänsteutövning för att överleva. Och så är vi tillbaka till handeln i offentliga tjänster.

Men det finns också väsentliga *olikheter* mellan 1500-talets England eller Sverige och dagens u-länder. Den första olikheten gäller statens roll. Dagens u-länder har genomgående givit den offentliga sektorn, och därmed politikerna, uppgifter som vida överskrider vad den mest ambitiösa renässanskung kunde drömma om. Förvaltningsapparaterna i dagens u-länder är därför gigantiska om man mäter dem med historiska mått. Detta ger givetvis upphov till en långt större korruptionspotential än vad Gustav Vasa eller Elisabeth I av England hade till sitt förfogande.

En andra väsentlig skillnad mellan t.ex. dagens Afrika och 1500- och 1600-talets unga monarkier i Europa är allmänhetens kunskap om, och reaktioner på, korrupta företeelser i centralförvaltningen. Visserligen förekom bondeuppror mot feodala härskare i Europa under senmedeltiden, men de var oftast orsakade av hungersnöd och andra former av skriande ekonomisk misär, snarare än av någon principiell inställning till furstarnas maktutövning. I dagens u-länder som alla mer eller mindre påverkas av modern informationsteknik går det inte att hemlighålla så värst mycket av maktmissbruk. Toleransen kan visserligen vara förvånansvärt stor, men reaktionerna kommer ändå förr eller senare. Praktiskt taget varje val i Mexico under de senaste årtiondena har haft som hörnsten att rensa upp i korruptionsdjungeln. I Nigeria har varje regeringsskifte sedan början av 1970-talet haft sin grund i den sittande regeringens korrupta maktmissbruk. Liknande omständigheter har lett till maktskiften i ett antal länder i Afrika – Liberia, Burkina Faso, Somalia, Uganda – i form antingen av folkliga resningar eller av militärkupper.

Det är intressant, och samtidigt tragiskt att notera att de regimer, t.ex. i Afrika och Latinamerika, som kommit till makten på en svallvåg av missnöje med korruption nästan genomgående själva blir korrupta, ofta efter en ganska kort tid. Denna iakttagelse ger en viss trovärdighet åt det historiska betraktelsesättet på korruption: det finns ett stadium i ett samhälles utveckling där korruption är ”naturlig” eller i viss mån oundviklig.

Men samtidigt finns det anledning att här varna för enkla, historiska förklaringar som ger intryck av något förutbestämt. Det finns ju åtskilliga exempel på korruption i både dagens Sverige och i andra länder, som knappast kan kallas underutvecklade. Korruptionsskandalerna i Japans högsta politiska ledning under senare år ger en viktig tankeställare.

I Sverige finns exempel på vänskapskorruption vid tjänstetillsättningar, liksom maktbaserad korruption, t.ex. inom Stockholms bostadsmarknad. Motsvarigheter finns i andra västländer. Det är alltså inte så att korruption på något mystiskt vis ”växer bort” när ett samhälle utvecklas. Frestelserna att begå korrupta handlingar finns i alla samhällssystem. Men korrigeringsmekanismerna i dagens Sverige eller England är så mycket starkare än till exempel i Latinamerika eller Afrika: en öppen press som bevakar, oppositionspartier som iakttar och protesterar, lagar och regelverk som kan användas för att förhindra korrupta beteenden. Allt detta gör att *möjligheterna* och därmed kanske också benägenheten att begå korrupta handlingar gradvis minskar.

b. Korrupta ”kontrakt”: ett tekniskt-moraliskt synsätt

Man kan också betrakta korruption från en helt annan synvinkel, nämligen som en transaktion mellan två eller flera individer. I jämförelse med det historiska perspektivet blir detta synsätt ”mikroskopiskt”. Ett konkret exempel får illustrera.

Tjänstemannen X i det filippinska skatteverket har arbetat länge i den offentliga förvaltningen och känner väl dess irrgångar. Han får in en deklaration från en välkänd och förmögen affärsman; det är en komplicerad deklaration, och mycket tyder på att affärsmannen har dolt stora inkomster i sin deklaration. Tjänstemannen i skatteverket ringer upp affärsman-

nen, antyder att allt inte står rätt till, och föreslår ett sammanträffande för att klara upp eventuella oklarheter. De två träffas till lunch (affärsmannen bjuder), och tjänstemannen säger att det uppenbarligen finns oklarheter i deklARATIONEN som han antingen kan låta utreda eller också bortse ifrån. Affärsmannen visar intresse för det senare alternativet, och till kaffet har de två männen beslutat att ses igen till middag en vecka senare. Då har vår tjänsteman ett förslag. Skillnaden mellan det skattebelopp som affärsmannen egentligen borde betala och vad han själv har deklarerat som skatt kan man ju tänka sig att dela på; affärsmannen betalar alltså hälften av den felande summan till tjänstemannen, och fallet glöms bort – tills vidare. Båda parter har vunnit på överenskommelsen, men statens skatteintäkter minskas.

De båda personerna träffas några gånger under påföljande år och innan nästa års deklARATION ska lämnas in tar affärsmannen kontakt och föreslår att han "gömmer" en större summa den här gången; delar de båda vännerna på skillnaden blir det ju en större vinst för båda parter. Sagt och gjort. Båda har ökat sina disponibla inkomster det andra året.

Under år tre har de båda männen inte mycket kontakt; affärsmannen antar att den tysta och vinstgivande överenskommelsen kvarstår, men tjänstemannen har andra planer. Han har tidigare med framgång provat en teknik som han nu ska försöka igen. En tid efter det att affärsmannens deklARATION inlämnats år tre ringer tjänstemannen i skattemyndigheten upp affärsmannen och säger att han funderar på att avslöja honom om han inte betalar en ordentlig summa under bordet, långt högre än de belopp som tidigare varit aktuella. Affärsmannen blir skrämmd och betalar den stipulerade summan för att undvika att bli avslöjad. Vinsten blir nu ensidig och tillfaller tjänstemannen. Affärsmannen betalar sin fulla skatt – eller kanske mer om kraven från tjänstemannen är stora och hotelserna trovärdiga.

Detta exempel är en kombination av ett par autentiska fall hämtade från Bureau of Internal Revenue (Skatteverket) i Filippinerna på 1970-talet. Exemplet kan lätt omformas och tillämpas på en mängd andra statliga aktiviteter i en rad u-länder; exempelvis tullen i Mombasa eller Dar es Salaam, där man med vinst för de två "avtalsparterna", importören och tulltjänstemannen, kan dela på de pengar som inte betalas in till tullverket; eller till importlicenssystemen i ett antal länder i Afrika, där tjänstemännen i handelsdepartementen får en hacka för att låta vissa importörer få sina importerade reservdelar snabbare än de andra i kön, även detta till ömsesidig vinning. Exemplet kan också utvidgas till att omfatta fler än två parter. Det är i själva verket mycket vanligt att korrupta "kontraktsförhållanden" involverar ett antal personer som alla har information om de övriga parternas transaktioner. Därmed sitter alla de inblandade fast i ett skruvstäd av potentiellt angiveri.

Låt oss dock för enkelhetens skull återgå till tvåpartsarrangemang. Förutsättningarna för att korrupta transaktioner av detta slag ska gå att genomföra är (a) att tjänstemannen som ger "förmånen" är monopolist, dvs. han har inga konkurrenter som kan erbjuda samma "förmån" till ett lägre pris; (b) att det finns utrymme för godtycke i beslutsfattandet, dvs. att regelsystemet är löst och att övervakningen är svag; samt slutligen

(c) att det inte finns några överordnade personer eller fristående revisionssystem som kan upptäcka de korrupta transaktionerna. Denna förklaringsmodell av korruption kan uttryckas kort och koncist i följande ”ekvation”:

$$\text{korruption} = \text{monopol} + \text{godtycke} - \text{redovisningsansvar}.$$

De flesta offentliga tjänster är av monopolkaraktär, något som ofta inte går att undvika: skatteförvaltning, polisväsen, tulladministration osv. Graden av godtycke i den offentliga yrkesutövningen är svår att mäta och varierar starkt från ett samhälle till ett annat. Rent allmänt kan vi konstatera att det i ”unga” statsförvaltningar finns större utrymme för personligt godtycke än i väl etablerade förvaltningssystem av den typ som finns i Sverige och många andra samhällen i västerlandet. Dessutom är korruptionsmöjligheterna oftast större i stora offentliga förvaltningar än i små.

Slutligen: ”redovisningsansvaret” i ekvationen är ett nyckelbegrepp i förklaringen av korruption, liksom i försöken att minska antalet korrupta avtal. Frånvaron av en fristående och stark kontrollfunktion möjliggör korruption, såsom i fallet med den filippinske tjänstemannen.

Det finns en solskenshistoria kopplad till denna berättelse om den filippinska skatteadministrationen. För att rensa upp i avdelningen för inkomstskatter anställdes en effektiv och oförvitlig filippinsk domare, Justice Efren Plana. Han började med att flytta om ett stort antal av de mest korrupta tjänstemännen och placerade dem i ”ärligare” omgivningar. Vidare införde han ett system med regelbundna utvärderingar av alla anställda och instiftade ett pris för årets bäste taxeringsintendent. Han engagerade ett antal personer utanför förvaltningen som informatorer om korrupta beteenden inom myndigheten och informerade de anställda om detta. Slutligen instiftade han ett bestraffningssystem där de som beslagtogs med korruption snabbt fick lämna myndigheten.

Justice Plana lyckades förbluffande väl. Han förstärkte statskassan med avsevärda belopp som tidigare dolts på olagligt sätt. Men man ska då betänka att den här typen av upprepning är möjlig endast under vissa förutsättningar. Helt avgörande är givetvis att någon vill tillsätta en ”sopkvast” och backa upp honom när det börjar brännas. I det här beskrivna fallet var det ingen mindre än Ferdinand Marcos som tog initiativet! Det kan faktiskt, i vissa situationer, även vara i en korrupt presidents intresse att se upprepningar kring sig – så länge de inte rör honom själv.

Om vi vidgar perspektivet kan vi identifiera ett flertal faktorer i den omgivande politiska och sociala miljön som är väsentliga för att en Justice Plana ska lyckas med sin korruptionsbekämpning. För det första, ett rimligt mått av acceptans av en offentlig moral, eller måttstockar för vad som krävs av offentligt anställda. För det andra, en viss distans mellan förvaltning och politik, så att politiker inte kan använda tjänstemän som hantlangare. För det tredje, en viss grad av professionalism inom den offentliga förvaltningen, vilket i sin tur kräver rimliga löner i den offentliga sektorn. Vidare, ett ramverk av lagar och regler som kan användas för att skapa disciplin i förvaltningen. Och slutligen kontrollmöjligheter, till

exempel i form av oberoende revision; helst, och mest effektivt i form av ett demokratiskt system som tillåter opposition och insyn i den offentliga förvaltningen.

Dessa förutsättningar var långt ifrån alla uppfyllda i det filippinska exemplet. Det är därför inte förvånande att skattemyndigheten ganska snabbt sjönk tillbaka i sina gamla vanor när Plana hade lämnat sin post.

c. Ett samhällsekonomiskt synsätt

Nationalekonomerna har ägnat korruptionsfenomenet ett ökande intresse under senare decennier och sökt identifiera olika samhälls-ekonomiska och ekonomisk-politiska orsaker till att korrupta beteenden uppstår. Två exempel på ekonomisk politik som oftast leder till korruption får illustrera detta synsätt.

Det första rör ingrepp i prisbildningen, eller priskontroller. Det allra vanligaste exemplet bland dagens u-länder är förmodligen priset på ett lands valuta, dvs. växelkursen. Som regel bestämmer regeringar och centralbanker priset på sitt lands valuta gentemot andra valutor. I flertalet u-länder, och i praktiskt taget alla länder i Afrika, har detta pris (växelkursen) satts högre än vad som skulle varit fallet om efterfrågan och utbud på valutamarknaden hade bestämt priset, dvs. den egna valutan har varit övervärderad. Det betyder då definitionsmässigt att andra valutor blivit undervärderade enligt den officiella valutakursen, exempelvis att dollar och pund är artificiellt billiga att köpa i Tanzania eller Ghana. Den helt naturliga konsekvensen blir en överefterfrågan på dollar och pund, t.ex. från importörer. Om alla som vill ha främmande valuta till detta förmånliga pris skulle få det, så skulle Tanzanias och Ghanas valutareserv snabbt ta slut. För att förhindra detta tvingas centralbankerna ransonera valutatilldelningen. Dessutom ransonerar man i dessa länder även importen (och därmed indirekt efterfrågan på främmande valuta) genom att dela ut importlicenser – en sorts kölappar – till importörerna. Det uppstår alltså två köbildningar, en för valutaköp och en för importlicenser.

Hur ordnar man då dessa två köer? Först till kvarn får först mala, eller någon annan metod? I praktiken har det visat sig att den princip som oftast använts har varit antingen penningpungens eller vänskapsbandets (familjerelationens, stamtillhörighetens). De här två typerna av köer har blivit några av de viktigaste källorna till korruption i dagens u-länder. Och eftersom övervärderade växelkurser har varit speciellt vanliga fenomen i Afrika har denna form av korruption också varit speciellt utbredd där.

Men varför har så många länder fixerat sina växelkurser på detta sätt? Några förklaringar är följande. För det första innebär en övervärderad växelkurs att importpriserna hålls artificiellt låga. De som vinner på detta är de stora importörerna som oftast är staten själv eller politiskt inflytelserika personer som står regeringen nära. En övervärderad växelkurs innebär samtidigt att exportpriserna blir låga och exporten olönsam. Exportintressena är svagt organiserade i flertalet länder i Afrika och har alltså svårt att göra sig hörda i regeringskretsar.

Vidare skapar valutapolitiken och dess effekter på korruptionen en ord cirkel. Efter en tid av övervärderad växelkurs, köbildningar och s.k. ”rent seeking” i samband med ransoneringarna, har man skapat en stark och politiskt väl förankrad lobby som vill bevara det system som ger extra-inkomster för de tjänstemän som sköter ransoneringarna liksom för dem som får förmånlig behandling i köerna.

En variation på samma tema tillhör jordbrukspolitiken. Praktiskt taget alla u-länder har vid någon tidpunkt, ofta under långa perioder, fixerat producentpriserna för jordbruksprodukter långt under det marknadspris som efterfrågan och utbud skulle ha bestämt. Skälet till detta är enkelt: regeringarna vill hålla matpriserna i städerna låga eftersom det är i städerna som politiskt missnöje kan uppstå, och därmed opposition mot regeringen. De som blir lidande är givetvis bönderna som tvingas sälja sina produkter till konstlat låga priser. En helt följdriktig konsekvens av politiken är att jordbruksproduktionen minskar. En annan, och i detta sammanhang intressantare följd är att bönderna, i den mån de kan, smugglar jordbruksprodukter över gränser till grannländer som betalar bättre för varorna. Återigen ger alltså den ekonomiska politiken direkt upphov till korruption, i detta fall smuggling.

Men vi ska inte förhäva oss! Exempel på reglerade priser och köbildningar är inte svårt att hitta vare sig i Sverige eller i andra länder i västvärlden. Den svenska bostadspolitiken som lett till köer och korruption, framför allt i stadsregionerna, är ett välkänt exempel.

Lösningen på dessa kö- och korruptionsproblem är enkla i teorin.

Vad som krävs är helt enkelt att priserna justeras så att de motsvarar den relativa knappheten på de varor som handlas i marknaden – främmande valuta, jordbruksprodukter, eller hyresrätter. I praktiken kan detta vara väl så svårt, huvudsakligen av politiska skäl. De som har fördelarna av de skeva priserna i det typiska u-landet – de välbesuttna importörerna, den urbana medelklassen – har oftast de starkaste rösterna i regeringsbesluten.

En annan typ av korruption som genereras av missriktad ekonomisk politik har att göra med den offentliga sektorns roll och storlek. Praktiskt taget alla de stater som blev självständiga efter andra världskriget anammade en utvecklingspolitik som tilldelade den offentliga sektorn en strategisk roll. Där skulle de stora investeringarna göras, där skulle ekonomin planeras med hög ambitionsnivå. Detta krävde stora förvaltningar och antalet anställda inom den offentliga sektorn (inklusive statliga bolag, s.k. parastataler) ökade snabbt. I flera länder i Afrika gav man t.o.m. lagstiftad anställningstrygghet inom de centrala förvaltningarna åt alla ungdomar med högre utbildning. Denna utvecklingsstrategi, med den offentliga sektorn som pådrivande faktor, har varit föga framgångsrik, bl.a. därför att den så lätt kan missbrukas för privata syften. Ett välkänt exempel är anställningen – oavsett kompetens – av politiska vänner och stamfränder inom offentliga företag. Ett annat exempel är att anställa eller avlöna personer som endast finns i lönerullorna, inte i verkligheten. En undersökning av den centrala förvaltningen i Zaire i slutet av 1970-talet visade att inte mindre än två tredjedelar av namnen på ministeriernas lönelistor var fiktiva; löneutbetalningarna till dessa icke-existerande statstjänstemän

uppgick till två tredjedelar av budgetens totala löneutgifter (20% av totala utgifterna). Liknande situationer kan man finna i Tanzania, Kenya, Uganda och många andra länder. Kanske kan denna form av korruption ses som en variant på de fiktiva tjänstesystem (sinekurerna) som var vanliga i Sverige och andra europeiska länder för ett par hundra år sedan?³

Utgifterna för löner till de centrala och lokala förvaltningarna har alltså av olika skäl stigit i höjden. Men när den önskade tillväxten i ekonomierna uteblivit och skatteintäkterna i budgeten därmed stagnerat, samtidigt som inflationen ökat, har realinkomsterna för de statsanställda urgröpts. I exempelvis Tanzania beräknades reallönen 1989 motsvara 10% av reallönen i mitten av 1970-talet alltså en minskning med 90%; i Uganda täcker sjukvårdspersonalens löner inte mer än 5% av levnadsomkostnaderna. I sådana situationer blir frestelserna naturligtvis stora dels att skaffa extraarbete i den ”svarta ekonomin”, dels att ta mutor för de beslut man som statstjänsteman har att fatta. En okontrollerat snabb expansion i offentliga förvaltningar har alltså bidragit till spridningen av korruption.

Här är det återigen lätt att i princip se lösningen: nedbantning av antalet statsanställda och effektivisering av offentliga verksamheter – något som vore önskvärt i praktiskt taget alla u-länder. Men de politiska bromsmekanismerna är stora även här. De som ska ta besluten är ju oftast samma personer som blir lidande. Få personer är beredda att rationalisera bort sina egna tjänster, och därmed sitt eget levebröd, även om detta är knapert. Paralleller finns i Sverige, när regeringen försöker minska den offentliga sektorn.

* * *

De tre synsätt som här diskuterats – det historiska, det individualistiska (kontraktsteoretiska), och det samhällsekonomiska – kan alla hjälpa oss att förstå hur korruption uppstår. Ofta existerar de parallellt, dvs. en förklaringsmodell förstärker en annan. I många av dagens afrikanska samhällen är sannolikt alla tre synsätten giltiga samtidigt. Ghana, Nigeria, Kenya och andra länder är i många avseenden ”förkapitalistiska” till sin struktur, de saknar förvaltningstradition (*historiskt synsätt*). I denna miljö blir det möjligt att sluta korrupta avtal och knyta samman ett antal personer i korrupta nätverk (*kontraktsteoretiskt synsätt*). Samtidigt har de flesta av dessa länder fört en ekonomisk politik som inneburit övervärderade växelkurser och artificiellt låga jordbrukspriser med påföljande ransoneringsystem; dessa ransoneringsystem har sedan manipulerats av dem som sitter vid makten för att ta ut korrupta vinster (*ekonomiskt-politiskt synsätt*).

Det kan vara av intresse att göra en distinktion mellan den första – historiska – förklaringen och de andra två. Sett ur synpunkten av vad politiker och statstjänstemän kan göra för att minska korruption, så är den första förklaringen relativt passiv, medan de två andra är aktiva. Om man ser korruption som ett oundvikligt fenomen i ett samhälles historiska utveckling, så finns det inte mycket man kan göra åt saken, i varje fall inte på kort sikt. När tiden är mogen kan man börja forma de regelsystem som

³ Nikolaj Gogol har i *Döda själar* beskrivit ett liknande fenomen i Ryssland under 1800-talet.

långsamt ska reducera korruptionen. De andra två synsätten, däremot, har direkta konsekvenser för hur tjänstemän och andra beslutsfattare bör agera. Detta må sedan vara svårt att genomföra i praktiken, men det finns i alla händelser ett antal recept.

Om vi alltså i princip känner till ett antal metoder för att reducera korruption, så är det logiskt att gå ett steg längre och ställa frågan: bör man ha som målsättning att *helt* eliminera korruptionen i ett samhälle?

4 Bör korruption utplånas?

Den optimala korruptionsnivån i ett samhälle är inte noll. Detta påstående har förmodligen ett visst chockvärde för den som inte reflekterat över saken. Låt oss fundera ett ögonblick över de samhällsekonomiska kostnaderna av korruption, liksom över kostnaderna av att bekämpa korruption. Det bör nämnas att resonemanget i detta avsnitt är principiellt och gäller alla slags samhällen, västerländska i-länder såväl som feodala samhällen i Afrika eller Sydostasien.

Antag att en viss form av korrupt beteende är skadligt för samhället; det genererar en "social kostnad" (ineffektivitet, förmögenhetskoncentration etc.). Antag vidare att ansträngningarna att bekämpa denna form av korrupt beteende innebär kostnader, t.ex. i form av polisiära resurser, offentliga revisorer och skatteadministratörer. För att minimera kostnaderna för samhället får man söka finna en rimlig balans mellan å ena sidan korruptionens skadeverkningar och å andra sidan resursåtgången för att bekämpa korruptionen. I de allra flesta fall är det orimligt att sätta in så stora resurser i korruptionsbekämpningen att *all* korruption försvinner, även om detta skulle vara moraliskt önskvärt.

Ett exempel med relevans för dagens Sverige kan användas som illustration, nämligen skattefusk och skatteförvaltning. Det gäller här visserligen inte korruption i egentlig mening, men resonemanget kan användas inom andra områden, exempelvis skatteexemplet i Filippinerna eller tullen i Mombasa. Att fånga de stora och grova skattesmitarna kräver sannolikt en relativt begränsad administrativ apparat. Dessa smitare är få och därför relativt lätt identifierbara. När ambitionsgraden i skatteadministrationen stiger krävs mer resurser. Ju mindre (och därmed fler) skattebrott man vill komma åt, desto fler övervakare, datorer, kontrollsystem o.s.v. måste till för att klara uppgiften. Ett kontrollsystem som är så heltäckande att det hittar den allra minsta form av skattefusk blir alltså mycket dyrt. Ty skatteförvaltningar har ju en hel del andra uppgifter att sköta. På samma sätt skulle det innebära en orimlig samhällelig kostnad för Nigeria eller Zaire att upprätta ett system som fångar den minsta tullklarerares småbrott. Man får alltså normalt acceptera att leva med en viss grad av korruption i ett samhälle.

En del samhällsforskare skulle till detta resonemang lägga en annan fråga, som även den kan synas paradoxal, nämligen att vissa typer av korruption, i vissa skeden av ett samhälles utveckling, kan vara både acceptabla och ”bra” för samhällsekonomi och välfärd. Låt oss se något närmare på detta resonemang.

5 Produktiv och destruktiv korruption

I litteraturen om korruptionens anatomi kan man urskilja två synsätt, det första förstående och det andra kritiskt.

Den ”förstående skolan” som ganska länge dominerade synen på korruptionen i u-länder resonerar på följande sätt. De flesta u-länder är unga stater med oklara regler för offentlig förvaltning (”mjuka stater” är Myrdals beteckning) som går igenom ett historiskt skede där det som vi idag i västerlandet betraktar som korrupt beteende ses som normalt. Detta resonemang är i stor utsträckning detsamma som det ”historiska synsättet” på korruption som redan beskrivits. I dessa ”mjuka stater” fungerar korruption som en sammanhållande mekanism, nämligen genom att skapa gemensamma intressen – om än av dubiös karaktär – över stam- eller klangränser med hjälp av finansiella kontrakt. Vidare hävdar den ”förstående skolan” att korruptionen fungerar som en ”smörjolja” i dåligt fungerande ekonomier med ineffektiva byråkratier. Ett sätt att komma runt köer och få fart på lata eller irrationella statstjänstemän är då att muta sig fram till snabbare beslut och därmed höja effektiviteten i samhällsekonomin. Slutligen har det hävdats att även om korruptionen är utbredd och leder till en ökad förmögenhetskonzentration i toppen av samhället, så kan denna förmögenhetsomfördelning vara till gagn för samhället, nämligen om den investeras inom landet och till landets fromma – en form av tvångssparande! Det finns faktiskt exempel på sådan ”återinvestering” av korrupta förmögenheter.

De som ser *kritiskt* på korruptionens effekter i dagens u-länder resonerar ungefär på följande sätt. Korruption innebär alltid att pengar betalas ”uppåt”, dvs. till dem som redan har makt och pengar. Om korruptionen genomsyrar ett samhälle och dess högsta ledarskap kan detta innebära en orimligt stark koncentration av inkomster, förmögenheter och makt, vilket bl.a. kan leda till att fattigdomen blir permanent. Om de som gagnas av korruptionens omfördelande effekter dessutom placerar sina förmögenheter utomlands är resultatet givetvis en direkt – och mätbar – kostnad för landet. Här är exemplen välkända och skrämmande: Haiti under Duvalier, Filippinerna under Marcos, Zaire under Mobutu⁴ o.s.v.

⁴ Mobutus förmögenhet, huvudsakligen placerad i Schweiz, uppgår enligt en undersökning till 300 miljarder svenska kronor. Själv vill han endast vidkännas 300 miljoner, vilket han dock betraktar som en rimlig summa ”efter 22 år som ledare för ett så stort land som Zaire” (DN 90.10.25). Mobutu är på intet sätt unik i detta för oss så främmande synsätt.

Korruption tenderar dessutom ofta att försvaga förvaltningarna i u-länderna. Tjänstemän har mindre tid att göra det de är tillsatta att göra eftersom det tar tid att skaffa extrainkomster – i varje fall om man ska göra det med finess. En mycket vanlig form av sådana extrainkomster, vanligtvis på hög nivå, är ”provisioner” på stora utländska affärer. Formellt sker det genom att kringgå internationella upphandlingsförrordningar, vilket oftast kräver medverkan från leverantörens sida. Det har beräknats att regeringar i utvecklingsländer betalar mellan 20 och 100% mer för stora investeringar till följd av politiskt motiverade upphandlingar än vad som är fallet i ickekorrumpa situationer. Kraftverksinvesteringar brukar användas som typiska fall av storpolitisk korruption i u-länderna.

Det finns – för att göra ytterligare en distinktion – stor och liten korruption. De högsta politikernas möjligheter att berika sig är av ett slag som helt skiljer sig från den lille tjänstemannens, eller polisens metoder. De senare har inga stora kontrakt som kan ge provision. De får använda enkla metoder som ger små pengar. Tjänstemannen som ska bevilja en importlicens begär ett extra påslag eller en fri middag. Polisen som stoppar bilister på väg till flygplatsen hävdar fortkörning och hotar med omedelbart polisförhör för att få en slant; han vet att pengarna sannolikt kommer fram eftersom passagerarna i bilen ska hinna till flyget.

De båda typerna av korruption påverkar och förstärker varandra. De exempel som politikerna – de ”stora hajarna” – sätter genom sina dubiösa transaktioner ger en slags moralisk legitimitet åt den lilla korruptionen. Samtidigt är mycket av småkorruptionen en nödvändig del av ett större system, eftersom man ”betalar uppåt” en del av de pengar man skaffat sig under bordet – en del av förmögenhetskoncentrationen.

Ett intressant fenomen, iakttaget på många håll, är att presidenter och andra höga politiker öppet kan kritisera småkorruptionen och föreslå upprepningar, samtidigt som de själva deltar i leken, om än på en annan nivå. Den stora korruptionen är ju mindre synlig och berör färre människor inom landet. Sitter man på toppen är det frestande att tro att *ingen* ser eller vet vad som händer på hög nivå. Möjligtvis kan man även inbilla sig att uttalanden om upprepningar av småkorruptionen ger intryck av hederlighet – ett sätt att lägga dimridåer kring egna aktiviteter. Detta visar bland annat hur pass främmande regeringarna står inför de samhällen och de människor de ska representera och styra.

Båda dessa typer av korruption – den stora och den lilla – är givetvis skadliga för samhället: den stora av skäl som redan nämnts (inkomstkoncentration, dyra importkontrakt, misstro mot staten osv.); den lilla dels därför att den undergräver statens legitimitet på det vardagliga planet, dels därför att den kräver tid och andra resurser för aktiviteter som inte ger något produktivt resultat.

Den yttersta konsekvensen av utbredd korruption är ofta politisk instabilitet, fragmentering av svaga nationsbildningar med statskupper som vanlig slutpunkt. Nigeria är här kanske det mest extrema exemplet, där regeringar från olika delar av detta heterogena land successivt tagit makten i statskupper mot tidigare regeringar från andra delar av landet. Denna politiska rundgång blev speciellt tydlig efter oljeprischockerna på

1970-talet; de stora oljeintäkterna ”plundrades” successivt av olika stammar vid regeringsmakten. Mindre drastiska exempel på stamtillsättningar av nyckeltjänster finns på många andra håll.

Det är omöjligt att kvantifiera de positiva respektive negativa effekterna av korruption. I vissa situationer är det möjligt att korruption kan ha en effektivitetshöjande effekt, t.ex. i centralplanerade ekonomier med mängder av skeva marknader och tillhörande ransoneringar, av typ Sovjetunionen. En del studier tyder också på att ”friktionsreducerande” korruption förekommer i Indien och i Sydostasien. Forskningen under senare år tenderar dock att alltmer betona de negativa konsekvenserna av korruption i form av försvagad institutionsuppbyggnad, förmögenhetskoncentration och politisk instabilitet.

När korruption slår rot i ett samhälle och påverkar hela den offentliga förvaltningen kan den aldrig försvaras, varken moraliskt eller effektivitetsmässigt. Det är inte helt ovanligt i u-länder att korruption blivit så accepterad inom centralförvaltningen att ärligt beteende ”bestraffas”, t.ex. genom avsked, för att man inte följer gällande betendenormer. Detta är uppenbarligen inte bara högst omoraliskt, utan också ytterst skadligt för effektiviteten i ekonomin.

6 Ekonomisk utveckling, bistånd och korruption

Praktiskt taget alla länder och samhällen är idag stadda i snabb omvandling. Med ny informationsteknologi och snabbt ökade kommersiella relationer blir förändringar oundvikliga. Mest påtagligt är detta förmodligen i länderna i tredje världen. Men förändringar skapar ofta osäkerhet, i synnerhet i samhällen som tidigare varit relativt isolerade och självförsörjande: värdesystem ifrågasätts, kulturella mönster försvagas, nya valmöjligheter uppstår som inte tidigare fanns – eller inte tilläts. Ett typiskt drag i denna förändringsprocess är att statens roll blir större, och att en distinktion mellan privat och offentlig sfär växer fram. Vanligtvis är denna distinktion flytande under en lång tid; offentliga tjänster ses länge som mer eller mindre ”privat territorium”, och personliga kontakter förblir länge dominerande i beslutsprocesser. I denna miljö finns en rik grogrund för korruption.

Utrikeshandel, internationellt bistånd, och kapitalflöden av kommersiell karaktär är exempel på utlandskontakter som dels luckrar upp traditionella värdesystem, dels skapar möjligheter till ekonomiska transaktioner av korrupt natur. Möjligheterna att snabbt bli rik på nya sätt uppenbarar sig och det finns inga traditionella, moraliska spärrar som hindrar att man begagnar sig av dessa nya möjligheter. Finansiella kontakter med omvärlden, och i synnerhet stora penningflöden utifrån, är alltså en viktig källa till korruption. Biståndet är ju en viktig sådan finansiell kontakt i många fattiga länder som befinner sig just i den kulturella brytningspunkt där ”modernisering”, eller industrialisering, blir allt viktigare och där statens roll i denna moderniseringsprocess ökar.

De historiska parallellerna är återigen slående: hur snabba förändringar i ett samhälle ger upphov till ändrade klassrelationer, nya värderingssystem och därmed – som en av många konsekvenser – en ökande korruption. I Englands, Frankrikes och Sveriges historia under 1700- och 1800-talet finns mängder av exempel; den amerikanska ”smältdregeln” under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet är en annan rik källa för korruptionsstudier.

Biståndets roll i u-ländernas förändringsprocess är speciellt komplicerat i ett avseende, nämligen därför att offentligt bistånd kanaliseras genom statsförvaltningar i mottagarländerna som i flertalet fall är korrupta. Att förse dessa förvaltningar med stora penningtillskott är ju att mångfaldigt

öka frestelserna till missbruk. Samtidigt är det oftast svårt för en utländsk finansär att ändra betedenormer inom ett system som man bara till dels förstår och kan påverka, Sidas senaste Afrikarapport⁵ tar upp dessa problem och konstaterar att ”vid tilltagande korruption är det frestande att öka kontrollen genom att helt enkelt ta över verksamheten. Detta är inte en långsiktig lösning”. Rapporten ger några konkreta förslag på vad som kan göras inom biståndet för att handskas med korruption; dessa är värda att citera:⁶

1. Sida bör införa årlig revision i insatsavtalen.
Särskild noggrannhet bör gälla vid granskningen av varubiståndets hantering. En revisionsklausul bör införas vid varje förlängning av pågående avtal och i alla nya avtal. Revision kan ibland genomföras av lokala företag.
2. Bevisade fall av korruption skall aldrig accepteras utan sanktioner. Samtidigt vet alla att svårigheterna att bevisa korruption är stora även när misstankarna är starka. Sida bör dra sig ur samarbete med institutioner/myndigheter/företag där misstankarna är starka, även om full bevisning inte kan åstadkommas.
I sådana situationer måste det åligga mottagaren att bevisa att korruption inte förekommer.
3. Mottagarländernas egna revisionsmyndigheter bör stärkas genom förvaltningsbistånd eller på annat sätt. I dialogen måste utkrävande av ansvar (”accountability”) och ökad öppenhet och insyn (”transparency”) betonas. På lokal nivå bör alltid de som avses dra fördel av biståndet informeras om hur mycket bistånd som lämnats och i vilken form. Därigenom kan SIDA bidra till att skapa insyn och kontroll underifrån, av dem som vid missbruk går miste om ökade resurser.
4. I vissa länder kan det bli nödvändigt att avstå från att arbeta i vissa sektorer eller förvaltningsområden på grund av risken för missbruk. Centrala politiker och myndigheter i landet bör informeras om varför vi undviker dessa sektorer/områden.

Till dessa praktiska råd kan läggas en förhoppning om att biståndet, genom villkor i samsarbetsavtal, i samverkan med Världsbanken och Valutafonden etc., kan medverka till att minska de ekonomisk-politiska skevheter (valutapolitik, priskontroller m.m.) som diskuterats ovan och som ofta fungerar som en källa till korruption.

⁵ Jan Cedergren & Bertil Odén, I krisens spår. Förändrat bistånd till de fattigaste länderna i Afrika, SIDA 1991.

⁶ Op. cit., sid. 29.

7 Slutord

Det finns en risk när man arbetar med u-länder att bli cynisk och säga sig att korruption verkar ofrånkomlig. Ett sådant synsätt kan kanske förstärkas av historiska paralleller i västerlandets ”korruptionshistoria”. Historiska paralleller mellan u-länder idag och i-länder igår får dock inte förleda oss till fatalistiska slutsatser om korruptionens oundviklighet. Det finns, som redan påpekats, en allt starkare tendens bland forskarna att betona de negativa effekterna, både för individer och för samhällen.

När samhällen går igenom perioder av snabb ekonomisk och social förändring finns det sannolikt skäl att vänta sig att korrupta beteenden ökar. Tydliga illustrationer är lätta att finna i de omfattande privatiseringar som vidtagits i en rad länder, med början omkring 1990, alltså efter Sovjetunionens kollaps. Världsbanken och IMF har också argumenterat för privatiseringar av ineffektiva – och sig själva ofta korrupta – statliga verksamheter. När sådana institutioner säljs till privata ägare finns stora möjligheter för de centrala beslutsfattarna/politikerna att skaffa sig fördelar, främst genom att själva köpa stora delar av företagen till fördelaktiga priser. Att privatisera ineffektiva statliga affärsdrivande företag är oftast befogat och blir på sikt oftast gynnsamt för samhällenas effektivitet. Men problemen i övergångsprocessen har tydligt demonstrerat behovet av lagstiftning om hur aktiemarknaderna bör fungera, behovet av rättsregler för ägande, liksom nödvändigheten av strafflagstiftning och oberoende rättssystem.

Det är svårt att på förhand säga hur länge sådana övergångsperioder kan tänkas vara. Det finns dock allt anledning att tro att dagens u-länder kommer att passera ”det korrupta stadiet” väsentligt snabbare än vi gjorde i Västeuropa och USA, främst därför att korruption numera är föremål för intensiv uppmärksamhet och analys.

Under det senaste decenniet har ett flertal faktorer samverkat till att aktualisera, och därmed på ett nytt sätt även analysera korruption i olika former. Ekonomisk liberalisering, inklusive privatisering, både i det forna Sovjet och i en rad u-länder, demokratiska reformer med ökad pressfrihet, och den snabba globaliseringen har alla medverkat till detta. Korruption har därmed blivit synlig på ett helt annat sätt än tidigare, och detta synliggörande har i sin tur skapat starka opinioner mot korrupta företeelser, även i de rika länderna; Japan, Frankrike och Italien uppvisar

kanske de mest flagranti exemplen på politisk korruption. I USA har några stora privata företag, utan direkt inblandning av den offentliga sektorn, demonstrerat gigantiska svindelfärfär.

De officiella, eller institutionella reaktionerna har varit många. Samarbetsorganet för de rika länderna, OECD (Organisation for Cooperation and Development) har skrivit och utfärdat regelsystem för avtal mellan företag i i-länderna och företag eller stater i u-länder. Världsbanken och Internationella Valutafonden har inkluderat rensningsaktioner mot korruption i sina avtal. IMF:s låneavtal med Kenya i början (mitten?) av 1990-talet var det första som ”bröt isen” – tidigare hade de båda Washington-baserade organisationerna i stort sett bortsett från korruptionsfrågor, som tidigare sågs som en del av den inhemska politiken och därmed utanför långivarnas juridiska domäner. Icke-statliga organisationer (NGOs) har också engagerat sig i korruptionsbekämpning. Ett intressant och mycket framgångsrikt exempel är Transparency International, en NGO grundad 1993 och baserad i Berlin, med ett nätverk på över 80 nationella underavdelningar, både i nord och syd. Dess specifika syfte är att bekämpa korruption, bl.a. genom att mäta – och regelbundet publicera – korruptionsgraden i olika länder, genom att på olika sätt minska frestelsen hos exportörer i rika länder att använda mutor för att få kontrakt i u-länder osv.

Med den ökade insynen och informationen har man försökt att mäta omfattningen och storleken på vissa korrupta beteenden, eller hos korrupta politiker. President Moïse förmögenhet har uppskattats till 4–5 miljarder dollar, vilket dock bleknar i jämförelse med Mobutus tillgångar när han avled (kanske det dubbla) eller Marcos, måhända tre eller fyra gånger så stora. Oftast placeras olagligt tillskansade pengar utomlands. Några studier om kapitalflykt visar att flyktkapitalet i relation till avsändarekonomiernas storlek är mest omfattande i Afrika, inte som man kanske kan tro i Latinamerika. Uppskattningsvis 70%, sannolikt mer, av Afrikaners privata förmögenheter (bortsett från fasta tillgångar som inte lätt kan flyttas) är placerade utanför Afrika (uppskattningen är baserad på siffror från mitten av 1990-talet). Det är den politiska och ekonomiska eliten som på detta sätt ”desavouerar” sin egen kontinent.

Det finns numera en mängd studier över effekterna på samhällsekonomin av korruption. Inkomstfördelningen blir uppenbarligen skevare i ett korrupt samhälle, eftersom det är de redan rika som har tillgång till mutor i stor skala. Effekterna på ekonomisk tillväxt av utbredd korruption är också entydigt negativa, dvs. korruption hindrar tillväxt och leder till (eller permanentar) fattigdom. Vissa studier visar också på ökade politiska spänningar och ökad fragmentering i samhällen med utbredd korruption.

Svenskt bistånd, liksom bistånd från andra givare, ägnar allt större intresse och resurser åt att stävja korruption. Indirekta metoder är oftast de enda som står till buds: Finansiering av journalistutbildning för att stimulera till en fri press; stöd till organisationer som på olika sätt arbetar med korruptionsbekämpning, t.ex. Transparency International samt en långsiktig satsning på uppbyggnaden av offentliga institutioner med syfte att stärka gott samhällsskick, t.ex. när det gäller budgetprocesser, förvalt-

ningsreformer, revisions- och skattemyndigheter. Biståndet har även använts för att arbeta fram antikorrptionskonventioner i vissa länder. Genom att betona korrptionens negativa effekter på de fattiga har biståndet under senare år också medverkat till att korrptionsfrågorna har fått en större vikt och därmed drivit på utarbetandet av antikorrptionsstrategier.

8 Litteratur i urval

De grundläggande studierna om offentlig förvaltning och korruption kommer från Max Weber, vars forskning går tillbaka till början av 1900-talet. T.ex. *Economy and Society*, Bedminster Press, New York, 1968.

Några allmänna översikter av korruptionens anatomi, med historiska utblickar, och diskussioner om offentlig förvaltning i u-länder:

Elliot, Kimberly Ann (red), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington DC, 1997. Innehåller ett antal intressanta uppsatser i ämnet, med mängder av litteraturreferenser.

Hydén, Göran (1985), *Utveckling utan Genvägar*. Wahlström & Widstrand.

Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*. University of California Press.

Lundahl, Mats (1985), *Government and Inefficiency in the Haitian Economy: The Nineteenth Century Legacy*. Nationalekonomiska Institutionen i Lund. Reprint No 100.

Mauro, Paulo, Why Worry about Corruption?, Ingår i serien Economic Issues (no 6, 1997) publicerad av International Monetary Fund, Washington DC.

Vito Tanzi, "Corruption around the World". IMF Staff Papers, December 1998 (Vol. 45, No. 4.) International Monetary Fund, Washington DC.

Några grundläggande teoretiska uppsatser om Corruption är:

Bhagwati, J. (1982), "Directly-Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities". *Journal of Political Economy* 90:5 (Oktober 1982).

Krueger, Anne (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *The American Economic Review*, June 1974.

Bland författare som ser korruption som ett naturligt fenomen under en viss fas av ett samhälles historia kan nämnas:

Theobald, Robin (1990), *Corruption, Development and Underdevelopment*. The Macmillan Press.

Huntington, Samuel (1979), "Modernization and Corruption". Ingår i Epko: *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Towards a Search for Causes and Consequences*. Washington DC, University Press of America, 1979.

Myrdal, Gunnar (1968), *Asiatiskt Drama. En Undersökning av Nationernas Fattigdom*. Rabén & Sjögren.

Några författare som "förstår", och även försvarar korruption i utvecklingsländer med argumentet att korruption kan vara effektivitetshöjande:

Leff, N. (1970), "Economic Development through Bureaucratic Corruption". Ingår i Epko: *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa*.

Nye, J. S. (1979), "Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis". Ingår i Epko *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa*. Washington DC, University Press of America.

Kritisk läsning:

Elliot, Kimberly Ann, se ovan.

Klitgaard, Robert (1988), se ovan.

Klitgaard, Robert (1990), *Tropical Gangsters. One Man's Experience with Development and Decadence in Deepest Africa*. Basic Books, Inc.
(En nyckelroman förlagd till Ekvatorianska Guinea.)

Lundahl, Mats (1985), se ovan.

Tanzi, Vitto, se ovan.

* * *

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-698 56 15
www.sida.se, info@sida.se