

# Att bekämpa korruption





# Förord

Policy- och metodavdelningens (POM) uppdrag är att leda och samordna Sidas policy- och metodarbete och att ge stöd och råd till fältorganisationen och avdelningar i biståndsmetodologiska frågor. Vi kopplar ihop analys-, metod-, kompetensutvecklings- och rådgivningsarbete.

Avdelningen är en kunskapskälla för frågor och analys av fattigdomen och dess orsaker.

Att bidra till lärande och utbyte av erfarenheter är en viktig uppgift i alla processer. Denna serie av "Working Papers" är ett bidrag till Sidas lärande. De tas ofta fram som en del av arbetet med en viss policy- eller 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.

Detta papper handlar om att bekämpa korruption, en av Sidas strategiska prioriteringar. Antikorruptionsarbete är en nödvändig del av fattigdomsbekämpning. Jag hoppas att rapporten kan stimulera i utarbetandet av antikorruptionsstrategier. Sådana strategier bör hantera arbete på fyra nivåer:

- 1) intern etik och integritet,
- 2) skydd av svenska medel i projekt och program,
- 3) strategiska antikorruptionsinsatser,
- 4) internationellt samarbete och deltagande i det globala arbetet mot korruption.

Stockholm, april 2005



Staffan Herrström

Chef för Policy- och metodavdelningen

# Att bekämpa korruption<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Texten är en utvidgad version av ett föredrag som hölls vid Stockholms universitet den 14 januari 2005 i anslutning till konferensen "Structures of Vulnerability". Föredraget bygger på författarens erfarenheter från korruptionsbekämpningsprojekt i Bolivia (Världsbanksfinansierat), Vietnam (Sida-finansierat) samt ett uppdrag på västra Balkan för Utrikesdepartementet.

# Innehåll

1	Varför har korruptionen hamnat i blickfånget? .....	5
1.1	En ny syn på korruption och utveckling .....	5
1.2	Korruptionen i industriländerna .....	6
1.3	Medvetenhet om korruptionens skadliga verkningar .....	6
1.4	Fakta om korruptionen .....	6
1.5	Asienkrisen .....	6
1.6	Opinionsbildning .....	7
1.7	Utvecklingsinstitutioners policyändringar .....	7
1.8	Framgångar för korruptionsbekämpning .....	8
1.9	En ny syn inom näringslivet .....	8
1.10	EU och EU-utvidgningen .....	9
1.11	Korruption, terrorism och organiserad brottslighet .....	9
1.12	Korruption och sårbarhet .....	9
2	Vad är korruption? .....	10
2.1	Typer av korruption .....	10
2.2	Var förekommer korruption? .....	12
3	Att avgränsa och definiera korruption .....	14
3.1	Behövs en definition? .....	14
3.2	Att avgränsa korruption .....	14
3.3	Korruptionens huvudelement .....	15
3.4	Gåvor .....	16
3.5	Korruption inom näringslivet .....	16
3.6	Villkor som företag ställer .....	17
4	Att mäta korruption .....	18
5	Kan korruption vara av godo? .....	19
5.1	Ett rättviseperspektiv .....	19
5.2	Ett samhällsvetenskapligt perspektiv .....	19
5.3	Ett ekonomiskt perspektiv .....	19
6	Korruption, samhällsstyre och utveckling .....	21
6.1	Korruption och styresskick .....	21
6.2	Korruption och rättsväsende .....	22
6.3	Korruption och utveckling .....	22
6.4	Korruption, terrorism och organiserad brottslighet .....	23
6.5	Korruption och sårbarhet .....	23

7	Orsaker till korruption .....	25
7.1	Korruption och samhällsstyre .....	25
7.2	Direkta och indirekta orsaker .....	25
7.3	Ekonomiska, institutionella och rättsliga orsaker .....	26
7.4	Kulturella orsaker; genus .....	27
7.5	Globaliseringen som orsak .....	27
8	Strategier för att bekämpa korruption .....	28
8.1	Några utgångspunkter och framgångsfaktorer .....	28
8.2	Några exempel på strategier .....	29
8.3	Hur bör arbetet bedrivas? .....	30
8.4	Vad bör göras? .....	30
8.5	Utbudssidan .....	33
9	Närmare om rättssystemets roll .....	34
9.1	Juridiska regelverk och institutioner .....	34
9.2	Närmare om straffrätten .....	35
9.3	Internationella överenskommelser och internationellt samarbete .....	36
9.4	Etik och kvasirättsliga regler .....	36
9.5	Särskilda organ för korruptionsbekämpning? .....	37
9.6	Om lagstiftning och lagstiftningsteknik .....	38
10	Avslutande reflektioner .....	39
	Litteratur .....	41
	Lista över POM Working Papers .....	42

# 1 Varför har korruptionen hamnat i blickfånget?

Korruptionen har kommit att uppmärksammas allt mer under senare år och har i många länder blivit den stora politiska samhällsfrågan. I december 2003 antogs en FN-konvention mot korruption. Konventionen, som ännu inte trätt i kraft, är det enda instrument som antagits på global nivå riktat mot korruptionen i världen. Det är också först de senaste åren som svenska myndigheter på ett institutionaliserat sätt börjat angripa korruption i samband med svenska företags agerande utomlands, internationellt utvecklingssamarbete och annan internationell verksamhet. Det är dock knappast belagt att korruptionens skadeverkningar förvärrats. Man kan därför fråga sig hur det kommer sig att korruptionen på detta sätt kommit i blickfånget.

## 1.1 En ny syn på korruption och utveckling

I ett tidigare skede, för 20 eller 30 år sedan, var det en allmän uppfattning att korruptionen i utvecklingsländerna (syd) var en följd av underutvecklingen. Därav drog man slutsatsen att korruptionsbekämpningen måste få bero till dess att utvecklingen skjutit fart. Först sedan ett land nått en viss, främst ekonomisk utvecklingsnivå var det moget för bekämpning av korruptionen.

Det rådde också en stark kulturell relativism; korruptionen sågs som en del av kulturen i syd. Det ledde till att korruptionen framstod som svårgripbar men också till att ifrågasättanden av korruptionen kunde uppfattas som en okänslighet för nationella särdrag, ja till och med som kulturimperialism.

Synen på korruptionen och dess bekämpning löpte parallellt med synen på demokrati och mänskliga rättigheter. Strävan att främja dessa fick anstå av samma skäl som här nämnts i fråga om korruptionen. Dessa företeelser – korruption, enpartistat och förtryck – hörde för övrigt nära samman med ländernas styresskick. Man ansåg att det borde vara förbehållet varje land att bestämma sitt styresskick, varför det var logiskt att i-landsföreträdare tvekade att föra upp de nämnda företeelserna på dagordningen.

Numera råder närmast motsatt synsätt. Hederlighet, demokrati och mänskliga rättigheter ses som nödvändiga steg i arbetet att åstadkomma utveckling. Korruption ses som orsak till fattigdom snarare än som verkan, låt vara att sambandet går i bägge riktningarna. Världsbanken har till och med hävdat att korruption är det främsta hindret för ut-

veckling. Korruption och förtryck försvaras inte längre med att de är kulturellt betingade och i-länderna finner det legitimt att påtala brister i styresskicket i syd liksom i Central- och Östeuropa (öst).

## **1.2 Korruptionen i industriländerna**

Korruptionen är vida mer utbredd och svårbemästrad i syd och öst än i den industrialiserade världen. I det index som Transparency International (TI) årligen utarbetar (se nedan 1.6) ligger staterna i syd och öst på nivån 3–4 medan industriländerna ligger på nivån 7–8 (på en skala 1–10). Men TI med flera har riktat uppmärksamheten mot korruptionen också i industriländerna. Korruption existerar alltså oavsett utvecklingsnivån i ett land och är ett samhällsproblem inte bara i syd och öst. Det finns därför ingen anledning att vänta tills ett land är ”utvecklat”. Tvärtom kan en reduktion av korruptionen bidra till utveckling på samma sätt som stöd åt demokrati och mänskliga rättigheter kan ha en sådan gynnsam verkan.

## **1.3 Medvetenhet om korruptionens skadliga verkningar**

Det är ovisst om korruptionens skadeverkningar är större nu än för 20–30 år sedan. Men insikten om dessa skadeverkningar har ökat väsentligt. Denna är i sin tur beroende på två omständigheter. Den ena är att forskningen på ett övertygande sätt visat de skadliga effekterna av korruption. Den andra är att denna kunskap fått vid spridning. Den våg av demokratisering som gått fram i såväl syd som öst är här hjälpsam. Också medieutvecklingen, särskilt genomslaget för Internet, har haft stor betydelse för denna folkbildning.

## **1.4 Fakta om korruptionen**

Det var länge en vanlig uppfattning att det (definitionsmissigt) inte var möjligt att bilda sig en uppfattning om korruptionens spridning, omfattning eller närmare karaktär. Detta synsätt bidrog till att man hade överseende med korruptionen. Det var lätt att intala sig att den måhända inte var så omfattande och dess karaktär inte så allvarlig som man kunde befara. Också i detta avseende är situationen nu en annan. Det finns numera siffror att tillgå på korruptionens omfattning. Enligt beräkningar av Världsbanken uppgår korruptionen globalt till en biljon (1 000 000 000 000) \$ US, vilket motsvarade 3% av världens samlade intäkter år 2002. Dessa siffror är naturligt nog osäkra men inte alls gripna ut luften. De bygger på de mätningar som bl. a. Världsbanken gjort under senare år (se avsnitt 4). Än viktigare än siffror av denna svårgripbara magnitud är de data som produceras om korruptionens omfattning och karaktär i ett stort antal länder och sektorer, främst med utnyttjande av metodik som utvecklats av Världsbanken, som gått i bräschen för kunskapsutvecklingen och fått stor inverkan på andra institutioners syn på och arbete mot korruption.

## **1.5 Asienkrisen**

Även i Asien, som traditionellt utmärks av en hög grad av korruption och stor acceptans av denna, har ett annat synsätt slagit igenom. En orsak är att korruptionen ses som bidragande till den förödande finansiella kris som drabbade östra Asien 1997. Denna kris riktade uppmärksamheten mot korruptionen i bl. a. Indonesien, Korea och Thai-



land. Tidigare ansågs de stora ekonomiska framstegen i regionen ha underlättats av korruptionen på grund av att beslutsfattandet förenklades. Numera är det få som vill tillskriva korruptionen någon del i regionens ekonomiska framgångar. Dessa anses ha uppnåtts trots korruptionen, snarare än tack vare denna.

## 1.6 Opinionsbildning

Korruptionens utbredning och följder har fått starkt ökad uppmärksamhet världen över under det senaste decenniet på grund av den opinionsbildning som bl. a. olika organisationer bedrivit. Chefen för Världsbanken förklarade 1995 krig mot korruptionen, något som fungerat som en väckarklocka världen över. Världsbanken har betecknat korruptionen som det största hindret för utveckling. Transparency International, som grundades 1993 av några jurister från Världsbanken och har cirka 90 nationella kontor (numera också i Sverige), skaffade sig snabbt en respekterad ställning. TI har genom sitt Corruption Perception Index (CPI), som publicerats sedan 1995, fått stort genomslag för sitt arbete. Detta index förtecknar ett stort antal länder efter graden av "perceived corruption", nämligen hur korruptionen uppfattas av företrädare för företag, akademiker och riskanalytiker i landet. TI publicerar också ett Bribe Payers Index (BPI) som redovisar sannolikheten att företag i industriländer betalar mutor.

Ett stort antal andra organisationer bedriver opinionsbildning mot korruption. Ett exempel är Global Compact som är ett internationellt nätverk bildat i FN:s hägn år 2002. I nätverket ingår sex FN-organ, regeringar, företag med flera. Syftet är att uppmuntra företags ansvarsstagande i världen. Global Compact antog vid sitt grundande år 2000 nio principer för sitt arbete angående mänskliga rättigheter, arbetsrätt och miljö. Det är ett tidens tecken att en tionde princip år 2004 lades till de tidigare, nämligen kamp mot korruption. Till yttermera visso utropades den 9 december 2004, årsdagen av FN-konventionens undertecknande, till "International Anti-Corruption Day". Många andra organisationer kan nämnas. Ett exempel är Utstein Anti-Corruption Centre som bland annat verkar för att kunskap och resurser avseende korruption tas till vara och också informerar om de antikorrupsionsaktiviteter som dess medlemsstater bedriver. Centret grundades av Nederländerna, Norge, Tyskland och UK till vilka Canada och Sverige anslutit sig. Ett annat exempel – av ytterligare annan karaktär – är "Publish What you Pay", som är en sammanslutning av mer än 200 enskilda organisationer över hela världen. Den har syftet att öka öppenheten om betalningar som görs av olje-, gas- och gruvföretag.

## 1.7 Utvecklingsinstitutioners policyändringar

Många utvecklingsinstitutioner – såväl bilaterala givarorganisationer som internationella utvecklingsbanker – har fäst ökad uppmärksamhet vid korruptionen och dess skadeverkningar.

Ett skäl är att synen på utvecklingssamarbete förändrats. Tidigare användes biståndsmedel i stor utsträckning för direkt stöd till näringsverksamhet, till exempel jordbruk och industri i u-länderna. Numera riktas ansträngningarna mer mot att skapa *förutsättningar* för sådan verksamhet. Det betyder att institutioner, ramverk, kompetens och liknande kommer i fokus och därmed också korruption. Om denna grasserar, skadar det förutsättningarna för produktiv verksamhet, varför korruption betraktas som ett avgörande utvecklingshinder.

Ett annat skäl är att utvecklingssamarbetet allt mer bedrivs i form av budgetstöd och sektorstöd med följd att medel går in i statens allmänna budget eller förs över till ”korgar” reserverade för en viss sektor, till exempel utbildnings- eller rättsväsendet. Denna form av bistånd ställer starka krav på kontroll på nationell nivå respektive sektornivå till skillnad från projektstöd som är lättare att kontrollera, eftersom kontrollen kan riktas in på det projekt som är föremål för insatsen och kontrollen kan avse de medel som en viss givare lämnat. Kontroll av budget- och sektorstöd kräver bred insyn, säkra finansiella system och tillförlitlig revision bland annat för att korruption och andra former av oegentligheter skall kunna förebyggas och avslöjas.

Flertalet utvecklingsinstitutioner har utarbetat särskilda antikorrupsionsprogram och inrättat organ med uppgift att bekämpa korruption och liknande missförhållanden också inom den egna institutionen. Ett exempel är Världsbanken som inrättat ett sådant organ, Department of Institutional Integrity (INT), vilket rapporterar till Världsbankens ledning. Ett annat exempel är Office of Institutional Integrity (OI) inom Inter-American Development Bank (IDB) som också är en oberoende enhet inom banken.

## **1.8 Framgångar för korruptionsbekämpning**

Det är väl känt att Storbritannien och USA med framgång reformerade sina förvaltningar på 1800-talet. Det har likväl rått en uppfattning att det är ytterst svårt att få bukt med korruptionen i ett land där denna slagit rot. Erfarenheterna från senare år visar att det inte behöver vara så. Framgångsexempel är Hong-Kong, Singapore, Republiken Korea (Syd-Korea) och Taiwan. Även vissa länder i Latinamerika har genomfört lyckosamma reformer. Det är naturligt att dessa framgångar inger optimism och inspirerar till nya tag på många håll i världen.

## **1.9 En ny syn inom näringslivet**

Det finns klara tecken på att företag allt mer tar avstånd från korruption och önskar avhålla sig från bestickning som affärsmetod. De inser att detta är en dyrbar metod att göra affärer, att den utgör grogrund för illojalitet inom den egna organisationen och för övrigt är på väg att bli allt mer riskabel för ansvariga befattningshavare. Kanske har det också haft en inverkan att det avslöjats ett stort antal redovisningsskandaler och etiskt tvivelaktiga förfaranden vilka allvarligt skadat förtroendet för delar av näringslivet.

Näringslivets egna organisationer agerar allt mer resolut mot korruption. Internationella Handelskammaren (ICC) verkar för självreglering inom näringslivet och har i det syftet utfärdat riktlinjer benämnda ”Rules of Conduct on Extortion and Bribery in International Business Transactions”, en första version redan 1977. ICC har också utarbetat en handbok om bekämpning av korruption (Fighting Corrupting: A Corporate Practice Manual) samt inrättat en ”Commission on Anti-Corruption”. En viktig aspekt på Kammarens ansträngningar är att korruption snedvrider konkurrensen mellan företag. Också World Economic Forum har tagit ett initiativ, ”Partnership Against Corruption Initiative” (PACI). Detta initiativ som lanserades år 2004, bygger på TI:s ”Business Principles for Countering Bribery (BPCB)”. TI har för övrigt också utarbetat en ”Integrity Pact” (IP) som har syftet att motverka korruption i samband med offentlig upphandling. Extractive Indu-

stries Transparency Initiative (EITI) har som syfte att öka öppenheten angående betalningar till stater och staters intäkter från utvinningsindustrier.

### **1.10 EU och EU-utvidgningen**

EU har på senare år pekat på korruptionen i kandidatländerna som ett hinder för medlemskap och därför kraftfullt betonat vikten av att bekämpa den. Vitt spridd korruption bland polis, domstolar, tullen och andra myndigheter med flera är hinder för den inre marknaden, gränskontroll, bekämpning av organiserad brottslighet med mera. Korrupsionsbekämpningen har lyfts fram på politisk nivå men också varit central inom ramen för biståndsprogrammen (Phare, Tacis och CARDS). EU har härigenom gett en stark impuls till alla länder i Central- och Östeuropa att angripa korruptionen. Dessa ansträngningar fortgår på västra Balkan också i fråga om de länder för vilka ett medlemskap ligger mycket långt fram i tiden, till exempel Albanien.

### **1.11 Korruption, terrorism och organiserad brottslighet**

Terrorism och organiserad brottslighet har kommit att få en större spridning, grövre karaktär och vådligare konsekvenser. De instanser som är satta att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet – i första hand polis, tull och åklagare – blir naturligtvis långt mindre framgångsrika i denna brottsbekämpning om korruptionen är vitt spridd inom dessa instanser. Det har lett till att såväl USA som EU med hjälp av politiska och ekonomiska påtryckningar samt bistånd börjat påverka korrupsionsbekämpningen i länder som uppfattas som hårdar för terrorism och organiserad brottslighet. Albanien, Indonesien och Pakistan kan nämnas som exempel. Även penningtvätt har kommit att förbindas med korruption. Skälet är att penningtvätt i normalfallet avser pengar som härrör från brottslig verksamhet vilken kan inbegripa korruption eller underlättas av korruption. IDB har startat ett stort program riktat mot penningtvätt i Latinamerika; banken ser detta som ett antikorrupsionsprojekt. Den nära kopplingen mellan organiserad brottslighet och korruption illustreras av att det är FN:s organ mot droger och brottslighet (UNODC) som utsetts att vaka över tillämpningen av FN:s antikorrupsionskonvention.

### **1.12 Korruption och sårbarhet**

Den omfattande flodvågskatastrof som drabbat Sydostasien påminner om att det också kan finnas en koppling mellan korruption och katastrofer. Det hänger samman med att korruption kan bidra till att katastrofer inte förhindras, att varningar inte utfärdas eller inte tas på allvar och att följderna av en katastrof blir svårare än nödvändigt.

# 2 Vad är korruption?

## 2.1 Typer av korruption

- (a) Den typ av korruption som är mest påtaglig och som direkt berör medborgarna i ett stort antal länder är vardagskorruptionen. Det är de mutor som poliser, tulltjänstemän, läkare, tjänstemän inom skatteförvaltningen och så vidare kräver som ett led i sin dagliga yrkesverksamhet. Det kan till exempel vara en lärare som kräver en summa av föräldrarna till ett barn för att det skall få godkänt betyg i skolan eller en skatteindrivare och en skattskyldig som delar på det belopp som skall levereras till staten. Denna så kallade *petty corruption* – ibland betecknad såsom administrativ eller byråkratisk korruption – är på inget vis oskyldig eftersom den förgiftar samhällsklimatet, missgynnar betalningssvaga familjer och har negativa verkningar för samhällsekonomin.
- (b) En annan kategori av korruption är så kallad *grand corruption*. Det handlar då om mutor som företag lämnar i samband med stora upphandlingar, till exempel för att få infrastrukturella kontrakt eller kontrakt på försäljning av vapen. Två varianter av ”grand corruption” är så kallad state capture respektive politisk korruption. Dessa har rönt allt mer uppmärksamhet därför att de är osedvanligt elakartade och har en undflyende karaktär som gör dem svåra att bekämpa. Dessa kategorier av korruption förekommer främst i mindre, fattiga länder liksom i till exempel Ryssland och i forna Sovjetunionen i övrigt. De är särskilt vanliga i länder där en grupp eller sammanslutning har ett oproportionellt stort inflytande på statens politik och kan gynna sina intressen med hjälp av bestickning eller mer subtila metoder. Inte sällan kan gruppen eller sammanslutningen indirekt få pengar tillbaka genom bidrag från den stat som man annekterat.

”State capture” innebär att man ”fångar” staten i syfte att påverka centrala funktioner; staten tjänar en begränsad grupps intressen, till exempel en affärsgrupp eller en politisk gruppering. Ett exempel är att företag genom mutor påverkar ett lands lagstiftning, institutioner, skatte- eller annan regeringspolicy. En variant är att ”oligarker” skaffar sig säte i parlamentet genom att köpa ett parti och påverkar lagstiftning som kan skada eller gynna vissa typer av företag; exempel är stater i öst såsom Ukraina. Som synes kan ”state capture” innebära att man söker ändra spelreglerna, inte bara påverka tillämpningen av dessa. ”State capture”

kan också vara att vrida brottsbekämpningen bort från en viss brottstyp eller ett visst geografiskt område eller påverka tullens eller skatteförvaltningens arbete i stort.

Ett motiv för "State capture" är ofta att företag ser sin position hotad, till exempel att de inte kan förlita sig på att regeringen kommer att fullgöra sina kontrakt med företaget eller att viss lagstiftning, till exempel gruv- eller miljölagstiftning, allvarligt försämrar förutsättningarna för företagets verksamhet. Angola och Kongo (Demokratiska Republiken) är exempel på länder där "State capture" förekommer av dessa skäl.

Som en s.a.s omvänd variant på "state capture" kan man se det förhållandet att politiska system manipulerar privata företag för personlig vinning, "*power chasing wealth*" i motsats till "*wealth chasing power*". Ryssland kan tjäna som exempel också på detta.

- (c) *Politisk korruption* definieras av TI såsom "abuse of entrusted power by political leaders for private gain." Den är allvarlig därför att den kan urholka demokratin. Det förekommer framför allt tre former. En sådan är finansieringen av politiska partier. Den är ett särskilt känsligt kapitel i många länder där det statliga partistödet är ringa, varför partierna är beroende av bidrag för sin finansiering. Den andra gäller svårigheter att ställa politiker inför rätta för mutbrott. Del av detta problem är även svårigheter att spåra och återvinna offentliga medel som gömts undan på bankkonton i utlandet. Den tredje gäller företags och organisationers betalningar till politiker i utbyte mot inflytande för företaget respektive organisationen. Företags bestickning av politiker för att vinna anbudstävlingar kan också ses som en form av politisk korruption.<sup>2</sup>

Såvitt gäller partifinansieringen är det svårt att urskilja några alldeles fasta kriterier för det tillåtliga och den rättsliga regleringen är inadekvat i många länder; detsamma gäller kontrollen av att reglerna följs. Men typiskt dubiöst är det om ett parti är beroende av någon eller några finansiärer som ställer villkor för sina bidrag, vare sig villkoren är underförstådda eller uttryckliga. Det innebär ju att finansiären kan så att säga köpa partiets politik med följd att väljarnas vilja sätts på undantag. En annan vanlig företeelse som kan vara tvivelaktig är att partiledningen – som tack för stödet – lovar att skaffa attraktiva tjänster i förvaltningen eller i statliga företag åt personer med anknytning till finansiären. Partifinansieringen är både svårbedömd och förrädisk därför att kopplingen mellan finansiella bidrag och gentjänster kan vara subtil, till exempel belöningar i form av statligt stöd till verksamhet som gynnar finansiären.

- (d) "*Kompisinflytande*" ("Crony bias/crony capitalism") innebär att stat, näringsliv och intresseorganisationer är sammanflätade i nätverk som kan utöva inflytande och skaffa sig ekonomiska fördelar utan att mutor betalas. Det kan innebära att toppolitiker kan räkna med att få välbetalda befattningar inom näringslivet eller att statliga subventioner flödar till intresseorganisationer vilka stödjer vissa politiska intressen. En Världsbanksstudie noterar att företagsle-

<sup>2</sup> En ytterligare fråga gäller politiska partiets röstköp. Detta är egentligen inte en form av korruption men uppenbarligen ett sätt att sätta demokratin ur spel.

dare som tror att staten otillbörligt påverkas av en liten krets av ”kompisar” i högre grad undanhåller skatt, betalar mutor och undviker domstolar.<sup>3</sup> Detta handlande bidrar till att de statliga institutionerna förblir svaga. De riktigt stora företagen befinner sig ofta i en gynnad position, då de har direkttillgång till den högsta politiska ledningen. Kompisinflytande kan beskrivas som skillnaden mellan det inflytande som företag med politiska kopplingar har å ena sidan och vanliga företags inflytande å den andra.

- (e) *Intressekonflikter* kan ha drag av korruption. Särskilt i den anglosaxiska världen vakar man inte bara över rent jäv utan också över bindningar av mer subtil karaktär. Nepotism är en form av intressekonflikt. Om en tjänsteman, som har ett personligt intresse av något slag i ett ärende, befattar sig med detta, kan det skada förtroendet för organisationen, även om hans intresse inte påverkar beslutet i ärendet. Så snart beslut kan påverkas av ovidkommande hänsyn påminner situationen om korruption, varför det är naturligt att intressekonflikter uppmärksammas inom ramen för korruptionsbekämpning. ”Kompisinflytande” i en mer oskyldig form (”Old school tie”) kan ses som en form av intressekonflikter. Sådana kan ha särskild betydelse i samband med att en offentlig tjänsteman eller en politiker går över till näringslivet, varför det har blivit allt vanligare att etiska riktlinjer utfärdas som bland annat skall förhindra att en tjänsteman eller politiker fattar beslut som kan gynna en kommande arbetsgivare.

## 2.2 Var förekommer korruption?

- (a) Det förekommer korruption i alla delar av världen men, som redan berörts, de *länder* som är mest korrupta befinner sig i syd och öst. Korrupta länder är fattiga och i ett stort antal fall länder som befinner sig i transition dels från slutna och/eller centralplanerade ekonomier och dels från enpartistyre eller i vart fall någon form av auktoritärt styre. Haiti, Bangladesh, Nigeria, Indonesien och Pakistan med flera brukar ligga längst ned på TI:s lista såsom mest korrupta. Till denna skara hör numera också centralasiatiska stater såsom Azerbajdzjan, Turkmenistan och Tadzjikistan. I topp på listan brukar industriländerna ligga, av vilka de nordiska länderna i sin tur är särskilt högt rankade. Man kan notera att Singapore, Hong-Kong, Israel och Chile hör till kretsen av länder som ligger mycket väl till.
- (b) De *sektorer* som tycks ge upphov till mest korruption är offentlig infrastruktur, vapenindustri och utvinning av olja, gas och mineraler. Särskilt i de fall som staten är resursfattig och inte erbjuder goda möjligheter till mutor kan dessa områden erbjuda sådana. Även statliga eller statligt kontrollerade storföretag och banker är högkorrupta miljöer. Korruptionen är som synes omfattande i storskaliga miljöer. ”Lågkorrupta sektorer” är jordbruk, fiske och lätt industri. Inom den offentliga sektorn är det vanligt att polis, åklagare, domstolar, tull och skatteväsendet är anfrätta.

<sup>3</sup> J. S. Hellman & D. Kaufmann, The inequality of influence, i J Kornai & S. Rose-Ackerman (red.), Building a trustworthy state in post-socialist transition, Palgrave, New York, 2004 sid. 100 ff.

Även samhällstjänster är källor till korruption. Hit hör utbildning, hälsa samt nyttigheter såsom vatten och el. Dessa tjänster är av stor betydelse för medborgarna, det är lätt för dem som tillhandahåller tjänsterna att ta mutor och staten har i många fall monopol på dessa tjänster med följd att också detta är ett ”mutkänsligt” område.

- (c) Den *informella sektorn* är mycket stor i syd och dess andel tycks öka. Utanför jordbrukssektorn svarar den för tre fjärdedelar av sysselsättningen i Afrika, cirka hälften i Latinamerika och drygt hälften i Asien. Denna sektor undgår visserligen beskattning och kostnader förenade med regleringar men plågas av korruption, eftersom mutor av polisen, skatteväsendet och andra myndigheter i hög utsträckning är en förutsättning för att aktiviteterna skall tolereras.



# 3 Att avgränsa och definiera korruption

## 3.1 Behövs en definition?

Det finns en uppsjö av definitioner och åtskilliga diskussioner och analyser av vilken definition som är ”riktig” och mest ändamålsenlig. Korruption har kommit att bli ett samlingsbegrepp för en mängd klandervärda företeelser inom den offentliga sektorn. Diskussionen kan hyfsas därför att det knappast är vare sig möjligt eller ändamålsenligt att bestämma en definition som är gångbar i alla tänkbara situationer. Det är troligen bara i ett straffrättsligt och straffprocessrättsligt sammanhang som det finns behov av en klar, entydig och avgränsad definition. I ett allmännare sammanhang – till exempel vad gäller nationella strategier för att bekämpa korruption – kan det vara både tillfyllest och mest ändamålsenligt att ha en ganska öppen definition som inte nödvändigtvis gör skillnad mellan korruption och närliggande företeelser, till exempel stöld eller förskingring av allmänna medel. Man kan också – vid sidan av det straffrättsliga begreppet – ha ett vidare begrepp för att bestämma arbetsområdet för ett specialorgan med uppgift att bekämpa korruption, något som kan ske på många andra sätt än på straffrättslig väg. Sådana organ ges vanligen ett brett uppdrag som en följd av att korruption ges en vid innebörd i detta sammanhang. Samtidigt kan det korruptionsbegrepp som används i strafflagstiftningen vara snävt i den mån som det över huvudtaget finns ett särskilt korruptionsbrott i den-na.<sup>4</sup>

## 3.2 Att avgränsa korruption

Det korruptionsbegrepp som TI, Världsbanken och andra använder är ett brett begrepp: ”the abuse of entrusted power for private gain” (TI) respektive ”abuse of public power for private gain” (VB). I stort sett alla handlingar som en offentlig tjänsteman vidtar utgör alltså korruption i den mån som de gynnar tjänstemannen personligen på ett eller annat sätt. Ibland brukas också definitionen ”abuse of power for private gain.” Uppenbarligen blir definitionen då än vidare, eftersom den inbegriper tagande av otillbörliga förmåner också inom det privata näringslivet. TI:s och VB:s definitioner inbegriper missbruk till förmån för politiska syften, till exempel gynnande av politiska partier eller sammanslutningar som står politiska partier nära. Korruption blir

<sup>4</sup> Bolivia är ett exempel på att flera begrepp brukas. Vietnam är exempel på att strafflagstiftningen har ett vitt begrepp. Bedrägeri och ”trolöshet mot huvudman” (staten) betraktas som korruption. Detta brott kan för övrigt rendera dödsstraff. 2003 avrättades en vietnamesisk viceminister för att ha sålt statlig egendom men behållit intäkterna.



ett vitt begrepp på så sätt att inte bara bestickning och tagande av muta kan falla in under begreppet utan också andra former av missbruk, till exempel bedrägeri, trolöshet mot huvudman och förskingring liksom gynnande av vissa intressen genom att jäv inte respekteras.

Internationella Handelskammaren gör skillnad mellan "bribery" (närmast "bestickning") och "extortion" (närmast "mutbrott"). Med det senare åsyftas följande: "The solicitation of bribes is the act of asking or enticing another to commit bribery. It becomes extortion when this demand is accomplished by threats that endanger the personal integrity or the life of the private actors involved."

Sida, som höjt sin ambition att motverka korruption, har sedan några år tillbaka en så kallad "anti-korrupsionsregel". Korruption ges en vid innebörd: "att institutioner, organisationer, företag eller individer skaffar sig otillbörlig vinning genom sin ställning i en verksamhet och därigenom orsakar skada eller förlust. Detta inkluderar mutor och bestickning, utpressning, favorisering och nepotism, men också förskingring, svindleri, jäv och illegal finansiering av politiska partier." I stort sett alla former av missbruk av Sida-medel omfattas av definitionen, också för det fall där den som gynnas arbetar i ett företag, en organisation eller är i annan enskild tjänst. Å andra sidan finns en restriktion som överraskar, nämligen rekvisitet "orsakar skada eller förlust." Om en tjänsteman får en muta men ändå fattar ett korrekt beslut varför ingen "skada eller förlust" uppstår, skulle alltså regeln tydligen inte vara tillämplig.

### 3.3 Korruptionens huvudelement

Även om det alltså finns flera olika definitioner av korruption, så kan man urskilja ett antal rekvisit som brukar återfinnas i definitionerna.

- a) I flertalet länder är det bara offentliga organ som omfattas av korrupsionsbegreppet.<sup>5</sup> Statliga företag, privata företag som bedriver offentligt reglerad verksamhet och helt privata företag kan omfattas, men vanligen jämföras inte tjänstemän i offentlig och privat verksamhet.
- b) Med muta brukar åsyftas en fördel som lämnas eller mottas. En muta kan föreligga fastän den inte har syftet att påverka en person att i tjänsten handla på ett visst sätt. Men vanligen krävs att syftet är att påverka tjänstemannen att fatta ett beslut eller vidta annan åtgärd som gynnar den som besticker honom, alternativt lämnas mutan i efterhand som en belöning. Det förekommer att straffbarhet förutsätter att tjänstemannen beslutar i strid med sina tjänsteåligganden eller på annat sätt bryter mot en plikt i sin tjänsteutövning. Ett sådant krav är dock oklart till sin innebörd. Också om han beslutar på ett helt korrekt sätt – vare sig det gynnar eller missgynnar bestickaren – bör tjänstemannen rimligen göra sig skyldig till mutbrott. Om han har sin överordnades godkännande för sitt handlande föreligger det dock i vissa länder normalt inget tjänstefel.
- c) Tjänstemannen har eller kan få (personlig) vinning av transaktionen. Personlig vinning brukar tolkas vitt. Det kan vara tjänstemannen själv eller hans familj som gynnas. Men också en förmån

<sup>5</sup> Såvitt gäller den ordning som vi har i Sverige så kan noteras att det är en relativt vid krets av personer som omfattas av "mutbrottet" (BrB 20.2); bl. a. inbegrips personer i enskild tjänst. Å andra sidan är bestickningsbrottet (BrB 17.7) relativt snävt avgränsat.

för ett honom närstående intresse kan falla in under begreppet, till exempel ett företag eller politiskt parti till vilka han har en bindning. Begreppet ”vinning” (”otillbörlig förmån”) inbegriper ett vitt spektrum av förmåner och tjänster, till exempel lån, hjälp av varjehanda slag, röster, inflytande, anställning, löften om framtida förmåner och så vidare. I många länder är det straffbart att ta emot en förmån också om denna inte kan åsättas något pekuniärt värde. Olika former av vänskapskorruption och nepotism kan här komma här in i bilden.

- d) Ett annat kriterium är att transaktionen inte skall vara kutym. Också detta är ett svårhanterligt kriterium, eftersom det skulle kunna innebära att ett visst rutinartat missbruk av en befattning skulle kunna gå fritt, i vart fall vissa former av ”petty corruption”.
- e) Ett kriterium är vidare att förmånens värde inte skall vara ringa. I många rättsordningar är alltså beloppets försumbarhet en godtagbar invändning. Om å andra sidan en tjänsteman många gånger per dag uppbär en liten penningssumma, kan detta ligga vid sidan av det tillbörliga. Också här växlar förhållandena från ett land till ett annat.
- f) Korruption är vanligen en aktivitet som hålls hemlig. Bestickning i samband med en upphandling är ett typiskt exempel. Men det kan förekomma att bestickning sker öppet. Exempel är att bidrag till politiska partier lämnas öppet också för det fall det görs i former som gör dem till bestickning, till exempel bidrag är förenade med klara villkor för det kommande regerandet. Ett annat är att tjänstemän bjuds på lyxkonsumtion. Att detta sker öppet utesluter inte att det rör sig om korruption.
- g) Det vanligaste torde vara att korruptionen är påtvingad den som besticker, till exempel en polis eller tulltjänsteman som kräver en muta för en tjänst. Men detta är inget kriterium. Ibland sker bestickningen i maskopi mellan de bägge parterna, till exempel när en muta lämnas i samband med en upphandling.
- h) Det kan till sist nämnas att man i många länder betecknar handlingar som korruption vilka kan ha också andra brottsrubriceringar, till exempel trolöshet mot huvudman och förskingring.

### 3.4 Gåvor

Gåvor vållar stora problem, särskilt kanske i Asien och Afrika emedan det där finns en vitt spridd kultur av gåvor och gengåvor vilkas benefika karaktär kan vara mer eller mindre framträdande. Det finns många situationer där en gåva förväntas men där gåvan inte är helt och hållet benefik. Detta är en kutym som kan vara svår att bryta samtidigt som här kan finnas ett visst korrupt inslag.

### 3.5 Korruption inom näringslivet

Privatanställdas missbruk av sin position i företaget för att berika sig betecknas vanligen inte som korruption. Här finns alltså en skillnad jämfört mellan offentlig och enskild tjänst. Skälet för skillnaden kan vara att en offentlig tjänstemans missbruk av sin ställning anses vara mer klandervärt därför att det skadar förtroendet för det allmänna. Ett annat skäl kan vara att allmän egendom anses mer skyddsvärd än enskild. Inget av skälen framstår som särskilt övertygande. Det senare

argumentet torde delvis vara en rest från de socialistiska staterna där angrepp på statlig egendom ansågs och anses som ett angrepp på systemet. Det finns dock en tendens att också tagande av muta inom näringslivet förs in under mutbrottet i strafflagstiftningen. Den syn som råder i till exempel Sverige tycks alltså få ökat genomslag i världen.

### **3.6 Villkor som företag ställer**

Det är inte ovanligt att stora, transnationella företag ställer villkor på en stat för att företaget skall investera i landet. Villkor av detta slag vållar inte sällan kontroverser och kritik. Detta betecknas ibland som korruption ("State capture"). Villkoret kan vara att regeringen skall införa eller ändra viss lagstiftning, göra vissa investeringar (till exempel i infrastruktur), sänka en viss skattesats, skapa viss utbildning och så vidare. Det kan kanske ibland likna en utpressningssituation men bör dock inte betecknas som korruption så länge som ingen på den statliga sidan har personlig vinning (i ovan nämnd mening) av företagets investering. I huvudsak kan detsamma sägas gälla om ett företag åtar sig att finansiera ett visst ministeriums verksamhet. Det liknar "State capture" och får anses vara politiskt mycket diskutabelt. Dess innebörd är emellertid i praktiken ett tillskott till statskassan; så länge som det inte gynnar någon personligen, inklusive partiintressen, får det anses falla utanför korruptionsbegreppet.

# 4 Att mäta korruption

Som redan berörts gör Transparency International mätningar av hur korrupt ett land uppfattas vara (*"perceived corruption"*). TI:s mätningar speglar alltså inte nödvändigtvis den faktiska förekomsten av korruption. TI:s mätmetoder har stegvis förbättrats. Dess årliga index är en sammanställning av olika "korruptionspoäng" vilka bygger på treåriga data.

På senare år har allt mer förfinade *diagnoser* utarbetats. Det är World Bank Institute (WBI) som gått i täten för detta arbete. Diagnostiska undersökningar kan ge en kvantifierad överblick över korruptionen inom till exempel en sektor i ett land. Resultaten kan jämföras med andra sektorer och utvecklingen i en viss sektor kan följas. Inte minst jämförelser av institutioner i skilda länder med likartade uppgifter och struktur kan ge indikationer av värde. WBI:s mätningar omfattar tre kategorier av respondenter: hushåll; företag; och offentliga tjänstemän. Alla tre kategorierna tillfrågas om olika institutioners integritet (korruption). Företag och hushåll tillfrågas dels om kvaliteten på de tjänster som de erhåller och dels om mutors frekvens och kostnader i övrigt för de tjänster som de erhåller. Offentliga tjänstemän tillfrågas dels om sin myndighets och andra myndigheters effektivitet och dels om korruptionen och andra oegentligheter inom sina respektive myndigheter.

Det görs också olika slags *kvalitativa* studier, som kan fördjupa resultaten av kvantitativa studier och i större utsträckning peka på orsaker till olika förhållanden. Fallstudier är exempel på detta liksom så kallade "fokusgrupper" som innebär att man samlar intressenter och specialister inom en sektor eller liknande. Andra exempel är så kallade rapporteringskort ("Report Cards") vilka ger befolkningen möjlighet att uttrycka sin uppfattning om en viss samhällstjänst de erhållit genom att rapportera efter till exempel ett sjukhusbesök. Spegelstatistik ("mirror statistics") innebär att likartade transaktioner i olika länder jämförs, till exempel i fråga om pris, i syfte att identifiera skillnader som kan förklaras av bestickning.

Man kan resa metodiska invändningar mot dessa olika typer av studier. De data som samlas in kan ha bristande kvalitet. Jämförande studier – till exempel jämförelse av länder och/eller sektorer – kan lida av att en och samma fråga uppfattas på olika sätt i olika miljöer. Men det hindrar inte att de kategorier av studier som här nämnts har skapat ett annat kunskapsläge i fråga om korruptionen i världen än det som rådde för 5–6 år sedan.

# 5 Kan korruption vara av godo?

Detta är en omdiskuterad och kontroversiell fråga. För att man skall kunna lämna ett svar behövs någon form av perspektiv.

## 5.1 Ett rättviseperspektiv

Detta perspektiv innebär att man frågar sig om korruption är rätt eller rättvis. Svaret måste rimligen bli nej. Lika litet som det är rätt att stjäla eller bedra andra för egen vinnings skull kan det vara rätt för en tjänsteman att berika sig genom att utnyttja sin tjänsteställning, oavsett om hans handlande vållar skada eller ej. Om ett företag besticker en tjänsteman och därför vinner ett uppdrag har en hederlig konkurrent missgynnats. Korruption är också orättvis i en annan mening: det kostar fattiga relativt sett mer att betala mutor för till exempel samhällstjänster. Sådana nyttigheter fördelas alltså på ett orättvist sätt.

## 5.2 Ett samhällsvetenskapligt perspektiv

I den samhällsvetenskapliga litteraturen har man pekat på att korruption kan vara av godo för den enskilde – en medborgare liksom en tjänsteman – på så vis att denne gynnas av korruption. Det vore irrationellt för denne att avstå från att lämna respektive acceptera mutor så länge som ”alla andra” gör det. Samtidigt är detta beteende skadligt från allmän samhällsynpunkt. Det föreligger en ”social fälla” i den meningen att den individuella rationaliteten inte sammanfaller med den kollektiva, varför det blir en uppgift för korruptionsbekämpningen att häva denna fälla.

## 5.3 Ett ekonomiskt perspektiv

Detta perspektiv för till frågan om korruption kan vara samhällsekonomiskt effektiv. Det vanligaste argumentet till förmån för korruption är att man kan kringgå byråkrati, regleringar och ett ineffektivt rättsväsende eller i vart fall skynda på processen (”speed money”). Man talar i samma anda om korruption som olja i maskineriet (”grease money”). Detta argument förbiser emellertid att det i många fall är ett gott syfte som ligger till grund för byråkrati och regleringar, såsom att värna om fri konkurrens, miljön, hälsa och säkerhet. Ett motargument är också att korruption leder till ”rent seeking”: tid och kunskaper styrs över till icke produktivt arbete. De bästa krafterna söker sig till befattningar som ger tillfälle till mutor och för näringslivet blir det lönsamt att ägna tid och kunskaper åt bestickning på bekostnad av produktivt arbete.

Det har visat sig att företag som praktiserar bestickning tillbringar mycket tid med att förhandla och belastas med ökade kapitalkostnader. Sådana företag blir ineffektiva och de betalar i slutänden mer för sina intäkter.

Korruption innebär effektivitetsförluster också därför att investeringar styrs till sektorer och typer av projekt som är ägnade för korruption till nackdel för investeringar som skulle få högre samhällsekonomisk avkastning. Det anses numera belagt att korruptionen inverkar negativt på investeringar liksom på den ekonomiska tillväxten (se vidare 6.3). Korruption innebär också att uppdrag går till företag som mutar, inte till företag som lämnar mest kostnadseffektiva anbud. Uppdragets genomförande fördyras därmed för det allmänna. Ett närliggande problem är att projekt ges en utformning som inte är optimal från allmän synpunkt, eftersom möjligheten att få mutor påverkar utformningen. Kostnaderna för samhället är som framgår mycket större än de belopp som lämnas i mutor. De utgörs av de snedvridningar som orsakas av korruptionen.

# 6 Korruption, samhällsstyre och utveckling

## 6.1 Korruption och styresskick

- (a) Som framgick ökar korruption ojämlikheten, uppfattas som orättvis och skapar ineffektivitet. Vitt spridd korruption i ett demokratiskt styresskick undergräver därför stödet för demokratin men den urholkar legitimiteten också för ett enpartisystem. I till exempel Kina och Vietnam är de styrande väl medvetna om detta och söker därför aktivt komma till rätta med korruptionen. Orsakssambandet är alltså här klart: korruption skadar en regims legitimitet oavsett vilket styresskicket är.

Inte bara människor som utsätts för korruption har lägre tillit till det politiska systemet och lägre tillit till sina medmänniskor. Också de som får saker gjorda genom mutor – och alltså kan bruka systemet till sin fördel – har lägre tilltro till det politiska systemets legitimitet. Låg legitimitet för styresskicket leder till att folk försöker att undgå skatter med mera.

- (b) Orsakssambandet i motsatt riktning är mindre klart. Det är svårt att finna att korruption skulle vara mindre frekvent i endera enpartistater eller demokratiska stater. Det saknas alltså belägg för att graden av demokrati skulle vara korrelerad med graden av korruption. Införs demokrati leder det inte nödvändigtvis till en reduktion av korruptionen. Detta är dock – av flera skäl – något gåtfullt. En hög nivå av ekonomisk frihet och låg korruptionsnivå är nämligen korrelerade samtidigt som ekonomisk frihet typiskt sett frodas bäst i demokratier. Ett andra skäl är att det kan vara svårare att komma till rätta med korruption i enpartistater, eftersom ”systemet är korrekt.” Systemförändringar blir därför svårare att åstadkomma. Följden är att enskilda personer lastas för korruptionen och gärna ådöms mycket stränga straff, ibland dödsstraff, så som sker i Kina och Vietnam. Ses därmed straffrätten som främsta remedium, är utsikterna att nå framgång med korruptionsbekämpningen ringa. Det sagda hindrar dock inte att repressionen i enpartistater kan vara ett effektivt remedium mot korruption. Denna tycks ha ökat i länderna i forna Sovjetunionen efter enpartiväldets upplösning.

Låg institutionell kvalitet – såsom myndigheters bristande förmåga att fullgöra sina uppgifter – leder till att korruptionen uppfattas vara hög enligt både TI:s och WB:s index. Det räcker med att folk uppfattar korruptionen som hög för att systemet skall förlora i legitimitet och till exempel skatteflykten öka och näringslivsklimatet påverkas. Här råder en stor skillnad mellan länder i syd och öst å ena sidan och OECD-länderna å den andra. I de förra uppges finansiering, korruption och byråkrati i nu nämnd ordning vara de svåraste hindren för att göra affärer. I OECD-länderna är inte korruption något av de tre främsta hindren. Dessa är i stället i tur och ordning: arbetskraft, skattenivån och byråkrati.<sup>6</sup>

## 6.2 Korruption och rättsväsende

Det finns samband i bägge riktningarna mellan korruption och rättsväsende, det vill säga ett svagt rättsväsende bäddar för korruption men denna senare försvagar också rättsväsendet.

Ett svagt rättsväsende är nära förbundet med en *informell ekonomi*. Förekomsten av en stor informell ekonomi visar att det brister i statens förmåga att reglera och beskatta. Inte minst centralt är systemet för att göra det möjligt att starta och driva företag. Fungerar inte till exempel bolagsregistrering, bolagsrätt, skyddet för egendom och avtalsgrundade rättigheter, skattelagstiftning, tvistelösning osv. på ett effektivt och opartiskt sätt växer det fram en informell ekonomi. Det innebär bl. a. att många företag inte kan få krediter och därför agerar ”informellt”. Det kan också uttryckas så att rättsväsendets oförmåga att sköta sina uppgifter driver företag in i ett olagligt beteende. Det finns också ett samband mellan ”kompisinflytande” och graden av informell ekonomi.

För att de informella relationer, som utgör stommen i en informell ekonomi, skall kunna bära upp affärstransaktionerna krävs ett stort mått av tillit mellan berörda parter, en tillit som delvis måste vila på privata sanktioner. Dessa räcker dock bara ett stycke. Gråzonen mellan illa fungerande officiella regler och institutioner å ena sidan och den informella rätten å den andra är gynnsam för korruption. Mutor behövs för att företag skall kunna etableras och affärsverksamhet kunna bedrivas. Är staten oförmögen att verkställa sina egna regler effektivt och opartiskt träder mutor och privat skydd i statens ställe, fastän företag hellre förlitar sig på officiella regler och institutioner. De föredrar också lagliga och opartiskt administrerade skatter framför de kostnader som följer med informaliteten. Denna kan aldrig ge samma fasta grund för verksamheten. Frånvaron av en stat – inte minst ett fungerande rättsväsende – som en tillförlitlig aktör hämmar investeringar och transaktioner.

## 6.3 Korruption och utveckling

Det finns en klar korrelation mellan ett lands utvecklingsnivå och graden av korruption, låt vara att det finns stora skillnader mellan länder på samma utvecklingsnivå. Rika länder har, som man kan vänta sig, lägre korruption än fattiga och bättre styre än fattiga. Men också länder med hög nivå för utbildning och hälsa har lägre korruption liksom bättre styre än länder med låg sådan nivå.

Korruption går alltså hand i hand med låga nivåer för inkomster och tillväxt. Det är inte självklart vad som därvid är orsak och vad som är verkan, men allt tyder på att korruption bidrar till fattigdom. I viss

<sup>6</sup> D. Kaufmann, Governance redux: the empirical challenge, World Bank Institute, [//www.worldbank.org/wbi/governance/pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf).



mån är sambandet också det motsatta: låga nivåer för inkomster och tillväxt är grogrund för korruption, till exempel på grund av låga löner för statstjänstemän.

Korruption bidrar till fattigdom på flera sätt. Rent allmänt sammanfaller hög korruptionsnivå med lägre nivå för investeringar och tillväxt liksom med lägre kapitalinflöde och lägre direktinvesteringar från utlandet. Det finns studier som visar att ett korrupt land kan antas ha en investeringsnivå som ligger fem % lägre än ett land som är relativt fritt från korruption och förlora en tillväxt om 0,5% årligen. Att investera i ett korrupt land kostar 20% mer i form av en ”privat skatt”. Enligt en studie skulle Pakistan kunna höja sin BNP-tillväxt med 2% om landet hade haft en korruption på samma nivå som Singapore. En studie gör gällande att investeringarna i Indien skulle ligga på en 12% högre nivå om landet hade en korruption på skandinavisk nivå.<sup>7</sup> Korruption sänker produktiviteten, minskar effektiviteten i näringspolitiken och uppmuntrar företagen att verka i den informella sektorn i strid med skatte- och annan lagstiftning.

Som redan berörts (5.3) är en effekt av korruption att resurser utnyttjas illa. Stora centraliserade projekt gynnas på bekostnad av mer småskaliga och decentraliserade projekt, till exempel byggandet av hälsokliniker. Det har också visat sig att korrupta länder investerar relativt sett mindre i mänskligt kapital och överinvesterar i infrastruktur. Det är också känt att korruption ökar inkomstklyftor och fattigdom. Detta bestyrks av att korruptionen har negativa effekter på levnadsstandarden mätt med de så kallad Human Development Indicators (HDI) som FN:s utvecklingsprogram (UNDP) tagit fram.

#### **6.4 Korruption, terrorism och organiserad brottslighet**

Som redan berörts (1.11 ovan) har de ökade ansträngningarna att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet riktat uppmärksamheten mot korruption inom såväl de brottsbekämpande instanserna som domstolarna. Organiserad brottslighet hotar i synnerhet svaga stater, inte minst stater som saknar ett starkt rättssystem. Sådana stater har liten motståndskraft mot organiserad brottslighet men organiserad brottslighet försvagar också staten bland annat därför att de som bedriver sådan brottslighet har resurser att ägna sig åt storskalig korruption och behov av att besticka rättsväsendets funktionärer. Också här finns alltså ett samband i bägge riktningar. Detta samband är påtagligt i länder som utmärks av politisk instabilitet och väpnad konflikt. Dessa drar till sig organiserad brottslighet, eftersom instabilitet i många fall åtföljs av ett svagt rättsväsende.

#### **6.5 Korruption och sårbarhet**

Det finns ett samband mellan korruption och sårbarhet. Korruption kan leda till att normer för säkerhet och hälsa inte iakttas, att byggnormer inte iakttas, att mark inte brukas enligt gällande föreskrifter, att hastighetsföreskrifter inte respekteras på transportområdet, att politiskt ansvar inte krävs ut, att vårdslöshet inte utreds och lagförs och så vidare. Alla dessa slag av försummelse kan hänga samman med att mutor utbetalas för att kostnader skall undvikas, tid vinnas, ansvar undgås eller någon annan fördel uppnås.

<sup>7</sup> Se D. Kaufmann, *Anticorruption Strategies: Starting Afresh? Unconventional Lessons from Comparative Analysis*, i *Curbing Corruption. Toward a Model for Building National Integrity*, ed. Staphenurst & Kpundeh, Washington D.C. 1999 sid. 45 f.

”State capture” kan leda till att en näring såsom turistbranschen påverkar hela regleringen av näringen till nackdel för säkerhet, hälsa, miljöskydd och så vidare. När den omedelbara kostnad och tidsutdräkt som kan vara förbundna med till exempel ett krav på att iaktta byggnormer ställs mot det avlägsna och diffusa hot som miljöskador, järnvägsolyckor, explosioner, naturkatastrofer och så vidare utgör ligger det nära till hands för till exempel leverantörer och operatörer att kringgå normerna genom att besticka dem som svarar för kontrollen. Särskilt i fattiga samhällen finns en nära koppling mellan sårbarhet och korruption, eftersom många delar av ett gott samhällsstyre ökar befolkningens säkerhet och det är just brister i samhällsstyret som bereder marken för korruption.

Korruption har särskild relevans för av människan skapade katastrofer till skillnad från naturkatastrofer på så sätt att inget samhällsstyre kan förhindra uppkomsten av rena naturkatastrofer, till exempel en tsunami. Men följderna av en sådan våg kan mildras om de styrande ser till att varningssystem upprättas och normer för säkerhet, planering, landanvändning och så vidare iakttas. Korruption har därför relevans för katastrofer av båda slagen.

Det ligger i sakens natur att återuppbyggnad och annat arbete efter en katastrof bedrivs i en ofta kaotisk och svårkontrollerad miljö, som är en grogrund för korruption och allehanda brottslighet. Stora mängder av varor skall upphandlas och levereras under en kort tidsperiod. Också samordningsproblemen är osedvanligt svårbemästrade. Det finns därför behov av särskilda kontrollmekanismer. Inte minst kan enskilda organisationer spela en betydelsefull roll för kontrollen. Biståndet bör också utformas så att lokalt ansvarstagande uppmuntras och lokala materiel brukas. Å andra sidan kan det inte uteslutas att en katastrof av de dimensioner som utmärkte tsunamin i Sydostasien kan mobilisera befolkningen till att kraftfullt ingripa mot korrupt beteende. Det återstår att se om en sådan gynnsam effekt kommer att uppstå i de berörda länderna, av vilka särskilt Indonesien är känt för omfattande korruption.

# 7 Orsaker till korruption

## 7.1 Korruption och samhällsstyre

Det har vuxit fram en omfattande litteratur om orsakerna till korruption. Det finns inte någon enighet om någon grundorsak till korruptionen i alla länder. Tvärtom betonas att förhållandena skiftar från ett land till ett annat. Man måste alltså göra landspecifika undersökningar om man skall kunna identifiera grundorsakerna till korruptionen i ett land. Det nu sagda hindrar dock inte att vissa mönster kan urskiljas.

- (a) Korrupta länder har ofta en svag och överansträngd stat, nämligen en stat som inte förmår att fullgöra sina grundläggande funktioner, inklusive att upprätthålla rättssamhället, eller kontrollera sina tjänstemän. Till statens svaghet hör att den i många fall tagit på sig alltför många uppgifter, till exempel att driva stora företag. Av detta följer att svaret på korruptionen inte kan vara att försvaga staten; tvärtom bör den stärkas så att den förmår fullgöra sina uppgifter. En annan sak är att dessa möjligen skall reduceras så att staten koncentrerar sig på sina grundläggande funktioner.
- (b) En annan iakttagelse är att korrupta stater i många fall utmärks av toppstyrning och maktkoncentration. Häri ligger att invånarna i allmänhet har litet reellt inflytande, d. v. s. det brister i folkligt deltagande, folklig insyn, maktindelning, möjlighet till ansvarsutkrävande och liknande faktorer som skapar delaktighet och inflytande.

Den gemensamma nämnaren för (a) och (b) kan sägas vara brister i samhällsstyret.

Den iakttagelsen pekar också i vilken en riktning som en lösning skall sökas, men inte mycket mer än så. Ty att förbättra samhällsstyret är en så gigantisk uppgift att man gärna går vilse om man är överambitiös.

## 7.2 Direkta och indirekta orsaker

Det är skäl att söka systematisera orsakerna till korruption och identifiera de grundläggande orsakerna för att på så vis få ledning för arbetet med att angripa korruptionen. Man kan lämpligen skilja mellan direkta och indirekta orsaker. De direkta är sådana som ger möjlighet till korruption, d. v. s. utan deras närvaro skulle sådan inte vara möjlig. De indirekta är närmast sådana som underlättar korrupta beteenden men inte är nödvändiga för att korruption skall kunna uppstå.

Direkta orsaker innebär att tillfällen till korruption erbjuds:

1. Statliga monopol.
2. Regleringar och tillståndsgivning, till exempel tillstånd för export och import och byggnadstillstånd.
3. Beslut om statliga utgifter, till exempel beslut att göra statliga investeringar, upphandlingar och liknande.
4. Tillhandahållande av offentligt subventionerade varor och tjänster, till exempel krediter, samhällstjänster, bostäder med mera.

Vissa aktiviteter kan sägas skapa en grogrund för korruption. Privatisering är ett tydligt exempel. Å andra sidan är effekten av privatisering på längre sikt att statliga monopol avlägsnas vilket erfarenhetsmässigt reducerar möjligheterna till korruption.

Indirekta omständigheter underlättar korruption:

5. Byråkratiska traditioner, till exempel rekrytering och befordran av tjänstemän på godtyckliga grunder, inte på meriter.
6. Lönenivån.
7. Sanktionssystem i form av otillräckliga straff eller disciplinära åtgärder liksom låg upptäcktsrisk; det kan röra sig om brister både i lagstiftningen och hos de tillämpande organen.
8. Bristande öppenhet hos myndigheter och regelsystem.
9. Utrymme för godtyckliga beslut ger möjligheter för en tjänsteman att fritt besluta; det kan vara en lärare som sätter betyg, en tjänsteman som skall meddela ett tillstånd eller en läkare som skall bestämma vilken patient som skall ges förtur.
10. Svagt ledarskap. Det kan bestå i att ledningen är besticklig men också däri att den inte föregår med gott exempel för personalen.
11. Brister i ansvarsutkrävandet.
12. Mycket direktkontakter mellan tjänstemän och allmänheten.
13. "Låg moral" hos individer.

Denna förteckning är långt ifrån fullständig. Den är en erinran om att möjligheter till korruption alltid kommer att finnas, eftersom i stort sett alla de företeelser som här berörts förekommer i alla samhällen i större eller mindre utsträckning. Det behövs en konstant vakthållning vid gränsen mot det otillåtna.

### **7.3 Ekonomiska, institutionella och rättsliga orsaker**

En annan indelning än den just nämnda är att hålla i sär ekonomiska, institutionella och rättsliga orsaker till korruption. Tanken skulle vara att ett program för att bekämpa korruption bör gå fram på olika fronter. Detta låter förnuftigt men visar sig inte vara alldeles lätt. Klassificeringen beror i mångt och mycket på det perspektiv som anläggs. En reglering kan uppfattas som en ekonomisk, institutionell eller rättslig orsak till korruption liksom en och samma reform kan betecknas som både ekonomisk, institutionell och rättslig.

Ekonomer brukar peka på att orsakerna till korruption i första hand skall sökas i den ekonomiska politiken och att prioritet därför bör ges åt åtgärder som ändrar denna politik. Exempel på ekonomisk politik som skapar en grogrund för korruption är som nämnts överreglering,

statliga monopol, statliga företag, ekonomier som är stängda mot omvärlden och statliga subventioner. Ekonomer brukar särskilt framhålla att reglering av näringslivet och intervention i affärsförhållanden leder till ökad korruption.

Som institutionella orsaker kan nämnas svag rättsstat, svagt egendomsskydd, låg grad av professionalism inom förvaltningen, låga löner och svaga incitament också i övrigt inom förvaltningen, bristande öppenhet, svagt ansvarsutkrävande med mera. De institutionella orsakerna hänger samman med de ekonomiska redan därför att ekonomiska reformer brukar stärka de krafter som verkar för institutionella reformer.

Det torde framgå av det här sagda att många av de reformer som kan bli aktuella kan betecknas som rättsliga lika väl som ekonomiska eller institutionella.

#### **7.4 Kulturella orsaker; genus**

Kan man tala om att kulturen i vissa länder är orsak till korruption? Det framstår som diskutabelt på så vis att bevisföringen gärna får ett drag av cirkelresonemang, eftersom beviset för att vissa kulturer skapar korruption är att dessa kulturer är korrupta. Man kan förmodligen tala om kulturella orsaker bara i den meningen att vissa typer av korruption är frekventa i vissa kulturkretsar. Det är till exempel vanligt att gåvor och gengåvor utväxlas i vissa delar av Asien. I vissa delar av Afrika betraktas det som en självklarhet att en statstjänsteman söker skaffa släktingar eller personer från hembyn statliga befattningar. Detta är ingrott i samhället till den grad att sådant handlande inte betraktas som korruption. Det betyder dock inte att sådana förfaranden skall tolereras i den mån som dessa har negativa konsekvenser. En annan sak är att de är så inrotade i kulturen att det är svårt att få förståelse för en politik som syftar till att förfarandena skall upphöra.

Det är inte klart vad som åsyftas med ”kulturella orsaker”. Kolonialt arv, rättsliga traditioner och religion är förbundna med korruption och andra brister hos respektive regering. Korruptionen är högre i länder med ett rättsväsende av franskt ursprung. Skall detta betraktas som kulturella orsaker? I detta sammanhang kan också nämnas att studier tyder på att kvinnor är mer negativa till korruption än män och mindre benägna att ta emot mutor. Erfarenheter från bland annat polisen i Peru har visat detta på ett intresseväckande sätt. Här finns alltså en genusaspekt som det kan vara skäl att beakta i samband med korruptionsbekämpningen. Det finns också tecken som tyder på att god jämställdhet inom en organisation leder till lägre grad av korruption.

#### **7.5 Globaliseringen som orsak**

Det är knappast möjligt att ge något entydigt svar på frågan om globaliseringen medfört en ökning av korruptionen i världen. I vissa avseenden skapar den säkert ökade möjligheter till korruption, till exempel såsom en effekt av tätare och mera omfattande förbindelser på global nivå, inklusive brottslighetens globalisering. Men den kan också ha en dämpande inverkan. Den bidrar till att insikterna om korruptionens negativa effekter får ökad spridning och den kan också medföra ökad öppenhet. Möjligheterna till viss övervakning kan också ha förbättrats, till exempel kan internationell upphandling och penningtvätt övervakas bättre.

# 8 Strategier för att bekämpa korruption

## 8.1 Några utgångspunkter och framgångsfaktorer

Som framgått är skadeverkningarna av korruption stora, vida större än de mutor som lämnas i form av pengar eller andra förmåner, till exempel därför att beslutsfattandet snedvrids på ett skadligt sätt till förmån för en viss mäktig intressegrupp. Samtidigt står det klart att många motåtgärder kan vidtas utan större kostnader. Program med syftet att bekämpa korruption har därför en mycket stor ekonomisk potential. En annan sak är att det kan vara svårt att mäta effekterna av sådana program, det vill säga att knyta en viss besparing eller annan kvantifierad effekt till en viss åtgärd.

Korrupta samhällen lider av brister i samhällsstyret. På ett allmänt plan är det därför lätt att ange i vilken riktning man skall gå för att bekämpa korruption: ett riktmärke är väl fungerande samhällen där korruptionen definitionsmässigt är begränsad. Att försvaga statens organ är däremot ingen framkomlig väg. Ett land som har oberoende domstolar har bättre utsikter att bekämpa korruption än en svag rättsstat. Huvudfrågan blir därför: hur kan svaga stater få till stånd grundläggande förändringar av samhällsstyret i önskvärd riktning, till exempel i riktning mot öppenhet, kontroll och spridning av makten, medborgerligt inflytande, medborgerlig tillit till statliga institutioner och så vidare?

Här finns inneboende svårigheter. Korruption hindrar eller försvårar önskvärda reformer. Ett skäl är att de organ som är satta att bekämpa korruption själva kan vara anstuckna. Härtill kommer att många reformer som är behövliga per se, t ex avreglering liksom privatisering av förlustbringande företag, har som sidoeffekter att möjligheterna till korruption minskas. Starka intressen motverkar därför sådana reformer. Här finns en paradox; staten skall bekämpa sig själv.

En nyckelfaktor är acceptansen i samhället för korruption. Man bör därför söka påverka medborgarnas attityder och agerande. Om de kraftigt motsätter sig korruption underlättas arbetet väsentligt. För det krävs emellertid att de har kunskap om korruptionens skadeverkningar och att de har makt att agera. Det behövs alltså folkbildning liksom kanaler för inflytande, klagomål och kontroll.

Det krävs ett ledarskap som markerar att korruption inte är godtagbar och som i handling visar att man menar allvar. Korruption i ett lands toppskick smittar av sig. Strategier bör inte bara ha stöd från ett

lands ledning utan bör också omfatta denna. Det behövs även möjligheter att utkräva ansvar av eliten när den gör sig skyldig till korruption. Ledningens stöd och engagemang är alltså erforderliga för en framgångsrik korruptionsbekämpning.

## 8.2 Några exempel på strategier

Ett stort antal utvecklingsinstitutioner och andra organisationer har utarbetat strategier eller liknande dokument. Här kan nämnas DFID (UK), EU, Finnida, GTZ (Tyskland), IDB, NORAD (Norge), OECD, TI, UNDP, USAID och Världsbanken. Även FN-systemet har särskilda strategiprogram riktade mot korruption, främst "Global Programme Against Corruption (CPAC)." Det finns stora skillnader i detaljerna mellan strategierna men vid närmare anblick är angreppssätten naturligt nog tämligen likartade.

Utvecklingsinstitutionerna bekämpar korruption på s.a.s. flera plan. (a) De finansierar projekt vars syfte är att bekämpa korruptionen i ett land. Det handlar här om strategiska insatser vilka är kärnan i institutionernas ansträngningar att angripa korruptionen. (b) De inkluderar antikorrptionskomponenter inom projekt oavsett sektor, d.v.s. ett hälsovårdsprojekt kan ha som bisyfte att reducera korruptionen i den sektorn. (c) De bekämpar oegentligheter inom de projekt som institutionen finansierar liksom de verksamheter som de stödjer på annat sätt. (d) De verkar mot korruption på det globala planet, inklusive påverkan på den internationella normbildningen mot korruption. (e) De genomför på ett mer eller mindre genomarbetat sätt en analys av korruptionen i ett land som en del av underlaget för beslut om stöd (bistånd eller lån). Analysen kan inte minst påverka utformningen av det stöd som lämnas och leda till att villkor ställs för stödet. (f) De bekämpar korruption inom den egna organisationen, inklusive intressekonflikter och nepotism. Strategierna är av ganska sent datum och ännu inte systematiskt prövade. Det saknas skäl att här göra en redovisning av strategierna.<sup>8</sup> De överväganden som redovisas i 8.3 och 8.4 återfinns i växlande omfattning i institutionernas strategiska projekt (a ovan).

TI har skapat ett redskap för att utforma antikorrptionsprogram, National Integrity System (NIS). Detta kan sägas ha två målsättningar: att bekämpa korruption såsom ett led i en vidare kamp mot missförhållanden och att skapa effektiva styresskick som verkar för det allmänna bästa. Den mycket vida målsättningen visar kopplingen mellan korruption och samhällsstyrets allmänna kvalitet men illustrerar också faran med en så vid ansats: fokus på korruptionen kan gå förlorad därför att klara prioriteringar saknas.

Den svenska biståndsmyndigheten, Sida, bedriver sitt arbete med ledning av den så kallad "antikorrptionsregeln". Denna tar särskilt sikte på risken för att av Sida utbetalade medel kommer i orätta händer eller används för annat ändamål än det avsedda (c ovan). Regeln, som alltså är riktad mot alla former av missbruk av Sida-finansierade insatser, förskriver särskilt hur Sida skall agera – genom planering, uppföljning, revision etcetera – för att minimera riskerna för sådant missbruk.

<sup>8</sup> Strategierna redovisas ingående av J. Anger, Antikorrupsionsstrategier i utvecklingssamarbetet, Sida, januari 2004.



### 8.3 Hur bör arbetet bedrivas?

Program för att bekämpa korruption bör vara landspecifika. Skillnader länder emellan – i form av politiska och rättsliga institutioner, ekonomisk nivå, sociala och kulturella värderingar osv. – kräver olika lösningar. Detta hindrar dock inte att det har utarbetats ett antal mer eller mindre standardiserade system för att bekämpa korruption som bygger på vissa insikter som har bred tillämpning.

Det är en kungstanke att ingen korruptionsbekämpning kan ha framgång i större skala om det saknas politisk vilja att komma till rätta med korruptionen. Ett första steg är därför att söka utröna om en sådan vilja är för handen på den nivå och i den institution som berörs. Saknas sådan vilja kan ett program lämpligen riktas in mot åtgärder som syftar till att mobilisera krafter som verkar mot korruptionen, till exempel enskilda organisationer och medier, och att sprida kunskap om korruptionens skadeverkningar. Det gäller att föra samman de krafter som har ett starkt intresse av att angripa korruptionen.

Finns politisk vilja tyder erfarenheten på att det är skäl att inledningsvis söka fastställa korruptionens utbredning, orsaker (avsnitt 7 ovan) och närmare karaktär i ett land om man skall kunna angripa den på ett verkningsfullt sätt. Kartläggningar av detta slag kan ge erforderliga data för arbetet så att man kommer ifrån det anekdotiskt grundade arbetssätt som varit vanligt inom korruptionsbekämpningen. Men kartläggningen kan också fylla flera andra funktioner. (a) Den kan fånga upp klagomål och stämningar inom befolkningen. (b) Den kan ge en signal till befolkningen att regeringen tar korruptionen på allvar. (c) Den kan vara ett underlag för en dialog med berörda instanser. (d) Den kan ge det civila samhället och andra en grund för att agera. (e) Den kan avpersonalisera korruptionen, d.v.s. styra fokus mot institutioners funktionssätt. (f) Den kan skapa medvetenhet hos befolkningen om korruptionens förekomst och möjligheterna att agera.

Nästa steg kan vara att närmare analysera korruptionens orsaker i landet i fråga så att ett åtgärdsprogram inte stannar vid symptomen. Ett sådant program bör bygga på en helhetssyn och involvera alla berörda aktörer. Fokus bör riktas mot det som går att åstadkomma inom rimlig tid, det gäller att ta till vara de möjligheter som erbjuds och göra det som underlättar fortsatta åtgärder i ett kommande steg i arbetet. Det är oftast klokt att börja med korruption som är väl känd bland allmänheten och som väcker stort missnöje. Arbetet bör bedrivas med ett långsiktigt perspektiv; effekten av engångsåtgärder brukar klinga av förr eller senare. Det behövs naturligtvis också mekanismer för uppföljning av korruptionsbekämpningsprogram och utvärderingar som gör det möjligt att rätta till brister.

Erfarenheten tyder på att det inte är effektivt att brännmärka en viss grupp, till exempel politiker eller näringslivet, utan dessa bör engageras i arbetet. Detta bör så långt möjligt göras till en samhällelig uppgift som inbegriper medborgarna i gemen och alltså inte stannar vid vissa reformer på central nivå. Detta förutsätter dock att medborgarna har kunskaper om korruptionens skadeverkningar. Att mutor i samband med större affärer vanligen härrör från företag i industriländer talar för att också utbudssidan måste beaktas.

### 8.4 Vad bör göras?

Det är inte vare sig meningsfullt eller möjligt att skriva ut ett färdigt recept för vad som bör göras för att man skall kunna angripa korrup-



tionen. Som betonades måste landspecifika åtgärdsprogram utarbetas. Det går dock att peka på ett antal områden som typiskt sett är väl ägnade för åtgärder.

- (a) Vissa tänkbara ändringar kan hänföras till den ekonomiska politiken. Hit kan räknas avreglering, öppning av ekonomin, ökad konkurrens, privatiseringar, moderniserad budgetprocess och förbättrad ekonomistyrning samt lönereform. En bristande balans mellan utbud och efterfrågan skapar möjligheter till korruption. Behovet av de regleringar, monopol, subventioner och liknande som skapar möjlighet till korruption bör därför omprövas. I många fall finns det naturligtvis goda skäl för dessa men inte sällan är de kontraproduktiva och rester av föråldrad ideologi. Det är inte minst fallet vad gäller regleringen av affärsverksamhet. Reglering som gör marknadsinträde och verksamhet kostsamma bör därför ses över. Samtidigt bör hållas i minnet att många regleringar har goda skäl för sig; de behövs om man inte vill nöja sig med en nattväktarstat. Det kan läggas till att det inte räcker att skapa makroekonomisk stabilitet, till exempel i fråga om inflation och valutakurs, för att korruptionen skall hållas tillbaka utan det behövs institutionella reformer. Utvecklingen i bl. a. Bolivia visar det; landet har hög korruption trots goda makroekonomiska variabler.
- (b) Andra åtgärder avser närmast institutionell och rättslig reform. Detta kan omfatta förstärkning av rättsstaten, maktindelning, ökad professionalism inom förvaltningen, ökad öppenhet, garantier för en oberoende press, reform av skatteväsendet och så vidare. Reglering av bidrag till politiska partier kan också ingå i detta. Decentralisering är en typ av institutionell reform som typiskt sett underlättar bekämpning av korruption. Beslut förläggs närmare befolkningen och det blir lättare för denna att kontrollera användningen av offentliga medel.

I princip bör åtgärder riktas mot institutioner, snarare än individer. Ett sådant fokus på institutioner står dock inte nödvändigtvis i motsättning till ett fokus på individer. Ställs ledningen för en institution till ansvar kan detta ge signaler till hela institutionen som påverkar attityder och arbetssätt inom denna.

- (c) Korruption frodas i slutna rum. Öppenhet och insyn är därför centrala. Hit kan hänföras krav på handlingars och förhandlingars offentlighet inom offentliga organ. Öppenhet i fråga om politikernas och tjänstemäns löner och övriga inkomster samt förmögenhet är en annan aspekt. Det kan också krävas att politiker och tjänstemän öppet redovisar bindningar och därmed intressekonflikter som kan äventyra deras oväld i tjänsteutövningen. Bidrag till politiska partier bör också vara offentliga, i vart fall om de överstiger ett visst belopp.

Tillgång till handlingar i upphandlingsförfaranden och en öppen redovisning av bedömningarna i sådana ärenden hör också hit. Detsamma gäller tillsättningen av offentliga tjänster och befordran av offentliga tjänstemän. Självständiga media och frihet från censur liksom ett obundet civilt samhälle är två andra pelare i ett öppet samhälle, lik-

som uppmuntran av kritik och debatt. Också intern kritik bör tillåtas, d.v.s. interna sanningssägare bör ges skydd mot repressalier från sin arbetsgivare. Även vissa tekniska reformer kan övervägas; exempel är utnyttjandet av Internet i samband med upphandlingar. Tekniska hjälpmedel kan öka öppenheten och godtycke.

Med tanke på att utvinningen av olja, gas och mineraler ger mycket betydande och svårkontrollerade betalningsströmmar till länder i syd och öst i form av skatter och avgifter är en öppen redovisning av dessa betalningsströmmar angelägen. En sådan redovisning skulle underlätta för medborgarna i dessa länder att kontrollera hur dessa intäkter används. Ett initiativ har som nämnts (1.6) tagits för att verka för en internationell regim som föreskriver att internationellt verksamma företag gör en sådan redovisning. Ett liknande syfte har ett initiativ benämnt Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), vilket kräver redovisning också från mottagarsidan något som skulle medge en jämförelse av de belopp som företagen respektive staterna rapporterade (jfr 1.9). Men det finns också initiativ som syftar till en direkt kontroll av hur de mottagande staterna använder intäkter av nämnda slag.

- (d) Kontroll, ansvarsutkrävande och medborgerligt deltagande är också ett centralt område vilket för övrigt hänger nära samman med öppenhet. Det kan här handla om allt från korrekta val och kontrollorgan till åtgärder på det lokala planet. Exempel är att hushåll kan rapportera om missbruk av pengar avsedda för samhällstjänster. Lokalt verksamma personer och organisationer kan själva tillhandahålla samhällstjänster enligt kontrakt. Öppenhet och publicitet är starka medel om de kombineras med gräsrotsorganisationer som har incitament och kompetens att använda informationen. Men det behövs också formella mekanismer för att skapa ansvarsutkrävande på lokal nivå. Sådana mekanismer bör ha stöd från centrala institutioner för ansvarsutkrävande.

Den offentliga upphandlingen bör ges särskild uppmärksamhet därför att det här rör sig om så stora summor och möjligheter för korruption. Det kan gälla stora infrastrukturprojekt men också koncessioner för utvinning av olja och mineraler. Företag kan ha legitima skäl att bruka agenter för uppdrag av detta slag men i många fall döljs bestickning genom bruk av sådana mellanmän. En teknik som tagits i bruk med framgång är att göra prisjämförelser för projekt av lika slag i olika länder för att påvisa fördyringar p.g.a mutor – så kallad bench mark cost estimates.

- (e) Som nämnts går den informella sektorn hand i hand med omfattande korruption. Att eliminera hinder för en övergång till den formella sektorn kan därför vara viktigt inte bara för att ge dem som verkar informellt ökad trygghet och tillgång till sociala system utan även för att minska basen för korruption.
- (f) Ett handlingsområde är slutligen bruket av ny teknik och nya metoder för att kartlägga och kontrollera korrupt beteende. Jämförelser mellan affärsenheter, företag, sektorer och länder ger underlag för att spåra korruption. IT-system har visat sig vara kraftfulla hjälpmedel för det arbetet.

## 8.5 Utbudssidan

Strategier och åtgärdsprogram av det slag som skissats här tar i första hand sikte på förhållandena i syd och öst. Det är naturligt att biståndsgivare anlägger ett sådant perspektiv. Det bör dock hållas i minnet att mycket av ”grand corruption” har sina rötter i industriländerna. Det gäller inte minst korruption i förbindelse med vapenförsäljning liksom utvinning av olja, gas och mineraler. Skall korruptionsbekämpningen nå framgång är det därför önskvärt att åtgärder inkluderas som tar sikte på utbudssidan. OECD- och FN-konventionerna har en sådan inriktning. Det finns också organisationer – såsom brittiska DFID och TI – som betonar ett sådant synsätt.

# 9 Närmare om rättssystemets roll

## 9.1 Juridiska regelverk och institutioner

För jurister är det sannolikt straffrättsliga remedier som kommer i tankarna när man resonerar om medel för att bekämpa korruption. Det kan därför förvåna en jurist att de erfarenheter och strategier som redovisats i det föregående bereder relativt litet utrymme åt det juridiska regelverket och de juridiska organen. Man kan förledas tro att dessa har en marginell roll att spela i korruptionsbekämpningen. Av flera skäl är dock en sådan slutsats förhastad.

Många av de åtgärder som berörts i det föregående behöver så att säga stöd från det juridiska systemet för att få effekt. Exempel är åtgärder som syftar till avreglering, privatisering, kontroll av makthavare, öppenhet, möjlighet för media och enskilda organisationer att agera, tillgång till Internet, protester och så vidare. Över huvudtaget är det svårt – och inte särskilt meningsfullt – att göra boskillnad mellan juridiska åtgärder och andra. Juridiken fungerar som ett kitt som håller samman samhällsstrukturen och är en förutsättning för ett ”gott samhällsstyre”. En mängd rättsliga institut och institutioner motverkar korruption utan att detta är deras uttalade syfte. Exempel är reglerna om handlingars offentlighet, regler om offentlig upphandling, regler som säkerställer massmediers oberoende ställning, friheten att etablera företag, konstitutionella regler om maktodelning och ansvarsutkrävande, straffprocessuella regler osv. En effektiv konkurslagstiftning till exempel kan vara en förutsättning för en omstrukturering av den statliga företagssektorn i ett land, vilken i många länder är förlustbringande och en härd för korruption.

Företräde bör ges åt systeminriktade insatser, d.v.s. sådana som stärker berörda institutioner och främjar öppenhet och annan god förvaltningskultur inom dessa. Det betyder att kontrollen av institutioners internkontroll är av största betydelse. Till internkontroll kan hänföras internrevisorer, granskare på lägre nivå och interna ”sanningssägare”.

En allmänt sett god rättskultur och ett rättssamhälle av hög integritet motverkar korruption. Exempelvis är det väl belagt att så kallad State capture i betydande grad utlöses av svagt skydd för äganderätt och kontraktuella rättigheter. Om företag inte kan lita på sina rättigheter av detta slag, frestas de att söka tillgodose sina intressen på annat sätt.

Strategier mot korruption måste beakta att korruption inom de brottsbekämpande organen – polis, tull, kustbevakning, skatteförvaltning med flera – liksom inom institutioner som övervakar dessa organ

är särskilt förödande för korruptionsbekämpningens effektivitet. Det samma kan sägas om de judiciella instanser som skall vara den yttersta garanten för att rättvisa skipas, till exempel så att den som förfördelats skall kunna få sin rätt och den som åtalats inte skall kunna köpa sig fri. Man kan inte förvänta sig att allmänheten skall ta avstånd från korruption eller att illa avlönade tjänstemän skall avstå från mutor med mindre de än att hyser tillit till statens korruptionsbekämpning och ser resultat av denna.

Här bör inte minst skatteförvaltningens betydelse för korruptionsbekämpningen nämnas. Som betonats är korruption ett utflöde av en svag stat och ett illa fungerande samhällsstyre. Dessa brister är i sin tur avhängiga av otillräckliga resurser för staten. Ökade skatteintäkter är en nyckelfråga för korruptionsbekämpningen. Det kräver att skatteförvaltningen är fri från korruption och bedriver skatteuppbörden på ett effektivt sätt. Bara så kan fiscus åtnjuta medborgerligt förtroende och lojalitet. Ytterst krävs naturligtvis också att de skatteintäkter som staten erhåller används väl och för ändamål som medborgarna godtar. Det är en förutsättning för att de skattskyldiga skall vara lojala som skattebetalare. Det som här sagts om skatteförvaltningen gäller i viss grad också tullen.

Det bör hållas i minnet att många av de grundläggande förhållanden som gör korruption möjlig inte kan avlägsnas, hur önskvärt det än vore från ett snävt teoretiskt-ekonomiskt perspektiv. Hit hör regleringar av näringslivet, stora offentliga upphandlingar, statliga monopol, statliga subventioner liksom skatter, tullar och avgifter. Ingrepp kan göras i dessa i större eller mindre utsträckning men det finns en klar gräns som hänger samman med den grundläggande politik som en regering vill föra så länge den inte vill nöja sig med en nattväktarstat. Det kommer därför alltid att finnas möjligheter för korruption, varför det behövs en offentlig övervakning och offentliga korrektiv samt organ som sköter detta. Det är tänkvärt att de renaste länderna i världen, inklusive de nordiska, inte alls är de där möjligheterna till korruption är små, tvärtom.

## **9.2 Närmare om straffrätten**

Många dokument om korruptionsbekämpning ägnar de brottsbekämpande organen ganska ringa uppmärksamhet. Det hänger bland annat samman med att man vill angripa grundorsakerna och att man förordar en systemansats vilket innebär att man inte ser det meningsfullt att rikta uppmärksamheten mot individer. Detta synsätt är kanske i grunden sunt men framstår ändå som något verklighetsfrämmande.

Korruption alstras i miljöer där incitamenten är starka för ett korrupt beteende; det betyder att vinsterna av korruption är stora i relation till kostnaden. Denna senare kan i vart fall höjas om riskerna för upptäckt och straff höjs. Korruption av tvångskaraktär ("extortive corruption") är lättare att upptäcka än korruption som bedrivs i samförstånd, till exempel bestickning i samband med en anbudstävlan. Det är särskilt viktigt att korrupta personer på hög nivå lagförs. Detta kan ses som rättssamhällets spjutspets riktad mot korruption. Men det har stor betydelse att klagomål mot personer på alla nivåer utreds och leder till rättsliga åtgärder när det är befogat. I annat fall urholkas medborgarnas stöd för arbetet att bekämpa korruptionen. Slutsatsen är att straffrätten och de brottsbekämpande organen har en viktig funktion att fylla trots sin inriktning på individer snarare än institutioner.

Alldeles särskild betydelse kan det ha att straffa personer som är ansvariga för att kontrollfunktioner inte upprätthålls. Det kan vara chefen för en institution som inte sett till att kontrollsyste­met fungerar liksom revisorer och andra kontrollinstanser som varit försumliga. Om sådana personer lagförs för försumligheter, innebär det att så att säga individorienterade straffåtgärder vidtas till stöd för hela institutionens funktionssätt.

### **9.3 Internationella överenskommelser och internationellt samarbete**

Den ökade vikt som tillmätts korruptionsbekämpning kommer till uttryck på det internationella normativa området i form av några konventioner. Här kan nämnas den konvention från 1997 som OECD antagit, "Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions". Konventionen, som trädde i kraft 1999, tar sikte på utbudssidan. Den innebär ett åläggande att straffbelägga och lagföra bestickning (men inte tagande av muta) av utländska offentliga tjänstemän och politiker i internationella affärsrelationer. Konventionen har hittills haft ganska få konkreta resultat men konventionsstaternas genomförande av konventionen är föremål för en ingående granskning som bör ge resultat på sikt.

Vidare kan nämnas FN:s konvention mot korruption, som antogs i december 2003, det enda instrument avseende korruption som antagits på global nivå, vilket dock ännu inte trätt i kraft. Konventionen täcker framför allt fyra områden: åtgärder som kan förebygga korruption; kriminalisering; internationellt samarbete; och beslag och återlämnande av tillgångar. Det är förhoppningen att konventionen särskilt skall bidra till att medel kan återvinnas som gömts undan på bankkonton oavsett var detta skett. Också den amerikanska samarbetsorganisationen (OAS) liksom Europarådet har antagit konventioner i ämnet. Det är löftesrikt att även den Afrikanska unionen antagit en konvention mot korruption. Konventionen har dock svaga mekanismer för ansvarsutkrävande.

De konventioner som tillkommit är måhända inte särskilt effektiva som medel för brottsbekämpning men de har påverkat synen på bestickning som metod att hävda sig i internationella affärer såväl i den allmänna samhällsdebatten som inom företagen. Ändras synen på korruption som affärsmetod kan man häva det dilemma i vilket många företag befinner sig: hur kan man veta att inte konkurrenterna fortsätter att använda mutor? Det kan noteras att TI:s index BPI (se 1.6 ovan) visar att företag från de länder som är mest fria från korruption är minst benägna att betala mutor utomlands för att skaffa sig kontrakt.

Konventionerna kan även få genomslag därför att det är kostsamt för företag att söka förmåner genom bestickning och en sådan företagskultur också bäddar för illojalitet hos anställda. Inte minst viktigt är att konventionerna kan leda till att staters jurisdiktion sträcks ut, till exempel så att också bestickning utanför ett lands territorium kan leda till att ansvar krävs ut och egendom tas i beslag.

### **9.4 Etik och kvasirättsliga regler**

Etiska riktlinjer och andra icke bindande normer om korruption får en allt mer framträdande plats. Denna form av "soft law" syftar till att skapa en standard för vad som är godtagbart. Ett skäl torde vara att det inte är ändamålsenligt att kriminalisera alla förfaranden som kan fram-

stå som diskutabla och att det i många fall är svårt att precisera var gränsen skall gå mellan handlingar som kan godtas och sådana som är tvivelaktiga. Ett exempel är att Internationella Handelskammaren utfärdar riktlinjer, vilka för övrigt nyligen varit föremål för revision. I flera asiatiska länder, där korruptionsbekämpningen haft framgång, har man betonat etik och personligt ansvarstagande. Bland annat i ett antal afrikanska länder har det vuxit fram så kallade ledarskapskoder. Sådana innehåller vanligen regler för ämbetsmän och politiska ledare. Dessa koder har utarbetats i vissheten om att ledarskiktet måste sätta tonen för ett samhällsstyre som är hederligt och öppet och åta sig att följa dessa regler. Icke bindande normer av här berört slag kan även komma till nytta på så sätt att de kan ge ledning för tillämpningen av straffrättsliga bestämmelser.

En annan form av kvasirättsliga normer är konstitutionella bestämmelser av allmänt slag. Ghanas konstitution föreskriver följande: "The State shall take steps to eradicate corrupt practices and the abuse of power." Konstitutionerna i Nepal, Uganda and Ukraina har snarlika bestämmelser som dock inte är särskilt vanliga. Denna typ av bestämmelser, som har införts i vissa länder i syd och öst, får ses som manifestationer av en vilja att angripa korruptionen. En sådan manifestation kan möjligen ha sin betydelse i länder där korruptionen är mycket utbredd.

## 9.5 Särskilda organ för korruptionsbekämpning?

Erfarenheten tyder inte på att det finns fog för särskilda organ för särskilda typer av brottslighet, till exempel skattebrott, narkotikasmuggling eller försningsbrott. Lika litet är det normalt mening att inrätta särskilda organ för korruptionsbekämpning vid sidan av de ordinarie organen. Det inbjuder till samordningsproblem, rivalitet och misstro. Men möjligen är situationen en annan i högkorrupta stater. I vart fall har man inrättat sådana organ i åtskilliga stater, till exempel Bolivia. Indonesien är ett annat exempel där man har både ett särskilt organ för utredning av korruptionsbrott, i vilket polisen inte får medverka, och en specialdomstol för åtal för korruptionsbrott. Erfarenheterna i dessa bägge länder är ganska goda. Detsamma gäller "Independent Commission Against Corruption (ICAC)" i Hong-Kong som anses ha haft stor betydelse för den framgångsrika korruptionsbekämpningen här.

Bilden är emellertid minst sagt nedslående i Kenya som framgår av följande citat:

"The Government has this morning formed an anticorruption squad to look into the conduct of the anticorruption commission, which has been overseeing the anticorruption task-force, which was earlier set to investigate the affairs of a Government ad hoc committee appointed earlier this year too look into the issue of high-level corruption among corrupt Government Officers." (statement released by the Attorney General of Kenya; *The Daily Nation*, October 28, 1997)

Frågan om specialorgan är central och omdiskuterad. Ett sådant organ kan framstå som den enda framkomliga vägen i vissa högkorrupta miljöer. Samtidigt finns en skepsis mot de framgångar som sådana organ i vissa fall gör anspråk på. Denna skepsis bottnar i insikten att de framsteg som gjorts kan vara hänförliga till reformer av det slag som berör-



des ovan (8.4). Det är vanligen svårt att påvisa ett klart samband mellan sådana reformer och en minskning av korruptionen. Över huvudtaget är det vanskligt att säkert belägga kausalsamband, därför att så många faktorer samverkar (ekonomiskt system, samhällsstyre, utvecklingsnivå, kultur och så vidare); sambanden går i ”bägge riktningar.”

## 9.6 Om lagstiftning och lagstiftningsteknik

Ett helhetsgrepp på korruptionen måste motsvaras av ett juridiskt helhetsgrepp som ger stöd åt de olika insatsområdena. Många av de åtgärder som i realiteten motverkar korruption vidtas utan att det finns någon uttrycklig koppling till korruptionsbekämpningen. Som redan framgått finns det ingen allmängiltig definition av korruption. Det kan skifta från ett land till ett annat vad som faller in under begreppet. Typiskt sett är det av underordnat intresse exakt vilka företeelser som omfattas av begreppet. Det bör observeras att den definition som ges av begreppet korruption i den straffrättsliga lagstiftningen inte säger något om hur strängt lagstiftare ser på mutbrott. Handlingar som i ett land straffas som mutbrott kan i ett annat bestraffas som tjänstefel, bedrägeri, trolöshet mot huvudman och så vidare. Man kan mycket väl tänka sig att en stat som är i avsaknad av straffbestämmelser som riktar sig mot mutbrott har en mycket sträng syn på sådana handlingar vilka emellertid betecknas som brott av något av de slag som just nämndes eller annat liknande brott. Bolivia är ett exempel på detta.

Lagstiftningstekniken bör ägnas eftertanke. Erfarenheten visar att allmänt hålla stadganden öppnar för godtycke och därmed för besticklighet. Möjligheterna till korruption är i stor uträkning ett utflöde av reglering och av brister hos en förvaltning som har uppgiften att tillämpa denna reglering. Det byråkratiska skönet kan begränsas genom att lagstiftningen görs precis och klara normer och standarder så långt möjligt sätts upp. Ett exempel är att normer fastställs för till exempel infrastruktur så att en leverantör får svårare att köpa sig fri från brister i kvaliteten hos arbetet. Ett annat exempel är att skatter väljs som är lätta att administrera, till exempel beskattning av fast egendom snarare än av inkomster. Gottfinnandet bör naturligtvis också hållas i strama tyglar genom att beslut kan överklagas.



# 10 Avslutande reflektioner

Den föregående exposén är en erinran om att korruptionen har vid spridning världen över – särskilt i syd och öst – och att korruptionen har stora skadeverkningar som särskilt drabbar fattiga människor. Den pekar också på att korruption är en undflyende företeelse på så vis att den är nära förbunden med brister i samhällsstyret, ytterst ett utflöde av en svag stat. Grundorsaken till korruption är alltså både obestämmd och sammansatt. Uppgiften att angripa korruption är därför minst sagt komplex.

Korruption är också svår att ringa in på så sätt att den samspelar med olika samhällsförhållanden på ett svårgripbart sätt. Relationen mellan korruption å ena sidan och fattigdom, utveckling, brottslighet, styresskick med mera å den andra är svårbestämd. Vad är orsak och vad är verkan? Sambanden går i hög grad i bägge riktningarna.

Men exposén pekar även på att det är möjligt att angripa korruption med framgång. Det finns numera insikter om hur strategier för att angripa korruptionen bör utformas. Den svåra delen är att genomföra sådana strategier. Det krävs ett kraftfullt samarbete mellan alla nyckelgrupper i samhället – regering och parlament, det civila samhället, näringslivet och så vidare – för att man skall kunna få bukt med korruptionen.

Det föregående är även en indirekt förklaring varför många länder i världen, Sverige inbegripet, inte plågas av en djupt rotad korruption. De samhällsförhållanden som dessa strategier syftar till att skapa är redan för handen i dessa länder. Det gäller medborgerlig tillit till ”systemet”, öppenhet, ett gott ledarskap, begränsad överreglering, ett rättssväsende som åtnjuter förtroende, öppna ekonomier, hederliga val, statlig grundfinansiering av de politiska partierna och så vidare. Det krävs också att rättssväsendet förmår beivra den korruption som förekommer på ett effektivt sätt; de brottsbekämpande organen är inte avgörande utan rättssväsendet i sin helhet.

Antalet korruptionsfall som de rättsvårdande myndigheterna behandlar i till exempel Sverige är litet och man kan därför få intrycket att rättssväsendet, inklusive straffrätten, har bara marginell betydelse för korruptionsbekämpningen. Detta är dock en felsyn. Rättssväsendet är ytterst en garant för flertalet av de omständigheter som skapar ett korruptionsfritt samhälle. Det gäller till exempel handlingars offentlighet, mötes- och yttrandefriheten, en korrekt behandling av anbud i upphandlingar, korrekta allmänna val, pressens oberoende, ändamålsenlig lagstiftning, effektiva kanaler för medborgarnas klagomål och så vida-

re. Rättsväsendet har också den maktpåliggande uppgiften att kontrollera de organ som har att bekämpa korruptionen och att lagföra korrupta tjänstemän och politiker. Bara om denna lagföring är effektiv – och uppfattas som effektiv – bevaras medborgarnas förtroende för ”systemet”. Det är i sin tur en förutsättning för medborgarnas lojalitet i den meningen att de tar avstånd från korruption och inte själva frestas att besticka eller ta mutor.

# Litteratur

Litteraturen om korruption och korruptionsbekämpning är numera ytterst omfattande och svåröverskådlig. God information och värdefulla artiklar inhämtas enklast via Internet. Följande hemsidor kan rekommenderas:

[www.greco.coe.int](http://www.greco.coe.int)

[www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org)

[www.interpol.org](http://www.interpol.org)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

[www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org)

[www.sida.se](http://www.sida.se)

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

[www.u4.no](http://www.u4.no)

[www.un.org](http://www.un.org)

[www.undoc.org](http://www.undoc.org)

[www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)

[www.unpan.org](http://www.unpan.org)

[www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govredux.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govredux.pdf)

[www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/strategies.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/strategies.htm)

[www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance)

Ur litteraturen kan bland annat följande nämnas:

- Anger, J., Antikorrupsionsstrategier i utvecklingssamarbetet, Sida 2004
- Bardan, P, 35 Journal of Economic Literature 1320–1346 (1997)
- DAC Network on Governance, Synthesis of Lessons Learned of Donor Practices in Fighting Corruption, DCD/DAC/GOVNET (2003)<sup>1</sup>
- Rose-Ackerman, S., Governance and Corruption, I Global Crises, Global Solutions, ed. Lomborg, Cambridge University press 2004, sid. 301–354

# Lista över POM Working Papers

Serie nr	Titel	Art.nr.
2005:1	Manual för kapacitetsutveckling	SIDA4460sv
2005:2	Programme support and public financial management	SIDA4532en
2005:2	Programstöd och offentlig finansiell styrning	SIDA4532sv
2005:3	PEFA Public financial management performance measurement framework	SIDA4533en
2005:4	Att bekämpa korruption	SIDA4558sv



*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  
sida@sida.se, [www.sida.se](http://www.sida.se)