

TEMA-ARTIKEL

Korruption är det största hindret för mänsklig välfärd

Johanna Pettersson



Orsaken till att en stor del av mänskligheten lever under erbarmliga förhållanden är att förvaltningarna i många länder präglas av korruption, hävdar statsvetarna Bo Rothstein och Aiysha Varrach i nyligen utkomna Making Sense of Corruption. Respons har träffat Rothstein som menar att vi i Sverige visserligen tenderar att underskatta omfattningen av vänskapskorruption, men att de nordiska länderna ändå är tämligen korruptionsfria.

Kan vi känna igen korruption när vi ser den och finns det korruption överallt i världen? Sverige är jämförelsevis förskonat från problem med korrupta offentliga institutioner, något som i stora delar av världen är vardag. Konsekvenserna av att exempelvis behöva betala en muta för att få tillgång till sjukvård eller känna en person för att kunna få tillträde till vissa tjänster har ofta förödande konsekvenser för samhället. På individnivå drabbar det alla som inte har råd eller rätt kontakter, kanske med dödlig utgång om du inte får tillgång till den sjukvård du har rätt till. På samhällsnivå skapar offentliga institutioner som favoriserar vissa medborgare framför andra eller där tjänstemän fördelar gemensamma resurser till egen ficka misstroende mot staten som helhet. Detta leder i sin tur till

exempel till ovilja att bidra till det gemensamma genom skatter och skapar osäkerhet och oförutsägbarhet som hindrar samhällets utveckling.

I nyligen utkomna *Making Sense of Corruption* (Cambridge University Press 2017) menar statsvetarna Bo Rothstein och Aiysha Varraich till och med att korrupta offentliga institutioner är det största hindret för att samhällen ska kunna uppnå mänsklig välfärd. Även om politik alltid till viss del är intressekamp när den formuleras, vill vi att när beslut har fattats och gemensamma resurser ska fördelas att det ska gå opartiskt till. Därför är de problem som uppstår i korrupta förvaltningar enligt Rothstein och Varraich långt större än att bara vara implementeringsproblem. Korruption borde i stället ses som det största hindret för mänsklig välfärd. I boken driver de argumentet att för att få syn på korruption, kunna förstå och därmed bekämpa den, behöver vi en universell förståelse av korruption som bygger på att vi definierar den norm som är motsatsen till korruption: opartiskhet.

Respons träffade Bo Rothstein på Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg för att prata om hur man hittar en universell definition, varför Kina är en sådan gåta för korruptionsforskare och vilka lärdomar vi i Sverige kan dra av dessa erfarenheter.

Respons: *Du har ju länge intresserat dig för frågor som rör förvaltning och förvaltningens betydelse för förtroendet till staten. Hur kommer det sig att du ville skriva mer specifikt om korruptionsbegreppet?*

Bo Rothstein: Det går långt tillbaka för min del. I min första bok *Vad bör staten göra* (1994), var mitt argument att om man ska åstadkomma omfördelning så kan man beskatta de rika för att fördela till de fattigare, men om man i stället bedriver en universell politik som beskattar alla och ger till alla så åstadkommer man mer, men också stabilare omfördelning på lång sikt. När den engelska versionen varit ute ett par år började forskare och politiskt aktiva i olika delar av världen att höra av sig och komma på studiebesök. De tillhörde alla någon typ av politisk vänster och gillade mitt argument, men de hade två problem med det i sina länder. För det första saknades förtroende för att andra människor ska göra sitt och betala sin skatt och för det andra så kräver den typen av universella system en ganska hög nominell skattenivå. Jag är övertygad om att samhällsekonomiskt är det mest effektivt, men problemet de pekade på är att de inte ens kunde övertyga sina egna väljargrupper att

betala skatt på den här nivån, på grund av det stora misstroendet mot den offentliga sektorn. De här problemen berodde framför allt på korruption.

Och det var med viss rodnad jag insåg detta – det hade liksom aldrig slagit mig. Jag tror jag har läst en miljon texter om den nordiska välfärdsmodellen, men detta var en fråga som aldrig hade kommit upp. Det är klart att det fanns implementeringsproblem här också, men när jag tittade mig om i världen insåg jag ju att huvudproblemet var korrupta institutioner. Nu när vi har mikrodata genom European Social Survey visar det sig också att en person i Europa, som är för en utbyggd välfärdsstat, men som lever i ett samhälle som inte likabehandlar eller där man inte har förtroende för de offentliga institutionerna, i valet mellan lägre skatter och mer välfärd, väljer lägre skatter. Om en person med samma ideologiska position i stället bor i Helsingfors, och uppfattar de offentliga institutionerna som pålitliga, kommer denna person med större sannolikhet att vilja betala mer skatt. Det betyder inte att politisk ideologi är oviktig, men det visar att ideologi inte är tillräckligt för att få igenom den här typen av politik, det krävs också högt förtroende för institutionerna. Den här typen av problem finns i majoriteten av världens länder. Det var så jag kom in på forskning om samhällsstyrningens kvalitet, som lett fram till bland annat denna bok som jag och Aiysha Varraich samförfattat.

Respons: *Huvudfrågan i Making Sense of Corruption är om, och i så fall hur, en universell förståelse av korruption är möjlig. Ni tacklar detta genom att utgå från frågan om vad som är korruptionens motsats?*

Rothstein: Vi gör helt enkelt en omtagning där vi vänder på problemet. Man måste slå fast vilken gemensam norm som överskrids för att något ska uppfattas som korruption och vi menar att det som är centralt är normen om opartiskhet. Sedan vill vi ju vara litet kontroversiella genom att insistera på att man faktiskt kan arbeta med en universell definition av detta. Det är klart att många inte skulle hålla med utan vill ha en mer kontextspecifik definition.

Respons: *Men en universell norm innebär inte att ni hävdar att den kommer ta sig uttryck likadant överallt?*

Rothstein: Nej, jämför exempelvis med demokrati. Den schweiziska demokratin är ju väldigt annorlunda konfigurerad än den danska, som är väldigt annorlunda än den kanadensiska, så det kan inte ligga i den specifika institutionella utformningen, utan det

måste ligga i grundnormen. Utgår man från exempelvis Robert Dahl så finns det ju en grundnorm för demokrati, nämligen politisk jämlikhet. Vilken är då motsvarigheten för korruption? Vi menar att grundnormen om opartiskhet som motsatsen till korruption är universell. Vi har gått igenom en stor databas av antropologiska studier och funnit att i alla former av samhällen, även där det inte finns någon stat, så finns en gemensam förståelse av korruption. Alla mänskliga samhällen måste ha någon form av organisation av gemensamma tillgångar och det som folk universellt uppfattar som korruption är när de som blir satta att hantera dessa transformerar dem till sina privata.

Respons: *Har ni fått någon reaktion på ert argument om möjligheten att formulera en universell definition?*

Rothstein: Det finns ju ett problem med att vara helt relativistisk med den här typen av normativa begrepp. Samtidigt behövs en medvetenhet om kontextens betydelse och problemen med *one size fits all*-definitioner. Vi vill ju inte hamna i en situation där vi har en teori om korruption per land eller per stad. Jämför med medicin: vi har en generell kunskap om en viss sjukdom, symptom och hur den botas, men ingen professionell läkare skulle behandla utan att undersöka den specifika patienten. Alltså kontextkunskap i balans med universell förståelse.

Respons: *Ni trycker ganska starkt på just värdet av att ha en normativ definition – vill du utveckla det?*

Rothstein: Det finns ju de, exempelvis Francis Fukuyama, som menar att man kan ha en icke-normativ definition, men jag menar att det skulle vara meningslöst här. Man kan inte prata om god förvaltning eller samhällsstyrningens kvalitet utan att säga att det inte skulle vara normativa frågor.

Respons: *I boken presenterar ni en ganska skarp kritik av den liberala förståelsen av korruptionsbekämpning, framför allt frågan om utgångspunkten i individens egenintresse. Ni argumenterar mot att beskriva korruption som ett principal-agent problem, eftersom det innebär att lösningen på problemet förutsätter att principalen måste vara korruptionsfri, vilket faller på argumentets utgångspunkt. I stället ställer ni upp republikanism som en alternativ utgångspunkt där både individen och kollektivet har betydelse?*

Rothstein: Ja, vi måste lösa det här med liberalism. En egenintresseansats när vi ska bekämpa korruption kommer att

fallera, det måste finnas ett republikanskt etos, en känsla av värde också i det gemensamma, annars fungerar det inte. Och det är ju det vi ser runt om i världen, att det inte fungerar. Sjuttio procent av jordens befolkning lever med korrupta institutioner till priset av stort mänskligt lidande.

Respons: *Ni har ett spännande kapitel om Kinas förvaltning, där ni beskriver en förvaltningsmodell där tjänstemännen är starkt ideologiskt skolade samtidigt som de har tydliga organisatoriska mål. Hur kom det sig att du började intressera dig för Kinas förvaltningspolitik?*

Rothstein: Det intressanta med Kina är att det framstår som ett mysterium. Alla mått vi har på *Quality of Government* visar att Kina ligger dåligt till när det gäller korruption. Ändå har de lyckats vara framgångsrika på att höja levnadsstandarden. Antingen är den institutionella teorin fel, eller så är våra mått fel, eller så är det något i det kinesiska samhället som vi inte förstår. Det är *terra incognita*. Många Kinaspecialister menar kanske att Kina inte kan förklaras med något annat än Kina, men jag hävdar att vi inte kan ha olika teorier om korruption för Kina, Indien eller Senegal, inte heller är ju kapitalism en kinesisk uppfinning. I stället använder de helt enkelt en annan organisationsmodell som är rätt så effektiv, kaderorganisationen. Jag har haft god hjälp av olika Kinaforskare i det här arbetet, Sofia Ledberg kommer ju till exempel fram till ganska liknande saker om hur militären styrs.

Respons: *Delvis är den här idén inte så långt ifrån det vi kanske skulle tänka på som ett skrå eller en profession, där en organisation kan ge varje enskild individ ett självständigt handlingsutrymme genom att samtidigt ha starka delade normer. Hur annorlunda är den egentligen från vår idé om förvaltning?*

Rothstein: Det finns vissa likheter, men detta är inte weberianism där tjänstemännen följer formella lagar och regler. De har meritokrati parallellt med en stark politisering. Det finns inget ord på mandarin för "ickepolitisk tjänsteman", som ju är grundbulten i den weberianska byråkratimodellen.

Respons: *I och med att ni använder er av en universell förståelse av motsatsen till korruption, skulle du säga att det är användbart även i den svenska kontexten? Per Kornhall (som recenseras i detta nummer) skriver exempelvis om hur svensk lagstiftning bara har ord för korruption när det gäller mutor och bestickning, att det inte finns en tillräcklig förståelse av andra former av korruption?*

Rothstein: Det vi hittar empiriskt är ju vad folk uppfattar som korruption, och det är ju något mycket vidare än bara mutor och bestickning – det är olika former av favoritism, där pengar ofta inte är inblandat – kontakter för skola, jobb, kontrakt med kommunen. Det är snarare olika former av favoritism när det gäller fördelningen av gemensamma tillgångar som folk uppfattar som korruption. Med den definitionen blir det ju självklart att länder i väst inte är korruptionsfria.

Bestickning är tämligen ovanligt i Sverige, men däremot så förekommer det rätt mycket favoritism när det gäller kontakter, det som kallas vänskapskorruption. Det har funnits en naivitet i Sverige, framför allt när det gäller vänskapskorruption. Vi har också Ericsson och Telia Sonera som är inblandade i rätt rejäla korruptionsskandaler, så idén att vi skulle gå fria från sådant är extremt naiv. Samtidigt måste vi ändå inse att de nordiska länderna är tämligen korruptionsfria, att den korruptionsfria förvaltningsapparaten är en väldig tillgång som måste vårdas. Det är inte skogen, inte malmen, det är de offentliga institutionerna som är vår mest värdefulla resurs. Boken *A Clean House? – Studies of Corruption in Sweden* är läsvärd om man vill fördjupa sig i frågor om korruption på kommunal nivå i Sverige. (Se recension s. 19–21.)

Respons: *Om man tänker på korruption som ni gör som ett paraplybegrepp som binder samman begrepp som klientelism, nepotism och politisk korruption, är det svårare att identifiera sådant som händer när politiken utformas än när den implementeras?*

Rothstein: Gränsen mellan intensiv lobbyism och korruption är inte solklar, och vi har inte kunnat lösa den. Man kan lösa den på förvaltningssidan, men det är extremt svårt i processen där politiska beslut utformas. Exempelvis skulle ju ingen tänka på vanlig lobbyism som korruption, men det är klart att när stora läkemedelsföretag köper politiker för att rösta på ett specifikt förslag, är det svårt att säga var gränsen går mer exakt. Om man tittar på de enorma pengar som rör sig i det amerikanska partisystemet till exempel så är det svårt att säga var gränsen går mellan pengaintensiv lobbyism och korruption.

Respons: *Om du skulle vilja skicka med en slutsats eller lärdom från ert resonemang i boken, vad skulle det vara då?*

Rothstein: Det första som jag gärna vill att läsaren tar med sig är att om man i dag skulle summera mänskligt lidande i världen, så

handlar väldigt litet av detta om tekniska och medicinska framsteg. I huvudsak har vi allt vi behöver för att skapa drägligt liv. Anledningen till att detta inte händer är att en stor del av världens befolkning lever under dysfunktionella förvaltningar. Om man vill förbättra mänsklig välfärd så ligger nyckeln i att få ordning på de offentliga institutionerna.

Det andra är att skifta fokus litet från den besatthet vi har vid inflödessidan, till frågor om statens kapacitet. Det finns ett intressant resultat som vi nämner i boken, när man undersöker folks syn på legitimiteten i det politiska systemet, då skattas demokratiska rättigheter och politikens resultat som viktiga, men korruptionskontroll och lagstyre, det vill säga hur man uppfattar att förvaltningen fungerar värderas som viktigare än båda dessa. Vissa kan inte riktigt ta till sig detta utan vill gärna att det ska vara demokratiska rättigheter som prioriteras högst.

Om vi tänker såhär – i val runt om i världen bryr sig kanske en tredjedel inte om att rösta, ännu färre går i demonstrationer eller skriver debattartiklar, skriver på petitioner. Ibland lever du i en valkrets där din röst inte kommer att göra någon skillnad, du kanske är socialdemokrat och lever i Vällingby. De här människorna som inte kan eller vill utnyttja sina demokratiska rättigheter, vad händer med deras liv? Vanligtvis ingenting, det bara rullar på, men ponera att du inte kan få sjukvård till dina barn för att du inte kan betala mutan till läkaren, eller när du ringer brandkåren eller polisen så hjälper de dig inte för du hör till fel grupp – då händer riktigt dåliga saker. Det är alltså inte helt ologiskt att tänka att dessa saker är viktigare på mikronivå. Nu menar jag inte att argumentera mot demokrati, jag älskar demokrati, men när det gäller mänsklig välfärd är det i förvaltningen knuten måste lösas.

Johanna Pettersson är doktorand i statsvetenskap vid Uppsala universitet.