

FÖRDJUPNING

Därför ville ingen studera korruption

Trots att den undergräver samhällsutvecklingen och länder globalt, var intresset svalt för korruption bland forskarna fram till nittiotalet.

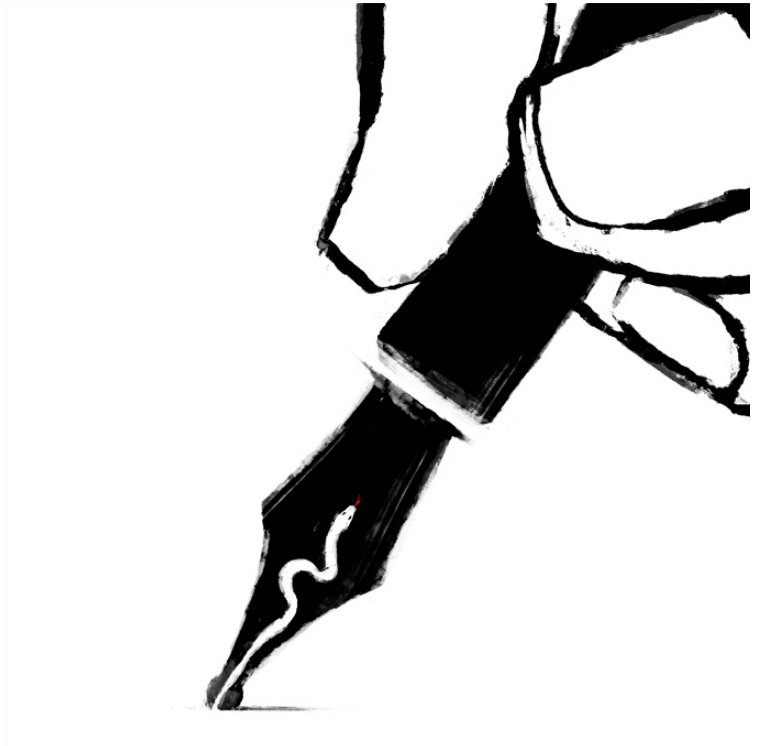


Foto: Illustration av Patrik Svensson

BO ROTHSTEIN

Professor emeritus i statsvetenskap vid Göteborgs universitet samt forskare vid Institutet för framtidsstudier.

17 OKTOBER 2025



För drygt tio år sedan under en sejour som gästforskare vid - Stanforduniversitetet i Kalifornien fick jag tillfälle att föreläsa för en grupp studenter på master- och doktorandnivå. Jag hade året 2004 tillsammans med min kollega Sören Holmberg startat vad som kommit att bli ett tämligen omfattande forskningsprogram om korruption (The Quality of Government Institute). Min föreläsning gick, tyckte jag, tämligen väl, men efteråt kom en av studenterna fram till mig och hennes fråga var (i min översättning): ”Jag förstår inte alls detta. En grupp svenska forskare som studerar korruption? Sverige är ju ett av jordens minst korrupta länder så vad kan ni veta om korruption? För mig låter det som en grupp nunnor som försöker driva en stripp-klubb.”

Något ställd lyckades jag likväl samla mig till ett svar som gick ut på det välkända talesättet att om man står mitt bland alla träden ser man inte skogen. Detta var också den erfarenhet jag hade av korruptionsforskare från länder som var svårt drabbade av denna farsot. De hade ofta en stark tendens att fokusera på detaljer i enskilda fall och kunde sällan lyfta sig till mera generella analytiska grepp. Alltnog, det blev till en rätt - rolig diskussion med den slagfärdiga studentskan och några av hennes studiekompisar.

Men frågan kvarstod, varför hade jag kommit att ägna drygt tjugo år av mitt forskarliv åt just detta problem? Att jag började forska om korruption var tämligen överraskande, inte minst för mig själv. Ursprunget var ett samarbete med Robert Putnam vid Harvarduniversitetet i ett projekt där vi skulle jämföra vad som kommit att benämnas ”socialt kapital” i ett antal länder.

Putnam hade fått ett mycket stort genomslag med en bok som handlade om något så prosaiskt som den regionala demokratin i Italien. Landet hade under 1970-talet kraftigt decentraliserat sin politiska struktur och de tjugo regionerna hade erhållit ett omfattande självstyre. Hur väl fungerade demokratin i dessa regioner? var den fråga Putnam ställt och föga överraskande kunde han fastslå mycket stora skillnader mellan den illa fungerande södern och de betydligt bättre förhållandena i de norra regionerna.

Ointresset för korruptionsproblemet kan också ses i den svenska biståndspolitik.

Vad som var överraskande med Putnams studie var hans förklaring till dessa skillnader. Det var inte ekonomin och inte heller vilka partier som styrde och de historiska analyserna hade inte gett något svar.

Istället visade han på en helt annan faktor som förklarade de dramatiska skillnaderna, nämligen det sociala kapitalet i regionerna. Detta bestod till stor del av graden av mellanmänsklig tillit – ju mer människor uppfattade att andra i deras samhälle var att lita på, desto bättre fungerade både demokratin, den offentliga servicen och ekonomin.

Putnams resultat fick ett synnerligen stort genomslag och frågan var naturligtvis varför det sociala kapitalet varierade så mycket mellan olika samhällen. Om nu tillit mellan människor var ett slags ”kapital”, hur skulle man investera? Putnams förklaring var att det handlade om i vilken grad människorna var aktiva i olika frivilliga organisationer. Sångkörer, idrottsföreningar, Hem och Skola etcetera sades vara grogrunden för att skapa det allmänt välsignelsebringande sociala kapitalet.



När vi säger att en handling är korrupt menar vi att någon etisk princip eller norm har överträtts.

Även detta spår fick ett stort genomslag, inte minst politiskt. Men här uppstod efter hand ett problem, nämligen visade det sig inte gå att belägga empiriskt. När man jämförde tilliten mellan individer som var mycket aktiva och dem som var helt passiva

i det civila samhället hittade man ingenting. Detta ställde naturligtvis till problem för oss som blivit engagerade i denna forskning.

Ett nytt och spännande teoretiskt begrepp – socialt kapital – hade etablerats. Det gick någorlunda väl att mäta och det visade sig ha just de positiva effekter på samhället som Putnam hade lagt i dagen. Men teorin om hur socialt kapital skapades och varför det varierade så mycket mellan olika länder och regioner stämde inte alls.

Tillsammans med en då ung kollega vid namn Dietlind Stolle som doktorerade i USA började jag försöka hitta en annan förklaring. Olika forskningsinstitut hade sedan mitten av 1990-talet börjat försöka mäta graden av korruption i olika länder och när vi jämförde detta med det sociala kapitalet blev det napp. Den mellanmänniska tilliten kom inte ”nerifrån” som Putnam hävdade utan ”uppifrån”, från hur människor uppfattade de offentliga institutionernas kvalitet och då inte minst korruptionens omfattning. Därmed blev det centralt för oss att försöka förstå vad korruption är, varför kvaliteten i de offentliga institutionerna varierar så starkt mellan olika samhällen och vad som kan göras åt problemet – det vill säga på vilka sätt man kan investera i socialt kapital.

Vad som överraskade mig var hur lite forskning och allmänt intresse det fanns. Jag kunde till exempel inte erinra mig någon enda föreläsning eller något i en av de många böcker jag haft att traggla mig igenom under min grund- eller forskarutbildning som behandlat korruptionsproblematiken. Otaliga av mina generationskamrater i den samhällsvetenskapliga forskarkåren har visat sig ha samma erfarenhet. Studenter i statsvetenskap, ekonomi, sociologi och socialt arbete, vilka till stor del skulle komma att inneha tjänster inom den offentliga sektorn erhöll inte heller de någon utbildning om detta problem.

Numera kan man mäta vad forskarsamhället intresserar sig för genom att ta fram data på hur ofta olika termer förekommer i artiklar som publiceras i vetenskapliga tidskrifter. En analys av databasen Web of Science visar att år 1990 förekom termen korruption enbart i 71 av närmare femtiotusen publicerade vetenskapliga artiklar. Idag, trettio år senare, är området en mindre forskningsindustri med drygt tretusen forskningsartiklar per år som på något sätt behandlar detta problem.

Ointresset för korruptionsproblemet kan också ses i den svenska biståndspolitiken.

I boken *En svindlande uppgift: Sverige och biståndet 1945–1975* (2021) av historikerna Annika Berg, Urban Lundberg och Mattias Tydén ges en djupgående beskrivning av den svenska biståndspolitikens tidiga historia. De visar på 750 sidor att någon insikt om korruptionens avgörande negativa effekter för samhällsutvecklingen i de länder dit biståndet riktades helt saknades i den svenska biståndspolitik.

Även detta har naturligtvis ändrats men här kan man säga att syndarna har vaknat förskräckande sent.

Vad berodde det på? En första och given orsak var bristen på data. Först i mitten av 1990-talet presenterades de första (och tämligen rudimentära) försöken att mäta graden av korruption i olika länder. Men det fanns också andra skäl. Ett var en teori förknippad med den mycket välkände amerikanske samhällsvetaren Samuel Huntington som menade att viss korruption kunde ha negativa effekter, men också vara fördelaktig eftersom man medelst mutor kunde ”smörja hjulen”. Huntington och många andra samhällsvetare antog att de positiva och negativa effekterna tog ut varandra och därmed fanns det inte något skäl att bry sig om frågan.

Den teorin dog sotdöden när man under det sena 1990-talet kunde börja analysera sambandet mellan graden av korruption i olika länder och de många mått som finns på mänsklig välfärd (särskilt när det gäller befolkningshälsa) och såg de många negativa effekterna.

Det fanns även andra skäl till att man i forskningen negligerade detta för samhällsutvecklingen helt fundamentala problem.

Den framstående svenske ekonomen (och Nobelpristagaren) Gunnar Myrdal var en av de första som redan i slutet av 1960-talet i sin bok om Indien pekade på att termen korruption var närmast ett tabu inom både forskning och politik. En mycket stor del av forskarkåren inom bistånds- och utvecklingspolitik hade kommit att omfatta den med marxismen besläktade teori som gick under benämningen ”beroendeskolan”, vilken hävdade att problemen i fattiga länder huvudsakligen berodde på den ekonomiska exploatering de utsattes för av västvärlden.

Historiskt handlar företeelsen om klandervärt utförande av gemensamma

(offentliga) uppgifter.

Att ta upp frågan om den oftast mycket omfattande korrruptionen i de flesta utvecklingsländer ansågs vara att "beskylla offren" för västländernas ekonomiska utsugning av tredje världens länder. På ett likartat sätt argumenterar de många forskare som ansluter sig till teorin om post-kolonialism, där man till den ekonomiska exploateringen lägger det förtryck som kommer från den västliga kulturens påverkan på sociala normer samhällets institutioner. Hur feltänkt allt detta är, framstår om man jämför de två forna brittiska kolonierna Jamaica och Singapore. De blev självständiga i början av 1960-talet och var då i stort sett lika urfattiga.

Om man vid den tidpunkten skulle gjort en prognos hade man spått Jamaica en lysande framtid. Stora naturresurser, inga etniska konflikter, mycket odlingsbar mark, potential för en stor turistindustri, närhet till världens största marknad och en engelsktalande befolkning. Singapore skulle getts betydligt sämre utsikter, eftersom landet i stort sett saknade de tillgångar som Jamaica hade. Idag, drygt sextio år senare, har Singapore drygt tio gånger så hög BNP/capita som Jamaica och har även lägre spädbarnsdödlighet än de nordiska länderna. Vad är skillnaden? Singapore är ett av de relativt få länder som, med start under 1970-talet, lyckats få bukt med sin omfattande korrruption – medan Jamaica under samma årtionde föll ner i en djup politiskt grundad korrruption som man aldrig hämtat sig från.

Statsvetare som forskar om utvecklingsländer har i stort sett ignorerat korrupsionsproblemet eftersom man levt i tron att det är införandet av demokrati som skall åstadkomma positiva effekter vad gäller mänsklig välfärd. Den empiriska forskningen visar dessvärre att det inte finns mycket som talar för att så är fallet. Demokrati har inte heller visat sig vara en verkningsfull medicin mot korrruption, vilket Sydafrika och nu också USA visar. Vad som visar sig ge positiva effekter för mänsklig välfärd är: respekt för rättsstatens principer, en professionell och meritokratisk offentlig förvaltning och förmågan att hålla korrruptionen på en låg nivå.

Men vad är då korrruption? Det är inte helt enkelt att definiera. Många uppfattar till exempel att politik som de inte uppskattar är korrruption vilket gör begreppet så brett att det blir oanvändbart såväl i forskning som i rättsväsendet. Eller så ser man enbart direkta mutor som korrruption och bortser då från alla de andra möjligheter som finns för att kunna sko sig på det allmännas bekostnad, vilket gör begreppet alltför smalt. Korrruption är ett i grunden normativt begrepp. När vi säger att en handling är korrupt

menar vi att någon etisk princip eller norm har överträtts. Redan här uppstår ett problem med den mer allmänt använda definitionen av korruption som fått stor spridning både inom forskningen och av Transparency International, den mest betydande internationella antikorrupsionsorganisationen. Den lyder "missbruk av anförtrodd makt för privat vinning".

Statsvetare som forskar om utvecklingsländer har i stort sett ignorerat korruptionsproblemet, eftersom man levit i tron att det är införandet av demokrati som skall åstadkomma positiva effekter vad gäller mänsklig välfärd.

Men eftersom "missbruk" inte definieras stipuleras heller inte vilken etisk princip som inte får överskridas. Ett andra problem är att definitionen inte förmår skilja ut korruption från andra former av kriminalitet som till exempel vanlig stöld, vilket innebär att den inte bara saknar substans utan också precision.

Ytterligare ett problem med begreppet är att vi använder det för verksamheter av helt olika dignitet. Exempelvis anses det vara korruption om en polis kräver femhundra kronor för att inte bötfälla för fortkörning, men också då enorma summor byter hand vid exempelvis korrupta vapenaffärer. Men detta problem delar vi korruptionsforskare med många andra, till exempel kollegerna inom biologin som benämner både en kolibri och en kondor "fågel". Dessa har, trots sin väldigt olika

storlek, någon egenskap som gör att de skall definieras som fåglar. Samma sak gäller om företeelsen farlighet. Viss korruption, inte minst inom sjukvården i många länder, har dödlig utgång. Annan korruption, som i exemplet med polismannen, är mera trivial. Men likväl kallar biologerna både den svarta mamban och den helt ofarliga snoken för "orm". Det innebär att det finns företeelser av helt olika dignitet som likväl begreppsligt hålls samman av något som gör att de skall innefattas i ett gemensamt begrepp.

Ett annat problem handlar om kulturell relativism. Inte så få forskare och andra aktörer inom denna forskningssfär hävdar att vad som ses som korruption är kulturellt bestämt och därför varierar över tid och rum. Vad som anses som korruption i Motala skulle därmed vara något helt annat än vad som gäller i exempelvis Nairobi och vad som var korruption på 1700-talet var något helt annat än idag. Problemet med relativismen är att den försvårar systematiska jämförelser mellan länder och epoker. Empiriskt visar sig dessutom relativismen ha förvånansvärt litet stöd. Det är överraskande hur analyser av vad som uppfattades som korruption i det antika Grekland eller Rom och även under senare epoker är i linje med nutida synsätt.

Undersökningar av hur människor i djupt korrupta länder i Afrika uppfattar vad som är korruption skiljer sig föga från vad som gäller i västländer. Människor i dessa länder deltar ofta i korrupta beteenden för att få vad de anser viktigt (sjukvård, skydd av polisen, utbildning till sina barn) därför att de ser sig tvingade till detta, inte för att de anser det vara moraliskt rätt.

En ytterligare svårighet gäller inom vilken samhällssektor vi finner korruption. Begreppet har knappast någon funktion för beteenden som allmänt ogillas inom familje- eller privatlivet. Den bedragna maken anklagar sällan hustrun för korruption. Historiskt handlar företeelsen regelmässigt om klandervärt utförande av gemensamma (offentliga) uppgifter. Det kan självklart förekomma bedrägligt beteende inom det privata näringslivet men i svensk lag betecknas detta inte som korruption utan som "trolöshet mot huvudman".

Om till exempel en privat företagare anställer en släkting eller nära vän trots att denna är långt ifrån den mest meriterande för tjänsten så har vi vanligen inga invändningar eftersom de är företagarens privata ekonomi som drabbas av inkompetensen. Men om någon i offentlig verksamhet skulle göra detta så har vi starka invändningar. Inte bara för att våra skattepengar förskingras, utan också för att

vi förväntar oss att offentliga uppgifter utförs enligt en uppsättning normer som skiljer sig från vad som gäller för privata verksamheter.

En lösning på problemet med att definiera korruption är att försöka precisera vad som kan ses som motsatsen till korruption. Det vill säga vilken norm skall personer i offentlig ställning upprätthålla.

Den grundnorm som jag stannat för är opartiskhet i utförandet av offentliga uppgifter. De som ansvarar för genomförandet av offentliga uppgifter får bara ta hänsyn till faktorer som stipuleras i lagar och författningar. När exempelvis personer söker till en offentlig utbildning får de som beslutar om antagningen naturligtvis ta hänsyn till vederbörandes betyg och andra meriter, men inte till den sökandes politiska eller religiösa åskådningar, etnicitet, sexuella läggning etcetera.

Här gäller också de många bestämmelserna om jäv. Exempelen kan naturligtvis mångfaldigas. Fördelen med denna definition är att den norm som inte får överträdas (opartiskhet) kan preciseras. Det blir också tydligt på vilket sätt korruption skiljer sig från andra typer av brottslighet. Vi kan därmed förstå vad som förenar exemplen på korruption vad gäller både dess omfattning och dess negativa inverkan på samhället.

X