

Hur kan korruption bekämpas?
- Om olika metoders effektivitet att angripa korruption

Ulrika Berg

ISSN 1653-8919

THE **QOG** INSTITUTE

QUALITY OF GOVERNMENT



GÖTEBORG
UNIVERSITY

QOG
WORKING
PAPER SERIES
available at:
www.qog.pol.gu.se

Inledning

”The Quality of Government” är ett forskningsprojekt som inriktar sig på de faktorer som utgör grunden i kvalitativa statliga institutioner (”the quality of government institutions”). Kvalitet i statliga institutioner, som anses öka graden av politisk och ekonomisk effektivitet, kan uppmätas i en grad av låg korruption, en hög grad av rättssäkerhet, ansvarsskyldighet, effektivitet i den byråkratiska processen, och att ha medbestämmanderätt. (Kaufmann, Kraay, och Zoido-Lobaton 1999; Frey och Stutzer 2002 i Rothstein och Holmberg: The Quality of Government- A Comparative Approach, A research application)

För att uppnå kvalitet och effektivitet i de statliga institutionerna behövs ”good governance”, en väl fungerande regering med en låg grad av korruption. (Rothstein och Stolle 2003) Robert Putnam menar att det då också krävs socialt kapital, som kan beskrivas som förtroende för andra människor, mellanmänsklig tillit eller som Putnam själv beskriver det; ”förtroende, normer och nätverk, som kan förbättra samhällsaktiviteten genom att underlätta samordnade operationer.” (Rothstein 2003, Robert Putnam 1996).

Vi har dock valt att titta närmare på den förstnämnda av dessa faktorer, korruption, och vad litteraturen innehåller när det gäller bekämpningen av korruption.

Det finns idag oändligt många studier som pekar på vilka förödande konsekvenser korruption kan ha för ett samhälle, inte minst ekonomiskt. Den vanligaste slutsatsen av studier i korruptionsproblematik är att korruption skapar fattigdom, och missgynnar de redan fattiga. (Global Corruption Report 2004, Melese 2002)

Många studier visar också att denna faktor påverkar effektiviseringen av politiska och ekonomiska institutioner. ”Corruption is a symptom that something has gone wrong in the management of the state. ... The price mechanism, so often a source of economic efficiency and a contributor to growth, can, in the form of bribery, undermine the legitimacy and effectiveness of government.” (Rose-Ackerman 1999)

Man kan genomgående se att de studier som gjorts oftast först och främst tar fram vad korruption innebär för ett samhälle och vilka följderna är. På detta sätt har många inom forskningsvärlden valt ut länder, regioner eller världsdelar att undersöka i sina studier. Man har också lagt fokus på hur man skulle kunna göra för att förebygga, minska eller på något sätt kontrollera korruption. Det är svårare att hitta litteratur som på ett empiriskt sätt beskriver framgången hos olika metoder i bekämpandet av korruption. Antalet normativa studier är helt enkelt betydligt fler än de analytiska.

Pusselbiten som saknas är exempel på platser i världen där man redan har testat en metod i syfte att bekämpa korruption. Det är den typen av undersökningar, där antikorrupsionsstrategier verkligen testas, som kan ge andra samhällen hjälp och vägledning i sin korruptionsbekämpning och som skulle kunna ligga till grund för ny forskning. Det som saknas är; *studier som avskalat inriktar sig på själva redskapen och deras kapacitet i korruptionsbekämpning*. Det är just verktygen som kan förändra den nuvarande situationen och som därför är nyckeln till korruptionsbekämpning.

Kontextdiskussion

Varför denna intensiva korruptionsdebatt just nu?

Korruption är ett fenomen som har funnits i alla tider och runt om i hela världen. För ungefär bara tio år sedan fanns det dock ingen egentlig debatt kring korruption och dess tillhörande frågor; såsom vad korruption innebär, hur det uppstår, vad det leder till och hur korruption bekämpas. (Caiden, Dwivedi och Jabbara 2001, Kaufmann 2003)

”The solution for corruption for many years was simply to ignore it, to pretend it did not exist or to agree that a certain amount was unavoidable, accepted cost of development...” (Ehrenfeld 2000)

Tidigare valde man alltså att se genom fingrarna i korruptionsfrågan eller helt enkelt förutbestämma att korruption inte fanns. De fanns också de som erkände att korruption existerade men inte ville se det som ett problem utan som något nödvändigt i t.ex. affärssuppgörelser. Under 1980- och 1990- talen då Asien hade ett enormt ekonomiskt uppsving sade man att pengar under bordet och personliga kontakter med släktingar och vänner underlättade i affärsavtal. Man sade att korruption och nepotism var en del av ”Asiens kultur” och ”asiatiska värden” och i det lades inte någon klar negativ betoning. Det fanns tom de som menade att dessa korrupta handlingar var själva nyckeln till Asiens ekonomiska succé. (SVD 2003-04-08)

Men idag är debatten om korruption mycket stor över hela världen. Det finns ett oändligt flöde av studier inom olika discipliner kring detta ämne. Det går lätt att konstatera att en förändring av intresset för korruptionsproblematiken under en mycket kort tid har skett. I dag ses korruption som ett allvarligt och världsomfattande problem där fler mutbrott och korruptionsärenden än någonsin uppdagas. Men hur kan man förklara att denna fråga har vuxit sig så stor och idag anses som så viktig?

En orsak är med all säkerhet den politiska liberaliseringsdebatt som gav större pressfrihet och därmed ett större flöde av information samt att en ökad dokumentering påverkade korruptionsdebatten att bli intensivare. (Klitgaard, Mac Lean-Abaroa, och Paris 2000) Detta ledde i sin tur, inte till en korruptionsökning, men till en ökning av allmänhetens kunskaper om korruption. Det skulle också kunna var så att toleransnivån för korruption har minskat och det kan ha sin förklaring i alla de ekonomiska och demokratiska reformer som har präglat nittioalet. Medias roll ska inte underskattas då den både undersöker och rapporterar om korrupta handlingar, och under en sådan process ökar allmänhetens kännedom om korruption, dess orsaker, konsekvenser och möjliga bekämpningsmetoder. (Global Forum 3, On Fighting Corruption and Safeguarding Integrity 2003)

En annan förklaring som också anses viktig och ibland tom ses som avgörande är de stora internationella organisationerna som på ett framgångsrikt sätt tagit fram debatten om korruption. Transparency International (TI) har tillsammans med bl.a. Världsbanken och Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), idag en betydande roll i arbetet med korruptionsfrågan. TI's systerorganisation, The International Monetary Fund, har sedan 1997 också arbetat för att hålla tillbaka korruptionen. Det finns de som anser att TI har agerat som en

avgörande faktor i detta arbete bl.a. genom att öka allmänhetens kännedom om korruptionens fördömande effekter, förespråka politiska reformer, arbeta för implementering av multilaterala konventioner samt för samtycke om övervakning av regeringar, statliga bolag och banker. Före alla dessa organisationer började agera hade dock Förenta Nationerna sysselsatt sina olika enheter inom t.ex. den statliga administrationen och inom ekonomi för att se över korruptionen. 1999 samlade man, genom United Nations Center for International Crime Prevention, dessa enheter till en enda: Global Programme Against Corruption som senare utvecklades till The United Nations Development Programme. (Quah 2003) Men man får heller inte glömma att en hel del vikt ligger i forskares och politiska aktörers arbete kring korruption och deras upplysning om hur avgörande korruption kan vara för den ekonomiska tillväxten. (Fitzpatrick 2003)

TI:s grundare, Peter Eigen, anser att den konvention mot mutor, ”The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions”, som industriländernas ekonomiska samarbetsorgan OECD antog för sex år sedan är ett oerhört framsteg för korruptionsbekämpningen. Konventionen trädde i kraft i februari 1999 och sedan dess har 35 länder, inklusive Sverige, infört lagar som gör det straffbart för företag och dess anställda att muta till sig affärer i andra länder. Problematiken här är självklart att regeringarna måste se till att företagen verkligen följer de nya lagarna och att sprida information om vad de innebär. Men konventionen har i alla fall öppnat ögonen på många regeringar för hur allvarligt problemet med korruption är och den har på så sätt knuffat på korruptionsdebatten ytterligare. (SVD 2003-04-04)

I många av Asiens länder har allmänhetens påtryckningar i korruptionsfrågan varit påfallande stor från 1997 och framåt. Orsaken har bl.a. varit de många uppmärksammade korruptionsskandalerna i flera av de asiatiska länderna såsom Kina, Indonesien, Sydkorea, Filippinerna och Thailand. Ett stort antal höga tjänstemän och politiker har varit inblandade i skandalerna och det har givit länderna stora politiska, ekonomiska och sociala kostnader. Men mer ljus på ledarskapet i asiatiska länder tillsammans med en ökad kunskap om korruption samt större aktionsmöjligheter för allmänheten har påverkat Asien till en stor ökning av debatter och handlingsplaner. (Bhargava och Bolongaita 2004)

I stort kan man se att en förändring av de politiska värdena har skett, vilket har lett till att regeringar och internationella organisationer verkligen har börjat granska sina egna handlingar samt att driva på och sponsra påtryckningsgrupper att arbeta mer med antikorrupcionskampanjer runt om i världen. (Caiden, Dwivedi och Jabbra 2004)

Syfte

Vi har nu vetskapen om att korruption kostar samhällen oerhört mycket på flera plan, bl.a. ekonomiskt, politiskt och socialt. Korruption spelar därmed, direkt eller indirekt, en stor roll i vardagen hos dagens människor över hela världen. Orsaken till att ämnet har kunnat bli så stort under en relativt kort tid känner vi också till; media och internationella organisationer har valt att lyfta fram ämnet, men främst kan vi se orsaken i att toleransnivån för korruption hos allmänheten har minskat. Vi vet också att forskningen om korruption saknar den viktiga kunskapen om hur korruption kan

bekämpas. Därför vill vi nu studera om det finns metoder som har visat sig vara framgångsrika i bekämpningen av korruption. Som en del i forskningsprojektet "The Quality of Government" är målet här att systematisera fall av länder där man kan se en förändring från att ha varit korruperat till att inte längre vara det i lika hög utsträckning. Denna arbetsrapport har som främsta syfte att hitta, ordna och jämföra studier där metoder och verktyg har prövats i syfte av korruptionsbekämpning, och vilka resultat man har kunnat se. Sökningarna kommer att vara inriktade på att leta efter fall där man har satsat på korruptionsbekämpning, för att studera hur framgångsrik man har varit och varför. Syftet är därmed inte normativt utan snarare att empiriskt berätta om tillvägagångssättet i korruptionsbekämpningen och att se om det finns fler exempel av samma fall som pekar åt ett gemensamt håll. Syftet är alltså även att leta efter eventuella mönster i bekämpningen. Sökandet efter material inriktas inte på något speciellt geografiskt område och inte på någon särskild nivå utan omfattar hela världen och såväl regional som lokal nivå.

Graden av korruption ett land har kommer inte att studeras och inte heller faktorer som orsak och verkan, utan det är själva förändringsmekanismen som undersöks. Förändringsmekanism kan här förklaras som den faktor eller de faktorer som kan utpekas som avgörande för att en positiv eller negativ förändring av korruptionssituationen sker.

Definitionsdiskussion

Det finns ingen definition av korruption som kan sägas vara allsmäktig eller helt sann för alla människor. Dels förändras definitionen över tid och dels så ser den olika ut i olika samhällen. Och lika många studier som finns i ämnet, lika många definitioner finns det också. Men går det att finna några definitioner som kan ses som mer allmänna?

För att få en helhetsbild av innebörden av ordet korruption är det nödvändigt att försöka hitta dess språkliga ursprung. Själva betydelsen av ordet är fördärv och förstörelse, och idag talar man om korruption som moraliskt o.d. fördärv eller sedefördärv. (<http://g3.spraakdata.gu.se>) I latinets *corruptio* finns flera innebörder som har med djävulen att göra och med det avses något som förstör en helhet. Det finns en skugga av omoral vilande över ordet. (Klitgaard 1988)

Negativt laddade ord som oärlighet och skandal är förknippade med korruption. En allmänt vedertagen förklaring av korruption är; "...*missbruk av förtroendeställning till egen vinning, främst genom tagande av mutor*". (www.ne.se) Av FN definieras korruption enligt följande; "*Korruption är varje transaktion mellan aktörer från den privata och den offentliga sektorn genom vilken kollektiva nyttigheter rättsvidrigt omvandlas till privat vinning*". (FN:s globala program mot korruption)

Politisk korruption

Politisk korruption ses i de allra flesta studier som en aktiv handling av maktmissbruk mellan två eller flera personer där åtminstone en av dem arbetar som politiker, statstjänsteman eller på något annat sätt representerar det allmänna samhällets

intresse. Det förtroende som den politiska positionen medför missbrukas i syfte att uppnå en personlig vinst. Korruption är idag oftast sett som en felaktig och brottslig handling så för att någon ska ta risken att utföra korrupta handlingar ska helst den beräknade vinsten vara större än förlusten. En definition som kan anses representera många olika åsikter i frågan är följande: "...a behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains, or violates rules against the exercise of certain types of private –regarding influence." (Nye 1967)

Trots att denna definition ofta används och kan sägas vara allmän så är den ändå rätt vag. The United Nations Development Programme (UNDP) har en mer specifik definition; "*The misuse of public power, office or authority for private benefit-through bribery, extortion, influence peddling, nepotism, fraud, speed money or embezzlement*". Denna definition är tydligare och ger exempel på de vanligaste formerna av korrupta handlingar och den kan appliceras både på den allmänna och den privata sektorn.

De vanligaste formerna av korruption hos politiker och tjänstemän

Förräderi och smuggling

Privatisering av allmänna fonder och stöld

Förskingring, förfalskning och missbrukande av fonder

Maktmissbruk, hot och tortyr

Bedrägeri, svindling och utpressning

Förvrängning av rättvisan, kriminellt beteende, komplotter (konspirationer) och falska bevis

Underlåtenhet att utföra sina uppgifter, snyltande och vänskapstjänster

Mutor och överföringar, illegala taxeringar och provisioner

Manipulering under politiska val, röstfiffel och partisk valkretsindelning

Missbrukande av intern kunskap och hemlig information, falsifiering av dokument

Inofficiell försäljning av statliga kontor, lån, monopol, kontrakt, licenser och offentlig egendom

Manipulering av regler, inköp och leveranser, partiskhet och favorisering vid beslutsfattning

Skattefusk och svartbörsaffärer

Förmånsmäkleri och intressekonflikter

Godtagande av opassande gåvor och tillställningar, "snabba" pengar, tjänsteresor

Försvarande av dålig förvaltning, nedtystande och mened

Verksamhet på svarta marknaden, kopplingar till organiserad brottslighet

Missbrukande av statliga sigillen, material, residens och privilegier

Olaglig övervakning, missbrukande av brev och telekommunikation, opassande användning av el- artiklar och datorer

(Listan hämtad ur *Where Corruption Lives* av Caiden, Dwivedi och Jabbra 2001. Fri översättning)

Litteratur

Forskningen och debatterna kring korruption ökar stadigt i antalet - detta är ett högaktuellt ämne, något som kommer att bli tydligt senare i denna rapport. Utbudet av material är helt enkelt mycket stort.

Det faktum att det finns en uppsjö av material som på många olika sätt behandlar korruption bör inte ses som att det är ett lätt ämne att undersöka. Det är inte heller lätt att fastställa faktiska uppgifter om hur korruption ser ut idag eller att kartlägga dess spridning. Som vi kunde se i avsnittet ovan, "Definitionsdiskussion", så är gränserna för vad som egentligen är korrupta handlingar mycket svåra att urskilja – både för de som är åskådare och för de som utför själva handlingen. Ett annat dilemma är att de som utövar korruption självfallet inte har något att vinna på att gå ut med sin olagliga verksamhet. Blir ärendet en rättssak kan dock information komma till kännedom även för andra, men det är inte ofta det kommer så långt. Detta är en ytterst hemlig verksamhet som därför är svår att på ett effektivt sätt komma åt. Hur kan man då veta om det som skrivs är trovärdigt?

När det gäller att stödja sig på sifferbevis av internationella jämförelser över tid så är de årliga rapporterna Global Corruption Report från Transparency International en viktig källa. Transparency International är en av de ledande organisationerna i kampen mot korruption. Ca 60 personer arbetar för TI, varav ca 50 i Berlin och ca 10 i London. Det finns också ett 90-tal avdelningar (National Chapters) i världen, varav tre i de baltiska staterna. Danmark, Finland och Norge har också haft sådana avdelningar sedan tidigare medan Sverige nyligen startade upp en i Stockholm. Den 20 september i år gick TI ut med att även Sverige skulle sätta igång en lokal avdelning. De allra flesta anställda är frivilligarbetare och TI är därför en NGO (en frivilligorganisation). Organisationen är politiskt och religiöst oberoende och den bildades 1993 i Berlin av Peter Eigen.

Varje år publicerar TI en rapport som beskriver det aktuella korruptionsläget i världen och i rapporten medföljer en lista över alla länder ordnade efter hur korruperade de är. Bedömningarna av korruptionsgraden har gjorts av affärsmän, akademiker och riskanalytiker som har fått placera varje land på en skala från 10 (helt fritt från korruption) till 0 (fullständigt korrupt). Korruptionsnivån mäts sedan med ett speciellt index som kallas "Corruption Perceptions Index". Ju högre placering på listan desto mindre korruperat är landet. Denna lista anses som det viktigaste och mest tillförlitliga mått på korruption som finns idag och därför stöttar sig en stor del av korruptionslitteraturen på TI's rapporter. (SVD 2003-04-04)

Trots att CPI är en källa som ofta hänvisas till så är den inte nödvändigtvis en över tid giltig tabell. Metodologiskt så sker det små förändringar från år till år. Dessa förändringar beror på att sammansättningen av använda källor ser olika ut varje år. (Lambsdorff, Taube and Schramm 2005)

Världsbanken är en annan viktig källa. Tyvärr har den tidigare haft en policy att inte vara speciellt generös med att lägga ut sina dokument som tillgängliga för allmänheten. Men under de senaste 5-6 åren har dock en förändring skett. När man började kräva transparens och ansvarsskyldighet av låntagarna, så krävde dess medlemmar samma sak tillbaka av Världsbanken. Numera finns mycket mer av

informationen tillgänglig även om det finns en viss diskretion kring den. På Världsbankens hemsida finns det idag information bl.a. om arbetet med korruptionsfrågan samt en stor mängd andra dokument. En betydande del av Världsbankens arbete när det gäller korruptionsbekämpning är inriktat på underliggande ekonomiska och institutionella reformer. I en artikel ur tidskriften *Political Studies* 2004 tar Heather Marquette upp en problematisk aspekt av materialet från Världsbanken, nämligen att man innan 1990-talet inte skrev om frågor som kunde anses som politiska.

"The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially."

Men trots att man under tidigt 1990-tal började producera betydande mängder forskning om korruptionsbekämpning, så finns där ändå försök att separera den ekonomiska och politiska delen från den som omfattar det civila samhället. Detta kan vara problematiskt i korruptionsforskningen eftersom debatten då tenderar att bli ensidig. Att Världsbanken har en hårdragen position i korruptionsfrågan kan även bli problematiskt ur demokratisynpunkt. Enligt Marquette är den största faran att banken nedskriver demokrativärdet både för sig själv och för mottagarländerna. Jag har inte sett att Världsbanken har kommit med någon lösning av problemet, utan det förblir en viktig aspekt att hålla i minnet under läsningen av deras material.

Marquette ger även Världsbanken kritik för att köra sin egna hårda linje och inte ta del av debattens baksida gällande demokrati-aspekten. Demokrati beskrivs ofta som en endast positiv faktor för korruptionsbekämpning, men fler och fler hävdar att det lika väl kan vara tvärtom. Marquette menar tom att det inte finns några uppenbara bevis för att demokrati är en faktor som minskar korruptionsnivån, och påvisar att vissa forskare har kommit fram till att demokratisering kan leda till nya möjligheter för korrupta handlingar.

"Corruption often increases as democratic institutions develop. ... Corruption in a democracy is often an indication that those with resources can no longer use cruder means to get their way."

Det kan vara så att övergången till demokrati kan öppna upp för skapandet av nya former av korruption, t.ex. när gamla samhällsgrupperingar blir nya som splittrar staten mellan olika intressegrupper. Friheten som en demokratisering medför kan också leda till ökad brottslighet när den hårda statliga kontrollen, bl.a. i form av mindre strikta gränskontroller, försvinner.

Ett annat sätt att utnyttja möjligheterna i demokratiseringens kölvatten är att ge sig själv eller andra företräde till den belöning som nya demokratier ofta tilldelas.

"Democratisation has been rewarded with more aid, especially for civil society, and unscrupulous types have taken advantage of this."

(Heather Marquette, *The Creeping Politicisation of the World Bank: The Case of Corruption*, *Political Studies*: 2004 Vol 52, 413-430)

När det gäller att göra jämförelser mellan länder så är alltså de internationella organisationerna tunga källor medan författares material är viktigt i studier av t ex ett enskilt land, en region eller en världsdel. Det faktum att studien har omfattat olika nivåer har bidragit till en bredd i materialet och en möjlighet till vidare jämförelser.

Diskussion om ämnets utbredning i världen

Går det att se att brytningspunkten i tystnaden kring korruption har ägt rum i hela världen? I princip har denna stora förändring skett i hela världen, men det finns ett undantag – arabvärlden. Det finns dock flera mycket färska rapporter som tar upp ämnet och där man trycker på hur viktigt det är att börja försöka att bekämpa korruptionen där. (Council on Foreign Relations 2004) Det verkar alltså ändå som om en förändring i synsättet på korruption håller på att ske även där. Men när ämnet diskuteras så understryker man ofta hur svårt eller omöjligt det är att ta upp kampen mot korruption. I en artikel i The Middle East Media Research Institute (2002) kan man läsa följande slutsats;

”Fighting Corruption in the Arab World is like Fighting Capitalism in America or Fighting Catholicism in the Vatican – that is, destruction of the foundations of the existing order”.

Man menar att företeelsen korruption är så svår att komma åt eftersom det är en omöjlighet för domstolarna att döma någon i presidentfamiljerna eller av toppministrarna. (MEMRI 2002) De är sedan lång tid tillbaka och på flera sätt väldigt sammanflätade i en anda av korruption där de har en ömsesidig nytta av varandra och där många i regeringsposition dessutom är släkt och vänner med varandra.

Regering och domstolar existerar inte som två separata enheter som bedriver ett av varandra oberoende arbete. Korruption är dessutom inbyggd i den politiska kulturen och fungerar som en grund till den styrande makten. Det betyder att arbetet med korruptionsbekämpning först kan vara möjligt vid ett regimskifte. Men hur omfattande är korruptionsproblemet i arabvärlden?

I senast utgivna Transparency International kan man se att några av de minst korruperade länderna är nordiska, såsom Finland, Island, Danmark och Sverige och de mest korruperade är Bangladesh och Nigeria medan de arabiska länderna placerar sig någonstans i mitten av listan. Den palestinska regeringen är ett exempel på en gammal ledning som idag präglas av kris och sönderfall. Presidenten Yassir Arafat har kritiserats, både av omvärlden och av sina egna medborgare, för sina åtta säkerhetsorganisationer. Efter krav från Egypten godkände han dock nyss att minska dessa till tre: polisen, säkerheten och underrättelseväsendet. Men Arafat, som ofta har anklagats för korruption, gör inga stora förändringar för att minska korruptionen – tvärtom. Ett agerande i fel riktning var när han utsåg sin egen släkting, Musa Arafat, till sin nya säkerhetschef. Beslutet har väckt protester från al-Aqsamartyrenas brigader. Gruppen, som inte tillhör islamistlägren, utan har uppstått ur Arafats egna led, kallade Musa Arafat för ”en symbol för korruption” och varnade också för följderna, som kan betyda inbördes strider. (GP 2004-07-18)

Men det är möjligt att se att många länder i arabvärlden faktiskt också har börjat ta upp en debatt om korruption även om den är försiktigare och mycket senare än i andra delar av världen. Det är känt att korruptionen är vitt utbredd i arabvärlden och nu har man alltså inom många av länderna även börjat ta upp problemet i den politiska debatten. En av de ledande experterna på demokratiseringen av arabvärlden, Nathan J. Brown, menar att det finns ett utbrett intresse av både politiska och andra reformer. ”...Calls for change are also being developed by Arab leaders, opposition figures, and intellectuals.” Ali Al Shihabi, grundare och företagsledare på Rasmala Investments i Förenade Arabemiraten konstaterar följande; ”Corruption is a massive problem in the Arab world”. Och Jordaniens justitieminister håller med; ”Corruption hits hard. To

deal with it, it is important that countries address this problem head-on, by enforcing the rule of law universally”. (Council on Foreign Relations 2004)

Men i många länder, och då inte bara i Arabvärlden, är det inte alltid som det ser ut när det pågår korruptionsbekämpning. När man i ledningen försäkrar att korrupta handlingar ska bekämpas så är det egentligen endast ett sätt att försäkra sig om att de ekonomiska bidragen från omvärlden ska fortsätta att strömma in. Dr. Abd Al-

Wahhab Al-Effendi uttalar sig som följer;

“In short, Arab regimes, including the Palestinian Authority, promise to battle corruption in order to secure more financial assistance. But it’s not because they are interested in ending the dishonesty and bribery; it’s because they must give the appearance of doing the right thing, for a number of selfish, regime-preserving reasons.”

Det handlar alltså inte om ett genuint intresse för att förändra den rådande situationen och bekämpa korruption utan tvärtom, att krampaktigt hålla kvar vid status quo för att bevara den sittande regeringen och att på så sätt få in så mycket pengar som möjligt.

Al-Effendi poängterar även följande;

“What is even funnier is that the corruption of the PA and other Arab regimes is actually a necessary condition for fulfilling the role imposed upon them – to serve foreign interests and subjugate the peoples.” (World Net Daily 2002-08-15) Det skulle betyda att det är att upprätthålla sina statsroller gentemot andra länder som starkt påverkar regeringar i Arabvärlden att inte fullt ut arbeta för en minskad korruption.

I en artikel i SVD, menar Bertil Lintner att det är de stora styrande makterna som är problemet och att de hindrar de mindre staterna från att vara effektiva i sin korruptionsbekämpning. Han tar då främst upp Bankok Nauru, som är det minsta landet i världen, och andra småöar i Stilla Havet som exempel. Han skriver följande om hur de ekonomiska processerna fungerar;

”Nu stannar inga större belopp i dessa länder; de passerar bara igenom en dator, där ”banken” dit pengarna skickas är registrerad. Från Nauru skickas till exempel stora belopp vidare till Bank of New York i USA. Småländerna tjänar på avgifter man lägger på ”servicen”, inte mycket annat. Pengarna som sådana hamnar i USA, Europa eller Australien – men genom att de ”tvättas” genom postboxbanker i småländer med egna, stränga sekretesslagar blir det omöjligt att spåra deras ursprung. Och de korrumperade politikerna och affärsmännen kan njuta av sina rentvättade medel var de än befinner sig.”

Man valde från OECD att hota med sanktioner mot de länder och områden som inte gjorde något åt sina ”banksektorer”. Beslutet kritiserades dock i Transparency Internationals årsrapport 2003;

”Nauru har helt tydligt tvättat illegala medel och amerikanska bankirer och rysk organiserad brottslighet har utnyttjat landets svagheter. Men genom att straffa Nauru så inriktar sig det internationella samfundet bara på en länk i korruptionen, inte de mäktiga krafter som står bakom det hela.”

Slutsatsen av detta är självfallet att lägga krafterna i korruptionsbekämpningen på de länder där pengarna faktiskt hamnar – stormakter som USA och Ryssland. (SVD 2003-04-10)

Litteraturgranskning

Lokala reformer

Gonzales de Asis, Maria; Reducing Corruption at the Local Level

Syftet med rapporten är att ta fram praktiska strategier och konkreta exempel för hur man bekämpar korruption. Korruptionsbekämpning på denna nivå kan enligt författaren nås genom institutionella förändringar och deltagandestrategier men med en utgångspunkt i en stark politisk vilja att förändra. Specifika länderexempel där lyckosamma reformer har ägt rum redovisas och dessa länder är följande; San Salvador, Campo Elias (Venezuela), Limpio (Paraguay) och Porto Alegre (Brasilien). De verktyg som har gjort dessa områden framgångsrika i sin korruptionsbekämpning är först och främst en **stark politisk vilja** från ledningen i den lokala styrningen. Därifrån bör arbetsgrupper utses som ska identifiera problemen. Det första som ska göras är att hitta en **oberoende part** som genomför undersökningar av företags och enskilda personers uppfattning av servicen från, integriteten av och förtroendet för kommun- eller stadsledningen. Undersökningsresultaten redovisas i ett seminarium som hålls ihop med kommun- eller stadsledningen. Därifrån utarbetas en handlingsstrategi som blir själva arbetsredskapet med målet att skapa ett transparent och effektivt institutionellt system. Initiativen leder till olika nivåer av transparens, information och maktfördelning i den lokala ledningen. Genom att använda dessa redskap tillsammans med ett stort deltagande har man i vissa fall nått ett resultat av en noggrann genomgång av administrationen med bl.a. neddragningar av personal samt nya designs av den politiska processen. Man har då fått en förenklad och mer systematisk politisk process i kommunerna som arbetar efter en årlig budget och där man tar fasta på kommuninvånarnas preferenser. En nyckelförklaring i Gonzales de Asis' rapport är följande; "Powerful and beneficial effects of an innovative mix of local political will, instilling the technical capacity to execute reforms, and forging a strong partnership with civil society in the drive to enhance efficiency, equity, and transparency".

Sammanfattningsvis så kan man se att verktygen som har använts vid korruptionsbekämpning på lokal nivå är en förenkling och effektivisering av den administrativa processen, ett större medborgardeltagande och att göra information mer tillgänglig och transparent. De i särklass viktigaste redskapen i denna studie har varit **transparens** och **effektivitet**.

Lokala och nationella reformer

Marquette, Heather; Corruption, Politics and Development: The Role of the World Bank

Marquette berättar dels om hur Världsbankens framgång har sett ut över tid och dels om hur den arbetar i olika antikorrupsionsprojekt idag. Två övergripande frågor ställs, där den första handlar om varför Världsbanken har tagit sig an korruptionsproblemet när den under så lång tid har hävdat att korruptionsarbete enligt "Articles of

Agreement”¹, är förbjudet? Svaret på frågan är komplext eftersom flera vägar och flera personer påverkade Världsbanken att nå dit den befinner sig idag. Trots mycket arbete för att kunna ta sig an korruptionsbekämpningen var Världsbankens ”icke-politiska mandat” en viktig orsak som satte stopp för verksamheten. Under många år hade verksamheten ingen ledning, så när James D. Wolfensohn 1995 blev ny president för Världsbanken förändrades en hel del. Han fick beröm från många håll för att ha tagit upp korruption på agendan och Transparency International visade då intresse av ett samarbete genom att snabbt erbjuda sitt stöd. 1997 genomförde han en omtolkning av reglerna genom att förklara att korruption är en ekonomisk fråga snarare än en politisk fråga och den nya definitionen kom sedan att kallas ”1997 strategy document”. I ett tal från 2000 säger Wolfensohn att man inom Världsbanken inte ens nämnde ordet korruption 1997. Han beskriver vidare att han som president för Världsbanken blev tillsagd att inte alls nämna ordet korruption eftersom korruption är politik och Världsbanken inte fick lov att prata om politik. Han svarade då följande; ”I took this for two years until I recognized that there was no way to deal with the issue of equity and poverty and development without tackling the question of corruption. So, I came out in my Annual Meeting speech, I said corruption is a cancer and it is not political but it is social and it is economic and, therefore, I am allowed to talk about it. And if you politicians think that it is political, that is your problem. I think it is social and economic. Therefore, I can talk about it.”

Wolfensohns beslut att definiera korruption som en ekonomisk fråga kan tolkas som taktiskt. Ledarskapet är då en nyckelförklaring eftersom Wolfensohn genom sin presidentpost hade möjlighet att påverka Världsbankens inriktning av åtaganden. Och genom anti-korruptionsprogrammet blev han internationellt berömd och stärkte sitt rykte.

Den andra stora frågan som ställs behandlar komponenterna som utgör Världsbankens antikorrupsionsprogram. I sin studie finner Marquette att programmet saknar en teoretisk plattform. Den kritik hon ger programmet är att Världsbanken inte har tagit till sig den stora mängd respekterad litteratur om ”utvecklingsstaten”, med en stark byråkrati och ett svagt civilt samhälle. Grunden till detta är återigen att man har beslutat att korruption inte är en politisk utan en ekonomisk fråga, vilket speglar av sig i materialet som används. Författaren menar att forskningen övervägande kommer att anses vara bräcklig eftersom det är omöjligt att, endast utifrån en ekonomisk sida, arbeta med ett antikorrupsionsprogram. Det är den absolut största kritiken som tilldelas Världsbanken i denna undersökning. Världsbanken har många gånger lovordats för sitt arbete med korruptionsbekämpning men Marquette ger avslutningsvis banken hård kritik för sättet de har behandlat frågan på. Hon anser att banken har tagit sig an problemet på ett bristfälligt och inkonsekvent sätt eftersom man har valt att se korruption som en ekonomisk fråga men trots det arbetar man som om det även är en politisk fråga. Marquette skriver; ”Despite Wolfensohn’s attempt to redefine it as a purely economic issue, it is still also political”.

Marquette anser att denna dubbelsidighet påverkar korruptionsbekämpningen att bli problematisk eftersom man lägger ner för mycket energi på att försöka hålla isär de två grundläggande delarna som egentligen hör ihop. Resultatet blir att bekämpningen inte är så effektiv som den annars skulle kunna vara. Problematiken tydliggörs i följande citat; ”As I have shown, there is a wide range of sources that claim that the Bank’s non-political mandate is actually a myth and one cannot withstand the current

¹ ”Articles of Agreement” skrevs 1944 (ändrades 1989) och är Världsbankens generella riktlinjer. Arbetsprocedurerna i organisationens fem grupperingar styrs av dessa regler. Dokumenten finns tillgängliga på www.worldbank.org

move towards political liberalization. This makes its approach to combating corruption problematic, as it allows only partial analysis of the issue". Hon tycker ändå att Världsbanken ska fortsätta arbeta med frågan eftersom den är skyldig att skydda integriteten hos de egna fonderna och eftersom det ligger i låntagarnas liksom i aktieägarnas intresse att minska korruptionen. Enligt Marquette borde mer resurser dock läggas på **genomskinligheten** genom att inspektera fler projekt, göra de egna dokumenten mer tillgängliga för externa undersökningar och genom att stärka det pågående arbetet med reformeringar av den allmänna sektorn.

Osike, Felix; Uganda Leads In Fight Against Corruption

I Global Policy Forum skriver Osike om en FN-rapport om global korruption där Uganda tas upp som ett av de mest framgångsrika länderna i korruptionsbekämpning. FN menar att orsaken till att det har gått så bra i just Uganda är att man där har öppnat upp de finansiella protokollen för allmänhetens granskning. Man har satsat på **transparents** vilket alltså har visat sig vara helt rätt satsning för att minska landets korruption. Man kunde också konstatera att nationella antikorrupsionsagenturer har inrättats i Australien, Hong Kong, Polen, Uganda och Singapore.

I en annan FN-rapport som bl.a. tar upp brottsbekämpning ser man att 21 procent av Latinamerikas befolkning tvingades betala mutor till statliga tjänstemän 1999 jämfört med 19 procent i Afrika, 15 procent i Asien och 11 procent i centrala och östra Europa.

The World Bank; Fighting Corruption in EAP (www.worldbank.org/eap 2004-11-10)

Detta är en kort rapport från Världsbanken om korruptionsbekämpning i regeringar och den allmänna sektorn i Sydostasien och Stilla havsregionen. Den tar fram den viktigaste kunskapen om detta område, nämligen att sent 1990-tal var en period som stärkte den teori som många forskare höll fast vid och den innebar att politiska reformer inte har lika stor chans att bli framgångsrika om politiska institutioner och regeringar är svaga. Efter många år av en stark ekonomisk tillväxt påverkades många av regionens länder alltså av den finansiella krisen och politiska förändringen. Då insåg man svagheten i den offentliga administrationen. I slutet av 1999 bildade man då EAP, Anti-corruption Advisory Group, ett forum för strategisk utbildning och diskussion av korruptionsbekämpning i regionen.

Idag har regeringarna i Sydostasien större resurser och andra möjligheter. Dessutom är medborgarna mer medvetna och kräver bl.a. en ökad **transparents** och ansvarsskyldighet i samhällsservicen. Därför finns reformering av ledningen i regeringen och i den allmänna sektorn nu med som en viktig punkt på den agendan för utveckling.

Den viktiga orsaken till att man tidigare inte lyckades med reformer i Sydostasien var alltså att man hade en **svag regering med svaga politiska institutioner**. Och några betydande orsaker till att man under senare tid har lyckats bättre är förändrade förutsättningar i form av **ökade resurser** och **påtryckningar från allmänheten**.

Transparency International; Global Corruption Report 2004 Anti-corruption, Final version (UNDP)

Transparency International är idag den ledande organisationen i kampen mot korruption och varje år ger man ut en rapport över förändringar av korruptionsläget i världen. Varje rapport har dessutom ett specifikt tema, som detta år är den politiska korruptionsprocessen. De områden som tas upp är politiska finansregleringar, pengaflöden i politiken, röstmutning, den privata sektorn och missförhållanden på arbetsplatser.

Liksom i föregående rapporter finns här med en lista över 133 länder rangordnade efter korruptionsgraden, "Corruption Perception Index". Ju högre upp ett land är på listan desto mindre korrumpert är det. Oftast är de skandinaviska länderna tillsammans med några samväldesländer rankade som de minst korrupta och västafrikanska länder ligger ihop med vissa asiatiska länder längst ner på listan. Finland toppar listan som är sammanställd 2003, och Bangladesh ligger i botten. Sverige befinner sig på en sjätteplats.

I årets rapport tar man upp OECD-konventionens betydelse för korruptionsbekämpning. Det var i december 1997 som 35 länder antog "The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions". Trots att alla 35 länderna har ändrat sina lagar till att omfatta givande och tagande av internationella mutor som ett straffbart brott så har, förutom USA, ingen regering försökt öka kraften i denna lag. Kunskapen om konventionen är mycket låg p.g.a. att uppmärksamheten om den är alldeles för liten och få länder, förutom USA, har antagit antimutprogram i enlighet med konventionen.

Det redovisas också hur långt många länder har kommit i sin korruptionsbekämpning i en rad av länderrapporter. De flesta av länderna har ännu inte lyckats nå någon reform som har kunnat minska korruptionen. Men Serbien är ett av dem som har gjort ett reformförsök i form av introducerandet av en ny lag om offentlig upphandling. Man har kunnat se att denna nya lag har en positiv effekt i korruptionsbekämpningen genom att utesluta mellanhänder, öka konkurrensen och förbättra förhållanden för lokala och utländska leverantörer. Senegal representerar tyvärr inte särskilt många länders framgångsrika försök att kontrollera korruption.

Senegal har inte kommit lika långt som Serbien men är i alla fall på gång. Där hittade man kryphål i den nya lagen och ett antal antikorrupsionsgrupper genomförde undersökningar för att se över hur lagen hanterades. "The groups presented their observations at a workshop, after which they were incorporated into proposals in the form of an action plan for 2003 to 2005. In mid-July 2003, an interministerial council chaired by the prime minister adopted the action plan. Whether its measures will be implemented depends on the political will of the government."

Denna slutsats representerar många länders dilemma; att ha börjat anta reformer och att också ha kommit en bit på väg med kontroller och undersökningar, men att ha tvingats stanna vid frågan om regeringen har den politiska vilja som krävs för att gå vidare.

I Sydafrika har man inte ens kommit så långt som att implementera någon ny lag och det är just där problemet ligger för många länder. Det tar stopp i själva implementeringen av nya lagar. "Whatever the final form of the legal text, however, the greatest limitation is likely to lie in the law's implementation. A comprehensive review of South Africa's fight against corruption, published by the UN Office on Drugs and Crime in April 2003, praised the proposed Prevention of Corruption Bill

but warned that “there are serious weakness and shortcomings in the capacity and will of public sector laws to implement and to comply with the laws.””

Av dessa länderrapporter kan man sammanfattningsvis se att många länder ändå arbetar med någon form av förändring, oftast i form av **lagreformer**, och att många också har nått ett första delmål. Men för att korruptionen ska minska behövs en tillräckligt stor förändring och då måste en **politisk vilja** finnas där. Förändring av detta slag är beroende av en nations politiska ledning. Det är alltså där, på regeringsnivå, möjligheten att förändra finns och det är där initiativen måste tas.

Utrikesdepartementet; Rapport från Utrikesdepartementet: Kenya

Detta är en rapport om utvecklingen av de mänskliga rättigheterna i Kenya. En del av den behandlar landets korruptionsbekämpning. I Kenya tillträdde en ny regering den 27 december 2002. Då hade folket röstat fram en ny ledning i protest mot den rådande politiska situationen av korruption och misskötsel av landets ekonomi. Men den nya regeringskoalitionen National Rainbow Coalition (NARC) har resulterat i en maktkamp som försvårar reformarbetet och den utlovade reformagendan har ännu inte genomförts. Flera institutionella förändringar har genomförts men trots det har resultaten stora brister och rapporter om korruption på hög politisk nivå finns noterade. Exempel på institutionella åtgärder är; En ny antikorrupsionsmyndighet, en lag om statsanställdas etik, flera nya domare och en form av rättskommitté har utsetts, ett intermistiskt kontor ”Public Complaints Office” för att hantera klagomål från allmänheten har etablerats, tvåtusen män med upphandlingsansvar har avskedats, en juridisk kommission har tillsatts och en nationell antikorrupsionskampanj har påbörjats. Tyvärr har dessa åtgärder inte varit särskilt framgångsrika eftersom allt fler nya uppgifter om politisk korruption kommer fram. Ett av de mest uppmärksammade fallen är att ministern för ”local government” Karisa Maitha som i Media har blivit allvarligt anklagad för ”...att ha manipulerat ett anbudsförfarande avseende rätten att försäkra samtliga fordon tillhörande Nairobi City Council”.

Finansministeriets Joseph Magari har också blivit anklagad för att han, trots avskedandet av alla upphandlingsansvariga inom den offentliga förvaltningen, fått ansvar att hantera dessa frågor. Det finns två huvudorsaker som förhindrar korruptionsbekämpningen att bli framgångsrik och den kanske viktigaste är frånvaron av ett **fungerande domstolsväsen**. Man skriver följande i UD-rapporten; ”Först efter en genomgripande reformering som också innefattar en omfattande ommöblering inom domarkåren kan förutsättningarna skapas för en oberoende och effektiv rättsskipning”.

Det andra hindret är att koalitionsregeringen innebär att ledningen av landet ska ske av ett stort antal partier med **olika mått av åtaganden i korruptionsfrågan**. Man menar att attitydförändringar också behövs men det, och de andra avgörande reformerna, kommer att ta tid och mycket kraft att genomföra. Så trots att Kenya redan har förändrat vissa delar inom politiken, har man ändå en lång väg kvar att gå. Men en politisk vilja att förändra situationen har man i alla fall. I rapporten skriver man, gällande ett presidenttal, följande; ”President Kibaki har vid flera tillfällen förklarat att bekämpandet av korruption är en av regeringens högsta prioriterade uppgifter”.

Williams Ishola; Minimizing Corruption through Decentralizing Public Governance and Empowering the Communities

I Nigeria, liksom i stora delar av Afrika, är fattigdom ett stort problem. Det ser dock inte Williams som en anledning till att välja bort korruptionsbekämpning. Han menar att det inte är den ekonomiska fattigdomen som är problemet när korruption ska bekämpas, utan att det snarare är avsaknaden av utvecklingsidéer som bör beaktas. Han ser följande citat ur the World Bank Development report 2001, som centralt; "Nations are poor because they do not have access to the IDEAS that are used in industrial nations to generate economic value."

En jämförelse med västerländska internationella företag och med vissa asiatiska länder görs för att påvisa skillnaden i diskussionen av idéer, kunskap och teknologi. Där har man haft framgång tack vare tillgången på idéer som har fungerat som en teknisk-ekonomisk bas. P.g.a. avsaknaden av idérikedom kan man se att Nigeria, i motsats till andra federalistiska länder, saknar ett "institutionaliserat politiskt förtroende". Williams har många intressanta förslag på reformering i Nigeria, men än så länge är de bara förslag och har inte testats i verkligheten. Han tar dock upp två andra lyckade försök att minska korruption som Nigeria kan lära av. Exempelen är från Brasilien och Sydafrika som utvecklade ett modernt och anpassat redovisningssystem i den offentliga sektorns alla nivåer. Systemet har ett "Early warning system" som gör de federala och statliga ministerierna uppmärksamma på en finansiell överförbrukning. På detta sätt reformerade man den finansiella administrationen till att få högre trovärdighet med tydligare och bättre definierade roller för bokföringstjänstemän. Ett system där **tidiga varningar** utdelas har varit framgångsrikt i Brasilien och Sydafrika, och Williams verkar övertygad om att det är en av några viktiga delar för att kunna reformera Nigerias politik.

Nationella och/eller regionala reformer

Andvig Chr. Jens, Fjeldstad, Odd-Helge; Corruption: A Review of Contemporary Research

Här ser vi att även Norge satsar på studier om internationell forskning i korruptionsbekämpning. Först och främst vill författarna ta fram de element som kan anses vara nödvändiga för att kunna analysera korruptionens orsaker och konsekvenser. Det andra syftet är att undersöka hur korruptionsforskning används i u-länder och vilka dess utsikter och begränsningar är. Kapitlet om korruptionsbekämpning är dock det som är relevant att titta närmare på här. Enligt denna studie är det endast Hong Kong och Singapore som helt och hållet har lyckats i sin korruptionsbekämpning. Varför de har lyckats är ovisst men gemensamt för länderna är att båda är stadsstater och hade autoritära styren när de började sin korruptionsbekämpning. En omtvistad fråga är om demokrati spelar någon roll för korruptionsbekämpning. Det är svårt att bevisa att demokrati hjälper eller stjälper i försök att minska korruption. "Democratisation does not have statistically noticeable effects until it has lasted for decades, and decentralisation policies may – at least in the short run – lead to increased corruption."

Världsbanken är den internationella organisation som har den bredaste och mest utvecklade sammansättningen av policies mot korruption. Enligt Världsbanken visar korruption på att ett land har djuprotade ekonomiska, politiska och institutionella svagheter. För att minska korruptionen måste dess orsaker och framställning studeras och att en **politisk vilja** finns anses som en förutsättning för att en förändring ska kunna ske.

Bhargava, Vinay, Bolongaita, Emil; Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action

I denna studie är målet att förstå regeringsmönstren och på vilka sätt korruption kan ta form sig i de olika länderna. Här presenteras fyra olika fallstudier; Indonesien, Sydkorea, Filippinerna och Thailand. Kunskapen om dessa länders regeringar och olika korruptionsstrategier kan användas för att förbättra effektiviteten i de nationella antikorrupsionsprogrammen. Men målet är inte endast att förbättra den tekniska designen utan även att förklara betydelsen av tre andra viktiga faktorer; konstruerandet av vinnande antikorrupsionskoalitioner, bygga upp effektiva ledarstrukturer samt en uppbäckning av exponering och rapportering av korruption.

Man har diskuterat vilka framgångar som har gjorts och vilka svårigheter man har haft i arbetet med korruptionsbekämpning i fallstudierna och följande punkter har tagits fram;

1. Alla fyra länder har ett förflutet med en utbredd korruption. Med ett visst undantag av Sydkorea så har alla länder från medium till hög grad av statsmakt och administrativ korruption. Man har därför i stort inte varit framgångsrik i sina försök att bekämpa korruption.
2. I Indonesien, Sydkorea och Thailand har allmänhetens tillgång till information varit högst begränsad tills för bara ett tag sedan. Detta gjorde det svårt för medierna att ta fram korruption i dagsljuset. I Filippinerna ledde dock Ferdinand Marcos fall år 1987 till reformer då allmänheten och medierna fick större insyn i bl.a. den politiska världen. Efter den ekonomiska och politiska krisen i Indonesien, Sydkorea och Thailand ökade man sin omfattning av öppenhet för allmänheten. Denna ökade öppenhet för allmänheten och medierna ledde till en succéartad framgång i arbetet med att hitta fall av korruption. Den fria pressen blev ett mycket användbart redskap i kampen mot korruption.
3. I Indonesien och Filippinerna har rättssystemet inte lyckats driva de föregivna fall av korruption där höga politiker och regeringstjänstemän har ingått. Detta vittnar om en svag lag där både domstol och polis är präglade av korruption. Situationen i Filippinerna är inte lika problematisk eftersom en stor reform är på gång och särskilt inom juridiken.
4. I Indonesien och Filippinerna har man studerat vikten av att ha penninginsamling och på vilket sätt det kan leda till ett övertagande av städer. Politisk korruption försvagar självklart viljan att bekämpa korruption. I en sådan miljö i de båda länderna har politikerna uppfattats som att de låtsas vara med på att bekämpa korruptionen. På det sättet kan antikorrupsionsåtgärder inte bli effektiva. För att lyckas borde man i stället investera resurser i initiativ hos den civila allmänheten så att de kan sätta press på att öka genomskinligheten och pålitligheten i samhällsinstitutionerna. På det sättet kan man flytta och variera makten eftersom den ofta är ojämnt fördelad pga. de korrupta nätverken och deras stora resurser.

Hur har man då lyckats med försöken att minska korruptionen? I Filippinerna har **civila samhällsorganisationer och journalistik** spelat en mycket stor roll eftersom de har lyft fram korruptionsproblemet i regeringen och hos högt uppsatta tjänstemän där området annars har legat under stor sekretess. Informationen om korruptionsläget i landet sprids alltså via olika samhällsorganisationer och media och det är ett sätt att

låta medborgarna regelbundet bli uppdaterade om problemet. Centrum för undersökande journalism i Filippinerna har en unik position i exponeringen av korruptionsfrågan eftersom man tar lagar och regler om allmänhetens rätt att bli informerade på allvar. Deras arbete är i särklass det bästa av sin sort i hela Asien. Men dessa arbetsgrupper får ofta hjälp av icke-statliga organisationer som ger teknisk support och som assisterar vid arbetet med informationsflödet.

Indonesien har inte kommit lika långt i sin korruptionsbekämpning eftersom det var först efter forne diktatorn Suharto och hans regerings fall i maj 1998 som man började angripa problemet genom att ändra lagar och konstitutioner till fördel för det civila samhället och media. Media och de icke-statliga organisationerna började då tidigt att ta fram korruptionsfall och de hade en viktig roll i uppdagandet och rättegången av flera höga tjänstemän. Trots detta har man inte kommit tillräckligt långt för att i stort kunna förändra den korrupta situation som råder. Eftersom man inom landet ännu inte har resurser och möjlighet att bekämpa korruptionen så har internationella organisationer, såsom Världsbanken, United Nations Development Program och the Asian Development Bank gått ihop med de inhemska antikorrupcionskämparna. Denna koalition kallas "Partnership for Governance Reform" och här kombineras resurser med samordnade aktioner. I takt med denna utveckling av internationellt samarbete så skapas inom landet **oberoende och ansvarsskyldiga institutioner** i den allmänna sektorn som har möjlighet att bli en stark kraft i korruptionsbekämpningen.

I fallstudien av Sydkorea kan man se att president Kim Dae-Jungs regeringstid har haft en viktig funktion. I början av regeringstiden valde man att gå hårt åt korruptionsproblemet. En stor satsning på exponering av korruptionsfall resulterade i informationen om att det även i presidentfamiljen fanns korruption. Men pga. den hårda antikorrupcionssatsningen så har korruption mer och mer blivit ett strategiskt arbetssätt präglad av höga risker för korrupta tjänstemän.

Ett särskilt intressant resultat av hur uppdagandeprocéduren går till i Sydkorea är att när media och civila samhällsgrupper har avslöjat fall av korruption så tas de upp av ansvarsskyldiga institutioner vilket har resulterat i fällande domar. Detta understryker vikten av det faktum att trots att civila samhällsorganisationer och media kan blottlägga anförda fall av korruption, så beror framgången av att ställa de skyldiga inför rätta på kapaciteten hos åklagarbyråerna och på det juridiska systemets effektivitet. Korea har alltså utarbetat ett mycket effektivt och bra system av **åklagarbyråer** som tillsammans med **strikta lagar** har lyckats väl i sina försök av korruptionsbekämpning och därmed har kommit en bra bit på vägen.

I fallet Thailand kan man se att det även där finns ett samarbete mellan icke-statliga organisationer, akademiker och media för att på bästa sätt ta fram korruptionsproblemet i ljuset. Man använde då utrymmet som fanns i en konstitution som skapades 1997 för att kunna agera mot dem som uppgivits vara förövare av korruptionsbrott. Denna konstitution är ansedd som en av de starkaste i sitt slag i hela regionen och är grunden till skapandet av olika institutioner för allmän pålitlighet och för grundandet av människors rätt att få veta vad som pågår i landet. I Thailand har antalet antikorrupcionskämpar växt och man samarbetar i stor utsträckning i koalitioner och man går då förbi hindret att arbeta tillsammans för att bekämpa korruption. I stället drar man fördel av det och resultatet har blivit att balansen i arbetskraften inte är lika oproportionerlig till fördel för korruption som tidigare. Man kan säga att de viktigaste reformeringssätten för Thailands korruptionsbekämpning

har varit **nya konstitutioner och koalitioner mellan icke-statliga organisationer, akademiker och media.**

De fem stora reformeringspunkter som bevisligen har varit viktiga att arbeta med för att kunna bekämpa korruption i dessa länder är **lagändringar, decentralisering, transparents, en förenklad administration och initiativ från allmänheten.**

Caiden, Gerald E., Dwivedi, O.P., Jabbar, Joseph; Where Corruption Lives

Denna bok omfattar många delar av korruptionsproblematiken även om målet inte är att täcka allt. Efter en överblick av korruption i världen presenterar olika författare ett antal representativa exempel på korruptionsstudier i olika länder och regioner. Syftet med studien är att få en helhetsbild av korruptionssituationen i världen genom att analysera fakta om hur man på olika platser har handskats med korruption.

I USA är korruption ett stort problem som går tillbaka långt i tiden. Det amerikanska politiska systemet är fullt av korrupta handlingar och de är ofta både institutionaliserade och systematiska. Det har ändå blivit mindre korrumpert än tidigare och det beror mycket på att den centraliserade politiken har fått ett slut. Särskilt bra lyckades man när reformatörerna implementerade åtskilliga mått som reducerade möjligheterna för och **ökade kostnaderna av korrupt beteende.** Exempel på förändringar som skedde var inom följande områden; stadsförvaltningen, reglerandekommisioner, möjlighet till avsättningar, folkomröstningar och direkta primärval.

Till skillnad från USA har Kanada, ekonomiskt och kulturellt, lyckats undvika en systematisering av korruption. Det är svårt att säga varför men en orsak kan vara att de har kommit mycket längre i genomslaget och etableringen av institutionella vakter som arbetar med att undanröja brister i de etiska aspekterna i regeringen och att tvinga bort brottslingar från det offentliga livet. Den höga produktionen av **avskräckande medel** för tjänstemän som missbrukar sina åtaganden tros alltså minska korruptionen i landet. Författaren menar att ovanstående faktor tillsammans med sociokulturella normer i form av **lydnad och rättvisa** är de tydligaste orsakerna till att man lyckas hålla korruptionsnivån så låg.

Korruptionsproblematiken i centrala och östra Europa är en stor och svår fråga. Ett politiskt system av byråkratisk sterilitet har bytts ut mot ett administrativt kaos och systematisk korruption har sammansatts med ekonomiska brister, statliga företag, utökad tillstånd för organiserad brottslighet, privatisering och försämrade anställningsförhållanden. Trots det tror man att försöken att minska korruption kommer att bli en viktig del av politiken, särskilt i samband med EU-utvidgningen, då de länder som ansöker om att gå med först måste minska sin korruption. Det som man främst satsar på är att förändra **attityden till korruption.** Man har under många år satsat på det civila samhället som påtryckningsgrupp i flera av dessa länder och man har krävt en utökad pålitlighet och genomskinlighet i regeringarna för att minska korruptionen både på lokal och på nationell nivå. Men korruptionsnivån har förblivit relativt hög i de flesta av dessa länder och det kan bero på att orsakerna till korruption i denna region är traditions- och övergångsrelaterade och därför är svårare och tar längre tid att få bukt med.

Mellanöstern-länderna har en typ av korruption som är mer eller mindre systematisk och även om orsakerna är olika så är resultaten (the outcomes) av den ofta de samma. Korruptionsbördan hindrar utan tvekan områdets ekonomiska, sociala och politiska utveckling. Den allmänna handeln har i stor utsträckning personifierats och i offentliga ämbeten (public office) ges möjlighet till belöningar och beskydd. Korruptionen finns på alla nivåer och den största orsaken är en avsaknad av pålitlighet för de offentliga verken, och är därför mycket svårbekämpad i denna region. Problemet ligger på regeringsnivå där man i de flesta länderna **inte har viljan** att ta tag i problemet med korruption. Många högt uppsatta tjänar för mycket på korruption att de inte vill förändra det rådande läget.

Länderna i västra delen av Afrika är de med de sämst fungerande regeringarna och som är mest korrupta i hela Afrika. Vissa av dessa länder har också blivit omnämnda som de mest korrupta i världen där Nigeria och Kamerun är de värst drabbade. Nigeria är ändå det land som ser mest hoppfullt ut för en positiv förändring. De förbättringar som har skett är inom områdena öppenhet, pålitlighet och återuppbyggnad av lag och ordning. Orsaken till att dessa förändringar kunde genomföras tros vara Nigeria är ett **civilstyrt land**. För att kunna fortsätta på rätt spår förutsätts en **effektivitetsutveckling av förtroendesystemet** i de mest centraliserade regeringarna. Detta arbete innebär att främja allmänna och inte privat intressen och det måste uppbäckas av de politiska ledarna och av de statliga institutionerna.

Även Sydafrika har stora problem med korruption. Det anses ha sin grund i apartheidsystemet som fungerade som en institutionaliserad rasism och tillsammans med befolkningens mångfald bidrog till att forma landets värden. Tyvärr har inte många försök att minska korruptionen gjorts. Men det enda försök som tas upp här är att tvinga den statliga administrationen till en större **ansvarsskyldighet** och denna metod har ansetts lyckosam. Man måste därför fortsätta att använda sig av och helst öka, den allmänna vaksamheten mot ansvarslöshet hos tjänstemän och deras handlingar.

När det gäller Asien så har tre olika mönster används för att jämföra ländernas försök att bekämpa korruption. Mönster 1 som är det enklaste sättet har också visat sig vara ineffektivast. Man har då inga oberoende specialagenturer som implementerar antikorrupsionslagarna vilket visade sig falla dåligt ut för Mongoliet som har provat denna metod. Mongoliet började bekämpa korruption 1996. I mönster 2 sker implementeringen av antikorrupsionslagarna av många olika agenturer och detta har testats både i demokratiska länder som Indien och Filippinerna och i ett postkommunistiskt land som Kina. Länderna påbörjade korruptionsbekämpningen 1941, 1950 och 1979. Någon större förändring har ej kunnat påvisas. I försök med metoden i det tredje mönstret har man däremot lyckats bättre. Då användes en kombination av omfattande **antikorrupsionslagar** som implementerades opartiskt av oberoende agenturer. Singapore och Hong Kong som påbörjade korruptionsbekämpningen 1937 resp. 1948, antog detta mönster och är också idag de minst korrumperade länderna i Asien. Slutligen ser man att allmänhetens påtryckningar verkligen påverkar Asiens länder att ta tag i korruptionen. I många länder har allmänheten helt enkelt kört bort korrupta tjänstemän från sina ämbeten och detta är en våg som sprider sig till fler och fler länder i Asien.

I Kina, där den politiska kulturen är starkt individualiserad och där släktingar och vänner till politiker ofta har förtur, är det inte lätt att komma åt problemet med korruption. Två typer av korruption förekommer. Den ena ökar välbefindandet hos tjänstemännen och den andra bidrar till att bibehålla eller öka deras personliga makt. Men i stället för att satsa på korruptionsbekämpning så försöker man dölja korrupta aktiviteter som blottläggs för allmänheten och för utredningar. Trots att Kina numera är postkommunistiskt och har förändrats en hel del i den aspekten så håller man ändå kvar vid den gamla hårda byråkratiska administrationen. Så länge man inte öppnar upp för allmänhetens granskning och så länge inte någon märkbar **vilja på högre politisk nivå** att ta tag i problemet finns så är det näst intill omöjligt att förändra det rådande läget.

Latinamerikas flesta länder ligger dåligt till på TI:s lista över korruperade länder. Orsaken ligger till stor del i att man har en mycket sluten byråkrati och att förtroende för politikerna saknas. Att de administrativa strukturerna och processerna är hårt centraliserade påverkar också korruptionsproblemet i negativ riktning. De länder som omskrivs som lyckosamma i försök att motverka korruption är Costa Rica, Uruguay och Chile. Där har man lyckats arbeta fram en modell av en **neutral, effektiv och relativt genomskinlig byråkrati**. Och åtminstone två av dessa länder, Chile och Costa Rica, har också blivit relativt fria från korruption enligt TI. Men tittar man närmare på dessa länder så är även de, enligt författaren, problematiska.

Sedan slutet av 1970-talet har Australiens korruption minskat betydligt och man har idag en hög standard på korruptionsbekämpningen. Det finns ingen enskild faktor som kan förklara detta men däremot flera faktorer som i kombination med varandra skulle kunna ses som orsak. Man har bl.a. ett **demokratiskt politiskt system, noggrann granskning av parlamentet, transparents, informationsfrihet, juridisk övervakning av administrativa beslut, en relativt fri och oberoende media och höga krav och förväntningar på tjänstemännen från medborgarna**.

De Speville, Bertrand; Hong Kong: Policy Initiatives Against Corruption

Här berättas om hur Hong Kong som ett lyckat exempel genomförde reformer för att försöka minska korruptionsnivån i landet. Den viktigaste faktorn under en lång period har utan tvekan varit The Independent Commission Against Corruption (ICAC) som bildades 1974. Det är inte den äldsta organisationen mot korruption – The Corrupt Practices Investigation Bureau i Singapore bildades 1952 och The Anti-Corruption Administration of Malaysia bildades 1967. ICAC anses dock vara en av de mer framgångsrika antikorrupsionsaktörerna i världen. Det beror till viss del på att den inte bara arbetade med utredningar utan även var mycket tidig med att anta en strategisk metod, ett systematiskt förebyggande och gav utbildning för allmänheten. Självklart lyckades man inte bekämpa landets korruption helt och hållet men genom ett systematiskt arbete av en oberoende organisation kunde man få korruptionsproblemet under kontroll. The Review Committee i Hong Kong går tom så långt som att säga att den senaste tidens ekonomiska succé i Hong Kong delvis beror på den framgångsrika korruptionsbekämpningen.

I efterhand har man skrivit en lista över vilka komponenter som var nödvändiga för Hong Kongs framgång och de är följande;

1. **Det politiska beslutet** och den politiska beslutsamheten att kämpa.

2. Ett gediget ramverk av **antikorrupptionslagar** omfattande tydliga lagöverträdelser, stödande av tydliga åtgärder, omfattande utredningsförmåga och beskyddande av informanter.
3. En sammanhängande och komplett **strategi** som inkluderar utredning, förebyggning och utbildning.
4. Aktivt **samhällsengagemang**.
5. Lämpligt och stabilt **finansierande**.
6. **En vilja från regeringen** att fortsätta kämpa. Den viktigaste orsaken anses ändå vara att ICAC blev en permanent institution och därmed ett viktigt påtryckningsinstrument.

För att sedan kunna fortsätta bekämpa korruptionen i Hong Kong är följande tre faktorer nödvändiga; att ständigt granska korruptionens möjligheter, att samhällsinvånarna verkligen förstår varför korruption är så förödande och att de måste vara beredda på att gå samman för att bekämpa den. Utan en av dessa tre faktorer är det omöjligt att lyckas eftersom de alla är beroende av varandra.

EU-kommissionen; Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och europeiska ekonomiska och sociala kommittén

I denna rapport från EU-kommissionen tas bl.a. upp vilka resultat försök att minska korruption har gett. Man menar att det främst är p.g.a. av den ökande fattigdomen som korruption måste bekämpas och att ämnet allt oftare finns med på det internationella samfundets och EU:s dagordning. De erfarenheter man har av internationellt utvecklingsarbete mot korruption har visat att betydelsen av en ”**god regeringsmakt**” (good governance) och en **demokratiseringsprocess** är stor. Man betecknar då en god regeringsmakt som ”en regering där alla institutioner och processer bekämpar korruption och korrupt beteende”. Men det är inte bara det goda styret och demokratiseringsprocessen som bör förstärkas utan även det civila samhället, massmedierna, åklagarmyndigheterna, rättsväsendet och den finansiella förvaltningen. Fler exempel på hur framgångsrika försök att bekämpa korruption har varit, finns inte i denna rapport. Däremot tar man upp åtgärder för att intensifiera arbetet inom detta område. Kommissionen och TI har under de senaste fem åren finansierat fem projekt tillsammans för utveckling av bekämpningsstrategier på regional och nationell nivå. ”I landsstrategidokumentet och i de vägledande nationella programmen anges att korruptionsbekämpningen skall ske genom att angripa de institutionella orsakerna till korruption eller den miljö som tolererar korruption. Detta skall ske genom statliga aktörer och genom stöd till förbättring av regelverket på detta område”. Kommissionen uppmanade nyligen EU:s institutioner och medlemsstater att trappa upp ansträngningarna i bekämpningsförsöken. En framtida FN-konvention, där både återvinning av tillgångar och institutionalisering av effektiva förebyggande åtgärder blir viktiga, förväntas sätta ytterligare press på korruptionsbekämpningen.

Fitzpatrick, Sean; Thinking Strategically about Anti-Corruption Reforms

Syftet här är att öka förståelsen för korruption och att utveckla korruptionsstrategier först och främst inom mindre utvecklade länder, men som även kan gälla mer utvecklade länder. Först och främst konstaterar Fitzpatrick att korruption är ett ömsesidigt beteende som kräver samarbete. Sett i ett brett perspektiv så är korruption ofta fast förankrad i rättsliga, sociala och ekonomiska transaktioner. Detta gör

korruption till ett särskilt svårt fenomen att få kontroll över och minska. Därefter förklarar han olika faktors olika betydelse för korruption och tar då bl.a. upp institutionella reformers betydelse. Här tas privatisering upp som en möjlig väg till minskad korruption eftersom makt då förflyttas från staten till den privata sektorn och kontrolleringen av staten kan öka. Men privatisering kan även vara en möjlighet till korruption eftersom överföringsprocessen av tillgångar ger tillfälle att utföra korrupta handlingar. Fitzpatrick menar ändå att det är på statlig nivå förändringar måste ske, för om förbättringar av staten sker så sker det därmed också en minskning av korruptionsproblemet. Han menar att den faktor eller de faktorer som påverkar staten även påverkar korruptionen. De statliga institutionerna är därför viktiga att reformera och av dem bör en fokusering av **lagar och domstol** först och främst ses över. För att uppnå en effektiv korruptionsbekämpning ska man ska helst inte separera dessa två delar. ”History teaches us that leadership is fundamental to reform”.

Men trots att den ledande instansen i ett land ofta är nyckeln till förändring så får man inte glömma att korruption inte alltid är en effekt av ett dåligt ledarskap utan också kan vara orsaken. En mycket viktig punkt är också att försöka hitta var möjligheterna till korruption finns. I ett samhälle där det finns många möjligheter till korruption där sker ofta också många korrupta handlingar. Är möjligheterna däremot mindre begränsas dessa handlingar. Tyvärr har Fitzpatrick inga konkreta exempel på länder eller regioner som har använt sig av någon metod och därmed givit svar på frågan om hur framgångsrik en viss metod är.

Global Forum 3; On Fighting Corruption and Safeguarding Integrity

Detta är en rapport från en “workshop” där diskussionsämnet har varit vilken roll information genom Internet och media spelar vid korruptionsbekämpning. Nyligen tagna steg i den teknologiska utvecklingen kan bidra till att korruptionen minskar, menar man. För att underlätta samspelet mellan ett lands regering och dess allmänhet har en s.k. ”elektronisk regering” (e-government) varit ett framgångsrikt verktyg. Då har kostnaderna för överföringar minskat och kommunikationsmöjligheten mellan regering och allmänhet ökat vilket i sin tur har lett till att landets medborgare såväl som andra länder har lättare att följa vad som händer på regeringsnivå. Man uppnår en **öppenhet** i debatter och verksamheter som ökar förtroendet för varandra. Vidare har man kunnat se att ju öppnare beslutsfattningen är desto mindre troligt är det att korruption uppstår. Det är dock ett faktum att alla länder inte har samma möjligheter att gå denna väg p.g.a. att man har kommit olika långt i utvecklingen av informationsteknologin.

Följderna av framsteg i informationsteknologin kan både vara positiva och negativa, såsom möjligheten att läcka privat information i syfte att motivera korruption, bedrägeri på elektronisk väg t.ex. i ”e-banksystem”.

Graf Lambsdorff, Johann, Taube, Markus and Schramm, Matthias; The New Institutional Economics of Corruption

13 kapitel utgör denna bok, varav det första heter “Corrupt contracting: exploring the analytical capacity of New Institutional Economics and New Economic Sociology” och är skrivet av Graf Lambsdorff, Taube och Schramm. Hela boken utgår ifrån tanken att, om man vill kunna gå ut med politiska råd så krävs **tvärvetenskaplighet** när man närmar sig korruptionsproblematiken. I detta första kapitel slår man fast att korruption alltid är nära relaterad med formella eller **informella regler och normer**

samt likaså de kulturellt betingade lagarna i varje samhälle. Det man undersöker är, bl.a., vilka möjligheter institutionella åtgärder, såväl formella som informella, har att underlätta för korrupta transaktioner.

Inom skolan "New Economic Sociology" har man kommit till den viktiga slutsatsen att tillit som generaliserad norm verkar vara en avgörande faktor för att öka integriteten och minska korruptionen. Faktorer som en förbättrad administrativ process, ökad transparens och mer ansvarsskyldighet på det politiska planet anses här som viktiga och ofta nödvändiga men man menar ändå att ett avgörande steg är att gå djupare när det gäller konflikter och länders system av normer. En mycket betydelsefull faktor är om den **miljö** som byggs upp av **institutioner** är gynnsam för korrupta transaktioner eller inte. Hur det ser ut i själva miljön där den korrupta handlingen sker är alltså något som borde studeras vidare. För att förändra en miljö måste man börja titta på hur förtroende för politiker skapas och hur förtroendet för andra medborgare bibehålls.

Hur miljön ser ut påverkar självfallet transaktionskostnaderna för korrupta handlingar. Men parter som befinner sig i miljöer där de inte litar på varandra, skaffar ofta en tredje part s.k. "middlemen". Dessa kan hjälpa till att bygga broar mellan parterna genom att ha en förtroenderelation med dem båda. Risker med denna konstellation är dock att utpressning och fusk kan göra mellanhanden till en dyr hjälp.

Principen om transparens har den viktiga funktionen att förmedla information till medborgarna om vad som sker t.ex. inom politiken. Självklart är det en betydelsefull faktor för att förhindra korruption genom tanken att politiska processer inte ska hemlighållas utan förmedlas till allmänheten. Författarna menar dock att för mycket transparens inte ger samma positiva effekt för korruptionsbekämpningen. Personer som söker partners att genomföra korrupta handlingar tillsammans med ska t.ex. inte kunna annonsera om det i tidningar. Detta är ett exempel av extremt mått, men man vill påvisa att en för hög grad av transparens faktiskt kan skada mer än förbättra situationen.

Schramm och Taube menar i kapitel 10, "Private ordering of corrupt transactions: the case of the Chinese guanxi networks and their challenge by a formal legal system", att *the Chinese guanxi networks* är ett annat verktyg i syfte att underlätta korrupta transaktioner. I Kina användes dessa nätverk under hundratals år till att skydda transaktioner i ett samhälle som saknade en pålitlig samhällsordning. Författarna menar att dessa sociala nätverk som tidigare var mycket betrodda av samhällsinvånarna, idag används till att förtäcka korrupta handlingar eftersom de underlättar spridningen av information om korruptionens möjligheter.

Några andra av författarna i boken, Sonja Opper, Peter Eigen och Soji Apampa ger i kapitel 11, 12 och 13 den första illustrationen om hur effektiv antikorrupcionspolitik skulle kunna se ut. När det gäller genomförandet av äganderätt så menar Opper att det krävs opartiska och effektiva domstolar. Eigen bidrar med viktig kunskap då han bevisar att det existerar olika etiska standardmallar på den internationella marknaden. Handeln har en anda av orättvishet eftersom de företag som har kontrakt där mutor krävs har en fördel gentemot de som inte har något krav på mutor utan är bundna till lagen. Uppgiften styrks av John Bray, i kapitel 7. WTO och andra organisationer har därmed fått en tydlig riktlinje för sitt arbete med korruptionsbekämpning.

I kapitlet "Why should one trust in corruption? The linkage between corruption, norms and social capital" skriver Peter Graeff att det finns två allmänna förklaringar till varför aktörer förutsätts ingå i en ömsesidig relation och det är; **normer** och **förtroende**. I normer ingår värderingar av kulturella aspekter. Avgörande för vilken av dessa faktorer som påverkar ett möte mellan två personer är att präglas av mutor eller andra typer av korruption är aktörernas kunskap om varandra. Om aktörerna inte har träffats tidigare och inte har någon kunskap om varandra så är det normer och kulturella värderingar om hur man kan och bör uppträda, som påverkar deras beteende. Lever de t.ex. i ett samhälle där det inte är ovanligt med mutor eller där de tom vet att det förväntas att man ger eller tar emot mutor så vet man också att risken att bli angiven inte är så stor. Kostnaden för risken man tar är alltså inte så hög vilket påverkar beslutet att utföra en korrupt handling.

Men den ena faktorn kan bli utbytt av den andra, t.ex. om två aktörer känner till varandra eller träffas regelbundet så spelar inte normer samma roll utan då handlar det om i fall personerna har förtroende för varandra eller inte. Vet aktörerna att de kommer att träffas igen, kanske som nära vänner, och om de kan lita på varandra så är risken mindre att de anger varandra. Känner de varandra och har förtroende för varandra så blir alltså de beräknade kostnaderna lägre för den korrupta handlingen och det är större sannolikhet att de genomför den korrupta handlingen.

Harris, Robert; Political Corruption: In and Beyond the Nation State

Harris väljer att studera korruption både nationellt och internationellt. Han väljer också att se på korruption ur tre olika vinklar och börjar med att ställa frågan; Vad är politisk korruption? Därefter visas korruptionens olika former i två länder, Kina och Storbritannien och Nordirland och till sist kartläggs internationell samt transnationell korruption. I den sista delen utvärderas om hur väl utrustat det nationella statssystemet är för att handskas med kriminalitet över statsgränserna. I stora drag så är det alltså mest korruption som fenomen, dess historia och utbredning som är i fokus här, några sidor av korruption som inte är relevanta i denna studie. Det finns dock vissa resultat som bör beaktas, som att **decentralisering** i starkt korrumperade Kina inte alltid påverkar korruptionen i positiv riktning. En decentralisering av administrationen, genom att förflytta makt till provinserna, har lett till en ökad korruption medan organiserad decentralisering inom själva provinserna har förlängt korruptionen till en lägre nivå. Och där är de lägre cheferna tvingade att bilda korruptionsnätverk med sina chefer. Reformerna är allmänt ovanliga i Kina som har en stark ledning och där ingen egentlig påtryckningsgrupp hos medborgarna existerar. Trots att Kina inte har förändrats i sitt korruptionsläge och inte heller ser ut att göra så under en snar framtid så kan landet tvingas till reformer om länderna runt omkring genomför reformer. Storbritannien är i motsats till Kina ett land med en låg korruptionsnivå och i länder som har lyckats minska sin korruption så har **Transparency International** spelat en viktig roll. Författaren menar att den pådrivningseffekt som TI och andra internationella organisationer har haft har varit extremt viktig för korruptionsbekämpningen.

Mot slutet av boken tas även bildandet av Hong Kongs antikorrptionskommission, The Independent Commission Against Corruption (ICAC), upp som ett nycklexempel. Bildandet av ICAC påskyndades av den nye guvernören Sir Murray MacLehose vid tillfället för en specifik korruptionsskandal i The Royal Hong Kong Police Force. Då fick den utbredda och under lång tid tolererade poliskorruptionen ett

slut. Detta är endast ett exempel men ett bra sådant som kan representera många andra länder där korruption har varit en del av politiken, ekonomin och av det sociala livet. Det har alltså ansetts "naturligt" med korruption och det har därför varit så svårt att komma åt problemet. Ofta är det då endast möjligt att påbörja en period av bekämpning vid tillfället av uppdagandet av en skandal, som i Hong Kong-exemplet. Allmänt sett så menar författaren att det viktigaste för att en förändring ska kunna ske är att det finns en **antikorrupsionsstrategi** ledd av en oberoende, handplockad styrka som har gott om resurser. Den ska ha civila friheter, vara fullt uppbackad av regeringen och ha ett brett stöd från allmänheten.

Khan, M M; Political and Administrative Corruption - Annotated Bibliography

M M Khan har studerat korruptionens vägar och möjligheter att bekämpas i några av Asiens länder genom att välja ut ett antal artiklar som behandlar ämnet. Två av dem är relevanta här eftersom de tar upp korruptionsbekämpning på senare tid. Bangladesh är ett av Asiens länder som kämpar mot korruption. En undersökning i Dhaka city 1992 visade att 68,25 procent av hushållen hade betalat mutor vid ett eller flera tillfällen för att få ett visst arbete gjort. Undersökningen visade också att ju högre grad av byråkrati ju mer sällan förekom mutor men desto högre var beloppen och ju lägre grad av byråkrati ju oftare förekom mutor men desto lägre var beloppen. Arbasetik i administrationen har varit och är därför en viktig punkt för Bangladesh att arbeta med. Ofta beror den typen av etik på ledningen och förvaltningsprocessen och den metod man anser bäst fungerande för etableringen av etik och ansvarsskyldighet i Bangladesh är att introducera utbildning i demokrati. Man anser att **demokrati** och en mer **öppen regeringsform** är de två mest effektiva sätten att få korruptionen under kontroll eftersom demokrati bygger upp en miljö som tvingar de verkställande till ansvarsskyldighet. Det ger medborgarna en möjlighet att direkt eller indirekt kontrollera administratörerna. Ansvarsskyldighet är grunden för ett demokratiskt system. Det politiska systemet blir då mer öppet och regeringen måste underhålla allmänheten med information. Man är en bit på väg genom att ha tagit upp korruptionsbekämpning på den politiska agendan, men det finns samtidigt väldigt mycket att göra i landet eftersom korruptionen är så väl förankrad hos både politiker och allmänheten.

Kidd, John och Richter, Frank-Jürgen (ed.); Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects and Remedies

Olika författare tar här upp och jämför länder som tillhör Asien. Genom en sammanställd analys av varje författares expertiskunskap vill man hitta nyckeln till korruptionsbekämpning. Faktorer man lyfter fram i jämförelserna är kulturellt arv och etnicitet. I resultatet av studien av Sydostasien kan man konstatera att samtliga länder, Kambodja, Laos, Thailand och Vietnam, har tagit steg i syfte att bekämpa korruption. Därav har Thailand kommit längst, men konkreta resultat har man inte kunnat få fram. Men man kunde se att vissa länder behöver nya institutioner, då man måste enas om passande modeller samt översättning av principer till fasta lagar. Ett exempel på en framgångsrik korruptionsbekämpning är Sydkorea, Singapore och Malaysia där av staten tillsatta kommissioner spelade en stor roll. De viktigaste har varit The Independent Commission Against Corruption (ICAC), The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) och Anti-Corruption Agency (ACA). Orsaker till att korruptionen minskade med hjälp av dessa kommissioner var den ekonomiska

assistansen från lokalbefolkningen tillsammans med striktare lagar gällande korruptionsbrott.

Erfarenheterna från Hong Kong och Singapore har visat att ett starkt politiskt system, en politisk vilja och samarbete med medborgarna kan minska korruption. I Sydkorea ser man dock inte samma effekt. Där har man en politisk vilja som är stark, systematisk och välorganiserad men ändå brister antikorrupsionsinsatserna och är inte så effektiva som de skulle kunnat vara. Två orsaker verkar vara mer betydelsefulla än andra här; dels så görs endast enstaka insatser för att motverka korruption och dels så har de offentligtanställda tjänstemännen en mycket låg moral. Författaren menar att större insatser, på många olika sätt, för detta moraliska problem bör sättas in.

En av författarna i boken, Lionel Stapley, menar att det oftast är en fråga om värden och normer. Här ses värden som normativa standardiseringar av vilka människor blir påverkade i valet av handlingar. Stapley skriver bl.a. att om en person har väldigt starka åsikter om att korruption är något negativt så vill denna person antagligen inte samarbeta eller göra affärer med någon som anses vara korrupt. Han fortsätter dock med att gå in på vikten av att få bekräftelse.

”...they may understand that corruption is morally wrong and that it is contrary to the law. However, the fear of punishment does not match the fear of being ostracized. This all-important need for attachment will override other needs and values.”

Människor i allmänhet anser det alltså vara värre att inte få känslomässig bekräftelse från andra än att bli straffad av lagen. Det är alltså ett sociologiskt och psykologiskt dilemma som, enligt Stapley, i särklass är unikt och som väger mer än andra värden. Han avslutar med att slå fast följande;

”If we are to bring about a change in Asian values we need to bring about a cultural change.”

Det är alltså i den asiatiska kulturen som vi hittar grunderna till människors moral och värden och där därmed insatser bör göras för att kunna minska korruptionen.

Kornai, János och Rose-Ackerman (ed.), Susan; Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition

Det finns två kapitel här som är av intresse. Det ena är skrivet av Claus Offe och behandlar korruptionsbekämpning genom att jämföra formell kontroll med uppbyggande av förtroende, och i det andra, där författarna är Ivan Krastev och Georgy Ganev, tar man upp korruptionsbekämpning i postkommunistiska länder. I det första av dessa kapitel, Political Corruption: Conceptual and Practical Issues, pekar man på kvalitén på regeringen som en viktig faktor för att politisk korruption ska kunna bekämpas; ”What is needed in order to fight corruption is good governance”. Vad en ”god regeringsmakt” verkligen innebär reder Offe inte riktigt ut, men en stark politisk vilja är en viktig del av det ansvar som en god regering bör ha. Och ansvaret bollas mellan regeringen och folket, som genom att vara med och rösta har tagit sin del av ansvaret. ”Voters would have to put leaders into positions of authority who have both the will and a road map to promote reform”.

Några delar som måste förbättras då är en bättre och noggrannare rekryteringsprocess av officerare, ett större utbud av samhällsservice för medborgarna, belöning åt och skyddande av tjallare samt en striktare utvärdering av den administrativa processen. Offe menar vidare att medborgarna faktiskt kan påverka staten men för att allmänheten ska fungera som påtryckningsgrupp måste man känna en social samhörighet och ha en känsla av att kunna påverka. "Most importantly, people must perceive their personal future as intertwined with the collective future of society. They must also believe that they are not entirely powerless and have some measure of "voice" in the shaping of the future".

Författaren menar också att kampen mot korruption är meningslös och ineffektiv om den politiska eliten inte har ett moraliskt engagemang. Han anser att det är av tyngre vikt att förstå att korrupta handlingar är fel än att förstå att de kan vara kostsamma. I kapitlet *The Missing Incentive: Corruption, Anticorruption, and Reelection* sammanfattar Krastev och Georgy resultaten av försöken att få bukt med korruptionen i postkommunistiska länder som väldigt blandade. Men en viktig slutsats kan dras; även om medborgarna i ett land är aktiva som påtryckningsgrupp så måste ändå **ledningen** vara den drivande kraften för att man ska kunna bli framgångsrik i korruptionsbekämpningen. "While pressure for reform can come from below, any effective program must be supported from the top".

Detta är den viktigaste orsaken till att så få postkommunistiska länder ha lyckats minska sin korruptionsnivå. Författarna vill här ta reda på varför antikorrupsionsprogram inte får stöd från de styrande. Som fallstudie har man valt Bulgarien, som visar att kontexten är viktigare än man tidigare trott. Orsaken till att man väljer att inte starta en antikorrupsionskampanj är att det inte skulle gynna politikernas möjligheter att bli återvalda. Inte heller regeringar som inte är korrupta vill initiera antikorrupsionskampanjer eftersom de inte får någon chans att visa medborgarna att de är framgångsrika korruptionsbekämpare. Studien visar på att det är bättre att satsa på korruptionsbekämpningen i sig själv än att gå ut med föresatsen att minska korruption endast för att rättfärdiga förändringar av policys.

Pope, Jeremy; The Elements of an Effective National Anti-corruption Strategy: Lessons Learned to Date

Transparency International har haft som en av sina huvuduppgifter att utveckla en större förståelse för de utmaningar som länder med systematisk korruption har. Dessa länder har också haft en önskan om att gå med i antikorrupsionsprogram. Jeremy Pope har granskat litteraturen kring detta arbete och han har kommit fram till att följande nyckelpunkter tillsammans är nödvändiga för en effektiv antikorrupsionsstrategi:

1. En inramning av de **etiska värdena när det gäller regeringar och ledare**
2. **Institutionell omorganisation**
3. **Stärka regleringarna för landets lagar**
4. Förändra **allmänhetens syn** på korruption (inkluderar den totala allmänheten, den privata sektorn, den privatägda median, det internationella samhället och det internationella ramverket)

I viss litteratur tar man upp den politiska viljan som en avgörande förklaringsfaktor, men Pope menar att den inte är stark nog ensam utan att de fyra faktorerna ovan ändå måste utgöra grunden för en politisk förändring. I den undersökta litteraturen har de fyra punkterna varit de viktigaste för en framgångsrik korruptionsbekämpning.

Rose-Ackerman, Susan; Corruption and Government: Causes, Consequences, and reform

Korruption påverkar länders ekonomi i stor utsträckning eftersom när korruptionsnivån är hög så blir den ekonomiska ökningen som annars kunde vara god, begränsad och ineffektiv. Korruption är ett symptom på att något har gått fel i en regering. Rose-Ackerman har som mål i sin studie att lista faktorer som är viktiga i den förändringsprocess som måste ske för man ska kunna angripa korruptionsproblemet. Hon tittar först på korruption som ett problem i olika områden för att sedan gå över till att undersöka hur man kan nå reformer.

Reformeringsmöjligheter studeras både i ett internationellt och i ett nationellt perspektiv. När det gäller internationell bekämpning så menar författaren att det i princip är omöjligt att ta fram några allmänna metoder. Eftersom alla länder är så olika i sin korruptionsproblematik så måste varje metod skraddarsys efter varje lands specifika förutsättningar. Denna uppmaning ger hon till The World Bank, som 1997 gav ut dokumentet "Helping Countries Combat Corruption", och som i detta dokument inte nämner ett enda land som har lyckats komma igång med korruptionsbekämpning. **Rollen av det internationella samhället som påtryckningsform i arbetet mot korruption har inte varit framgångsrik.**

Författaren skriver att man tvärtom, genom internationell uppmärksamhet ibland tar fram andra länders fel och brister i form av korruption för att få dem i dålig dager gentemot det egna landet. De olika internationella organisationerna tar hon dock upp som goda exempel på försök till korruptionsupplysning och korruptionsbekämpning. Det är här de första stegen mot en värld av mindre korruption har tagits. WTO arbetar t.ex. med att förbättra relationerna mellan länder men inte inom länder, mellan t.ex. individer och företag. Mellanstatliga mutor kan alltså kontrolleras genom WTO, inte av WTO.

När sedan den nationella arenan studeras så kan man se att försöken här oftare har varit lyckosamma. Möjligheten till reformer är större och under vissa förhållanden kan reformerna även institutionaliseras. Man kan särskilt se att reformering mycket lättare kan ske om både affärsverksamheter och vanliga medborgare kan tro på att dom kan tjäna på en reduktion av korruption och beskyddarskap. Reformen kan då genomföras om de inte blockeras av dem som tjänar på korruption. I så fall måste en skandal eller kris ske. En slags "big bang" med massiva förändringar på en och samma gång är en möjlighet, men den måste då ske under en krisperiod eller vid en tid av stort missnöje med den rådande situationen. Den andra möjligheten är en stegvist ökande reform där varje steg varsamt anpassas av situationen för att stödet ska kunna bli varaktigt. Ett hinder i en reformeringsprocess är om landets ledare har makten och viljan att skapa enklaver av speciellt utvalda nyckelagenturer som är kopplade till staten. Dessa får tillgång till specialresurser och får undantag från de allmänna samhällslagarna. Detta har varit vanligt i Latinamerika såsom i Afrika. Denna strategi är dock inte hållbar om enklaverna är beroende av beskyddning från ledaren eftersom de kollapsar vid ett regeringsskifte. Vidare så kan inte en reform fortleva om inte regeringen har tillräckligt med anhängare som stöder deras politik.

UNDP; Anti-corruption: Practice Note

Detta är en nyss utgiven korruptionsrapport som ska fungera som en praktisk handbok i utvecklingen av United Nations Development Program's (UNDP) arbete med

korruptionsbekämpning. I slutet av 2003 var förhandlingarna om FN's antikorrupcionskonvention klara. I och med den omgjorda konventionen, ombudsmedlemsländerna att uppdatera eller anta den nationella lagen om antikorrupcion så att den stämmer med den internationella lagen. För att kunna förbättra och underlätta antikorrupcionsarbetet så har man satt upp en ram som har tre viktiga pelare som kallas för ATI; **Accountability, Transparency och Integrity**. I pelaren "ansvarsskyldighet" ingår att hålla individer och organisationer ansvariga för att handlandet utförs så objektivt som möjligt. Transparens innefattar alla former av underlättning för medborgarna att få tillgång till information och för deras förståelse för beslutandemekanismen. Integritet är ett nyckelelement som gör uppfattningen av ansvarsskyldighet och transparens komplett. Denna sista pelare definieras som omutbar och är synonym med ärlighet. UNDP har sammansatt en lista över nyckelagenter för korruptionsbekämpning som har arbetats fram under en lång tid av internationellt antikorrupcionsarbete, se "Annex 2".

Man presenterar också ett antal fallstudier för att ge en förståelse för UNDP's interventioner. Nedan presenteras de som har haft de mest slående resultaten för antikorrupcionslitterturen.

1. I Nicaragua upprättade man en reformagenda för att bekämpa korruption under vilken The Public Prosecutor (Investigations & Advice Unit) undersökte flera misstänkta korruptionsfall hos den f.d. presidenten Aleman och ledningen i hans nationella skatteagentur. Utredningarna av dessa fall genomfördes i kombination med medierapporteringar. Eniga påtryckningar från allmänheten följde efter utredningarna, att tvinga den lagstiftande församlingen att dra tillbaka immunitetsrätten, och domstolarna att agera representanter för det mest effektiva antikorrupcionsarbetet i regionen. Detta är en del av det arbete mot korruption som har skakat om beskyddarsystemet och som visar hur långt bekämpningen av korruptionen har kommit i Nicaragua. I andra länder runtomkring Nicaragua har man genomfört utredningar och väckt åtal mot höga profiler i korruptionsfall vilket visar på en **politisk vilja** och som ökar drivkraften i bekämpningen av korruption. Erfarenheterna från Nicaragua är goda och lovande illustrationer av en balansering av att hitta det exakta målet för att väcka åtal med mer långsiktiga objektiva innefattande reformering av regeringsstrukturerna och ramarna för lagstiftningen.

Källa: David Pezzullo, Anti-Corruption Strategy for Nicaragua 2003

2. Ett ökande antal antikorrupcionsagenter har institutionaliserats som baser för att motverka korruption i vissa delar av Östeuropa och forna Jugoslavien. Försök att bilda oberoende antikorrupcionsinstitutioner är tecken på en stark oförmåga hos den sittande regeringen att bekämpa korruption. Rumänien och Slovenien är exempel på länder där specifika skandaler och internationella påtryckningar ligger bakom dessa försök. I Montenegro har det i stället varit civila samhällsgrupperingar som har påverkat regeringen att agera och i Litauen och Serbien har man tryckt på förebyggning, utbildning och träning. Men tyvärr så har få av dessa länders antikorrupcionsagenter uppfyllt förväntningarna (förutom i Litauen) och huvudorsaken till det är: **avsaknad av en politisk vilja och av en alltäckande nationell strategi, en otillräcklig lagstiftning och otillräckliga resurser, begränsad självständighet och ett**

lågt förtroende hos allmänheten, okunnighet i viktiga sakfrågor och brist på etiska basvärderingar.

Källa: Tomasz Anusiewicz, Fighting Corruption in Post Communist Countries: Where are we now? Where do we go from here? UNDP 2003

3. I Ecuador har pilotprojektet, Transparent Municipalities, (administrerat av UNDP) i samarbete med The Ecuadorian Civic Counter Corruption Commission och DGTTF fonder testat en metod byggd på deltagande och med interventioner i mindre landsområden (liknande kommuner) i Ecuador med målet att nå en ökad transparens. Man har då i fyra områden gjort tydliga aktionsplaner och i dessa spenderat delar av budgeten till processen under noggranna undersökningar genomförda av allmänheten, arbetstagare och tjänstemän tillsammans. Resultatet blev att två av dessa områden (Pedro Moncayo och Cayambe) fick sammanställt, med assistans av UNDP, en komplett och lättbegriplig budgetprocess byggd på deltagande, för ett år framåt. En institutionalisering av en deltagarbudget ökar ansvarsskyldigheten alltigenom hela den systematiska planeringen och budgeteringen. I Ruminahui och Esmeraldas skulle en implementering av sådana planer, genomförda i pilotprojektet ovan, innebära en stor förbättring av den allmänna översikten av kontraktering och budgeten, informationsstillgången och implementeringar av strategiska planer. Dessutom får det civila samhället och även anställda i kommunen möjlighet att få en bättre insikt i hur budgetprocesser fungerar. Denna metod är något man i dessa områden strävar efter men det är dock inte realistiskt att tro att de kan antas förrän om en viss tid framöver. För Ruminahui beräknar man att ett antagande av denna metod inte kan ske förrän om ca. 3 år. Enligt medborgarna och tjänstemännen skulle ett antagande av denna metod, om än mindre precist, vara oåterkalleligt eftersom, som en borgmästare sade; ”När medborgarna väl är inne i processen så kommer de inte att lämna den.”

Källa: UNDP Case Study on Ecuador 2003

4. I Bangladesh genomförde UNDP ett test för att se hur starkt åtagandet för regeringen var och om en institutionell förändring var möjlig. Det fanns då en skugga av pessimism över Bangladesh och många ansåg att landet hade en alltför djupt rotad korruption i maktstrukturen som var kopplad till affärsverksamheter. Detta faktum ansåg man vara en orsak som satte stora hinder i vägen för förändring. Trots detta bevisade man att med en stark **politisk vilja** och med rätt redskap (man anger inte vad det innebär) är en reduktion av korruption möjlig. Insatserna i förändringsarbetet höjde inte bara kvaliteten på programmet utan förbättrade också imagen bland parterna i utvecklingsprocessen (regeringen och andra donatorer) till att bli mer pålitliga, engagerade och effektiva som förespråkare för ett föredömligt utvecklingsarbete. Det är inget sammanträffande att UNDP genomgående har varit mer effektiv i att ge riktlinjer för doneringar och dess försvar för antikorrupsionsarbetet i en kontext av ett land.

Källa: UNDP Case Study on Bangladesh 2003

UN; National anti-corruption strategy

I denna rapport från FN tar man upp Bulgarien som fallstudie eftersom landet har gått från 66:e till 49:e plats på TI:s jämförande korruptionsindex. Det betyder att Bulgarien har lyckats minska sin korruptionsnivå och man vill här undersöka vad som påverkade den förändringen. Man kommer fram till att landet först och främst bör vara **demokratiskt** eftersom det underlättar förändringsprocessen och att professionella organisationer bör involveras i det civila samhället. Andra viktiga faktorer som är viktiga att stärka är genomskinligheten och ansvarsskyldigheten. Man har i Bulgarien även sett en ökad aktivering av civila ickestatliga organisationer och av den oberoende median. Dessa faktorer och ett samarbete mellan de civila organisationerna och de statliga institutionerna har visat sig vara de viktigaste förklaringsfaktorerna i Bulgariens fall.

Quah, S.T. Jon; Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries

Korruption är ett stort problem i hela Asien och enligt TI är Indonesien det mest korruperade landet och Singapore det med minst korruption i området. Författaren har valt ut sex länder, Mongoliet, Indien, Filippinerna, Singapore, Hong Kong och Sydkorea, som jämförs med varandra. Tre frågor ställs upp, varav en är av särskild relevans för denna studie, nämligen; Varför och hur har Singapore och Hong Kong kunnat minimera sin korruption så väl? Författaren kommer fram till att Singapore har lyckats bäst medan Indien har de sämsta resultaten. I Singapore såg man redan 1871 korruption som ett brott men det var först 1937 som den första antikorrupsionslagen, The Prevention of Corruption Ordinance (POCO) grundades. Men POCO var inte särskilt effektiv i sin bekämpning och det berodde på avsaknad av makt och befogenheter att bestraffa brottslingar. En utbredning av poliskorruption var ett annat problem som försvårade brottsbekämpningen. 1952 bildades Asiens första oberoende antikorrupsionsbyrå, The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB), men även den var ineffektiv p.g.a. begränsade resurser och maktbefogenheter. Men med ett fortsatt kämpande mot korruption även hos de rika och berömda och genom att framföra korruption på ett sätt där låg korruption = belöning och hög korruption = risk, fick ändå CPIB att lyckas att minska korruptionen i Singapore. 1974 började även Hong Kong att arbeta genom organisationer och byråer som var oberoende av polisen. Då bildades The Independent Commission Against Corruption (ICAC). ICAC arbetade på ett annorlunda sätt än vad man tidigare hade gjort. Det nya arbetssättet var en trestegsstrategi som inte bara omfattade utredning – det tidigare arbetssättet, utan även utbildning och förebyggning. I jämförelse med Indien, som inte har lyckats minska sin korruption något särskilt, kan man se att även där upprättades flera organisationer för att bekämpa korruption. 1941 bildades The Delhi Special Police Establishment (DSPE) och den följdes av flera andra antikorrupsionsorganisationer. Men frågan kvarstår; Varför lyckades inte Indien med att bekämpa korruption på samma sätt som Hong Kong och Singapore? Flera av de organisationer som upprättats i Indien, The Central Bureau of Investigation (CBI) och anti-corruption bureaux (ACBs), styrs och organiseras av polisen. Trots att polisen i sig är korruperad. Detta är den stora skillnaden mot Singapore och Hong Kong som valde att gå över till att upprätta av polisen helt oberoende organisationer. Indien har, liksom Filippinerna, heller inte haft makt och resurser att angripa korruptionen vilket har gjort dem ineffektiva i sin bekämpning. En annan mycket viktig faktor som

har studerat är den politiska viljan hos landets regering. Som exempel så har Filippinerna flest antikorrupsionslagar och antikorrupsionsbyråer i Asien, men har ändå inte varit effektiv sin korrupsionsbekämpning p.g.a. avsaknad av politisk vilja hos de politiska ledarna. Samma situation råder i Indien där man också har många antikorrupsionslagar och antikorrupsionsbyråer men saknar den politiska viljan. Men det finns även en annan möjlig förklaring värd att ta upp, nämligen den politiska kontexten. För det första så är Hong Kong och Singapore de två minsta länderna av dem som tas upp i denna undersökning och för det andra har dessa länder, i undantag av Mongoliet, Asiens minsta befolkningar. Och när det gäller GDP per capita ligger Hong Kong tvåa, efter Japan, och Singapore på en tredje plats. Tittar man till sist på vilka politiska system som råder i de olika länderna så skulle också det kunna ha betydelse. Indien, som har världens näst största befolkning, är den största demokratin i världen. Singapore är en parlamentarisk demokrati med ett dominant enpartisystem eftersom The People's Action Party har haft makten sedan 1959. Hong Kong var en brittisk koloni fram till 1997 då landet blev en speciell administrativ region tillhörande Kina.

Men den tyngsta orsaken till varför vissa länder har klarat av att minska korrupsionen bättre än andra är att satsa på **endast en organisation eller en institution som arbetar oberoende**. Många länder har någon form av grupperingar eller institutioner som arbetar med korrupsionsbekämpning men de är då flera till antalet och som styrs av polisen som i sin tur är korrumperad. Det är självklart viktigt att de som arbetar med korrupsionsbekämpning inte själva är korrumperade, dels p.g.a. att legitimiteten skulle minska och dels för att det skulle minska möjligheten för personalen att utföra sitt arbete effektivt och opartiskt. För att få kontroll på korrupsionen krävs att antikorrupsionsgruppen måste vara kontrollerad eller övervakad av ärliga och ickekorrumperade politiska ledare. I t.ex. Singapore kommer CPIB under domsrätten av Prime Minister's Office (PMO) och dess ledare rapporterar direkt till premiärministern.

Ett bevisligen fungerande sätt att hålla undan korrupsionen i asiatiska länder är att vara hård när det gäller **bestraffning** och att gå ut i **medier** med vilka som har brutit lagen i korrupsionsavseende. I en jämförelse mellan Hong Kong och Filippinerna så är möjligheten för en person som begår en korrupt handling att bli upptäckt och straffad 35 gånger större än i Filippinerna. Ett annat av de mer lyckade sätten är att ha en relevant lönesättning. En viktig orsak till korrupsion i Indien, Mongoliet, Filippinerna och Sydkorea är de låga lönerna hos samhällsmedborgarna och hos de politiska ledarna. Låga löner i Asiens länder bidrar till korrupsion eftersom lågavlönade byråkrater och politiker då blir frestade att begå korrupta handlingar. Lönerna i Singapore och Hong Kong är bland de högsta i världen och betydligt högre än de i Mongoliet, Indien, Filippinerna och Sydkorea. Vissa länder har dock inte råd att höja lönerna och det är heller inte ensamt avgörande i korrupsionsproblematiken utan måste vara ett komplement till de ovan diskuterade faktorerna. Den allra viktigaste biten av antikorrupsionsarbetet är otvivelaktigt den **politiska viljan**.

Werlin H., Herbert; Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance

I diskussionen kring orsaken till varför vissa länder förblir fattiga och andra rika ställer Werlin upp fem frågor. Den fjärde frågan är av större intresse här än de andra

eftersom den behandlar korruptionsdilemmat. Frågan lyder; Varför är korruption förödande för fattiga länder men inte för rika länder?

Åtta olika staters sätt att regera ett land jämförs parvis där likheter och olikheter tas upp, men korruptionsfrågan tas endast upp i en av jämförelserna – den mellan Japan och Nigeria. Båda länderna har problem med korruption, men på olika nivåer och på olika sätt. Japan har endast korruptionsproblem av första graden medan korruptionen i Nigeria befinner sig i ett andra stadium. Det innebär enligt Werlins teori om politisk elasticitet (se nedan) att befolkningen i Japan har en mycket stark partikänsla eller penningbegär. I Nigeria har regeringen, enligt denna teori, en oförmåga att kontrollera eller lindra situationen. Och eftersom korruption av andra graden urholkar ett redan svagt regeringssystem så krävs det en fundamental regeringsreform innan punktinsatser kan bli effektiva.

I sin studie visar Werlin att det inte storleken eller förmågan hos ett lands resurser utan snarare regeringens styrka och förmåga som gör ett land fattigt. Om ett land med en stor mänsklig resurs har en ineffektiv och svag regering så är det dömt att vara fattigt. För att en regering ska kunna bli tillräckligt effektiv måste den vara elastisk i sin administrativa struktur. Och med elastisk menar Werlin att de styrande måste kunna alternera ett mjukare styrelsesätt med en hårdare form av maktutövande. Regeringen måste också kunna decentralisera och delegera vidare makt utan att för den sakens skull förlora kontrollen. På så sätt kan makten spridas ut och påverka medborgare, deltagare och underordnade i andra och större cirklar än tidigare. Hjälp från omvärlden såsom olika former av bistånd är enligt Werlin inte ett fungerande sätt att få igång ett lands ekonomi. Han menar i stället att den enda möjliga metoden är att **arbeta inifrån**, alltså att det egna landets regering har det största ansvaret och möjligheten att förändra en negativ ekonomisk trend till en positiv.

World Bank – Transcript of Online Discussion with Daniel Kaufmann on The Cost of Corruption

I en utskrift av en diskussion på Internet mellan Daniel Kaufmann, för World Bank, och allmänheten får Kaufmann bl.a. följande fråga; Vilka specifika steg har demokratiska regeringar i länder med hög korruptionsgrad tagit för att bli framgångsrika i korruptionsbekämpning? I svaret så menar Kaufmann att det finns fem ”nyckelsteg” som är avgörande för en framgångsrik korruptionsbekämpning – men endast om de kan samverka med varandra. Dessa viktiga punkter följer nedan;

1. **”Collective action”**: Innebär att betona vikten av att alla delar av en nation bör vara lika aktiv i korruptionsbekämpningen. Alla har sitt ansvarsområde och tillsammans kan man påverka från många håll och därmed nå en effektiv bekämpningsinsats. Det civila samhället är mycket viktigt här och i samverkan med regeringen och den privata sektorn är det möjligt att nå långt i bekämpningsarbetet.
2. **Konkurrens**: Det är väldigt viktigt att möjlighet till politisk och ekonomisk konkurrens finns för att motverka monopolistiska tendenser både när det gäller makten, politiken, ekonomin och den privata sektorn.
3. **Förebyggande**: Inom andra områden än korruptionsbekämpning har man tidigare erfarenheter av att förebyggande insatser är viktiga. ”Läkande insatser” som kommer in för sent är ofta väldigt kostsamma. Förebyggning

kan ha effekten att stimulera förändring i organisationer samt att göra organisationer, firmor, och individer mer ansvarsfulla, mer transparenta och arbetet de gör blir tacksammare än tidigare.

4. **Ledarskap:** Olika former av ledarskap är en absolut nyckelfaktor. Oftast är det en nations ledare som det läggs mest vikt på, men egentligen är alla olika slags ledare viktiga, såsom centralbankens ledning, finansministern, polischefen och justitierådet m.fl.
5. **Transparents:** Ingen av de ovanstående, trots sina viktiga funktioner, skulle tillsammans utgöra en effektiv ”bekämpningsallians” utan transparents. Exempel på transparents i ett samhälle är offentliga handlingar, såsom mötesprotokoll, öppna budgetdiskussioner och information om ledarna. Att medborgarna har full tillgång till information om den stad och det land de bor i är en förutsättning för ett transparent samhälle. Två faktorer spelar en stor roll här och de är Internet samt en oberoende och fri media. Internet-revolutionen har påverkat informationsflödet och gjort det lättare för allmänheten att nå information. Media är väldigt viktig i informations syfte, men för att transparents ska uppnås krävs att den är oberoende från staten och andra instanser.

Trots att väldigt många olika frågor ställs till Kaufmann i denna Internet-diskussion så kommer de fem nyckelfaktorerna ovan hela tiden tillbaka. Bevisligen fungerar dessa i olika delar av världen och på olika nivåer inom en nation. Vissa faktorer väger dock tyngre än andra beroende på var de används. Även i vissa afrikanska länder med en hög grad av korruption verkar dessa metoder fungera, som i Botswana och Mauritius där man har kommit en bra bit på vägen. Dessa länder är enligt Kaufmann exempel på ”good governance” och korruptionskontroll. Även om det är svårt att generalisera för en viss världsdelen så kan man se att just ”collective action”, ledarskap och transparents är de viktigaste faktorerna för de flesta afrikanska länder.

Analyserande diskussion

Det kan fastställas att det idag är lätt att hitta exempel på länder och organisationer som med olika metoder försöker bekämpa korruption, men det är desto svårare att hitta exempel på hur det faktiskt har gått – resultatet uteblir. Det kan förstås med att korruptionsbekämpning är ett relativt ungt forskningsområde och att man oftast inte har hunnit komma till utvärderingsfasen. Syftet var ju att hitta olika bekämpningsmetoder, jämföra dem med varandra och försöka hitta vilken metod eller vilka metoder som fungerade bäst. Jag ville också undersöka om det gick att se ett eller flera mönster i hur metoderna har fungerat. Det har varit en stor mängd litteratur att gå igenom och jag har fått göra ett urval för att få med de exempel som verkligen framhåller resultatdelen, i studien.

Av den analyserande litteratur som finns så är endast vissa världsdelar väl representerade. Det område som det skrivs mest om gällande bekämpningsmetoder är helt klart Asien. Andra världsdelar tas upp i någon eller några studier och vissa delar nämns endast. Det finns alltså områden som trots att de enligt TI's CPI index har en hög grad av korruption nästan inte skrivs om alls, t.ex. vissa afrikanska länder och vissa länder i Centralamerika, och varför det är så, är svårt att helt säkert veta. Troligast är ändå att korruptionsbekämpningen inte har kommit lika långt i dessa delar

och att det därför inte finns några empiriska exempel på försök att bekämpa korruptionen där. Ibland skrivs det i stället verk i normativ stil, om hur man borde gå till väga för att kunna minska korruptionen. Den typen av litteratur har inte varit relevant för denna studie och har därför sorterats bort.

Tidpunkt för reformering

När är det vanligast att en framgångsrik förändringsprocess sker?

I materialet ovan kan man se att korruptionsbekämpning i stater med diktaturregimer ofta lyckas bra om bekämpningsarbetet sätts in vid tidpunkten för ett regimskifte. Har landet inte alls haft någon korruptionsbekämpning tidigare och inte heller börjat diskutera problemet eller ens gjort problemet känt för allmänheten så har man en lång väg kvar att gå innan det går att se en minskning av korruptionen. Men handlar det om ett land likt de som beskrivs ovan, d.v.s. som inte alls har börjat ta tag i korruptionsproblemet så måste en förändring inte ske långsamt utan den kan genomföras mycket snabbt. Men en sådant snabb och radikal förändring kan endast ske vid tillfället av en politisk skandal eller kris inom landet. Det sker då oftast efter att en och samma regering har haft makten under en mycket lång period. Exempel på detta finns i flera asiatiska länder som Sydkorea, Singapore, Bangladesh och Taiwan. Där har korruptionsskandaler uppdragats som har chokat invånarna och givit dem energi att sätta press på de ledande att genomföra undersökningar. Allvarliga korruptionsbrott i regeringarna har då fastställts och flera högt uppsatta personer har blivit dömda. Detta har lett till utbyte av tjänstemän, politiker och i vissa fall av ledaren. Det blir med nya människor i ledningen och med medborgarnas vetskap om problemet ändå lättare att fortsätta pressa regering och andra till rannsaking och utredningar. Denna typ av reform sprider sig lätt till omgivande länder vilket också har varit fallet i vissa delar av Asien.

När det gäller Asiens länder så är metoderna för angripandet av problemet viktigt men i *Where Corruption Lives* tar man även upp vilket år länderna satte in korruptionsbekämpning. Där är det möjligt att se att det finns ett samband mellan framgångsrik korruptionsbekämpning och tidpunkten för insatsen. De länder som har lyckats bäst, Singapore och Hong Kong, började bekämpa korruption redan 1937 resp. 1948 vilket är tidigare än de länder som undersöks. Korruption har varit en naturlig del av den asiatiska politiken och den tar därför väldigt långt tid att bekämpa. Så för att kunna komma åt problemet behövs både rätt tid och rätt metod.

I *Where Corruption Lives* tar man upp att det i vissa länder och regioner, som i centrala och östra Europa, kan vara svårare att bekämpa korruption eftersom orsakerna är traditions- och övergångsrelaterade. Det är också därför man jobbar med människors attityder till korruption och att man försöker få allmänheten som en viktig påtryckningsfaktor. Även om detta arbete ger små resultat här och var samt att kanske en öppning för förändring har nåtts i och med EU-utvidgningen så kan man inte påstå att en framgångsrik förändring har skett. Traditions- och övergångsrelaterade faktorer förändras inte över en natt utan här krävs antagligen en lång och mödosam process av korruptionsbekämpning på olika nivåer. Man måste kanske också invänta ett visst tillfälle, som t.ex. ett regimskifte eller en annan stor politisk förändring för att kunna ta sig an problemet.

Gällande tidpunkten för en förändring av korruptionsläget så bör man också beakta det faktum att stater som inte genomgått en demokratiseringsprocess kan ha svårare att anta reformer. De behöver därför ofta längre tid på sig för att kunna minska korruptionen. Detta gör att en jämförelse mellan demokratiska och ickedemokratiska stater inte alltid är rättvisa och att de därför bör beaktas i den kontext som omger landet.

Metoder för reformering

Går det att se mönster i *hur* man har gjort för att lyckas bäst med att bekämpa korruption?

Först och främst så går det att konstatera att demokratispekten är viktig eftersom flera studier har visat att den underlättar en reformeringsprocess. Det är enklare för demokratiska regeringar att bekämpa korruption eftersom en förutsättning för ett framgångsrikt antikorrupsionsarbete är att regeringen har valts av medborgarna genom fria folkomröstningar. Orsaken till att demokrati underlättar förändringsprocessen är att fria val gynnar transparens och pålitlighet. Transparens har visat sig vara mycket viktigt för korruptionsbekämpning eftersom medborgarna i ett land med hög grad av insyn i den politiska processen i sig är goda redskap mot korruption. Folket kan följa politiska beslut och processer och är då medvetna om hur tjänstemän och politiker agerar och har därmed en betydligt större möjlighet att godkänna eller protestera mot det som sker. Hos människor som har kunskap om hur politiska beslut tas och kan följa hur de styrande arbetar växer dessutom förtroendet för politiker och andra styrande personer. Medborgarna blir en aktiv påtryckningsgrupp som ledningen inte kan ignorera och de styrande får därigenom en ökad ansvarsskyldighet gentemot folket.

I Hong Kong, som är ett av de ickedemokratiska länder som har lyckats bäst med korruptionsbekämpning i hela världen, var samhällsinvånarna den allra viktigaste faktorn. Det var viktigt att de verkligen förstod varför korruption är så förödande och de var tvungna att vara beredda på att gå samman för att bekämpa den. Folket som påtryckningsgrupp och regeringens ansvarsskyldighet har därför en ömsesidig betydelse men som för att över huvudtaget existera kräver transparens. Transparens har visat sig vara en av de mest betydande faktorerna i korruptionsbekämpningen på lokal nivå. (Gonzales de Asis, Marquette) Tillsammans med en förenkling och effektivisering av den lokala administrationen samt i ett unikt fall medborgardeltagande i den politiska processen på lokal nivå är transparens en avgörande faktor. Utan insyn och förståelse för hur beslut bearbetas och tas är det omöjligt för medborgare och lag att utkräva handlingsansvar. (UNDP Practice Note, Annex 2, De Speville)

Här kommer även media in som en viktig faktor, genom att informera medborgarna om politikernas och tjänstemäns arbete samt att ge information om hur korruptionsläget ser ut och genom att stötta bekämpningen av korruption. Viktigt här är då att det är en oberoende och fri media som inte är bunden till regeringen. (Bhargava, Bolongaita och Caiden, Gerald, Jabbra)

Ändringar av lagen är också en viktig del i arbetet med att minska korruption. Här gäller också kravet att domstolarna måste vara oberoende av regeringen. Förändringar i lagen har i ett stort antal länder gett fokus åt antikorrupsionsdebatten samt påskyndat ageranden mot korruption, särskilt i Asien. (Bhargava, Bolongaita) Därefter kan man se att decentralisering, transparens, en förenklad administration och initiativ från allmänheten är de viktigaste redskapen för många asiatiska länder. Ofta är det nationella eller internationella organisationer eller agenturer som påverkar lagstiftningen och driver på genomföranden av nya antikorrupsionslagar. Dessa är därmed mycket viktiga och en utbredning av dem skulle förhoppningsvis få ännu fler länder att börja rannsaka sig själva. Transparency International och Världsbanken har varit unika i sitt arbete med korruptionbekämpning. Kanske beror det på att de var tidiga att ta sig an problematiken och att de ibland har samarbetat i frågan och därmed blivit en stark instans med möjlighet att förändra. Även OECD, FN och EU har varit betydelsefulla i sitt arbete och även de har fungerat som informations-spridare av korruptionsproblemet. Världsbanken är dock den organisation som är världsberömd för sitt arbete med att bekämpa korruption. Det gör den till en viktig maktfaktor som därmed också har ett stort ansvar. Även om deras arbete har allvarliga brister, som Marquettes studie visar på, så har Världsbanken fört fram frågan i ljuset över i princip hela världen och dess framsteg i korruptionsbekämpning har varit många. Men det är ändå främst som informatör av problemet som Världsbanken har lyckats.

Pålitlighet är på flera sätt en nyckelfaktor och var tillsammans med öppenhet och en återuppbyggnad av lag och ordning den faktor som påverkade Nigeria att få kontroll över sin korruption och även att börja minska den. (Caiden, Dwivedi, Jabbar) I de postkommunistiska länderna har försök att bekämpa korruption ofta misslyckats och det har då berott på avsaknad av en politisk vilja och av en alltäckande nationell strategi, en otillräcklig lagstiftning och otillräckliga resurser, begränsad självständighet, okunnighet i viktiga sakfrågor och brist på etiska basvärderingar, men framför allt har det berott på ett lågt förtroende hos allmänheten. (UNDP; Anusiewicz)

Studien har också visat att oberoende icke-statliga organisationer utgör en viktig del i korruptionsbekämpning. De bör då på olika sätt ta del av antikorrupsionsprojekt och samarbeta med statliga institutioner. Detta kan man se i en studie av Bulgarien som genom en ökning av antalet civila organisationer som arbetar i olika antikorrupsionsprojekt och samarbetar med regeringen har minskat sin korruptionsgrad. Även den oberoende median har ökat sin aktivitet och den har där också visat sig påverka korruptionen att minska. (National anti-corruption strategy)

Moralen har visat sig vara fundamental i en studie gjord av Claus Offe och där de internationella organisationernas insatser undersöks. Offe menar att korrupta handlingar endast kan få ett slut om aktören förstår att det är fel att t.ex. ta emot mutor. Hotet att bli bestraffad är då inte så avskräckande som man kunde tro.

Slutsatsen för Lionel Stapley, i den bok där John Kidd och Frank-Jürgen Richter är redaktörer, ligger i spår med Offes. Även han menar att straffet för lagöverträdelser inte är lika avskräckande som att inte bli socialt bekräftad. En person som känner till att någon sysslar med affärer som anses vara fel enligt lagen vill antagligen inte samarbeta med henne/honom. Men rädslan av att inte få en personlig bekräftelse är i allmänhet större än åsikten att handlingen är fel. Stapley tar fram den asiatiska

kulturen som grunden till de värderingar och normer som påverkar valet att agera på olika sätt. Han menar att det är där, i kulturen, som insatser bör sättas in. Det kan utifrån dock ses som en omöjlig uppgift eftersom kulturen finns med i människors ursprung och därför är väldigt svår att förändra.

Strategiska antikorrupsionsmetoder har också varit viktiga i bekämpningen. I ett framgångsrikt försök att minska korrupsionen i Hong Kong lade man upp en antikorrupsionsstrategi ledd av en oberoende, handplockad styrka som hade gott om resurser. Den var tvungen att ha civila friheter, vara fullt uppbackad av regeringen och ha ett brett stöd från allmänheten. (Harris)

I litteraturen ovan återkommer man ofta till ”good governance” och den politiska viljan som ett nyckelredskap och dessa måste ses som några av de tyngsta delarna för bekämpning av politisk korrupsion. Uppenbart är att om de politiska ledarna inte har en tillräckligt stark vilja att förändra situationen så är reformer inte genomförbara. För även om den allmänna opinionen är väldigt stark så räcker det inte som ett ensamt redskap i de länder där korrupsionen är djupt förankrad eftersom det ofta är i stater med en starkt centraliserad ledning. (Transparency International, Caiden, Dwivedi, Jabbra, Werlin, Quah, UNDP; Anusiewicz)

En slags ”automatisk metod” att bekämpa korrupsion med som har visat sig fungera väl är den spridningseffekt som följer av att ett land startar upp en bekämpningsprocess. Närliggande länder och även ibland regioner tenderar att följa samma mönster – att börja arbeta med korrupsionsbekämpning. Det beror nog mest på att information om själva fenomenet korrupsion når ut till länder där man inte vet så mycket om det. Upplysningseffekten är oftast en automatisk följd av ett lands korrupsionsbekämpning och den fungerar som en startpunkt för bekämpningsprocessen. Medborgarna börjar kräva mer av ledningen när de får vet vad som pågår. De blir en påtryckningsfaktor som i mer framgångsrika fall påverkar regeringen att rannsaka sig själva och att genomföra reformer.

Daniel Kaufmann, som arbetar för Världsbanken, ringar i sin diskussion över Internet in de metoder som jag menar är en slags grund för korrupsionsbekämpning. Följande metoder har visat sig fungera för många olika länder och för olika nivåer, men som dock visat sig fungera särskilt bra för afrikanska länder; aktivitet från alla delar av ett samhälle, politisk och ekonomisk konkurrens, förebyggande insatser, alla former av ledarskap och transparens. Han påpekar att dessa i ett samspel med varandra och där transparens är nyckelfaktorn som inte kan uteslutas, fungerar mycket väl som korrupsionsbekämpning.

Men trots att flera olika författare pekar på transparens som en viktig faktor så kan den också vara problematisk. Lamsdorff, Taube and Schramm (2005) tar t.ex. fram det faktum att en hög grad av transparens även kan påverka korrupsion negativt – om informationen underlättar för de som har korrupta intensioner. En viss nivå av transparens kan begränsa korrupsion men om transparens utgör en alltför stor del i samhället så kan det betyda att korrupsionsnivån i stället ökar. Skulle t.ex. tjänstemän få annonsera ut korrupta erbjudanden i tidningar så skulle det självfallet underlätta korrupta transaktioner.

Slutsatser

Den politiska viljan/ ”good governance” har visat sig vara en nyckelfaktor för politisk förändring när ett land ska försöka bekämpa korruption. Länder som inte har lyckats minska korruptionen i den mån man skulle vilja, t.ex. Kina, USA, de östeuropeiska länderna och Mellanösternländerna, har satsat på olika metoder som i andra länder har fungerat. Dessa metoder har bl.a. varit att uppnå en större ansvarsskyldighet och transparens i regeringen, använda det civila samhället som påtryckningsgrupp och en decentralisering av administrationen. Men dessa metoder har inte givit något positivt utslag och det beror i grunden på att en politisk vilja från regeringsnivå inte är tillräckligt stark. Att den politiska viljan inte är tillräcklig beror i sin tur på många olika orsaker. I flera länder tjänar statsmakten fortfarande tillräckligt mycket på att vara korrupt att man inte ser det som en möjlig politisk vinst att ändra sitt beteende. I områden i Östeuropa är det attityden till korruption som bör förändras, men som är djupt rotad och svår att komma åt. Ledarna ser inte alltid korruption som ett problem och tar sig därför inte heller an korruption som om det vore ett problem utan låter det fortgå. Ytterligare ett exempel på att korruptionsbekämpning inte alltid fungerar om ledningen inte vill satsa på den, trots att medborgarna trycker på för förändring, är Krastevs och Ganevs studie om Bulgarien. Där var inte regeringen intresserad av att starta en antikorrupcionskampanj eftersom de inte ansåg att det kunde bidra till att de blev omvalda.

De länder som i stället har lyckats minska sin korruption har gjort det tack vare att en aktiv ledning där en politisk vilja eller ”good governance” har funnits men i en samverkan med andra faktorer. En förändring av korruptionsläget skulle dock inte kunna ske enbart med en politisk vilja utan det krävs även andra viktiga faktorer som t.ex. transparens, ansvarsskyldighet och lagreformer.

Men medan vissa författare menar att det är den politiska viljan som aldrig kan uteslutas så anser andra att transparens/ total öppenhet i politiska förfaranden är nyckelfaktorn. Kaufmann anser att bekämpning av korruption inte bli framgångsrik om inte ett samarbete mellan olika faktorer sker och att transparens då är helt avgörande. Medborgarna i ett land kan fungera som en viktig påtryckningsgrupp förutsatt att de har möjlighet att tillgå all information om det samhälle de lever i. En oberoende och fri media och Internet är då en viktig del eftersom den ska hjälpa medborgarna att nå informationen. Offentliga handlingar är alltså en förutsättning för att andra delar av bekämpningsprocessen ska fungera.

En annan mycket viktig faktor som ofta behövs är de internationella organisationerna. Dessa har en stor förmåga att förändra synen på korruption och få igång korruptionsbekämpning genom självrannsakan. Dessa organisationer spelar en nyckelroll genom att informera länder om korruptionsläget i det aktuella landet, och i jämförelse med andra länder. Att detta sker utifrån och inte inom landet har stor betydelse. Man kan jämföra med Amnesty International som har påverkat många regeringar att rannsaka sina handlingar gällande mänskliga rättigheter. Regeringar har tagit Amnestys information och uppmaningar på allvar eftersom de då vet att de är påpassade av omvärlden. De vet att Amnesty känner till vad som pågår och de känner omvärldens granskande blickar. Vet man i ett land om att andra länder har kännedom om de olagliga handlingar som utförs så kan trycket att förändra bli tillräckligt stort för att den politiska viljan ska infinna sig. Även det egna landets folk är en viktig

påtryckningsgrupp som kan granska regeringen och begära förändring bl.a. genom folkomröstningar.

För att en regering ska anse att påtryckningarna är av vikt måste man i landet genom lagar ha fastställt att korruption är en orätt handling. Därför är även lagen en viktig punkt att arbeta med. Lagreformer har visat sig vara av särskild vikt i asiatiska icke-demokratier, där många länder har lyckats mycket bra med att bekämpa korruption just genom att omarbete sina lagar.

Även om många författare har pekat på lagförändringar, och särskilt i Asien, så har vissa också kommit fram till att kulturella värden och normer är viktigare. De har då hävdade att trots att man vet att en handling är fel enligt lagen och att ett straff väntar om de utför handlingen så är det värre att inte bli bekräftad i en grupp av människor. Man utför då handlingen för att få social bekräftelse trots att man riskerar att straffas enligt lagen. Denna faktor är enligt bland andra Graf Lambsdorff, Taube och Schramm den viktigaste vid ett möte mellan två aktörer som inte alls känner varandra. Lever de då i ett samhälle där de vet att situationen kräver att mutor tas eller ges så ökar sannolikheten att en korrupt handling sker. Om det däremot är så att aktörerna känner varandra sedan tidigare och kanske tom är goda vänner, är det snarare en fråga om förtroende. Om aktörerna är bekanta och vet att de kommer ses igen så är risken mindre att de anger varandra. I stället skyddar de ofta varandra vilket leder till en ökad sannolikhet för en korrupt handling att äga rum och att handlingen ej upptäcks. Andra författare har visat att förtroende minskar sannolikheten för korruption, men här kan vi alltså se att det är en motstridig faktor.

Sammanfattningsvis är det möjligt att se att en politisk vilja/ ”good governance” och transparens har varit särskilt viktiga faktorer i förändringsprocessen. Därefter har även internationella organisationer och lagreformer spelat en betydande roll. Det är alltså viktigt att insatser sker både inifrån ett land (pol. vilja/ ”good gov.”, transparens och lagreformer) och att de kommer utifrån (int. org.). Lagreformer är särskilt viktiga för ickedemokratiska länder men inte lika behövliga för demokratier. Faktorerna inifrån och utifrån kan sägas vara likvärdiga trots att antalet är ojämnt fördelat. De internationella organisationerna är ofta avgörande i den första fasen av bekämpningen eftersom de fungerar som informatörer och påtryckningsfaktor. De fortsätter också att vara viktiga hela tiden därefter då de följer utvecklingen och rapporterar om framsteg osv. Men trots det skulle inte processen fortgå om inte någon eller några av de övriga faktorerna kommer in.

Det är dock viktigt att komma ihåg att den sociala faktorn kan förändra betydelsen hos t.ex. lagförändringsfaktorn. I litteratur utkommen under senare tid tar man alltmer fram vikten av att bli bekräftad av andra människor som en tyngre faktor än andra. Den har visat sig vara särskilt tydlig i frågan om en förändring av lagen. Trots att strängare lagar har visat sig vara en framgångsrik metod, särskilt i asiatiska länder, så menar vissa författare att den kunskapen faller om det finns ett behov av social bekräftelse. Denna bekräftelse har, enligt dem, sin grund i kulturella värderingar och får sitt uttryck i formella och informella regler. Det är just där insatser rimligen borde sättas in. Det kan ses som en uppgift som inte verkar vara så enkel eftersom kulturella värderingar kan räknas till människors grundläggande värderingar och som därmed ofta är djupt rotade i en persons beteenden.

Som vi har sett så är bekämpning av korruption en mycket komplex process. Det finns vissa faktorer som är viktigare än andra men det är omöjligt att ta fram en enda av dessa som ensam är helt avgörande. Sambanden mellan olika faktorer är många och ofta komplicerade. Fungerande förändringsprocesser för att bekämpa korruption kräver därför alltid ett samspel mellan de faktorer som ovan bevisats betydelsefulla. Vi har dock även sett att samspelet och den grad av varje faktor som krävs för att en förändring ska kunna ske kan variera mellan olika geografiska områden.

Källförteckning

- Al-Arabi, Al-Quds. 2002-08-06. *On the Struggle Against Corruption in the Arab Regimes*. London: The Middle East Media Research Institute.
- Andvig, Jens Chr. and Fjeldstad, Odd-Helge with Amundsen, Inge, Sissener, Tone and Søreide, Tina. 2001. *Corruption: A Review of Contemporary Research*. Bergen.
- Bhargava, Vinay and Bolongaita, Emil. 2004. *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*. Washington, DC: The World Bank.
- Caiden, Gerald E., Dwivedi, O.P. and Jabbra, Joseph. 2001. *Where Corruption Lives*. Connecticut: Kumarian Press.
- Council on Foreign Relations. 2004. *Arab Expert Says "Everybody" in Arab World Talking of Need for Wide-Ranging Reforms*. CRF Publication.
- De Speville, Bertrand. 1997. *Hong Kong: Policy Initiatives Against Corruption*. Paris: Development Centre of the Organization for Economic Co-Operation and Development.
- Doig, Alan and Riley, Stephen. 1998. *Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries*.
- Dougherty, Jon. 2002-08-15. *Corruption is essence of Arab regimes*. World Net Daily.
- Europeiska Gemenskapernas Kommission. 2003. *Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet och Europeiska och Sociala kommittén: Styre och utveckling*. Bryssel.
- Fitzpatrick, Sean. 2003. *Thinking Strategically about Anti-Corruption Reforms: Addressing Factors that Increase the Likelihood and Maintenance of Corrupt Exchanges*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.
- Forsberg, Håkan. 2003-04-04. *Korståg mot korruptionen*. Svenska Dagbladet.
- Global Forum. 2003. *On Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*.
- Gonzales de Asis, Maria. 2000. *Reducing Corruption at the Local Level*. World Bank Institute.
- González Morales, Luis Gerardo. 2003. *The Economics of Corruption and Bureaucratic Inefficiency in Weak States: Theory and Evidence*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Graf Lambsdorff, Johann, Taube, Markus and Schramm, Matthias. 2005. *The New Institutional Economics of Corruption*. London and New York: Routledge.
- Gwertzman, Bernard. 2004. Arab Expert Says 'Everybody' in Arab World Talking of Need for Wide-Ranging Reforms. *Council on Foreign Relations*.

- Harris, Robert. 2003. *Political Corruption: In and beyond the nation state*. London and New York: Routledge.
- Hodess, Robin, Inowlocki, Tania, Rodriguez, Diana and Wolfe, Toby (edited by). 2004. *Global Corruption Report 2004: Special Focus: Political Corruption*. London.
- Karklins, Rasma. 2002. Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post Communism* 49 (4):22-32.
- Kaufmann, Daniel. 2002. *Governance Redux: The Empirical Challenge*. World Bank Institute.
- Keen, Ellie. 2001. *Fighting Corruption through Education*.
- Khan, M M. 1996. *Political and Administrative Corruption*. Annotated Bibliography.
- Kidd, John and Richter, Frank-Jürgen (ed.). 2003. *Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects and Remedies*. Singapore: World Scientific Publishing
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkely and Los Angeles: University of California Press.
- Kornai, Janos and Rose-Ackerman, Susan. 2004. *Building a Trustworthy State in Post Socialist Transition*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Kornai, Janos, Rothstein, Bo and Rose-Ackerman, Susan. 2004. *Creating Social Trust in Post-Socialist Transition*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lintner, Bertil. 2004-04-08. *Pengar under bordet lång tradition i Asien*. Svenska Dagbladet.
- Lintner, Bertil. 2004-04-10. *Pengatvätteriet går för högvarv i Nauru*. Svenska Dagbladet.
- Marquette, Heather. 2003. *Corruption, Politics and Development*. Chippenham and Eastbourne: Palgrave Macmillan.
- Marquette, Heather. 2004. *The Creeping Politicisation of the World Bank: The Case of Corruption*. Political Studies. Vol 52: 413-430.
- Melese, Francois. 2002. *The Problem of Corruption*. The Free Market 20 (6):3.
- Minister of State Administration, Bulgaria. 2000. *National anti-corruption strategy*.
- Ministry of Justice, Republic of Korea. 2003. *Workshop v. IT and Media. Paper read at Global Forum 3*.
- Nye, Joseph. 1967. *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*. American Political Science Review 61 (No 2):417-427.
- Osike, Felix. 2000. *Uganda Leads In Fight Against Corruption*. Global Policy Forum. New Vision (Kampala).
- Pezullo, David. 1999. *Reducing Corruption; A Report on Two Anti-Corruption Projects: Reducing Transaction Costs*. The Liberal Institute of Rio de Janeiro (ILRJ), Brazil, and *Strategies to Combat Corruption* The Association of National Entrepreneurs (ANDE), Ecuador.
- Pope, Jeremy. 1999. *The Elements of an Effective National Anti-Corruption Strategy: Lessons Learned to Date*. Key TI Speeches. Transparency International.
- Quah, Jon S.T. 2003. *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*. Singapore: Eastern University Press.

- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge.
- The Middle East Media Research Institute. 2002. *On the Struggle Against Corruption in the Arab Regimes*.
- Transparency, International. 2004. *Global Corruption Report 2004; Special Focus: Political Corruption*. London.
- TT-AFP. 2004-07-18. *Säkerhetskaos i Gaza: Kris och sönderfall i den palestinska ledningen*. Göteborgs-Posten.
- UNDP. 2004. *Anti-corruption, Practice Note. Final version*.
- UNPAN. 2002. *National anti-corruption strategy*.
- Utrikesdepartementet. 2003. *Rapport från Utrikesdepartementet; Kenya*.
- Werlin, Herbert H. 2003. *Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance*. The American Society for Public Administration (ASPA). PA TIMES.
- Williams, Ishola. 2002. *Minimizing Corruption through Decentralizing Public Governance and Empowering the Communities*. Transparency International. Nigeria.
- World Bank Institute. *World Bank - Transcript of Online Discussion with Daniel Kaufmann on The Cost of Corruption*. Apr 13, 2004.
- World Economic Forum. 2004. *Fight against Corruption*.

Internetkällor

- www.transparency.org 04-05-28
- www.globalcorruptionreport.org 04-06-02
- www.worldbank.org 04-06-02
- www.oecd.org/daf/nocorruption 04-05-28
- www.publishwhatyoupay.org 04-08-09
- www.globalwitness.org/campaigns/oil 04-08-09
- www.iccwbo.org 04-08-13
- <http://g3.spraakdata.gu.se> 04-05-24
- www.ne.se 04-05-24