

*Våldsamma hot och priset för ärlighet: En omvärdering av tjänstemäns val
att ta mutor*

Aksel Sundström

Aksel Sundström är verksam som forskare vid Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborgs Universitet och där anknuten till the Quality of Government (QoG) Institute samt the Varieties of Democracy (V-Dem) Project. Han disputerade år 2015 i statsvetenskap vid Göteborgs Universitet med ett fokus på småskalig korruption i låginkomstländer. Sundströms forskning har publicerats bland annat i tidskrifterna Electoral Studies, Environmental Politics, Global Environmental Change, Party Politics och World Development. Denna rapport är en nedkortad version av en de sex artiklar som ingick i hans avhandling. Denna rapport har tidigare publicerats i en längre form i tidskriften Public Administration (Sundström 2016a). Hans mailadress är aksel.sundstrom@pol.gu.se.

The Expert Group for Aid Studies - EBA - is a Government committee analysing and evaluating Swedish international development aid. This report can be downloaded free of charge at www.eba.se

Printed by Elanders Sverige AB
Stockholm 2016

Cover design by Julia Demchenko

1. En omvärdering av tjänstemäns val att ta mutor

I flertalet låginkomstländer så är problemet med byråkratisk eller småskalig korruption relativt utbrett. Sådant beteende tar sig exempelvis uttryck då medborgare tvingas ge en muta till tjänstemän för offentlig service som de har laglig rätt till, eller när de kan betala poliser för att kunna komma undan med lagbrott. Men effekterna av detta är långt ifrån småskaliga. Forskningen är idag överens om att en offentlig förvaltning som genomsyras av denna typ av beteenden medför en rad negativa effekter, sociala såväl som ekonomiska (Treisman 2007). Det finns dock ingen liknande konsensus över vad som *upprätthåller* byråkratisk korruption och speciellt en tjänstemäns val att engagera sig i sådant beteende. Med tanke på att frågan om hur man botar korruption är nära besläktad med dess diagnos (Dong och Torgler 2012), är detta en avgörande fråga för aktörer med ett intresse för korruptionsreformer.

Denna rapport tar sin utgångspunkt i att det dominerande synsättet på vad som driver tjänstemäns val att engagera sig i korruption är i behov av kompletterande perspektiv då dessa sällan tagit hänsyn till att våldsamma hot kan göra att icke-korrupta aktörer får betala ett högt pris. Skriften ställer följande fråga: på vilket sätt påverkar våld och hot tjänstemäns val att ta mutor? Genom att undersöka denna fråga i en analys av ett empiriskt material, bestående av intervjuer med inspektörer i den Sydafrikanska förvaltning som övervakar marint tjuvfiske, så ger rapporten insikter för framtida korruptionsreformer. Resultaten tyder på att hot från medborgare och korrupta kollegor är en viktig aspekt i tjänstemäns beslut att ta mutor, eftersom dessa hot ökar kostnaden för att avstå från detta.

2. Reformen baserade på teorier om incitament och förväntningar

Forskningen kring tjänstemäns val att engagera sig i korruption, eller avstå från att göra det, har i stor utsträckning byggt på en tanke om *incitament*. Becker och Stigler (1974) beskriver en modell där polisens val att ta en muta, eller att låta bli att göra detta, ska förstås genom en analys av kostnad och nytta: vinsten från en muta vägs i denna kalkyl mot sannolikheten av man åker fast, eventuella straff och, med tanke på att detta kan

betyda att man förlorar jobbet, den lön som skulle avskräcka poliser från att riskera detta (s. 7). Forskare i denna tradition använder modeller för att förstå korruption där återkommande fokus är risken för upptäckt, styrkan på straffsatser och den relativa storleken av löner (Besley och McLaren 1993). Kort kan det sägas att denna rationalistiska syn på tjänstemäns beteende har stora likheter med de ramverk som beskriver korruption som ett problem som förstås genom principal-agent teorier. Bland dess olika tillämpningar används detta perspektiv för att analysera utmaningen med delegering i byråkratier. En typisk principal-agent relation är den mellan en senior chef och en anställd i en offentlig förvaltning. Målen för principaler och agenter kan komma i konflikt och det är inte säkert att besluten av administrativa chefer genomförs av underordnade (Milgrom och Roberts 1992). Därför kommer sådana chefer stå inför problemet med "agent-kostnader", exempelvis att underordnade aktörer kommer att agera efter egenintresse och delta i korruption för att gynna sig själva eller anhöriga (Klitgaard 1988). Utmaningen för principaler i en administration är därför att skapa incitamentsstrukturer och övervaka underordnades beteende (Shapiro 2005). I linje med detta resonemang har det därför föreslagits att mutor kan minskas genom att "ge de rätta incitamenten till byråkrater" (Ades och Di Tella 1999). Dessa förklaringar förutsätter att tjänstemän vill maximera sina inkomster. Detta perspektiv menar därför att högre lön, ökad övervakning och hårdare straff är lovande metoder för att minska administrativ korruption (Rose-Ackerman 1999; Van Rijckeghem och Weder 2001).

En inriktning i litteraturen med en kontrasterande syn på hur korruption skall förstås pekar på betydelsen av *förväntningar* kring hur andra byråkratiska aktörer agerar. Rothstein (2011) beskriver korruption som ett socialt dilemma där kollektiv nytta står i konflikt med individuella intressen. Detta resonemang utgår från ett institutionalistiskt perspektiv där man menar att "vår förväntade vinst från korruption beror ytterst på det antal andra personer som vi räknar med att vara korrupt" (Bardhan 1997, s. 1331).¹ Enligt detta perspektiv så vet en aktör i dessa spelliknande situationer att de flesta kolleger i ett genomkorrupt samhälle kommer att delta i korruption. Därför har "[tjänstemän eller poliser] inget incitament att avstå från korruption eftersom även om de som individer

¹ Detta samt övriga citat från artiklar avser min översättning från originalen på engelska.

börjar bete sig ärligt, kommer ingenting att förändras” (Rothstein 2011, s. 99). Andra beskriver detta beteende som ”villkorad korruption” (Dong m.fl. 2012). Med relevans för detta resonemang så har forskare kritiserat hur principal-agent teori skildrar korruption, särskilt antagandet kring principalens intentioner: ”En nackdel med principal-agent perspektivet är att det i viss mån blundar för problemet, särskilt i utvecklingsländer där politisk vilja att engagera sig i ordentlig övervakning och att genomföra lämpliga strategier saknas eller, ännu värre, principalen är själv korrupt” (Rauch och Evans 2000, s. 529). På liknande sätt har det påpekats att antagandet om en ”ärlig principal” – till exempel en administrativ chef – kan vara problematiskt vid utbredd korruptionen eftersom ”det helt enkelt inte finns några aktörer som är villiga att övervaka och straffa korrupt beteende” (Persson m.fl. 2013, s. 542). Istället så karakteriserar man korruption som ett problem av ”kollektivt handlande”, där få tjänstemän vill vara den förste att neka en muta. Detta, menar man, kan förklara varför byråkratisk korruption är så svårt att reformera: ”Att vara den ende ”förloraren” i ett korrupt spel är ett ännu sämre utfall för alla, som tenderar att låsa spelet i ett suboptimalt jämviktsläge så länge alla förväntar sig att alla andra agerar korrupt” (Persson m.fl. 2013, s. 457). Konsekvenserna för hur korruptionsreformer ska utformas som följer av dessa två perspektiv är kontrasterande. Medan det rationalistiska perspektivet betonar incitament, så skiljer sig det synsätt som betonar kollektivt handlande. Dess förespråkare konstaterar istället att ”det viktiga är att ändra aktörernas föreställningar om vad ’alla andra’ aktörer sannolikt kommer att göra så att de flesta aktörer tror att de flesta andra aktörer att spela rättvist” (Persson et al. 2013, s. 464). Därför hävdar detta perspektiv att det är viktigt att ”fixa förväntningarna”.

3. Våldsamma hot och priset för ärlighet

Forskning har poängterat att det finns individuella avvikelser från hur tjänstemän generellt agerar och att vissa byråkrater helt enkelt kommer att ta en muta i en situation där andra skulle avstå från detta (Becker och Stigler 1974, s. 3). Även Ades och Di Tella (1999) menar att ”en önskvärd egenskap hos en modell av korruption är att den möjliggör att det finns både ärliga och oärliga aktörer” (s. 984). Emellertid har tidigare förklaringar sällan undersökt *kostnaderna* som det kan innebära för en tjänsteman att vägra att delta i

denna typ av transaktioner. Denna rapport introducerar därför ett kompletterande perspektiv genom att argumentera för att det, när man talar om samhällen med utbredd användning av våld, finns fler faktorer kring tjänstemäns val att engagera sig i korruption än ekonomiska förluster och vinster eller risken att bli en "förlorare".

Kort kan det påpekas att medan en grundläggande egenskap hos stater är att skydda sina medborgare mot inre och yttre våld så har länder en varierande kapacitet att göra så i praktiken (Bäck och Hadenius 2008). Måttlig svaghet i statskapacitet är områden där kriminella syndikat eller andra aktörer utmanar våldsmonopolet (Gambetta 1996). Det finns flera exempel på situationer där våld och korruption utmanar staters genomdrivning av lagar. Kanske mest omtalat är ordspråket "plata o plomo", silver eller bly. Uttrycket, att man får välja mellan en muta eller en pistolkula, myntades efter att knarkkungar i 1980-talets Colombia använde hot och mutor för att påverka den politiska sfären för att möjliggöra deras smuggling. Dessa aktörer dödade domare, utredare och politiker som vägrade att delta i den omfattande korruptionen (Thachuk 1997). Liknande händelser har nyligen ägt rum i ett antal länder, till exempel Mexiko (Simsler 2011). Detta har lett till modeller om inflytande i beslutsfattande som diskuterar användningen av frestelser och hot, där påtryckningsgrupper använder både morot och piska för att påverka politiken (Dal Bó och Di Tella 2003; Dal Bó m.fl. 2006). Dessa teorier fokuserar på hur kriminella grupper förhandlar för att få politiskt inflytande och fokuserar på storskalig korruption som involverar politiker i högre ställning. Fokus i denna rapport är i stället mer specifikt inriktad på tjänstemän och deras val att engagera sig, eller avstå från att göra det, i småskalig korruption.

Mot bakgrunden av denna typ av våld kan tidigare beskrivningar av tjänstemäns val att ta mutor behöva kompletteras. Föreställ en situation där en tjänsteman skall genomdriva lagar i ett område där våldsamma aktörer agerar och är vana vid att betala poliser mutor för att bortse från deras (olagliga) handlingar. Det är i en sådan situation ganska troligt att en tjänsteman står inför svåra val och är pressad från aktörer som vill bryta mot lagen. Kan tidigare teorier förklara denna aktörs val att ta en muta eller att låta bli att göra detta? Det perspektiv som fokuserar på incitament verkar inte ge våld en betydelse i sin gängse analys. Likaså, i perspektivet där förväntningar är i fokus är det värsta utfallet för en

byråkrat risken att bli den enda anställda utan extra inkomst. Men om våld är en del av ”spelet” i en given situation så finns det möjligen mer aspekter av ett sådant val än att bara vara en förlorare: Det kan innebära att de tjänstemän som inte tar mutor kommer tvingas betala ett mycket högt pris.

Argumentet i denna rapport är inte ett försök till att presentera ett ”tredje perspektiv” på varför byråkrater deltar i mutor. Snarare bygger resonemanget på tidigare perspektiv för att utveckla ett argument kring att icke-korrupt beteende i vissa sammanhang är mycket kostsamt. Denna tanke är i viss mån influerat av det incitamentsbaserade resonemanget, där det sägs att valet att ta en muta föregås av en kalkyl mellan kostnaderna och fördelarna med ett sådant beteende. Men när man tänker sig situationer med utbrett våld så finns det mycket mer på spel än endast ekonomiska parametrar eftersom det blir en fråga om fysisk skada för den enskilde eller dess anhöriga. Närmare bestämt så bygger argumentet på antagandet att våld sannolikt skiljer sig från andra aspekter i kalkylen kring att ta mutor, eller inte, på grund av (a) dess direkta påverkan och (b) kostnadens storlek. Detta resonemang bygger även delvis på det perspektiv som fokuserat på kollektivt handlande. I själva verket är det troligt att den sociala dimensionen av förväntningar kan vara av betydelse här: ju fler individer i en byråkrati som är hotas av kriminella att delta i korrupta transaktioner, desto mindre benägen torde en enskild tjänsteman vara att vägra spela med i dessa aktörers vilja. För att illustrera, en polis som arbetar i en mexikansk stad där kriminella använder mutor för att möjliggöra narkotikasmuggling uppfattar det troligen som mer riskabelt att vara den ende tjänstemannen som vägrar att ta mutor jämfört med en situation där han eller hon förväntar sig att andra kollegor också kommer att förbli icke-korrupt och trotsa våldsamma grupper.

En eventuell invändning mot påståendet att byråkrater i sådana sammanhang är pressade genom hot att ta emot mutor är följande: varför skulle våldsamma aktörer helt enkelt inte bara trotsa reglerna utan att erbjuda en muta? Kort kan det sägas att studier har pekat på att korrupta transaktioner inte är juridiskt bindande (Rose-Ackerman 1999). Därför kan en sådan transaktion innebära opportunist, det vill säga att den ena parten inte uppfyller sin del av avtalet. I avsaknad av åtalsmekanismer så påpekar Lambsdorff (2002, s. 229) att korrupta kontrakt måste vara konstruerade på ett sätt som ”garanterar

samarbete i alla skeden av kontraktets uppfyllelse, med andra ord måste kontraktet uppfyllas av sig självt”. Ändå, fortsätter han, så ”uppfylls korrupta avtal inte sig själva. Speciella mekanismer krävs för att uppnå detta”. Jag antar därför att (1) hot om våld kan vara ett sådant sätt att genomdriva en korrupt transaktion. Som påpekat av della Porta och Vanucci (1999), så är ett sätt att genomdriva korrupta avtal att etablera ett rykte. Därför antar jag vidare att (2) en lösning för lagbrytande medborgare är att etablera ett rykte om våldsamt beteende. Denna viktiga insikt nämns i själva verket kortfattat av Lambsdorff (2002), då han säger att kriminella aktörers ”förmåga att använda våld mot människor kan förse dem med ett utmärkt läge för att förhindra opportunist [när de ingår korrupta kontrakt]” (s. 233). Det skall noteras att det är rationellt för dessa aktörer att öka antalet samarbetande byråkrater i förvaltningen då detta lämnar färre icke-korrumpa aktörer som eventuellt kan agera som ”visselblåsare”. Därför antar jag slutligen att (3) genom att tvinga tjänstemän att ingå i korrupta nätverk så skapar dessa kriminella aktörer en stabil korrupt relation där berörda parter har incitament att vara tysta.

Sammanfattningsvis så finns det skäl att anta att byråkrater som avstår från att ta mutor i sammanhang av utbrett våld kan komma att betala ett högt pris. Men medan detta resonemang är intuitivt är det främst hypotetiskt. Få studier undersöker hur tjänstemäns val att ta mutor, eller avstå från detta, påverkas av närvaron av våldsamma aktörer och hot från dessa. Efter att ha identifierat denna kunskapslucka, så utforskar rapporten denna fråga med syfte att förstå hur våld och hot påverkar valet att ta mutor och därmed upprätthålla administrativ korruption. Rapporten redovisar resultat från intervjuer med sydafrikanska tjänstemän som genomdriver regleringar. I denna kontext, där tjänstemän har uppdraget att genomdriva lagar som syftar att motverka illegalt fiske, så hotas inkomsten för kriminella grupperingar. Vidare så är denna förvaltning känd för att ha problem med korruption. Undersökningen ger därför möjligheter att utveckla vår förståelse av denna relation.

4. En empirisk undersökning och dess resultat

Undersökningen fokuserar på de statliga inspektörerna i sydafrikanska Department of Agriculture, Forestry and Fisheries (DAFF). Dessa inspektörer har som uppgift att se till att den nationella lagstiftningen kring marint fiske efterlevs. I praktiken betyder detta att de kontrollerar att småskaliga fiskare inte bryter mot regler och exempelvis inte är aktiva i skyddade områden eller fiskar utan licenser. De som bryter mot dessa lagar skall – i teorin – utsättas för sanktioner, så som få böter eller upphävda licenser (Sjöstedt och Sundström 2013). I praktiken är detta dock sällan fallet. En viktig aspekt är nämligen att denna förvaltning sedan många år har problem med korruption, där inspektörer ofta får en muta i form av pengar eller en låda fisk för att blunda för sådana överträdelser. En ytterligare viktig aspekt är att det längs denna kust finns en närvaro av kriminella gäng som i stor utsträckning lever på tjuvfiske. Dessa aktörer var delvis tidigare inblandade i Kapstadens narkotikahandel men sägs ha rört sig in i fiskesektorn allt eftersom förtjänsten ökade på att skörda *abalone* (*pärlemor* på svenska), ett ätbart snäckdjur som smugglas till Ostasien (Raemaekers m.fl. 2011). Relationen mellan dessa fiskare och staten har tidvis varit så konfliktfylld att det har talats om ”abalone kriget” (Hauck och Sweijd 1999). Detta fall har därför goda förutsättningar att ge insikter kring förhållandet mellan våld och småskalig korruption. För en vidare beskrivning av korruption och regelbrott i denna sektor, se tidigare studier inom detta område (Sundström 2012; 2013; 2014; 2015; 2016b).

Det empiriska materialet består av intervjuer med poliser och nyckelpersoner. Jag framförde 43 intervjuer från januari till april år 2014. Mer specifikt så var 34 respondenter inspektörer inom det direktorat av DAFF som är ansvarigt för regelefterlevnad. Bland dessa fanns också nyligen pensionerade inspektörer – som har färre hinder att tala öppet om dessa känsliga frågor. De övriga nio informanterna var tidigare chefer från detta direktorat och aktörer som journalister, forskare och ledare för intresseorganisationer. Dessa intervjuades på grund av sin inblick i situationen och deras uppfattningar används främst för att bekräfta de beskrivningar som ges av inspektörerna. Kort kan det sägas att en person inom detta forskningsprojekt, som fungerade som en lokal länk för att få kontakter inom denna sektor, introducerade mig till nyckelpersoner i ledande befattningar. Dessa personer skickade ett meddelande till samtlig personal där de gav

inspektörerna tillåtelse att prata med mig om svårigheten att genomdriva regler. Utan att avslöja deras namn till någon i ledningen, besökte jag sedan sådana inspektörer. Dessa valdes avsiktligt efter en variation i en rad individuella egenskaper som kan tänkas påverka uppfattningar och erfarenheter av mutor och våld. Jag såg också till att besöka olika delar längs de södra och västra delarna av kusten, som varierar i hur stark närvaron är av våldsamma tjuvfiskare. Den som vill veta mer om undersökningens kontext och metoder kan läsa den ursprungliga artikeln (Sundström 2016a). Även undersökningens resultat, som beskrivs i nästkommande sektion, är nedkortat i denna rapport.

4.1. Resultat

Följande avsnitt visar först på förekomsten av våldsamma hot som dessa tjänstemän arbetar under och konsekvenserna som detta får för hur man involveras i korruption. Avsnittet presenterar sedan ytterligare nyanser av mutor i våldsamma sammanhang, med fokus på samspelet mellan korrupta kollegor och lagbrytande medborgare.²

I materialet så beskriver respondenterna en situation där tjänstemän är inblandade i mutor, vilket gör att lagbrott förblir ostraffade. En inspektör beskriver detta beteende:

Vi har elva stationer [längs en del av kusten]. Och av dessa jag vet att bara tre av dem är utan korrupta tjänstemän ... Om vi skulle bli av med alla korrupta inspektörer, så skulle bara trettio av våra tvåhundra kollegor vara kvar. (R 13)

Mer specifikt så består dessa mutor ofta av att ge en del av fångsten till inspektören, men också av monetära betalningar:

[En fiske-aktör som hade brutit mot vissa regler] sade, "Kan vi göra en plan? Jag betalar dig och du skriver en bättre siffra" [alltså en tillåten fångstnivå]. Sedan stoppade han något i min ficka; det var en tjock bunt med pengar. (R 19)

Det finns otaliga liknande historier i materialet. Men det är också tydligt att inte alla inspektörer är bekväma med denna situation. Många menar att de har problem med att säga nej till dessa mutor och att de äger rum i samband med våldsamma hot. Många beskrivningar visar att inspektörerna ofta känner sig hotade i sitt arbete. Dessa hot har

² Siffran efter ett citat anger numret på en viss respondent. Dessa citat är min översättning från engelska.

även konsekvenser då inspektörerna ibland anser att det är alltför riskabelt att genomdriva regler:

Förra veckan hotade folk oss med stenar. Så vi var helt enkelt tvungna att låta honom gå därifrån med illegal fångst. Se detta ärr [visar kinden], här skar en tjuvfiskare mig för två år sedan. (R 24)

[Fiskare] hotar med att de kommer att bränna ner ditt hus. Detta hände en kollega ... Det var ett fall för ett tag sedan när tjuvfiskare kidnappade en inspektörs hustru. Denna inspektör var alltför genomdrivande. Så det finns en balans. (R 6)

I praktiken så innebär denna ”balans” ofta att inspektörerna börjar vara pragmatiska när de genomdriver regler. Att inte vara så hård mot fiskare som bryter mot regler är i en sådan situation det enklare valet:

Det finns en rädsla. Du vet att du kan utlösa våld ... De hotar att göra detta om du är för hård med regler. Det hänger över huvudet. Så du börjar tänka, ”Varför ska jag?” (R 1)

Det är i sådana situationer som våld tycks påverka valet att ta mutor eller inte:

Eftersom vi arbetar i ett farligt område med tjuvfiske, så är det ett val mellan hederligt arbete och en avslappnad livsstil där du blundar eller blir en del av verksamheten. (R 2)

Beskrivningen ovan – och flera andra i materialet – illustrerar argumentet i denna artikel, att våld gör att de som inte vill ta emot mutor ofta får betala ett högt pris. Denna insikt speglar därmed begränsningarna i tidigare perspektiv. Specifikt så visar intervjuerna hur beslutet att ta en muta, som en kalkyl av kostnader och fördelar, förändras när våld är närvarande. I sådana situationer handlar detta val inte bara om en avvägning mellan riskerna med att åka fast och vinsterna från en sidobetalning (Ades och Di Tella 1999), utan är också en fråga om att hantera gensvaret från medborgare som vill bryta mot lagar. Men materialet innehåller också beskrivningar som har vissa likheter med resonemanget om kollektivt handlande (Rothstein 2011). Respondenter antyder att få tjänstemän vill betala priset för att vara icke-korrupt och att detta beslut baseras på förväntningar om hur andra kollegor kommer att agera:

Om din chef på stationen är korrupt, så varför skulle inte du själv vara det? Och ingen kommer att rapportera mutor. Eftersom de då kommer att ange varandra. Så folk är tysta. Detta är hur så många stationer fungerar längs kusten. (R 13)

Snarare än att bestrida något av de tidigare teoretiska perspektiven så illustrerar detta hur argumentet i den här rapporten bygger på och kompletterar tidigare syner på korruption.

Undersökningen ger också inblickar i och illustrerar en aspekt av argumentet i denna rapport – det där av våld ses som en mekanism för genomdriva korrupta kontrakt. För att förstå detta så bör man betänka relationerna mellan kollegor i detta sammanhang. Respondenterna upplever att det finns en professionell kostnad för att inte engagera sig i korrupta transaktioner som tar sig uttryck genom signaler från chefen på ens station:

[Vår ledning] vill främja människor som bara säger "ja, ja". Men dessa personer är inte hårda mot tjuvfiske. Många av dem har även disciplinärenden mot dem, för korrupt beteende. Men dessa försvinner på något sätt. Och de personer som bedömer dessa korrupta personer, de får naturligtvis något tillbaka. (R 29)

En viktig aspekt är att hot inte bara kommer från tjuvfiskare, men också från korrupta kollegor. Detta kan ses som en illustration av resonemanget om genomdrivandet av korrupta kontrakt, där korrupta tjänstemän har incitament i att göra fler kollegor inblandade då detta minskar risken för visseblåsning. En strategi är att hota kollegor som inte accepterar mutor. För dessa icke-korrupta aktörer ges det konsekvenser av att arbeta sida vid sida med korrupta kollegor. Som beskrivs nedan, uppfattas det som att detta påverkar den personliga säkerheten:

Att arbeta med sådana kollegor är farligt. Du är i mörker på natten ... med kollegor som man inte kan lita på. Du vet i allmänhet vilka de korrupta kollegorna är. Deras namn når dig. Så du försöker undvika dessa personer i framtiden. (R 23)

Korrupta inspektörer fungerar som angivare åt tjuvfiskare och delar hemlig information om polisiära operationer. Detta har konsekvenser för de inspektörer som vägrar att ta mutor:

För tre år sedan gjorde jag en insats och det gick dåligt. De kastade en brandbomb som brände mig. Och det blev skottlossning. Så de satte ett pris på mitt huvud ... Jag var tvungen att flytta till denna station. Och det sorgliga är att det var mitt eget folk, som hade tipsat dem, delat information om insatsen. (R 31)

Men ännu viktigare är att inspektörer som inte tar mutor också hotas direkt av andra kolleger:

Att vara den enda inspektör vid en station som inte accepterar mutor och som genomdriver regler hårt, det är farligt. Du kommer att vara ett hot mot försörjningen för korrupta kollegor ... Så du kan hotas på grund av detta. (R 26)

En ytterligare kostnad som är relevant är den sociala situationen för dessa inspektörer. Förekomsten av våldsamma hot har konsekvenser för hur inspektörerna strukturerar sitt liv utanför kontoret, inte minst gällande valet av bostadsort:

Jag ville bo i samhället, men det var inte säkert. Vissa fiskare hade satt eld på den tidigare inspektörens hus. Beslagtar du fisk så kommer de att göra något sådant här. Så det är priset för att inte spela tillsammans. (R 20)

Förutom frågan om faktisk säkerhet så möter en inspektör som väljer att leva bland fiskare mer frekventa frestelser och en press på att vara mjuk mot tjuvfiskare:

Du kan inte bo på samma ort ... Jag skulle bli tvungen att vara överseende [inte genomdriva regler]. Jag och min familj skulle vara hotad annars. (R 12)

Men att genomdriva regler har även de sociala kostnaderna för inspektörer:

Föräldrarna till min sons vänner, de är fiskare. ... Om jag är på en restaurang så kommer de att kontakta mig och tala till mig. Det är mycket oroande och det kommer åt dig. Som att ständigt få erbjudandet om att få en låda med fisk. Det är ett dilemma. (R 16)

Därför löser man många av dessa problem genom att ta mutor. Följande beskrivning visar hur mutor leder till minskade hot:

Om du tar mutor du är skyddad. Du har en roll i samhället. Du har organisationens skydd och polisskydd. I samhället är detta en social sak. De kommer att börja hjälpa dig. Vissa inspektörer hjälper även tjuvfiskarna att köra bil. Så det ger skydd, social trygghet. (R 7)

Mot bakgrund av det faktum att det är enklare att ignorera regelbrott än att upprätthålla lagen, så utvecklar respondenter också hur valet att ta mutor kan minska hoten från tjuvfiskare:

Vår personal är rädd för att konfrontera tjuvfiskare ... Istället [för att genomdriva regler] så börjar du blir mindre stolt och etisk. (R 7)

Denna process verkar vara en förhandling av både hot och frestelser där det är underförstått att allting blir mycket lättare för inspektören om han eller hon tar mutor:

[Fiskarna] kastar även sten på oss, på våra bilar. Jag tror inte det är långt borta att skjuta på oss... Vissa fiskare kommer att försöka. De kommer att säga "din kollega låt mig göra det här" och de säger att inspektörerna i detta området inte bryr sig om tjuvfiske. Abalone fiskare försöker alltid att muta dig. De säger, "låt oss sitta ner så kanske vi kan lösa något".

Om du fångar dem här så kommer de att bata dig för resten av deras liv. (R 23)

Följande beskrivning visar ännu tydligare hur valet att ta mutor minskar risker för inspektörer:

Förra veckan så blev jag nästan blev knivhuggen ... Några män gömde sina olagliga fångster. Så jag parkerade min bil bredvid dem. Så en av dem knäckte en flaska och kom emot mig och en annan hade en kniv ... Det är mycket riskabelt. Det är mycket lättare att vara blind. Vissa inspektörer är mer blinda än andra. Och dessa tjänstemän kommer att få lite fisk. Inte i hamnen, men i deras hem, som en tacksamhet. (R 30)

Förekomsten av våld hindrar också att inspektörer berättar för utomstående om de vanligt förekommande mutorna:

Jag skulle hellre vara tyst [sätter fingret på sina läppar]. Om någon är betald här så kan jag inte säga något, då skulle jag drabbas [gör gesten av en pistol mot huvudet]. Detta hände mig som en trafikpolis. Då jag var tvungen att hitta skurkarna som hotade mig att vara tyst och betala dem. Inte igen. (R 9)

En viktig aspekt är att flera respondenter är övertygade om att ledningen inte kommer att ta sådana varningar på allvar och till och med göra dessa varningar kända bland kollegorna eftersom aktörer inom förvaltningen också kan vara inblandade:

Kommer systemet att skydda dig om du avslöjar sådant beteende? ... Sekretess krävs. Sen kan du blåsa i visselpipan. Ärligt talat så finns det ingen anonymitet nu. Säg att du ger information till huvudkontoret om en kollega. Nästa dag så kommer alla på kontoret att titta på dig. Du kan få hot. (R 12)

Detta minskar i sin tur viljan att göra utomstående medvetna om den utbredda korruptionen inom sektorn:

Jag är inte rädd för att blåsa i visselpipan. Det är därför vad som hände skedde [han blev nästan dödad av tjuvfiskare efter att ha blivit angiven av en kollega]. Och även om jag

berättade för alla i förvaltningen om detta så hände ingenting. Alla vet att ingenting händer när du blåser i visselpipan, så därför kommer ingen att göra det. (R 31)

5. Diskussion och implikationer för antikorrupsionsåtgärder

Denna undersökning ger en empirisk illustration av det argument som utvecklas i denna rapport och nyanserar dessutom flera viktiga aspekter av denna process. Som det visats, så finns det faror med att vägra att delta i korruption. Vidare finns det sociala konsekvenser av detta val, till exempel att det formar inspektörernas val av bostadsort. I detta sammanhang kan det minska sådana kostnader att ta mutor och detta kan därför ses som en strategi för socialt skydd. Vidare så illustrerar resultaten resonemanget om hur korrupta avtal genomdrivs, det vill säga hur våld och hot kan fungera som en mekanism för att verkställa sådana kontrakt. Som framgår av materialet så gynnas en individuell tjänsteman av att delta i korruption eftersom det minskar friktionen med kollegor, grannar och de som påverkas av regleringar. Intervjuerna visar hur användningen av både frestelser och hot stabiliserar inspektörernas relation med medborgare och korrupta kollegor samt, i och med att tjänstemännen görs delaktiga, ser till att en inspektör har incitament att vara tyst. Den process där våld används som en mekanism för att genomdriva sådana avtal har likheter med diskussionen i Dal Bó och kollegor (2006) och deras analys av storskalig korruption. De fokuserar på kriminella organisationer och användning av ”privat tvång” som ett medel för att vinna politiskt inflytande och visar hur påtryckningsgrupper använder både morot (mutor) och piska (våld) för att påverka beslutsfattare. I likhet med denna teori, men med fokus på tjänstemän snarare än politiker, så visar rapportens undersökning hur frestelser och hot används som privat tvång för att få tjänstemän att delta i småskalig korruption och att avstå från att genomdriva lagar.

5.1. Implikationer

Att på allvar ta hänsyn till våld och våldsamma hot har implikationer för korrupsionsåtgärder. Förutom att fokusera på incitament och förväntningar i

förvaltningsstrukturen, så pekar detta på att antikorrupsionsreformer skulle kunna gynnas av att ”fixa säkerheten” för tjänstemän som arbetar i våldsamma miljöer. För att minska priset det innebär att stå utanför korrupta transaktioner, bör beslutsfattare försöka hitta strategier för att garantera att våldsamma aktörerna inte har möjligheter att hota offentliga tjänstemän. Till exempel så vet man att polisiära myndigheter som arbetar under farliga förhållanden hjälps av insatser som fokuserar på hotbedömning och som kan utvärdera sårbarhet och rekommendera åtgärder (Fein och Vossekuil 2000). Exakt *hur* stater kan garantera en säkerhet för dessa tjänstemän är ett ämne utanför ramen för denna rapport. Vad som identifieras här är dock behovet av att organisationer och myndigheter som arbetar för att reformera korruption engagerar sig i ett sådant samtal. Att garantera trygghet för tjänstemän är givetvis en utmaning när mycket av dessa staters problem i grunden handlar om brist på administrativ förmåga. Att ha en byråkrati infekterad av korruption och svårigheter att monopolisera användningen av våld brukar ses som två resultat av en svag statskapacitet (Bäck och Hadenius 2008). Häri ligger också dilemmat att bygga en god förvaltning då länder med dåliga institutioner tenderar att vara ineffektiva i flera avseenden och dessa funktioner även kan förstärka varandra: att inte veta som kom först, gör det svårt att bryta den onda cirkeln. Denna studie indikerar att om våldsamma hot skulle minska, skulle en del av de aspekter som upprätthåller korruption försvinna. Därför ger denna rapport vägledning om hur man kan blandar reformer i sådana sammanhang och den föreslår att anti-korrupsionspolicy borde inriktas alltmer på att garantera säkerheten för tjänstemän i korrupta och våldsamma miljöer.

En annan viktig slutsats som utvecklar argumentet som presenteras i teoridelen avser korrupta kolleger som arbetar som angivare. Som intervjumaterialet visar så kommer hot om våld inte bara från kriminella utan också från korrupta kollegor. Tjänstemän uppfattar det som riskabelt att berätta för utomstående om korruption då man tror att detta kommer att bli känt bland kollegor. Ett sätt att göra möjligheterna att agera som visselblåsare mindre riskabla är att installera anonyma tjänster av det här slaget. Det skall sägas att det i fallet med DAFF faktiskt installerades en telefonjour för rapportering av korruption i början av 2000-talet. På grund av påtryckningar från högre chefer förlorade detta system dock snart sin effekt (kommunikation med tidigare generaldirektör för

DAFF). Framtida forskning borde därför studera hur sådana interventioner kan genomföras mer effektivt.

Vidare studier borde undersöka hur andra insatser mot korruption kan förbättra den ovan beskrivna situationen. Utmaningen att leva nära de medborgare vars regelefterlevnad man granskar, beskrivit i intervjuerna som antingen genererande korrupt beteende eller höga personliga kostnader, är ett återkommande tema i korruptionsforskningen. Ett förslag från litteraturen är att införa roterande poster så att tjänstemän regelbundet flyttas till nya platser och på så sätt bryter trenden att man blir en del av lokala nätverk. Sådana system är till exempel på plats i stor skala i den indiska statsförvaltningen (Fjeldstad 2003). Men medan problemet i DAFF onekligen verkar vara ett där tjänstemän fastnar i korrupta nätverk, så är genomförandet av ett rotationssystem inte nödvändigtvis en lämplig lösning. Rose-Ackerman (1999) konstaterade tidigt att sådana reformer kan vara mindre lämpliga när seniora chefer är engagerade i korruption, eftersom ett möjligt utfall är att icke-korrupta tjänstemän i stället skickas iväg till mindre lukrativa poster som ett straff.

5.2. Generaliserbarhet

Man kan fundera över hur resultaten färdas från kontexten för denna undersökning till andra platser. Som nämnts, kan sammanhanget för det fall som här studerats möjligen begränsa i vilken utsträckning dessa resultat kan generaliseras. Är denna sektor mer benägen att generera våld än andra sektorer i Sydafrika? Är denna berättelse främst en om sydafrikanskt statsbyggande? Även om sådana frågor kräver utredningar i sig, skulle jag vilja hävda att den utmaning som avbildas i denna undersökning är väl jämförbar med andra stater med begränsad administrativ kapacitet. Artikeln av Persson med flera (2013) redovisar intervjuer med ugandiska medborgare som berör hotfulla aspekter av relationen mellan medborgare och tjänstemän. De diskuterar också den högt uppsatta kenyanska visselblåsaren John Githongo som tvingades fly landet efter att han avslöjat korruption inom statsförvaltningen. Detta tyder på att Sydafrika inte är den enda stat där vägran att delta i korruption är förknippad med en hög personlig kostnad. Som diskuterats, så tyder ordspråket "plata o plomo" på att det finns situationer även i andra regioner där sådana

förhållanden har uppstått. Vidare kan man också hitta anekdoter från förvaltningar i rikare länder. Ett exempel är situationen för polisen i New York på 1960-talet, känd genom Hollywoodfilmen *Serpico*. I själva verket så beskrev Frank Serpico – en patrullerande polis som fick dödshot och blev en paria bland kollegor efter att han vittnat om korruption – år 1971 problemet med att vägra att ta mutor: ”kulturen finns ännu inte där en ärlig polis kan agera utan rädsla för hån eller repressalier från andra poliser” (New York Times 2010).

6. Slutsatser

Denna rapport menar att fler aspekter än ekonomiska incitament och andras förväntningar kan påverka engagemanget i småskalig korruption bland tjänstemän om våld från icke-statliga aktörer är utbrett. Intervjuer med statliga inspektörer i den sydafrikanska statsförvaltningen illustrerar detta argument och ger ytterligare nyanserade insikter kring mekanismerna i denna process. Rapporten är därmed en av de första studierna att undersöka konsekvenserna för byråkrater att avstå från och delta i småskalig korruption i sammanhang där våld är utbrett. Resultaten tyder på att hot från medborgare och korrupta kollegor är en viktig aspekt i tjänstemäns beslut att ta mutor, eftersom dessa hot ökar kostnaden för att avstå från detta.

Detta argument avser specifikt byråkratisk korruption som bygger på samarbete, det vill säga när lagbrytande medborgare kan betala tjänstemän att inte genomdriva lagar. Insikten att våld kan öka förekomsten av byråkratisk korruption av detta slag har konsekvenser för sektorer där man vet att mutor genererar lagbrott – som tullmyndigheter (där mutor möjliggör smuggling) eller stadspolisen (där mutor möjliggör narkotikahandel). Att ge mer uppmärksamhet till dessa tjänstemäns *säkerhet* – och därmed förändra kostnaden för att avstå från mutor – skulle kunna vara ett alternativ för beslutsfattare att utforska vidare. Därför bör reformer för minskad korruption i en högre utsträckning använda insikter från forskning på skydd för tjänstemän.

Referenser

- Ades, A. och R. Di Tella. 1999. 'Rents, Competition, and Corruption', *American Economic Review*, 89, 4, 982–93.
- Bardhan, P. 1997. 'Corruption and Development: A Review of the Issues,' *Journal of Economic Literature*, 35, 3, 1320–46.
- Becker, G. och G. Stigler. 1974. 'Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers', *Journal of Legal Studies*, 3, 1, 1–18.
- Besley, T. och J. McLaren. 1993. 'Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives', *Economic Journal*, 103, 416, 119–41.
- Bäck, H. och A. Hadenius. 2008. 'Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship', *Governance*, 21, 1, 1–24.
- Dal Bó, E., P. Dal Bó och R. Di Tella. 2006. "“Plata o Plomo?”: Bribe and Punishment in a theory of political influence', *American Political Science Review*, 100, 1, 41–53.
- Dal Bó, E. och R. Di Tella. 2003. 'Capture by Threat', *Journal of Political Economy*, 111, 5, 1123–54.
- della Porta, D. och A. Vanucci. 1999. *Corrupt Exchanges, Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Gruyter.
- Dong, B. och B. Torgler. 2012. 'Corruption and social interaction: Evidence from China', *Journal of Policy Modeling*, 34, 932–47.
- Dong, B. Dulleck och B. Torgler. 2012. 'Conditional corruption', *Journal of Economic Psychology*, 33, 609–27.
- Fein, R.A. och B. Vossekuil. 2000 *Protective Intelligence and Threat Assessment Investigations*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Fjeldstad, O.-H. 2001. 'Taxation, coercion and donors. Local government tax enforcement in Tanzania', *The Journal of Modern African Studies*, 39, 2, 289–306.
- Fjeldstad, O.-H. 2003. 'Fighting Fiscal Corruption: Lessons from the Tanzania Revenue Authority', *Public Administration and Development*, 23, 165-175.
- Gambetta, D. 1996. *The Sicilian Mafia*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hauck, M. och N.A. Sweijd. 1999. 'A Case Study of Abalone Poaching in South Africa and its Impact on Fisheries Management', *ICES Journal of Marine Science*, 56, 6, 1024–32.
- Hermanus Times. 2014. 'Policeman Caught with Abalone Worth R1,3 Million'. March 24.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.

- Lambsdorff, J. 2002. 'Making Corrupt Deals - Contracting in the Shadow of the Law', *Journal of Economic Behavior and Organization*, 48, 3, 221–41.
- Milgrom, P. och J. Roberts. 1992. *Economics, Organization, and Management*. New Jersey: Prentice-Hall.
- New York Times. 2010. 'Serpico on Serpico'. January 22.
- Persson, A., B. Rothstein och J. Teorell. 2013. 'Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem', *Governance*, 26, 449–71.
- Raemaekers, S., M. Hauck, och M. Burgener. 2011. 'Review of the Causes of the Rise of the Illegal South African Abalone Fishery', *Ocean & Coastal Management*, 54, 433–45.
- Rauch, J.E. och P.B. Evans. 2000. 'Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries', *Journal of Public Economics*, 75, 1, 49–71.
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shapiro, S.P. 2005. 'Agency Theory', *Annual Review of Sociology*, 31, 1, 263–84.
- Simser, J. 2011. 'Plata o plomo: penetration, the purchase of power and the Mexican drug cartels', *Journal of Money Laundering Control*, 14, 3, 266–78.
- Sjöstedt, M. and A. Sundström. 2013. 'Overfishing in Southern Africa: A Comparative account of regime effectiveness and national capacities', *Journal of Comparative Policy Analysis*, 15, 5, 415–431.
- Sundström, A. 2012. 'Corruption and regulatory compliance: Experimental findings from South African small-scale fisheries'. *Marine Policy* 36: 1255–1264.
- Sundström, A. 2013. 'Corruption in the commons: Why bribery hampers enforcement of environmental regulations in South African fisheries', *International Journal of the Commons*, 7, 2, 454–72.
- Sundström, A. 2014. 'Not to be used during fire: Performance-related pay for civil servants as an anticorruption tool'. QoG Working Paper 2014:11.
- Sundström, A. 2015. 'Covenants with broken swords: Corruption and law enforcement in governance of the commons', *Global Environmental Change*, 31, 253–262.
- Sundström, A. 2016a 'Corruption and violations of conservation rules: A survey experiment with resource users', *World Development*, 85, 73–83.
- Sundström, A. 2016b. 'Violence and the cost of honesty: Rethinking bureaucrats' choice to take bribes', *Public Administration*, 94, 3, 593–608.

- Thachuk, L. 1997. *Plomo o plata: politics, corruption and drug policy in Colombia*. PhD Dissertation, Simon Fraser University, Canada.
- Treisman, D. 2007. 'What Have we Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Crossnational Empirical Research?' *Annual Review of Political Science*, 10, 211–44.
- Van Rijckeghem, C. och B. Weder. 2001. 'Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption?' *Journal of Development Economics*, 65, 307–31.