



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hugvísindasvið

Er Ísland minnst spillta land í heimi ?

*Um aðferð Transparency International
við að meta spillingu í ríkjum heims*

Ritgerð til B.A.-prófs

Þorvaldur Logason

Febrúar 2010

Háskóli Íslands

Hugvísindasvið

Heimspeki

Er Ísland minnst spillta land í heimi ?

Um aðferð Transparency International við að raða ríkjum heims eftir spillingu

Ritgerð til B.A.-prófs

Porvaldur Logason

Kt.: 27.10.66-4739

Leiðbeinandi: Ólafur Páll Jónsson

Febrúar 2009

Efnisyfirlit

FORMÁLI	5
Útdráttur.....	6
Inngangur.....	7
Fyrri hluti	8
1 Hvað er vald?	8
1.1 Réttmæt valdbeiting (<i>legitimate</i>) og óréttmæt	8
1.2 Vald sem stjórnvald (<i>authority, yfirráð</i>), umboðsvald	9
1.3 Vald er afstætt (<i>relational</i>)	10
1.4 Þekking og vald eru samofin.....	10
1.5 Vald á sér uppruna í skipulagi frekar en það sé sjálfssprottið	10
1.6 Valdbeiting: A beitir B valdi. (A hefur völd yfir B).....	10
1.7 Óbein valdbeiting, valdsáhrif.....	11
1.8 Heildaráhrif valds (<i>over all effect</i>)	12
1.9 Þríþætt áhrifavald nútímans.....	12
2 Auðvaldið (capitalism, capitalistic power) sem ‘ástandið’ sem þarf að glíma við.....	13
2.1 Er formgerð samfélagsins ákvarðandi fyrir athafnir einstaklinga eða er einstaklingurinn að mestu frjáls?	13
2.2 Ögunin, stýringin og valdstæknin	14
2.2.1 Þekkingin, sannleikurinn og siðferðið sem valdstæki.....	14
2.3 Sýnilegt og ósýnilegt vald	14
2.4 Valdajafnvægi og valdseinokun	15
2.5 Valdskerfi eru staðbundin	15
2.6 Hugsjónin um hið hlutlausa ríkisvald (<i>neutral state</i>).	15
2.7 Frjálslynt lýðraði sem viðmið réttlátrar valdbeitingar.....	16
3 Almannahagur	17
3.1 Einkasamfélagið (markaðssamfélagið)	17
3.2 Samvinnusamfélagið (skynsemissamfélagið, heildarhyggjusamfélagið).....	18
4 Samantekt: Svið almannahagsmuna	19
5 Skilningur á spillingu – Hvað er spilling?.....	19
5.1 Spilling eftir valdkerfum. Valdkerfi iðnríkja og vanþróaðra ríkja eru gjörólik	21
5.2 Eðli spillingar – Auðvald, þekkingarvald og umboðsvald.....	22
5.2.1 Áhrif þekkingarvaldsins á almannahag.....	23
5.3 Endurskoðaður skilningur á spillingu.....	24
5.4 Skilningur TI á spillingu	24
5.5 Tilgáta um sýn (skilning) vestræns viðskiptalífs á spillingu	25
6 Rannsókn TI	26
6.1.1 Rannsókn á spillingu byggð á áliti yfirmanna viðskiptalífsins.....	27
6.1.2 Rannsókn á spillingu byggð á mati landssérfræðinga	27
6.1.3 Þekkingarfræði spillingarlistans.....	28
6.1.4 Þekking og reynsla almennings talin ónákvæm (Sýn almennings neitað).....	28
6.1.5 Samantekt á forsendum rannsóknar TI	28
7 Framsetning spillingarlistans (og sýn viðskiptalífsins).....	29
7.1 Framsetning – hlutleysi og óhlutdrægni.....	29
Seinni hluti – Gagnrýni á TI.....	33
11 Gagnrýni á skilning TI á valdi	33

12	Gagnrýni á skilning TI á spillingu	34
13	Gagnrýni á rannsókn TI á spillingu.....	35
14	Gagnrýni á framsetningu TI (framsetning og merking)	38
14.1	Trúverðugleiki listans, stimplun og skoðanamyndun	39
14.2	Tækisgildi spillingarlistans fyrir viðskiptalífið	39
14.2.1	Merkingarrofið milli skilnings almennings og ‘veldisins’	39
14.3	Tilgáta um meginvanda ráðandi vestrænna spillingarrannsókna: Auðvaldsspillingu er neitað – kerfislægri spillingu nýfrjálshyggjunnar	40
	Niðurstöður	40
14.4	Ísland – af hverju ranglega metið?	41
14.5	Hvað er spillingarlistinn og TI í raun?	42
14.6	Mögulegar leiðir TI til endurskoðunar á listanum	44
14.6.1	Net samanburðarrannsókna á einstökum samfélögum	44
14.6.2	Ný viðmið	45
	VIÐAUKI A	47
	Spillingarlistar TI	47
	Heimildir TI (sources).....	48
	Samanburður á heimildum og sampætting á niðurstöðum	49
	Saga TI	50

FORMÁLI

Eftirfarandi ritgerð hefur verið lengi í skrifum. Efnið er þverfaglegt og var ritgerðin upphaflega skrifuð sem vísindaheimspekilegar hugleiðingar byggðar á félagsvísindalegri úttekt minni á spillingarlista Transparency International. Heimildarvinna var erfið vegna þess að litlar upplýsingar eru á söfnum á Íslandi um spillingu og lítil þekking í háskólum og á landinu almennt. Heimildir á netinu sem innihéldu gagnrýni á spillingarlistann voru fáar árið 2005 en hefur fjölgað hratt með vaxandi gagnrýni á listann.

Af hálfu heimspekiskorar var gerð sú krafa að ég greindi valdshugtakið í upphafi ritgerðarinnar. Það hugtak sem almennt hefur verið talið flóknasta hugtak hug- og félagsvínsinda. Vandalaust er að gefa yfirlit yfir leiðandi kenningar heimspekinnar um vald en erfiðara er, í framhjáhlaupi, að taka afstöðu til slíkra kenninga. Sumar leiðandi valdskenningar heimspekinnar eru útópískar og skáldlegar og jafnframt svo flóknar að ég geri mér ekki von um að geta tekið afstöðu til þeirra fyrr en ef til vill í ellinni. Ég vona samt að yfirlitskaflinn um vald auki skilning lesendans á efninu og að útlistunin sé ekki á kostnað umfjöllunar um spillingu.

Fyrri hluti ritgerðarinnar hefur yfirbragð hlutleysis einsog krafa er af hálfu skorinnar. Ekki vegna þess að skorin hafi trú á hlutleysi fræðimannsins – það hefur hún ekki – heldur til þess að lesendur geti í ágætu næði velt fyrir sér efninu án þess að skoðanir höfundar séu til of mikils ónæðis.

Ég vil þakka móður minni og litlu systur yfirlesturinn og ómetanlega aðstoð við frágang ritgerðarinnar.

Útdráttur

Samkvæmt spillingarlista Transparency International (Corruption perception list) hefur Ísland verið meðal minnst spilltu þjóða í heimi frá árinu 1999 til ársins 2008. Lengi hefur leikið grunur á að spillingarlistinn sé hlutdræg þekkingaráfurð sem tengist alþjóða auðvaldi. Ritgerðin leitast við að rannsaka vísindaheimspekkilegar forsendur listans; þekkingarfræði, pólitískra hugmyndafræði, heimspeki valds og verufræði og reynir að leggja mat á hversu sannferðugur listinn sé með hliðsjón af spillingu í íslensku samfélagi. Tilurðarsaga listans er skoðuð og gerð er lausleg félagsvísindaleg úttekt á þeim rannsóknum sem listinn er reistur á. Reynt er að afhjúpa hvaða hagsmunir liggja að baki listans og hvernig hann er nýttur og framsettur og hver merking hans er í íslensku og alþjóðlegu samfélagi.

Inngangur

Ísland var einn daginn minnst spillta land í heimi¹ og þann næsta var þjóðin siðferðilega og efnahagslega gjaldþrota. Einn hörmungarmánuð, október 2008, hrundi spilaborg íslensks viðskiptalífs og þjóðin var svípt allsnægtunum, rúin trausti á alþjóðavettvangi og bundin á skuldaklafa sem á sér vart líka í sögu vestrænna ríkja. Stórbrottnasta efnahagshrun vestræns ríkis frá lokum seinni heimstyrjaldar var staðreynd (Ólafur Arnarson, 2009). Siðferðilegt og pólitískt hrún var ekki minna. Hvernig gat það gerst – í minnst spillta ríki heimsins?

Spillingarlisti Transparency International hefur lengi verið helsta svar ráðandi stjórnmálaafla á Íslandi við gagnrýni á spillingu í stjórn landsins. Á Íslandi var lítil sem engin spilling samkvæmt listanum. Gjarnan var rætt við stjórnmálafræðiprófessor við Háskóla Íslands, Gunnar Helga Kristinsson og hann gaf spillingarlistanum gæðavottorð Háskólans. Listinn þótti trúverðugur og þótti lýsa því trausti sem Íslendingar og útlendingar bæru til íslensks viðskiptalífs (visir.is, 2004). Íslendingar treystu hver öðrum og heimurinn treysti Íslendingum.

Ábyrgð íslenska fræðimannsins er að skilja hvaða merkingu tiltekin þekking hefur í íslensku samfélagi, hver túlkun ríkjandi valds er, hvernig henni er pólitískt beitt og hver túlkun almennings er. Undirritaður hefur haft miklar efasemdir um listann og sanngildi hans, allt frá því Ísland birtist fyrst á listanum árið 1998 (TI, 1998) – þá ofarlega meðal þeirra þjóða sem voru taldar minnst spilltar. Ekki síst vakti grunsemdir á takamikil og víðtæk einkavæðing íslenska fjármálakerfisins, sem gjarnan var kölluð ‘einkavinavæðing’, en einnig sú staðreynd að mítur til stjórnmálaflokka hafa lengi verið ‘de facto’ löglegar og fram til ársins 2006, ógagnsæjar. Bráðnauðsynlegt er að skilja af hverju listinn þótti og þykir enn trúverðugt og sannfærandi vísindalegt plagg.

Ritgerðin er þverfagleg og rannsakar verufræðilegar, þekkingarfræðilegar og stjórnmála-heimspekilegar forsendur spillingarlistans ásamt því að útskýra félagsvísindin að baki listans.

Viðfangsefnið sem ritgerð þessi tekst á við er afar flókið og spannar ákaflega vítt svið þekkingar. Spilling er hugtak sem fólk skilur og upplifir á fjölbreytilegan máta. Til grundvallar ritgerðinni legg ég það viðhorf sem ég tel að almenningur aðhyllist: Að spilling sé misbeiting almannavalds í þágu sérhagsmuna. Ég hef reynt af fremsta megni að hafa hinn almenna lesanda í huga vegna þess að ég tel að erindi pessarar ritgerðar varði íslenskan almenning og að goðsögnin um ágæti spillingarlista Transparency International geti ekki og megi ekki lifa, deginum lengur. Trúir því einhver í dag að Ísland hafi, árið 2004, verið minnst spillta land í heimi?

¹ Sjá (TI 2005a, 3). Spillingarlisti árið 2005 byggir á gögnum frá árinu 2004. Transparency International skammstafa ég TI í ritgerðinni.

Fyrri hluti

1 Hvað er vald?

Vald er afar flókið hugtak og varðar ótal þætti mannlegs lífs. Vald, í einfaldasta skilningi er vald yfir því svæði sem er nálægt manni. Platon skilgreindi vald sem þau áhrif sem 'hlutur' hefur á umhverfi sitt (Protevi, 2005, 467). Í því sambandi er gagnlegt að gera tvennskonar greinarmun. Annars vegar á 'valdi yfir' og hinsvegar á 'valdi til'.

Vald yfir (power over) – er vald þar sem valdavensl milli tveggja aðila eru skýr. Valdsáðili hefur völd yfir öðrum aðila. Aðilar geta verið einstaklingar eða hópar (Lukes, 1974/2002, 47-48). Vald yfir er tengt skýru valdsumboði (sjá umboðsvald) og valdaafslali umbjóðenda, lögum eða reglu.

Vald til (power to) er það afl (*capacity*) sem fyrirbæri býr yfir, óháð beitingu afilsins (Lukes, 1974/2002, 47). Vald til er óskilgreindur möguleiki til valdbeitingar. Auðvald er í þeim skilningi afl til ýmissa verka en ekki er hægt að gefa sér fyrir fram hvernig eða hvort því afl er beitt til yfírráða. Vald til, afl valdsins, hefur óbein áhrif á viðfang sitt.

Aðgreining í *vald yfir* og *vald til* er gróf og varðar valdavensl og svið valdbeitingarinnar. *Vald yfir* er gjarnan notað þegar lýsa á valdavenslum einstaklinga A, B og átökum (*conflict*) þeirra um skýra valkosti, þar sem A þvingar B á einhværn hátt til að velja annað en hann myndi sjálfur velja við frjálsar aðstæður. *Vald til* er gjarnan notað þegar verið er að lýsa valdi stórra hópa (valdaelítu t.d.), stéttu, auðvaldi eða samfélögum; flóknum dýnamískum venslum og óljósum valkostum og hagsmunum. Lukes telur einungis rétt að tala um vald og valdbeitingu þegar átök eru um valkosti og annar aðilinn beitir þvingunum eða ofbeldi eða ráðskast (*manipulering*) með hinn aðilann en annars sé rétt að tala um áhrif (*influence*). Undir flokkinn að 'ráðskast með' falla blekkingar og lygar. Flóknara verður að greina valdsáhrif þegar valdamiklir hópar hafa tækifæri til að móta langanir, vilja og sjálfsvetu annarra – eða samfélagsaðstæðurnar í heild (Lukes, 1974/2002, 45-50).²

1.1 Réttmæt valdbeiting (*legitimate*) og óréttmæt

Valdbeiting er réttmæt ef þeir sem eru beittir valdinu samþykkja (*consensus*) að þeir sem beita valdinu hafi rétt til valdbeitingarinnar. Valdinu er þá beitt í krafti einhvers; til dæmis hefða, laga eða trúar. Mikilvægur greinarmunur er hér á því annarsvegar að tiltekin aðili hafi rétt (umboð) til valdbeitingar og því hvort valdbeitingin sé réttlát (Mansbridge, 1996, 50). Í lýðræðisríki þar sem valdi er beitt í krafti laga (umboðsvald) og skynsemi, er ætlast til að á bak við allar meiriháttar valdbeitingar sé almannavilji og að valdi sé beitt í þágu almennings (almannahagur). Réttmæti valdbeitingarinnar styðst þá við lögformlegt vald valdahafa en einnig tiltekið lýðræðislegt ferli og hugmyndir um réttlæti og túlkun á almannahag. Skilningur á þessu er þó misjafn. Skipta má afstöðu til **réttmætrar valdbeitingar í lýðræðisríki** í two flokka sem eiga mikið erindi við íslensk stjórnsmál.

² Sjá þátt 1.6: Valdbeiting: A beitir B valdi.

1. **Lögformlegan** skilning á réttmætri lýðræðislegrí valdbeitingu kalla ég hér:

Hugsjónalaust fulltrúalýðræði (*nonideal*). Réttmæti fær þá sömu merkingu og lögmaeti. Ef ‘þar til bær’ aðili, sem rekur valdsumboð sitt til lýðræðislega kjörinna fulltrúa, tekur ákvörðun um valdbeitingu og hún er innan valdssviðs hans og er innan þeirra heimilda til athafna sem stjórnarskráin veitir þá er valdbeitingin lögmaet og réttmæt. Reglulegar þingkosningar byggðar á sanngjörnu kosningaferli; frjáls fjölmíðlun og stjórnarskrá sem verndar víðtæk réttindi eru nægileg skilyrði þessa hugsjónalausa lýðræðis (Gutman, 1996, 340). Í sinni takmörkuðustu mynd er valdbeiting réttlætt með vísun í **stöðugleika** og lýðræðið verður **neikvæð stjórn** (aðhald) yfir leiðtogum í gegnum kosningar.³ Lýðræðispólítíkin er álitin **valdasamkeppni valdahópa** um eigin hagsmuni og sú samkeppni á að leiða – rétt einsog á markaði – til réttlátrar og lýðræðislegrar niðurstöðu (Bohman & Rehg, 1997, xi). Vald almennings er nánast ekkert nema á fjögurra ára fresti. Stundum er það kallað: Fjögurra ára einræði.

2. **Hugsjónalýðræði – pólitískur og siðferðilegur skilningur á réttmæti valdbeitingar í anda hugsjóna lýðræðisins.** Valdbeiting verður – að minnsta kosti meiriháttar valdbeiting – að styðjast við samþykki almennings (stundum ætlað samþykki, *presumed consent*) byggðu á niðurstöðu upplýstrar og opinberrar rökræðu eða vilja almennings sem lýst er í beinni kosningu þjóðfélagsþegna með jafnan atkvæðarétt (sbr. þátttökulýðræði). Ákvörðun almennings verður að hafa sanngirni og réttlæti að leiðarljósi (Mansbridge, 1996, 52).

Vald sem byggist á óréttmætri valdbeitingu eða þvingunum (*coercive*) og kúgunum er ofbeldisvald (*violence*). Gjarnan er vald flokkað eftir því hvort því er beitt í krafti samþykkis eða þvingana.

1.2 Vald sem stjórnvald (*authority, yfirráð*), umboðsvald

Þá valdsstjórn sem byggir á réttmætri (samþykkti) valdbeitingu kalla ég hér stjórnvald, sem þýðingu á skilgreiningu Webers á hugtakinu ‘authority.’⁴ Þegar stjórnvald er formlega afhent með lögum eða reglum er hægt að tala um *umboðsvald*.⁵ Valdhafinn hefur formlegt vald til ákvarðana fyrir hönd umbjóðenda og ber að starfa í þágu þeirra og á því byggist umboð hans. Hver hagur umbjóðendanna er, er flókið viðfangsefni og vandinn við að meta hvort valdi er beitt með réttmætum hætti felst oftar en ekki í því að leita skýrra viðmiða um hvað felst í umboðinu, hver hagur umbjóðendanna er og hvort tiltekið markmið eða tiltekin niðurstaða þjóni umbjóðendum eða ef til vill einhverjum öðrum.

³ Samanber elítuhyggju (*elitist theory*).

⁴ Sjá Gunnar Helgi Kristinsson (2006a, 15). Hann notar orðið „yfirráð“.

⁵ Hugtakið umboðsvald nota ég því í viðum skilningi fyrir enska orðið „entrusted power“ en ekki þróngum lagalegum skilningi, en í þeim skilningi er átt við framkvæmdavalðið. Misnotkun umboðsvalda eru því umboðssvik: „Umboðssvik fela í sér einhliða og ólögmæta misnotkun aðstöðu eða trúnaðar til þess að gera eitthvað eða láta eitthvað ógert, sem annar maður eða lögaðili verður bundinn við, enda sé verkið af ásetningi unnið og í auðgunarskyni.“ (Jónatan Þórmundsson, 2007, 172).

Með framsali valds, myndast skýr valdavensl milli stjórnenda og umbjóðenda þeirra. Stjórnvald er fyrst og fremst vald yfir (*power over*) fólk og athöfnum þess. *Stjórnvald* er mikilvægasta valdshugtak þessarar ritgerðar.

1.3 Vald er afstætt (*relational*)

Vald eins manns er illskiljanlegt nema með hliðsjón af valdi annars manns. Eins er um samband hópa og þjóða og skipulagseininga. Vald eins stjórnmálafloks skilst ekki nema með hliðsjón af valdi annarra stjórnmálaflokkja. Vald er afstætt við annað vald. Styrkur valdhafa skýrist vel í aðstæðum þar sem uppi er ágreiningur um leiðir – til dæmis í baráttu stétta eða hópa (Poulantzas, 1978/2002, 65).

1.4 Þekking og vald eru samofin

Þekking er vald og vald framleiðir þekkingu. Hvorki er fyrirfram ljóst að vald afbaki þekkinguna, né að vald skapi hana hlutlausa og tæra. „Vald og þekking standa í gagnkvæmum tengslum.“ (Foucault, 2005, 124)

1.5 Vald á sér uppruna í skipulagi frekar en það sé sjálfsprottið

Til þess að vald verði áhrifaríkt þarf að skipuleggja það í skipulagsheild. Kröftum margra er skipulega beint að ákveðnu takmarki; þeir samhæfðir og þjálfaðir og fólkidagað og skipað í valdastiga og valdanet. Skipulagseiningarnar byggja valdbeitingu sína yfirleitt á lögmaðtu/réttmætu framsali valds, siðferðilegu réttmæti eða árangri á sviði þekkingar. Þeir sem starfa innan stofnunar gangast undir markmið hennar en markmiðið með tiltekinni stofnun (einsog TI) er yfirleitt að vinna samþykki fólks utan stofnunarinnar.⁶ Afl stofnunar er háð því hversu vel samhæfður hópur vinnur innan hennar, samstarfi við aðrar skipulagseiningar og möguleikum til þess að þvinga fram (*enforce*) niðurstöður. Hvernig tekst að aga og móta einstaklinga innan stofnunar er mikilvægt og einnig auðvald stofnunarinnar og leiðtogaþæfileikar stjórnenda (Galbraith, 1984, 54-65). Í kapítalismánum felst víðtæk skipulagning samfélagsins og mannlífsins í gegnum skipulagsheildir og stofnanir.⁷

1.6 Valdbeiting: A beitir B valdi. (A hefur völd yfir B)

Í sinni einföldustu mynd er valdbeiting eins aðila A gagnvart öðrum aðila B svona: Aðili A fær aðila B til að framkvæma eitthvað í krafti einhvers. Í nákvæmari útfærslu: Vald aðila A yfir aðila B er vald til að framkvæma ákveðinn hlut X í krafti P (í umboði P). Vald A yfir B felur í sér ákveðið svið, þ.e. að A getur þvingað B til að framkvæma ákveðin hlut X en ekki annan hlut Y, og A hefur þetta vald í krafti einhvers – embættis, líkamsburða, æternis, þekkingar, vinatengsla o.s.frv.⁸ Í tilfelli stjórnvalds ríkisins er dæmið skýrt. Ráðherra (aðili A) í umboði ríkisstjórnarinnar (umboð P) skipar embættismanni (aðila B) að framkvæma ákveðið verk (hlut X). Hann getur hinsvegar ekki skipað honum hvað sem er, t.d. ekki það sem er utan ramma laganna (hlut Y).

⁶ Þetta ‘bimodal’ vald telur Galbraith helsta einkenni stofnana og uppruna valds þeirra og styrks (Galbraith, 1984, 57).

⁷ Sama rit, 131-132.

⁸ Þess lýsing á valdi er fengin hjá leiðbeinanda.

Fjölmargar útfærslur eru til á þessu einfalda módeli tvívíðra vensla valds A yfir B. Helst á það við þegar átök eru um valkosti eða hagsmuni. A og B geta verið hópar jafnt sem einstaklingar. Algengt er að gera greinarmun á fyrsta stigs valdi, annars stigs valdi og þriðja stigs valdi. Fyrsta stigs vald var útskýrt hér að ofan. Annars stigs vald er í einföldum skilningi þegar A beitir þeim brögðum að útiloka tiltekna valkosti án þess að B gerir sér grein fyrir því – þetta kallast stundum að ‘ráða dagskránni’. Önnur útgáfa af sömu valdbeitingu er þegar A hefst ekki að, þegar honum ber skýr verknaðarskylda til. Þriðja stigs valdbeiting er þegar A mótar óskir B og vilja með því að móta samfélagið – þá er A að stjórna B óbeint.

Þróun kenninga frá fyrsta stigs valdi yfir í þriðja stigs vald er þróun frá áherslu á rannsókn á atferli sjálfráða einstaklinga yfir í rannsókn á áhrifum formgerðar (menningar og valdavensla) samfélagsins á hópa og einstaklinga (Lukes, 1974/2002, 44-48).

Hagfræðingar hafa í rannsókn sinni á valdbeitingu embættismanna útfært þetta í módeli sem kallast ‚Principal Agent‘. Gjarnan er verið að rannsaka viðskipti viðskiptalífsins við stjórnsýsluna og valdbeitingu ríkisins, þar sem A (Agent) er embættismaður ríkisins, B er fyrirtæki á markaði (gjarnan táknað með C) og P (umboðið) er stjórnþálamaðurinn (principal) sem veitir umboðið í krafti laga og reglna. Innan viðskiptalífsins og hagfræðinnar er spilling ríkisvaldsins oft rannsökuð á þennan einfalda hátt. Sá fræðimaður sem TI styðst helst við J. Klitgaard hefur gert Principal Agent kenninguna að vinsælli rannsóknaraðferð á spillingu (Andvig & Fjeldstad, 2001, 27).

Lesandinn þarf ekki að hafa áhyggjur af þessum táknumyndum og módelum, þær eru einungis til fróðleiks og til að minna á að bein valdbeiting eins aðila yfir öðrum er aðeins ein birtingarmynd valds af mjög mörgum.

Póstmodernistar og þeir sem aðhyllast mótnunarhyggju (*constructionism*) leita annarra leiða til að skýra vald og valdbeitingu. Þeir leggja áherslu á hversu allar einfaldanir við lýsingar á valdi – einsog einföld valdavensl A og B – eru varasamar vegna þess hve valdbeiting og valdsáhrif eru flókin og leita skýringa í því hvernig vald er samfélagslega búið til í félagslegum athöfnum og í gegnum hugtakamálið. Valdið er búið til og endurskapað, til dæmis í samvinnu A og B, undir tilteknum samfélagslegum áhrifum (hagsmunum, viðurkenningu, félagslegum þrýstingi) og áhrifum frá vitsmunakerfum (rökvísi, þekkingu, viðurkenndum sannleik, siðferði) sem skapa valdið og eru sköpuð af valdinu. Ekki er mögulegt að skoða valdbeitingu milli A og B sem staka hlutlæga athöfn (‘samning’) séða hlutlaust utanfrá. Sérstaklega er varað við hugmyndinni um að valdbeiting eigi rætur að rekja til hlutlauss og sjálfstæðs ríkisvalds (Haugaard, 2002, 182).

1.7 Óbein valdbeiting, valdsáhrif

Völd hafa áhrif á aðila (einstakling og hópa) án þess að þeim hafi verið beitt gegn honum beint. Maðurinn er hugsandi vera sem hugsar fram í tímann og reiknar út mögulegar afleiðingar verka sinna. Hann sér viðbrögð valdhafanna við eigin verkum fyrir og hann þekkir vilja og óskir valdhafanna – yfirráðatækni valdsins felst m.a. í því að upplýsa um hugsanlega *umbun* eða *refsingu*. Maðurinn aðhefst án þess að verða fyrir öðru en, því sem mætti kalla, óbeinni valdbeitingu eða valdsáhrifum (Bachrach & Baratz, 1962/2002, 31-36).

Stjórnþálamenn ráða eigin flokksmenn í mikilvæg embætti – einsog í Hæstarétt eða í

yfirstjórn Ríkisútvarpsins. Ekki til að segja því fólki fyrir verkum heldur til þess að þurfa ekki að segja því fyrir verkum. Vilji stjórnmálamannanna er gerður opinber í gegnum öfluga upplýsingamiðla nútímans og ef til vill er skýrum skilaboðum um afleiðingar þess að þjóna ekki floknum dreift með því að reka þá sem fara gegn vilja hans eða gagnrýna þá harkalega.

Stjórnmálamenn íhuga afleiðingar þess að styggja kjósendar; embættismenn óttast skoðanir stjórnmálamanna, fjölmíðlar óttast að styggja auglýsendur o.s.f.v. Við íhugum afleiðingar athafna okkar stöðugt og breytum eftir því.⁹

Líta má svo á að móturn samfélagsins, móturn valkosta, móturn sjálfsveru sé óbein valdbeiting í þeim skilningi að valdbeitingin verkar ekki beint sem þvingun eða þrýstingur á einstakling um að taka tiltekna ákvörðun (*concrete decision*). Valdbeitingin er dulin, óbein og óljós og verkar á ‘öðru valdsstigi’.

1.8 Heildaráhrif valds (*over all effect*)

Hugmyndin um heildaráhrif valdbeitingar sem á sér margvíslegan uppruna er afar mikilvæg og vanmetin og varðar ekki síst áróðursvald. Valdbeiting og valdsáhrif geta átt sér flókin og **margræðan uppruna**. Margvíslegt vald og valdahópar renna saman í eitt og verða, ef til vill í gegnum sameiginlegar hugmyndir eða herfræði og valdaafstæður, að afgerandi **áhrifum** á einstaklinga og hópa. Hugmyndafræðilegur áróður stjórnmálflokkka getur til dæmis verið taktískt mótaður í samhengi margra valdamálstöðva og skipulagseininga. Stjórnmála-flokkurinn er full meðvitaður um þær þekkingarmiðstöðvar, fjölmíðla og stofnanir sem reka áróður, sem er þeim þóknanlegur og haga sínum áróðri eftir þeim **heildaráhrifum** sem æskilegt er að ná fram. Til dæmis getur flokkur látið sterkar viðskiptastofnanir, hliðholla fjölmíðla og ungliðahreyfingu sjá um öfgafullan hugmyndafræðilegan áróður en flokkurinn sjálfur gefið mynd af sjálfum sér sem höfðar til stærri hóps ('catch all'): "...valdið er heildaráhrif allrar herkænsku umræddrar stéttar" (Foucault, 2005, 124).¹⁰

Áhrif valdsins eru háð viðtakandanum, upplifun hans og skilningi. Viðtakandinn tekur þannig á vissan hátt þátt í sköpun valdsins eða valdsáhrifanna.

1.9 Þríþætt áhrifavald nútímans

Sterkstu valdaöfl vestrænna samfélaga má skipta gróflega í þrennt: **Efnahagsvald (auðvald, iðnaður)**, **pólitískt vald (lýðræði, ríkisvald)** og **þekkingarvald (tækní, vísindi)**. Kenningavalд eða trúarlegt vald á vesturlöndum hefur stórlega minnkað og beint ofbeldis- og þvingunarvald einnig. Aðgreining þessa þátta valdsins er ekki skýr, skörun og víxlverkun er mikil. Samruna iðnaðar, vísinda og tækni kallaði finniski heimspekingurinn Von Wright: Tækniveldi – yfirþjóðlegt veldi sem hefur seilst til æ meiri áhrifa yfir hinu þjóðlega pólitísku valdi. Tækniveldið er í raun annað orð yfir vald markaðarins. (Von Wright, 1993/2003, 124-126). Ég mun í ritgerðinni ýmist nota orðið tækniveldi, ríkjandi vald, veldi eða jafnvel bara auðvald, fyrir sama fyrirbæri.

⁹ Á vettvangi fjölmíðla er þetta fyrirbrigði stundum kallað: Sjálfsritskoðun.

¹⁰ Sjá líka (Foucault, 1991, 92-93), þar sem Foucault lýsir valdi sem flóknu fyrirbæri sem mótað af átökum og skipar sér í sinn eigin strúktúr. Vald er herfræði sem mótað af valdavenslum; skipulag þeirrar herfræði kristallast í ríkinu. Vald er flókin herfræðileg staða.

2 Auðvaldið (*capitalism, capitalistic power*) sem ‘ástandið’ sem þarf að glíma við

Kapítalisminn er það efnahagskerfi sem er ríkjandi í heiminum. Hann er það efnahagslega og sumpart pólitíska valdskerfi sem nútímamaðurinn þarf að glíma við. Þekking nútímans mótað af praktískum markmiðum kapítalismans; markmiðum hagkvæmni, framleiðslu og framleiðni frekar en siðferðilegum og lýðræðislegum markmiðum.¹¹

Þekkingarvaldið er samofið auðvaldinu og myndar efnahagsvald sem náð hefur æ sterkari stöðu meðal hins pólitíska valds. Þegar auðvaldið og pólitískur armur auðvaldsins ná ráðandi stöðu í flestum skipulagseiningum samfélagsins er hægt að tala um ráðandi allsherjarvald. Antonio Gramsci, kallaði slíkt allsherjarvald: Hegónómíu.¹²

Antonio Gramsci, taldi að til að ná allsherjavöldum í lýðræðissamfélagi dygði ekki að ná völdum yfir **framleiðslu**, **auði** og ríkisvaldi og beita því valdi síðan á þvingandi hátt, einsog Marx hélt fram. Gramsci taldi óhjákvæmilegt að ná **hugmyndafræðilegum** yfirráðum, stýra **gildismati** og byggja yfirráð á **réttmæti** og **réttlætishugmyndum**. Til þess þurfti einnig að ná valdi yfir ýmsum borgaralegum stofnunum; trúar- og **áróðurstofnunum**, **fjölmíðlum** og jafnvel góðgerðastofnunum og stjórna í krafti samþykkis (pólitískt réttmæti) þeirra sem beittir eru valdinu, jafnvel þótt samþykkji í hegónómísku ástandi sé yfirborðskennt og náð fram í krafti valds fremur en veitt af frjálsum vilja (Martin, 2006, 143).

Ef valdajafnvægi er mikilvægasta stjórnunarhugmynd samtímans er mikilvægt að spryja hvert sterkasta valdið er í samfélagini og hvernig samfélagið þróast í átt til valdseinokunar í kapítalískum samfélögum. Er mesta hættan á að auðvaldið nái ráðandi stöðu? Er auðvaldið ‘sá sterki’¹³ í samfélagini eða ríkisvaldið? Í umræðu um spillingu er sú hugmynd gegnumgangandi að *þeim sem hafa góða aðstöðu til þess að misnota vald sitt hættir til að misnota það*. Valdseinokun leiðir til spillingar. Ég fjalla um það nánar í kaflanum um spillingu.

2.1 Er formgerð samfélagsins ákvarðandi fyrir athafnir einstaklinga eða er einstaklingurinn að mestu frjáls?

Augljóst er að athafnir einstaklinga ráðast bæði af samfélagslegum aðstæðum og einstaklingsvilja – en hvort er ráðandi? Hægri menn líta gjarnan svo á að í kapítalísku samfélagi séu **viljaákvarðanir** einstaklinga og persónuleiki drifkraftur ákvarðana en vinstri menn að efnisleg **bygging** (**formgerð**) samfélagsins og samfélagslegar aðstæður mannsins (efnahagslegar afstæður) séu ákvarðandi. Karls Marx skýrði valdbeitingu út frá baráttu milli stéttá og hvernig **mótun samfélagsins (ríkisins)** af hálfu auðvaldsins leiddi til þvingunar gagnvart þeim hópum einstaklinga sem ekki tilheyrðu auðvaldinu. Kapítalisminn er bæði efnahagskerfi og pólitískt valdakerfi á sama tíma. Pólitísku valdi er umbreytt í efnahagslegar afstæður.¹⁴ Augljóst er að athafnir einstaklinga eru samfélagslega mótaðar og ákvarðaðar en

¹¹ Sjá (Von Wright, 1993/2003, 150) eða (Vilhjálmur Árnason, 1997, 53-58).

¹² Gjarnan er talað um hegónómiska valdstöðu Bandaríkjanna, áratugina tvo eftir fall Sovétsins.

¹³ Sjá vísun í Platon í kafla 5.

¹⁴ (Ritzer & Goodman, 1992/2004, 141) Verðtryggingin og vaxtaokrið á Íslandi er hér náskyldt því dæmi (frá Marx) sem Ritzer og Goodman tiltaka í umfjöllun sinni um Marx. Litið er á verðtrygginguna sem efnahagslegt fyrirbæri

jafnframt hefur einstaklingurinn ákveðið frelsi og hann sjálfur endurskapar og mótar það vald sem hefur áhrif á hann. Samhengið á milli áhrifa samfélagsins og vilja einstaklingsins er aðstæðubundið og flókið og varðar valdbeitingu í víðari skilningi en fyrsta stigs valdbeitingu aðila A gagnvart aðila B.

2.2 Ögunin, stýringin og valdstæknin

Möguleikar til mótnar og stýringar samfélaghópa hafa gjörbreyst með aukinni þekkingu og nýrri upplýsinga- og boðskiptatækni (*mass communication*). Ný þekkingarsvið sem rannsaka hegðun og hugmyndir stórra hópa fólks hafa gjörbreytt möguleikum stjórnenda til stýringar almennings. Gamla iðnaðar- og stórverksmiðjuframleiðslan hefur flust til þriðja heimsins en framleiðsluhættir í iðnríkjunum hafa þróast í átt til *hátækni*. Í dag getur alþjóðlega efnahagslífið og alþjóðastofnanir náð til fólks um allan heim á sama tíma. Ríkjandi vald leitast við að móta manninn í takt við efnahagslega ferla og hagsmuni framleiðslunnar; rökvisi, langanir, óskir og vilja.¹⁵ Tiltekin rökvisi er þróuð samhliða þekkingunni. Sjálfsveran er löguð að framleiðslunni, mótuð til að beita kapítalískri rökvisi, reiknandi út ágóða í ljósi möguleika sinna (Weber, 1905/1992, 37). Sjálfsveran er líka mótuð siðferðilega og félagslega - samanber hinn vestræna embættismann - hann lítur á starf sitt sem sérstakt *hlutverk* með reglubundnar skyldur gagnvart ríkinu, sem eru aðskildar skyldum hans sem ættingja og meðlims í staðbundnu siðferðilegu samfélagi. Aðskilnaður 'eiganda fyrirtækis' og sama einstaklings sem borgara er af sama meiði. Þessi félagsmótnun tilheyrði lengi vel einungis vestrænum ríkjum (Weber, 1905/1992, XXX-XL).

2.2.1 Þekkingin, sannleikurinn og siðferðið sem valdstæki

Þekkingin, sannleikurinn, réttlætið og siðferðið eru valdatæki í sjálfu sér. Þekking er ekki einungis þróuð þekkingarinnar vegna, heldur einnig til að ná valdi á athöfnum annarra. Hún er þróuð til að stýra fjöldanum (lífpolítík) og hefur það að megin markmiði að auka nytsemi fjöldans í myndun auðs og valds (Foucault, 2005, 161, 1991, 65-67). Sannleikurinn stendur í beinu¹⁶ sambandi við valdkerfi sem skapa hann og viðhalda honum (Foucault, 1991, 67-74) – og þar með auðvitað siðferðið sem bæði er valdstæki og vopn gegn valdi (Foucault, 1991, 6).

Þekking sem er sett fram í nafni þekkingarinnar sjálfrar og sannleikans, m.a. af alþjóðlegum frjálsum félagasamtökum (NGO), er yfirleitt hvorki ópólítísk né ótengd sérhagsmunum. Spyrja verður um hagsmuni þeirra sem þróa þekkinguna. Þekking í kapítalísku samfélagi er framleiðsla sem er þróuð til að leysa tiltekin vandamál og þjóna tilteknum sérhagsmunum, frekar en almannahagsmunum. Þekking er sönn miðað við þann hagsmunatengda þekkingarraðma sem er forsenda hennar (Vilhjálmur Árnason, 1997, 53-58).

2.3 Sýnilegt og ósýnilegt vald

"Valdið leitast við að gera sjálft sig ósýnilegt, sjálfvirkt og í einhverjum skilningi óþarf." (Foucault, 2000, 196).

sem lítur ströngum vísindalegum lögmálum en hún á sér í raun sterkar pólitískar rætur í hagsmunum fjármagnseigenda. Hagsmunir skuldara eru fyrir borð bornir.

¹⁵ Sjá m.a. (Horkheimer & Adorno, 1944/1972, 82-84) eða (Foucault, 1991, 66).

¹⁶ Foucault notar hugtakið 'circular'.

Í sinni ísmeygilegstu og fullkomnustu mynd er valdbeitingin ósýnileg. Fólk beitir valdinu ómeðvitað og verður fyrir því án þess að skynja það (Foucault ,2005, 140). Þá er valdið alls staðar, smásætt, sívirkt og skáldlegt; einskonar rafsegulbylgjur sálræns hernaðar. Sýnilega og greinilega valdbeitingu má rannsaka á klassískan hátt með einfaldri skoðun á athöfnum mannsins, en þá þarf að vísu að taka tillit til þess vilja og þeirra áforma sem að baki athöfnunum eru. Dulda og lítt sýnilega valdbeitingu getur verið afar erfitt að rannsaka. Hún lýtur að mótn samfélagsins, mótn sjálfsveru einstaklingsins, mótn rökvisinnar, mótn valkosta en einnig athafnaleysi, blekkingum, mótn rökræðunnar og ‘mótn dagskrárinnar’ svo eitthvað sé nefnt. Vald er kamelljón í eðli sínu. Valdhafar reyna að fela valdbeitingu sína, af tveimur ástæðum sérstaklega. Í fyrsta lagi er það hagkvæmt og í öðru lagi er það yfirleitt besta leiðin til ná fram illum áformum.

Valdi er beitt herfræðilega af skipulögðum hópum með langtíma markmið í huga en síður tilviljanakennt og einstaklingsbundið (strategískt frekar en *episodic*) (Clegg, 1989/2002, 253-255).

Herfræði valdsins felst m.a. í því að búa til fantasíu – kannski um fjármálaparadís – til að sameina fólk á meðan hegónómískri stöðu er náð (Martin, 2006, 143-145).

2.4 Valdajafnvægi og valdseinokun¹⁷

Einhver mikilvægasta valdshugmynd stjórnskipunar vestrænna ríkja er hugmyndin um valdajafnvægi. Í vestrænum ríkjum er ríkisvaldi skipt í þrennt; í löggjafarvald, framkvæmdavalda og dómsvald. Hugmyndin er að einingarnar séu sjálfstæðar – þjóni almenningi hver á sínum eigin forsendum – og vinni gegn valdmisnotkun hverrar annarrar, veiti aðhald og hafi eftirlit með valdbeitingu hvers valds fyrir sig. Valdi er haldið í skák með valdi. Grundvallarstjórnskipun vestrænna samfélaga er beint gegn valdseinokun og misnotkun valds (Gunnar Helgi Kristinsson, 2006a, 127-130). Ef valdajafnvægis er ekki gætt er hætta á að valdhafinn víkki stöðugt út valdsvið sitt og fari út fyrir þær valdsheimildir sem hann hefur frá þjóðinni. Völd forseta Íslands, sérstaklega málskotsrétturinn eru merkileg útfærsla þessarar hugmyndar. Forsetavaldið virkjar völd þjóðarinnar til mótvægis við löggjafa- og framkvæmdavaldið.

2.5 Valdskerfi eru staðbundin

Valdskerfi eru sérstök hvert fyrir sig – rétt einsog hvert samfélag er sérstakt – og þau þarf að rannsaka staðbundið, út frá þeim pólitísku, efnahagslegu, félagslegu og landfræðilegu venslum sem mótar þau (Foucault, 1991, 241-248).

2.6 Hugsjónin um hið hlutlausa ríkisvald (*neutral state*)

Lykilhugmynd í hugmyndafræði frjálshyggjunnar og frjálslyndisins (*liberalism*) er hugsjónin um ríkisvald sem skiptir sér ekki af viljaákvörðunum einstaklingsins í málefnum sem varða hann sjálfan eingöngu (Mill, 1859/2000, 168-169). Ríkisvald sem er hlutlaust um hvað hið góða líf einstaklingsins sé en einbeitir sér að því að setja almenn lög um það sem er réttlátt (Rawls, 1971/1999, 393). Einstaklingum er frjálst að mynda félög sem ríkisvaldið hefur ekki

¹⁷ Margskipting valds, valdajafnvægi, gagnkvæmt eftirlit og andóf (*checks and balances*).

rétt til að hlutast til um (Mill, 1859/2000, 181). Þær ákvarðanir sem eru teknar á borgaralegum vettvangi, eru gjarnan taldar frjálsar og borgaralegur vettvangur tiltekið ástand þar sem menn starfa samkvæmt innbyrðis samningum og í krafti einskonar ‘náttúruvalds’¹⁸ (Locke, 1698/1986, 175). Mikilvægt er talið að þroska borgaralegt vald til mótvægis við ríkisvaldið svo að ríkisvaldið verði ekki misnotað (Mill, 1859/2000, 199). Litið er á ríkisvaldið sem fullvalda (*sovereign*) og sjálfstætt og mögulegt sé að aðgreina valdbeitingu ríkisvaldsins frá valdbeitingu utan ríkisvaldsins.

Litið er svo á að einstaklingurinn sé frjáls í efnahagslífinu og hinum borgaralega vettvangi svo lengi sem hann er frjáls undan afskiptum ríkisins. Hann sætir engum teljandi óréttlátum valdsþvingunum frá efnahagslífinu sjálfu eða þeim aðstæðum sem efnahagslífið skapar (Friedman, 1962/1982, 33-46). Ríkinu ber hinsvegar að verja hann frá valdsþvingunum annarra einstaklinga (Mill, 1859/2000, 185).

Þessi sýn á hið fullkomlega aðskiljanlega samband ríkisvaldsins og samfélags borgaranna er ættuð frá tímum þegar umboð embættismanna kom frá sjálfstæðu og ótvíraðu valdi einvaldsins. Sýnin tekur mið af formlegri stjórnskipan, lögbundinni stjórnarskrá og valdsrétti á grundvelli hennar. Pólitík nútímans er, að mati Foucault, haldin fullveldisþráhyggju sem á rætur að rekja til valds einvaldsins. “Við þurfum að skera hausinn af kónginum” – í merkingunni að kasta hugmyndinni um sjálfstætt vald ríkisins fyrir róða. Við eיגum ekki að horfa á ríkisvaldið fyrst og fremst sem löggjafa heldur sem tæknilegt valdstæki sem skapar vald. Ríkisvaldið starfar á grundvelli fjölbreyttra og óljósra valdavensla sem þegar eru til staðar (Foucault, 1991, 63) í nærsamféluginu og í hinu alþjóðlega samfélagi.

2.7 Frjálslynt lýðræði sem viðmið réttlátrar valdbeitingar

Til grundvallar rannsókn Transparency International er ákveðið vestrænt **fyrirmyndarsamfélag** og fyrirmyndarlýðræði sem er kallað frjálslynt lýðræði (*liberal democracy*) og er það lýðræði sem hefur ‘sigrað heiminn’ og er stundum nefnt “endir sögunnar”. Í sinni einföldustu mynd felur það í sér fullvalda ríkisvald sem sækir umboð sitt til vilja þjóðarinnar, þrískiptingu valds, stjórnarskrá sem tilgreinir stjórnskipan, valdssvið og mannréttindi, réttarríki (jafnræði allra fyrir lögum og jöfn tækifæri til að sækja rétt sinn fyrir dómstólum), fyrirmynnar efnahagsmarkað (*ideal market*) og aðgreiningu hins opinbera og hins borgaralega – einhverskonar hugsýn um hlutlaust ríkisvald. Til viðbótar eru svo eftirlitsstofnanir sem veita stjórnvaldinu aðhald og stuðla að valdajafnvægi (Meyer & Hinchman, 2007, 3-10). Úttekt á þessu fyrirmyndarsamfélagi er ekki efni bessarar ritgerðar en hvert raunverulegt inntak fyrirmyndarsamfélagsins er, er umdeilt og varðar greinarmun hins *formlega* og *lagalega* annars vegar og hins *efnislega* (*óformlega*), *siðferðilega* og *pólitíska* hinsvegar og **þessi greinarmunur skiptir afar miklu fyrir greiningu á rannsóknaraðferðum TI**;¹⁹ annarsvegar form og reglur en hinsvegar innihald og raunveruleg virkni. Innan viðmiðs TI um gott samfélag rúmast tvö mjög ólík samfélög: Samfélag jafnaðarmanna (samvinnusamfélagið) og samfélag nýfrjálshyggjumanna (einkasamfélagið). Þau verða til umfjöllunar í næsta kafla.

¹⁸ Það vald sem hver maður hefur áður en hann gerist samfélagsborgari.

¹⁹ Þessi greinarmunur er einnig mikilvægur varðandi aðferðarfræðilegan ágreining meginlegra (pósítífskra, sem TI aðhyllist) og eigindlegra rannsóknaraðferða.

3 Almannahagur

Misbeiting opinbers valds er nátengd hugmyndum um almannahag. Hugmyndin um almannahag varðar hagsmuni almennings og samfélagsins í heild. Stjórnmál snúast að miklu leyti um hver almannahagur er. Almannahagur er einhverskonar hugmynd um almenna velferð. Ein leið til að nálgast skilning á almannahag er að gera einsog Páll Skúlason gerir og skipta málefnið eftir áherslum á að hámarka almenna hamingju (nytjastefna) í samféluginu annars vegar og hinsvegar í áherslu á að setja lög og reglur sem eiga að gilda jafnt alls staðar fyrir alla (skyldustefna) (Páll Skúlason, 1989, 67).

Önnur leið er að horfa á samfélagið út frá aðstæðum þeirra lakast settu. Þeim sem minnst vald og efnahagslegt öryggi hafa og er hættast við að vera beittir órétti. Til dæmis með því að búa til almennt velferðarkerfi og öryggisnet sem tryggir lágmarksþeirrar og sem jöfnust tækifæri allra – einsog norræn velferðarkerfi gera eða til dæmis setja sér þá reglu að skipta eigi samfélagsgæðum jafnt nema að ójöfn skipting gagnist þeim verst settu best (Rawls, 1971/1999, 54).

Enn önnur leið, og sú sem hefur markað stjórnmál á Íslandi síðustu tuttugu árin, er að hámarka efnisleg gæði í samféluginu í heild, burt séð frá skiptingu þeirra milli einstaklinga. Til dæmis með þeim rökum að allir hagnist að einhverju leyti ef unnið er að slíku markmiði – eða að lágmarki að enginn tapi. Þetta kallast pareto-viðmiðið um hagkvæmni efnahagslegra breytinga.²⁰

Stjórnmálastefnur hafa mjög ólíkar skoðanir á því hvernig samskiptum ríkisvalds og einstaklinga eigi að vera háttað og hvort markmið samfélagsins og stofnana þess eigi að vera. Tvennssonar sýn verður hér er nefnd til sögunnar.

3.1 Einkasamfélagið (markaðssamfélagið)

Einkasamfélagið er félag einstaklinga þar sem allir hafa sín eigin persónulegu markmið sem þeir leitast við að uppfylla. Aðalmarkmið samfélagsins er að veita einstaklingum vettvang og svigrúm til að uppfylla þessi markmið – lífsáform einstaklinga. Í einkasamféluginu hafa stofnanir ekkert gildi í sjálfu sér né þátttaka í þeim, heldur eru þær leið til að uppfylla persónuleg markmið. Ekkert tillit er tekið til velferðar annarra eða hvað þeir eiga. Hver einstaklingur stefnir á að komast yfir sem stærstan hlut gæða samfélagsins. Skipting gæða ræðst af valdaafstæðum og herfræði eða skiptum í þvingunarlausum samningum. Ríkisvaldið er tæki til að nota einsog þjóðbraut einstaklinga á leið á sinn áfangastað; endastað sinna eigin persónulegu lífsáforma (Rawls, 1971/1999, 457-8). Stjórnmálin eru baráttu um völd (hin **tæknilega sýn** á stjórnmál). Stjórnmálin snúast um að „ná valdi á viðfangsefninu án tillits til siðferðilegra spurninga um réttmæti og sanngirni.“ (Vilhjálmur Árnason, 1995, 71).

Samræming einkahagsmunu og sameiginlegra hagsmunu er afleiðing af starfi stofnananna. Þjóðféluginu er ekki haldið saman vegna þess að skipulagið sé réttlátt og gott heldur starfar það á grundvelli nytsemisútreikninga og er rökstutt á þann hátt að breytingar myndu minnka möguleika einstaklinga á að ná fram hagsmunum sínum. Í einkasamféluginu eru nútíma

²⁰ Sjá (Hannes H. Gissurarson, 1999, 223). Hannes réttlætir kvótakerfið og séreignarétt m.a. út frá þessari sýn á réttlætið og almannahag.

frelsisréttindi (*liberties of the modern*) heilög réttindi, sérstaklega einkaeignaréttindin. Ríkjandi lög, stjórnskipun og hefðir og venjur eru helstu réttlætisviðmiðin. Lýðræðið er hugsjónalaust fulltrúalýðræði. Pólítiskt réttmæti er hið sama og lögmæti.

Ýmist er litið svo á að skynsemi mannsins sé þeim takmörkunum háð að hann eigi erfitt með að vinna að almannahag og heildarskipulagningu samfélagsins – í samanburði t.d. við markaðssamfélag (Hannes H. Gissurarson, 1999, 211) eða litið er svo á að það sé ekki réttlætanlegt að stjórnámamenn þwingi tiltekinni réttlætissýn upp á samfélagið þar sem menn hafi ósættanlega skiptar skoðanir á réttlætinu (Hayek, 1943/1980, 98).

3.2 Samvinnusamfélagið (skynsemissamfélagið, heildarhyggjusamfélagið)

Að stofna samfélagið og lifa saman í samfélagi er markmið mannsins í sjálfu sér og forsenda siðferðilegra réttinda. Mennirnir eiga sér sameiginleg aðalmarkmið; að viðhalda samféluginu og stofnunum þess. Þátttaka í sameiginlegum stofnunum og vinna að sameiginlegum markmiðum eru lífsgæði í sjálfu sér. Við, sem félagar í lífsháttum sem eru lifaðir sjálfra þeirra vegna, þurfum hvert á öðru að halda – til dæmis lýðræðisins vegna.. Einstaklingar vinna ekki einungis að sínum eigin lífsáformum heldur einnig sameiginlega að markmiði þar sem framlag eins bætir framlag hinna (Rawls, 1971/1999, 459).

Vandi stjórnmála samvinnusamfélagsins er að skýra og samþykkja aðal markmið samfélagsins og stofnanna þess og finna viðurkenndar leiðir til að ná þeim fram. Hið pólítiska vald er vettvangur til að vinna að heildarvelferð samfélagsins á grundvelli siðferðissýnar og öryggis. Grundvallarstrúktúr samfélagsins – stofnanir, stjórnarskrá, lög og eignaskipting – er til endurskoðunar og umræðu, og réttlætisviðmiða (pólítiskt réttmæti) er leitað í vilja almennings einsog hann er á hverjum tíma eða niðurstöðu ígrundaðrar opinberrar rökræðu allra sem aðild eiga að máli. Lýðræðið er hugsjón sem verður stöðugt að sækja viðmið sín til þjóðarinnar. Stjórnmalin snúast um að **tryggja farsæld heildarinnar**.²¹ Litið er svo á að réttlæti og sanngirni séu hverju samfélagi og stofnun nauðsyn. Bæði lýðræðishugsjónin og hugmyndin um stjórn í þágu almennings krefst þess að stjórnað sé út frá réttlætissjónarmiði og stjórnin leitist við að þjóna hagsmunum allra sem best. Sætta verður hagsmuni samfélagsins og hagsmuni einstaklinganna svo réttlátt sé, en slík pólítisk lausn verður hvorki friðsöm, bindandi né reglumótandi nema á grundvelli réttlætisviðmiða sem verða einungis sótt í opinbera ígrundaða rökræðu.²²

Grundvallarmarkmið er að ná árangri í að reka réttlátar stofnanir. Stjórnarskráin þarf að gera réttlætisviðmið þjóðarinnar að veruleika og þau réttlætisviðmið verða stofnanir samfélagsins og grundvallarstrúktúrinn að uppfylla (Rawls, 1971/1999, 463).²³

²¹ (Vilhjálmur Árnason, 1995, 71). Þetta kallað hann siðferðilega sýn á stjórnmalin.

²² Erfitt er að sækja réttlætisviðmið í eðlissýn á manninn; skynsemiseðli, sjálfsbjargarviðleitni, sköpunarþörf, félagsþörf o.s.f.v. samanber (Vilhjálmur Árnason, 2005, 90). Betra er að nýta sér niðurstöðu af opinberri rökræðu, einsog niðurstöðu Þjóðfundarins 2009.

²³ Þetta er auðvitað einföldun. Ekki er nóg að stofnanir uppfylli réttlætisviðmið samfélagsins heldur verða þær að virða almenn siðferðislögmál og praktísk og pólítisk viðmið samfélagsins. Markaðir, til dæmis, verða að starfa í þágu samfélagsins, starf þeirra verður að vera samþykkt af samféluginu. Sjá til dæmis John Gray (1995, 87).

4 Samantekt: Svið almannahagsmunu

Ofangreind úttekt á lýðræði, ríkisvaldi og almannahag hefur þann tilgang fyrst og fremst að vekja athygli á einu einföldu atriði: Valdið sem almenningur gerir tilkall til að sé beitt í þágu hans nær til mjög mismunandi sviða samfélagsins – eftir því hvort um einkasamfélag eða samvinnusamfélag er að ræða. *Í einkasamfélögum hverfur stór hluti mannréttinda, réttmæti gæðaskiptingar, félagslegra samskipta og valdbeitingar af sviði almannavalds og almannahagsmunu og færst yfir á svið einkahagsmuna og þar með af því sviði sem talið er varða spillingu. Stór hluti spillingarinnar hverfur undir hulinshjúp markaðarins og hins borgaralega vettvangs og jafnvel hugmyndin um valdbeitingu hverfur að hluta til því valdbeiting á markaði er helguð því náttúrulega og sjálfsprottna. Litið er svo á að það sé hagur almennings að stjórna ekki almannahag. Að auki er efast um möguleika (skynseminnar) og réttmæti þess að huga að velferð almennings í krafti hugmynda um réttlæti. Tæknistjórnun gæða er upphafin en réttlæti og sanngirni er ýtt til hliðar. Í einkasamféluginu verður þess vegna erfitt að finna góð viðmið um óspillta pólitíska valdbeitingu – nema þá helst með því að búa til atómiska sértekningu einsog fjármunamútur og afneita um leið margbreytileika viðfangsefnisins.*

Þetta skýri ég nánar í síðarai hlutanum sem inniheldur gagnrýni á rannsókn TI.

5 Skilningur á spillingu – Hvað er spilling?

Ágæt leið til að skilja hugtök er að spryja: Hver er hversdagsleg merking hugtaksins? Hvernig notar almenningur hugtakið? Að spilla einhverju þýðir í hversdagslegri merkingu að eyðileggja eitthvað. Platon kvartaði yfir þeim sem reyndu að spilla rökræðunni (Ríkið, 341A). Orðið spilling átti vel við vegna þess að á tímum Platons laut rökræða nokkuð skýrum reglum og hafði skýran tilgang – átti sér skýra fyrirmund. Þeir sem spilltu rökræðunni, brutu reglurnar, vanvirtu tilganginn og fyrirmundina.

Sú notkun spillingarhugtaksins sem er til umfjöllunar í þessari ritgerð varðar á einhvern hátt **misnotkun valds**. Einhverskonar vanvirðingu við fyrirmundar valdbeitingu. Valdbeitingu sem er siðleg og réttlát og er bundin hugmyndinni um **almannahagsmuni** og um leið tengd markmiðinu með stofnun samfélaga. Platon bendir á að ástæða þess að fólk binst samtökum í ríkjum og setur lög sé su að það vill hindra ranglæti þeirra sterku gagnvart þeim veikari og valdaminni. (Ríkið, 359A). Markmið samfélagsstjórnmálanna er ef til vill að vernda réttlætið í þessum skilningi.²⁴ Rökræða um spillingu er rökræða um réttlætið í samféluginu og sjálfan tilgang samfélagsins og hlutverk *almannavaldsins* (*allt það vald sem á að beita í þágu almennings*) í því að ná fram markmiðum almennings með samveru sinni í samféluginu. Í þeim anda ræðir almenningur um spillingu; til að átta sig á hlutverki og merkingu ríkisvaldsins. Almenningur ræðir um óréttlætið til þess að átta sig á réttlætinu (Gupta, 2005, 175-176). Þannig hefur fræðileg umræða um spillingu á vesturlöndum, allt að uppgangi nýfrjálshyggjunnar um 1970,²⁵ einkennst af umræðu um heilbrigði og óheilbrigði

²⁴ Vandamálið sem Prasymakkos, sem svarar Sókratesi (Platon) bendir á er að ríkisvaldið verður tæki í höndum þeirra sterkstu í samféluginu og er beitt í þeirra þágu – og jafnvel að réttlætið og sannleikurinn verði vopn í höndum þeirra sterku með hjálp þess styrks sem í ríkisvaldinu felst.

²⁵ Larmour segir hér „fyrri hluta módernismans“ sem ég reikna með að þýði að upphafi póst-módernismans um 1970.

ríkisheildarinnar (*body politics*) (Larmour, 2003, 1).

Í þeirri miklu umræðu sem hefur orðið um spillingu, eftir allsherjarhrunið á Íslandi, hefur komið skýrt fram að almenningur á Íslandi notar orðið spilling um misbeitingu stjórnvalds í víðum skilningi sem nær til alls samfélagsins. Almenningur talar jafnt um spillingu á hlutabréfamarkaði á Íslandi og spillingu í stjórnun lífeyrissjóðanna, í markaðsviðskiptum sem og spillingu í stjórnálum og í stjórnsýslu landsins. Hugtakið spilling, í huga almennings virðist ekki bundið við spillta beitingu *opinbers valds*. Heldur er það tengt öllu því valdi (stofnana eða skipulagseininga) sem ætti, samkvæmt túlkun almennings að vera beitt í þágu almennings. Ágreiningurinn um hlutverk stofnananna varðar það sem gjarnan er kallað *pólitískt réttmæti (political legitimacy)* þeirra.

Til þess að stofnanir eða skipulagseiningar geti starfað er þeim framselt vald á einhvern hátt. Lífeyrisþegar framselja vald til stjórnar lífeyrissjóðanna, kjósendur framselja vald í kosningum til þingmanna sem síðan framselja valdið til ríkisstjórnarinnar sem framselur vald til stofnana o.s.frv. (Gunnar Helgi Kristinsson, 2006a, 175). Framseldu valdi eru síðan settar skorður með *lögum* og *reglum* og *valdsvið* þess er takmarkað (sbr. stjórnarskráin). Engu að síður er oft óljóst hvað felst í umboði stjórnvaldsins. Augljóst er að ætlast er til af þeim sem er veitt formlegt stjórnunarvald (umboðsvald) að þeir stjórní í þágu þeirra sem veita þeim valdið (umbjóðenda). Þetta er hvað skýrast í samskiptum almennings og ríkisstjórnarinnar. Almenningur veitir stjórnálaflokum umboð, á grundvelli stefnu og loforða stjórnálaflokka með því að greiða atkvæði í kosningum. Kjósandinn þarf að kjósa um ótal mál með einu atkvæði og kjörnir fulltrúar geta hafa mikið svigrúm til að túlka niðurstöðuna.

Ein leið til að auka skilning á hvað spilling er, er að greina ýmsar tegundir spillingar og afmarka það sjónarhorn sem er horft er frá á spillingu. Tegundir spillingar eru fjölmargar. Þær sem oft eru nefndar eru til dæmis vildarvinaspilling (*cronyism*), pólitísk fyrirgreiðsla eða pólitísk verndara-skjólstæðingakerfi (*patronage*), frændhyggli (*nepotism*, að hygla ættmennum sínum), pólitísk spilling (*political*), stjórnsýsluspilling (*administration*), fyrirgreiðsluspilling (*favouritism*), verndara-skjólstæðingakerfi (*clientelism*) o.s.frv.²⁶

Mikilvægasti greinarmunurinn til skilnings á spillingu í þróuðum valdskerfum iðnríkjanna er munurinn á **stórspillingu (grand corruption)** og **smáspillingu (petty corruption)**. Stórspilling er spilling í efsta valdastiga stjórnvalds og varðar yfirleitt tilflutning mikilla fjármuna eða alvarleg mannréttindabrot og gróf brot gegn lýðræðishugsjóninni. Stórspilling varðar mótu samfélaga í sem víðustum skilningi og þarf ekki að vera brot á reglu og lögum. Afhending ríkisbanka til pólitískra vildarvina er ágætt dæmi. Smáspilling varðar hinsvegar athafnir lágt settra embættismanna og einstaklingsbundin samskipti þar sem, í þjóðhagslegu samhengi, lágar upphæðir fara á milli manna og brot varða veigaminni mannréttindi. Smáspilling er yfirleitt brot á skýrri reglu. Mútur til löggregumanns til að komast hjá hraðasekt væri dæmi.²⁷

²⁶ Um hugtakaskilgreiningar að ofan, sjá (TI, 2009a).

²⁷ Sjá sömu hugtakaskilgreiningar og að ofan.

5.1 Spilling eftir valdkerfum. Valdkerfi iðnríkja og vanþróaðra ríkja eru gjörólík

Í þróunarríkjum þarf einvaldur eða fámennisvald á stuðningi embættismannakerfisins að halda til að halda völdum. Embættismenn hafa svigrúm – óformlegt leyfi fámennisvaldsins – til að stinga hluta af illa fengnum gróða í eigin vasa. Samskipti í stjórnerfinu eiga sér stað með valdboði (þvingun) að ofan, í lóðréttu valdsneti og smátæk, einstaklingsbundin spilling grasserar. (Colombatto, 2001, 15). Ótti við refsingar er aðalhvati fólks til þess að þýðast stjórnervaldið. Í þróunarríkjum er hægt að segja að bæði smáspillingin og stórspillingin vinni með hagsmunum ríkjandi stjórvalds en gegn hagsmunum almennings.

Um iðnríkin gegnir öðru máli. Ríkjandi vald í iðnríkjum hagnast ekki á smáþjófnaði embættismanna og einstaklingsbundnum smáþjófnaði stjórnmálamanna.²⁸ Smáspilling veikir traust á stjórvaldinu, veldur kostnaði og dregur úr hagkvæmni valdbeitingar stjórnsýslunnar m.a. vegna þess að viðskipti eiga sér ekki stað í sátt og samvinnu heldur með ofbeldi.

Almenningur tekur vel eftir og á auðvelt með að skilja smáspillingu því hún er oftar en ekki skýrt brot á reglu (lögum) og að auki eru almennar upplýsingar um smáspillingu yfirleitt góðar vegna þess að hún er tiltölulega auðmælanleg. Þess vegna er smáspilling illa liðin í þróuðu iðnríki. Tilgáta mín er að það sé mælikvarði á virkni og hagkvæmni stjórnerfis í iðnríki hversu vel það hemur smáspillingu.

Stórspilling getur hinsvegar þjónað hagsmunum stjórvalds í þróuðu ríki, styrkt valdkerfi þess og verið jafnframt ómetanleg auðsuppsprettu fyrir valdhafa. Afar erfitt getur verið að sanna stórspillingu og ásetning um misnotkun valds. Valdbeiting í þróuðu lýðræðisríki er réttlætt með flókinni og oft fræðilegri orðræðu og réttmæti valdbeitingar ill sannreynanleg.

Raunverulegt ákvarðanavald liggar ef til vill utan ríkisvaldsins og er dulið sem og hagsmunirnir sem ráða ferðinni. Valdsnet iðnríkjanna er flatt, valdboðin óformleg og lítt sýnileg. Valdsákvarðanir eru ekki beinar skipanir frá ákveðnum aðila sem hagnast, heldur er um hagsmuni margra að ræða. Vel er hugsanlegt að meirihlut almennings samþykki spillinguna á meðan spillingin þjónar valdkerfinu (Colombatto, 2001, 11).²⁹ Valdbeiting einræðisherra í vanþróuðu ríki er oftar en ekki sadísk, geðþóttabundin og ófyrirsjáanleg.

Valdbeiting iðnríkja er praktísk, normatíf og byggð á útreiknuðum valds- og peningahagsmunum. Hún er fyrirfram réttlætt í krafti lýðræðisskipulags, réttlátrar stjórnskipunar og stjórnarskrár og stjórnunar með lögum (réttarríkið). En einnig, ef til vill í þeiri hugmynd að frjálsir markaðir þjóni almannahag með því að uppfylla einkaóskir einstaklinga (Habermas, 1996, 27) og því samþykki sem öflugt stjórnsýsluvald ríkisins sækir til almennings, m.a. í gegnum velferðarkerfið – án þess að almenningur hafi í raun tækifæri til að móta sér sína eigin skoðun á grundvallarviðmiðunum og einstaka málefnum til dæmis í opinberri rökræðu (Habermas, 1997, 52, 54-55).³⁰ Athafnir ríkisvaldsins eru að miklu leyti

²⁸ Smáþjófnaður frá sjónarhóli spillts stjórvalds iðnríkis sem býr yfir öflugum tækjum til stórbjófnaðar er ópraktískur og í raun kjánalegur. Hvers vegna að paufast með gráan dúk að næturlagi úr geymslu þjóðleikhússins ef þú getur stungið ríkisbanka í vasann?

²⁹ 'Góðærí', 'uppgangur' og 'útrás' verða þannig réttlæting spillingar, rétt einsog hagvöxtur er pólitísk réttlæting markaðshagkerfa.

³⁰ Habermas á við opinberan rökræðuvettvang sem er stofnanabundinn í þeim skilningi að ríkisvaldið sér til þess að hann sé til, hann sé virkur og hann sé a.m.k. leiðbeinandi í ákvarðanatöku ríkisvaldsins.

fyrirfram samþykktar sem réttmætar þó ágreiningur sé ávallt um réttlætið. Það sem gæti virst sem doði og skeytingarleysi almennings gagnvart valdsmisnotkun og spillingu – einsog margir hafa freistast til að telja að hafi verið raunin á Íslandi – á sér því einnig rætur í óljósum uppruna valdsákværðana, stjórnskipan og pólitískri hugmyndafræði sem hefur þróast í þá átt að bjóða upp á einstaka möguleika til þess að komast yfir almannafé, án þess að lögmæti og réttmæti valdsathafnanna sé dregið í efa; hvað þá að athafnirnar séu flokkaðar sem spilltar.

5.2 Eðli spillingar – Auðvald, þekkingarvald og umboðsvald

Ráðandi fræðileg umræða nútímans um spillingu, hvort sem verið er að meta iðnríki eða þróunarríki beinist yfirleitt að misnotkun valdsumboðs og þá á þann hátt að valdi er ekki beitt einsog fyrirfram er ætlast til – í þágu umbjóðandans eða samkvæmt vilja hans. Á lagamáli kallast það: **Umboðssvik** – misbeiting umboðsvalda. *Handhafi umboðsvalda* er hinsvegar ekki alltaf sjálfráður um ákvarðanir sínar og umbjóðendur hans jafnvel ekki sjálfráðir um óskir sínar og kröfur. Tveir sterkustu valdkraftar iðnríkjanna; auðvaldið og þekkingarvaldið ráða til dæmis miklu og þeir eru ekki, eða þurfa ekki að vera umboðsvald en verka með því og þvert á það, oft í gegnum hugmyndafræði og þekkingarkerfi eða óbein valdsáhrif auðs.³¹

Auðvaldið hefur áhrif á ákvarðanir hins pólitíska valds, m.a. með beinum peningagreiðslum til stjórnmálamaðranna í gegnum svokallaðan lobbýisma. Þekkingarvaldið – meðal annars lögskýringarvaldið – túlkar lög og stjórnarskrá og getur haft mikil áhrif á ákvarðanir og lagasetningu ríkisvaldsins og pólitískra réttlætingu valdbeitingar. Auðvald er ekki formlega afhent og er því ekki umboðsvald eða stjórnvald í venjulegum skilningi. Bankaauðvald, sem dæmi, starfar ekki formlega í umboði viðskiptavina sinna.³²

Afar skiptar skoðanir er á því hvenær mikilvægar samfélagsstofnanir eiga að starfa í þágu almennings og hvenær ekki. Þeir sem aðhyllast einkasamfélagið telja gjarnan að stofnanir á borgaralegum vettvangi eigi ekki að starfa í þágu almennings en þeir sem aðhyllast samvinnusamfélagið eru á öndverðri skoðun. Átök standa um gildi og markmið mikilvægustu stofnana samfélagsins einsog fjölmöðla, lífeyrisjóði, banka og starfsemi markaða. Þegar þessar stofnanir starfa ekki réttlátlega og í þágu almennings, er tilhneicing hjá almenningi til að líta svo á að stjórn stofnana og/eða ríkisvaldið hafi brugðist skyldu sinni og séu spilt – það er hinn *hversdagslegi skilningur á spillingu*. Hversdagslegi skilningurinn varðar ekki einungis formlegt umboðsvald, heldur einnig auðvald og þekkingarvald, einsog fjórða valdið – vald fjölmöðla – háskóla, almennar siðferðisviðmiðanir og skilning á réttlæti, sanngirni og almannahagsmunum.

Hætta er á ákveðnu *merkingarrofi* milli þeirra sem aðhyllast einkasamfélagið og annarra aðila í samfélagini varðandi skilning á spillingu. Hugsanlega milli efnahagslífsins og

³¹ Ósjálfstæði íslenska ríkisins í samningum um Icesave er augljóst dæmi um þetta. Ríkisstjórn Íslands, sem á að heita fullvalda, er þvinguð á margvislegan máta vegna hörmulegrar stöðu efnahagsmála og hefur glatað efnahagslegu sjálfstæði að vissu marki. Að sama skapi hefur þjóðin (umbjóðendurnir) ekki haft nægilega haldgóðar upplýsingar til að meta afleiðingar þess til dæmis að skrifa ekki undir Icesave samninginn og eru því háðir sérfræðivaldi um óskir og kröfur, rétt og skyldur.

³² Hér er átt við það að bankinn skuldbindur sig einungi til að ávaxta fé á innlásreikningum, en skuldbindur sig ekki til að ávaxta féð á tiltekin hátt.

almennings. Ekki vegna skorts á skilningi á t.d. formlegum umboðssvikum, heldur mismunandi siðferðilegum skilningi og sýn á stjórnmál.

Vandinn við að ákvarða hversu stórt valdsvið hugtakið spilling spannar varðar því mismunandi skilning á samfélagslegum skyldum einkageirans gagnvart almenningi. Hvort almenningur geti gert kröfur til þess að ýmsar stofnanir einkageirans þjóni almenningi og hvaða rétt almenningsvaldið hefur til inngríps og afskipta, ekki síst þegar samféluginu í heild er ógnað; efnahagslega, pólitískt og siðferðilega.

5.2.1 Áhrif þekkingarvaldsins á almannahag

Beiting opinbers valds í þágu sérhagsmuna er gjarnan rökstudd þannig að verið sé að vinna að almannhagsmunum. Einn helsti vandinn við að meta pólitísku spillingu er að meta hvort rökstuðningur fyrir valdbeitingu sé réttmætur, hvort í raun og veru sé verið að vinna að almannahag. Þekkingarvaldið leikur lykilhlutverk við réttlætingu valdbeitingar í þekkingarsamfélögum nútímans. Valdbeiting ríkisvaldsins styðst við þróuð orðræðukerfi (*discourse systems*), hugmyndakerfi sem eru strategísk í eðli sínu og grundvallast á pólitík í víðasta skilningi og þaulhugsuð kerfi réttlætinga sem jafnvel eru svo skotheld að flestar ákvarðanir eru fyrirfram réttlætanlegar.³³ Tiltekin rökvísi öðlast viðurkenningu í samféluginu, sem fyrirfram sönn eða að minnsta kosti réttmæt. Í einkasamféluginu er það hin kapítalíska rökvísi, formleg rökvísi lögmálshyggju, laga, hagsmunauitreikninga og markaðshyggju sem verður ríkjandi og ákvarðar athafnir (Weber, 1905/1992, xxxviii).

Tökum tvö algeng dæmi, úr hagfræðilegum rökstuðningi nýfrjálshyggjunnar.

- Kenningin um fallandi allsnægtamolana (*trickle down effect*) er kenning um að markaðsbúskapur auki hagvöxt og hagsæld þjóðarbúsins í heild og ekki sé óréttlátt þótt þeir ríkustu hagnist langmest, því mylsnan hryndi af allsnægtaborði hinna ríku niður til þeirra sem minna eiga og að á grundvelli þess að allir hagnist, sé réttlætinu fullnægt.³⁴
- Hin ósýnilega hönd er kenning um að fyrirtæki sem sinni eigin hagnaði öðru fremur, vinni að hag allra í samféluginu.³⁵

Með þessi tvö lögmál að vopni er auðveldlega hægt að styðja ýtrustu sérhagsmuni og halda því jafnframt fram að um almannhagsmuni sé að ræða. Sérhagsmunir fyrirtækja verða að almannhagsmunum samkvæmt altæku lögmáli og orðið almannhagsmunir glatar upprunalegri merkingu sinni, í þeim skilningi að orðið glatar tengingu við túlkun almennings á eigin hag. – *langur tími getur liðið frá því rökstuðningurinn er settur fram bangað til sannleikurinn kemur í ljós.*

³³ Leon P. Baradat heldur því til dæmis fram að nýfrjálshyggjan sé hugmyndafræði sem þjóni sérhagsmunum þeirra ríkustu í samféluginu (Baradat, 1979/1997, 89). Pólitískar ákvarðanir eru rökstuddar með hugmyndafræði sem hefur yfir sér vísindalegt yfirbragð hagfræðinnar en er úthugsuð sem réttlæting fyrir tilteksná sérhagsmuni.

³⁴ Sbr. Fyrrí vísun í Hannes H Gissurarson um þessi rök og Pareto lögmálið (1999, 223).

³⁵ Milton Friedman bætir því jafnframt við að það sé siðferðilega rangt að stjórnendur fyrirtækja hugi að einhverju öðru en hag fyrirækjanu – m.a. vegna þess að þeir geti ekki vitað hver almannahagur er (Friedman 1962/1980, 145-146). Siðferðileg afstæðishyggja, lögmálsbundin markaðshyggja og samfélagslegt ábyrgðarleysi eru hér undirliggjandi stef sem eiga sér lítinn samhljóm með vitsmunalegri hugmynd um almannahag.

5.3 Endurskoðaður skilningur á spillingu

Sameinuðu þjóðirnar leggja þann skilning í spillingu að hún sé misnotkun valds, jafnt á sviði einkageirans (*private sector*) sem á sviði ríkisvaldsins og að spilling sé misnotkun valds í þágu sérhagsmuna. (Árni M. Jónasson, 2005, 10). Í þessum anda ætlar ég að leggja fram eigin skilning á spillingu þar sem svið hugtaksins er fyrst þrengt á grundvelli valdsmisnotkunar og svo skilgreint vítt og almennt.

Sú valdmisnotkun sem á sér stað þegar valdi sem á að vera beitt í þágu almennings, er beitt í þágu sérhagsmuna, er réttnefnd spilling.

Spilling á sér stað þegar *formlegt umboðsvald* er misnotað, einsog til dæmis ríkisvald og um þann skilning er víðtæk sátt. En spilling á sér einnig stað þegar vald sem starfar *óformlega* í þágu almennings er misnotað; t.d. misnotkun hlutabréfa- eða viðskiptamarkaða, lífeyrissjóða, fjölmíðla, samtaka á vinnumarkaði og félagasamtaka og stofnana sem starfa á gráu svæði almannahagsmuna og einkahagsmuna einsog t.d. íþróttafélög, trúfélög o.s.fr.

Hvert siðferðissamfélag fyrir sig verður að túlka almannahagsmuni út frá sínum eigin gildum. Hvort almenningur geti gert tilkall til að tiltekin stofnun starfi í þágu almennings, varðar skilning á pólitísku réttmæti stofnunarinnar; hvernig hún er réttlætt gagnvart samfélagini og á grundvelli hvaða réttlætissjónarmiða hún starfar.

5.4 Skilningur TI á spillingu

Skilningur TI á spillingu hefur þróast nokkuð frá 1995 þegar spillingarlistinn var fyrst gefinn út en sú sýn á spillingu sem lá **listanum til grundvallar** 1995 hefur haldist óbreytt.³⁶ TI skilgreinir spillingu **fyrir spillingarlistann** svona:

Spilling er misnotkun opinbers embættis (*public office*) í eigin hagnaðarskyni.³⁷

Með ‘eigin hagnaðarskyni’ er ekki einungis átt við að einstaklingar hagnist sjálfir heldur getur verið um flokka eða hópa að ræða sem standa á bak við verknaðinn og þeir ef til vill hagnast eingöngu. Skilgreining TI á spillingu (fyrir spillingarlistann) er nokkurn veginn samhljóða þeirri skilgreiningu Alþjóðabankans sem hefur verið ráðandi skilningur á spillingu frá því upp úr 1990 (Gunnar Helgi Kristinsson, 1995, 36).³⁸

Á netsíðu TI má finna það sem hægt væri að kalla **almenna skilgreiningu** TI á spillingu:

Spilling er misnotkun á valdsumboði (*entrusted power*), í eigin hagnaðarskyni³⁹ (TI, 2009b)

Töluverður munur er á almennu skilgreiningunni og skilgreiningu TI fyrir spillingarlistann, jafnvel þótt þær hljómi keimlíkt. Í almennu skilgreiningunni einblínir TI á umboðssvik á víðu

³⁶ Fyrir þessu eru væntanlega praktískar ástæður. Til þess að geta borið saman niðurstöður milli ára verða forsendur að vera sambærilegar.

³⁷ Sjá (TI, 2005a, 8).

³⁸ Þó er sá munur á að TI notar hugtakið opinbert embætti (*public office*) en alfræðibækur ýmsar og Alþjóðabankinn nota hugtakið opinbert vald (*public power*). Báðir aðilar nota þó hugtökin á víxl.

³⁹ Corruption is abuse of entrusted power for private gain.

valdssviði. Í stað þess að skilja spillingu, eingöngu sem misbeitingu opinbers valds, horfir TI einnig á umboðsvald á einkavettvangi (*private sphere*) og raun á allt svið hins borgaralegs lífs (*civil sphere*) – einsog til dæmis á fjármálamaðurinn.

*Afar mikilvægt er að átta sig á að skilningur TI á spillingu í dag er ekki sá skilningur á spillingu sem er að baki spillingarlistanum. Skilningur TI á spillingu í dag, lýsir að miklu leyti því sem upp á vantar til þess að skilningur TI á spillingu í **forsendum** spillingarlistans geti talist fullnægjandi. Í framsetningu spillingarlistans er talað um að hann byggist á **sýn** á spillingu. Með því er verið að vísa í þann afmarkaða skilning á spillingu og það huglæga mat sem að baki spillingardóma viðskiptalífsins liggja.*

Ennfremur er mikilvægt að hafa í huga að TI stundar ekki grunnrannsóknir á spillingu heldur styðst við rannsóknir efnahagsstofnanna sem leggja sína **eigin sýn** til grundvallar.

Nauðsynlegt er að átta sig á, **á hverju þessi efnahagstengda sýn byggist**; á hvaða hagsmunum, fræðilega skilningi (hagfræði, þekkingarfræði), verufræði, hagkvæmnismarkmiðum og valdsmarkmiðum. Þess vegna ætla ég að setja fram tilgátu um sýn efnahagslífsins á spillingu.

5.5 Tilgáta um sýn (skilning) vestræns viðskiptalífs á spillingu

Fyrir 1970 var spilling í fræðilegri umræðu yfirleitt tengd *stjórnmálum* og spilling talin *afstæð* eftir þjóðfélögum og menningu. Eftir 1970 – og það gæti verið tengt uppgangi nýfrjálshyggjunnar – breytast ráðandi hugmyndir í heiminum og spilling helst talin tengjast einstaka verkum embættismanna ríkisins (*stjórnsýslu, skrifræði*) og áhrifum þeirra á viðskiptalífið (viðskiptahreyfingar). Skilgreining á því hvað er spilling verður formlegrí, almennari og nær hagtæknilegri sýn viðskiplífsins. Tengsl við pólitík verða óskýrari (Larmour, 2003, 1-2).

Sá skilningur sem verður ríkjandi í heiminum, upp úr 1970 og nær flugi upp úr 1990 mætti kalla **skilning vestræns viðskiptalífs á spillingu** og er nátengdur **skilningi nýfrjálshyggjunnar** á spillingu. Litið er svo á að spilling sé allra fyrst vandi valdmisnotkunar framkvæmdavalds ríkisins (stjórnsýslunnar). Áhersla er á að spillingin eigi rætur að rekja til athafna *einstaka embættismanns* (*einstaklingshyggjusýn, individualism*) frekar en að spillingin sé kerfislæg eða pólitísk stórspilling.⁴⁰ Nýleg gagnrýni Greco hópsins á íslensk stjórnvöld er einmitt á sömu nótum. Að hugmynd íslenskra stjórnvalda um spillingu sé of þróng, lagaleg og einblíni á mútur embættismanna. (GRECO, 2001, 11:57). Stuðst er við þá sýn á embættismanninn að hann sé peningahagsmuna-reiknandi einstaklingur (Kaufmann, 2004, 90) og horft er til *fjármunaspillingar* fyrst og fremst. Í reynd er verið að reikna þann **kostnað** sem viðskiptalífið ber af spillingu í samskiptum við stjórnsýsluna⁴¹ og nánast litið svo á að um fjárvíkun stjórnsýslunnar sé að ræða gagnvart viðskiptalífinu en ekki að viðskiptalífið eigi upphafið að mútunum eða starfi í samráði við stjórnsýsluna og hið pólitíkska kerfi (Galtung & Sampford,

⁴⁰ Spillingin telst kerfislæg ef stjórnskipan ríkisins er önnur en það sem stundum er nefnt ‘frjálslynt’ lýðræði eða ef ríkin eru í ástandi umbreytinga (states in transition) frá einræði eða kommunistaríkjum yfir í ‘frjálslynt’ lýðræði (Zerilli, 2000, 83).

⁴¹ Í samskiptum tveggja aðila samkvæmt einvíðri hugmynd um vald (sjá valdsumföllun).

2005, 11). Ýmislegt bendir til að þessi takmarkaði skilningur á spillingu hafi verið ráðandi í efnahagsstjórnkerfi vestrænna landa síðustu áratugi (Kaufmann, 2004, 9), ekki síst á Íslandi.

TI ætlaði upphaflega að rannsaka *einstök* spillingarmál og gagnrýna *ríkisstjórnir* og *alþjóðafyrirtæki*, þ.e.a.s. vera nokkurskonar Amnesty International spillingargeirans, en það breyttist. *Fjármögnunaraðilarnir*; þ.e. Alþjóðabankinn og alþjóðlegt viðskiptalíf beittu TI þrýstingi og stofnunin vatt kvæði sínu í kross. Fjármögnunaraðilum tókst að sannfæra TI um að gagnrýni á ríkisstjórnir og alþjóðafyrirtæki væri of *flókin, dýr* og *yllu* of miklum *deilum*. Betri árangurs væri að vænta með því að einbeita sér að *einföldum, almennum* og *fyrirbyggjandi* aðgerðum gegn spillingu (Larmour, 2003, 4).

Vestrænt viðskiptalíf hefur hallast æ meir að öfgafullri hugmynd um einkasamfélagið (markaðssamfélagið). Einsog áður sagði felur það m.a. í sér að fyrirtæki eru lagalega ábyrg en síðferðilega ábyrgðarlaus. Afskipti ríkisins af löggengi eða vélgengi markaðarins eru spilling. Ríkið hefur einungis lágmarks eftirlitsskyldu með starfsemi á mörkuðum. Enginn þörf er á pólitískri réttlætingu markaðssstarfseminnar.⁴² Reiknað er með því að viðskiptamarkaðurinn og efnahagslífið starfi eftir strangvísindalegum lögmálum í anda pósítífra náttúruvísinda.⁴³ Litið er á ríkið sem fullvalda og að valdsákvarðanir viðskiptalífsins séu aðskildar valdsákvörðunum ríkisins.

Sýn efnahagslífsins á spillingu er í anda hugmynda um einkasamfélagið; lagaleg, formleg, einstaklingsbundin, atómísk (stakir atburðir, episodic) og fjármunabundin sýn á spillingu sjálfráða ríkisvalds með sérstaka áherslu á mútur til embættismanna. Það eru sterkar vísbindingar í þá átt að heimildastofnanir TI og þar með TI styðjist við þessa sýn á spillingu við gerð spillingarlistans.

6 Rannsókn TI

Fókus rannsókna TI í upphafi var *spilling* í viðskiptum (business transactions) alþjóða viðskiptalífsins við opinbera embættismenn, með hagsmuni alþjóða viðskiptalífsins sérstaklega í huga (TI, 1995, 7) og spillingarlistinn 1995, var afrakstur þeirra rannsókna. TI hefur síðan þá víkkað rannsóknarsvið sitt töluvert og gefið út fleiri lista. Meðal annars mútugreiðendalistu (Bribe Payers Index) og lista sem lýsir skoðunum almennings á spillingu (Global Corruption Barometer). Einnig gefur TI út ársrit þar sem stofnunin ræðir spillingu í löndum heimsins út frá ýmsum sjónarhornum.

Skipta má heimildum TI í two flokka eftir uppruna þeirra.

- A. Yfirmenn í innlendu og alþjóðlegu viðskiptalífi lýsa reynslu sinni af spillingu og mati á spillingu – könnunum er beitt til að afla upplýsinga
- B. Landssérfræðingar (country-expert) lýsa mati sínu á spillingu – byggt er á rannsóknum á formgerð samfélagsins og stofnunum

⁴² Þeir vinna sjálfvirkt að ‘almannahag’.

⁴³ Hagfræðin er pósítífisk, sjá Milton Friedman (1953).

Upplýsingar frá viðskiptaleiðtogum eru fengnar í gegnum kannanir en landssérfræðingar eru yfirleitt valdir úr hópi starfsmanna stórra stofnana á sviði hagrannsókna og stjórnunar sem meta spillingu út frá fjölda atriða sem varða formlega stjórnsýslu landsins⁴⁴ (TI, 2005b, 4-6).

TI velur aðeins þær stofnanir sem safna upplýsingum um *heildarumfang (overall extend)* spillingar (ríkisvaldsins) í hverju landi. TI telur að spillingu ríkisvaldsins megi skipta upp í *pólitísku* spillingu annars vegar og *stjórnsýsluspillingu* hinsvegar og leggur áherslu á að *ekki sé gert upp á milli* þessara tegunda spillingar í rannsóknum heimildastofnana sinna (TI, 2001, 5).⁴⁵

Þegar TI talar um heildarspillingu á stofnunin ýmist við að spurt sé *almennt* og *opið* um spillingu eða að bæði pólitísk spilling og stjórnsýsluspilling sé rannsökuð. TI telur að ef heimildastofnanir TI *útiloki meðvitað ekkert* og rannsaki þætti sem geti flokkast hvoru tveggja til stjórnsýsluspillingar og pólitískrar spillingar þá uppfylli heimildastofnunin forsendur spillingarlistans og fangi heild spillingar (TI, 2005b, 5-7).

Rétt er að taka fram að TI gerir ekki greinarmun á *magni* spillingar og *tíðni*. TI telur sterka fylgni vera milli spillingar sem einkennist af tíðum greiðslum og spillingar sem einkennist af háum greiðslum. Enginn greinarmunur er heldur gerður á spillingu sem ekki er metin til fjár (fyrirgreiðslum, *favoritism*) og þeirri sem metinn er til fjár (TI, 1999, 8-10). Áreiðanleiki spillingarlistans er metinn eftir því hversu góð tölfræðileg fylgni er á milli heimildarlistanna.

Mikilvægt er að átta sig á að jafnvel þó að ein heimild byggi á rannsókn á stofnunum sam-félaga og stjórnskipan en önnur á reynslu yfirmanna viðskiptalífsins af spillingu þá telur TI að hægt sé að bera þessar heimildir saman á einfaldan hátt – að þær séu *jafngildar* og að samræmi milli þeirra staðfesti *nákvæmni (sanngildi)* rannsóknanna og jafnframta að heimildirnar séu að rannsaka *sama undirliggjandi fyrirbærið*. Helsta röksemad TI fyrir þessu byggir á neitun (*negation*). Það er að segja neitun þess að þeir **takmarki**, eða afmarki, sig á nokkurn hátt og að **ekkert bendi sérstaklega til** þess að t.d. stórspilling eða pólitísk spilling einkenni lönd frekar en smáspilling og skrifræðisspilling. Röksemdin byggir í raun á því að heimildir þeirra sýni að þessar tegundir spillingar séu jafn gildar (byggt á fylgni) (TI, 1999, 7-8).

6.1.1 Rannsókn á spillingu byggð á álti yfirmanna viðskiptalífsins

Yfirmenn viðskiptalífsins eru fyrst og fremst spurðir um **mútugreiðslur** til embættismanna ríkisins, einnig í einstaka tilfellum um **sýn** þeirra á spillingu og mútur í viðkomandi landi eða mútur í efnahagslífinu. Stundum er spurt um **aukagreiðslur** tengdar leyfum, útboðum og umsóknum eða þá *greiðslur* til að komast hjá lögum eða dóum (TI, 2005b, 4-6).

6.1.2 Rannsókn á spillingu byggð á mati landssérfræðinga

Landssérfræðingarnir meta spillingu út frá fjölda atriða sem varða formlega stjórnsýslu landsins. Stjórnskipunin, formgerð samfélagsins og gæði stjórnsýslunnar (*good governance*) er metin, m.a gæði dómskerfisins. Matið er gjarnan gert með hliðsjón af fjárfestingar- og lánsfjárhagsmunum alþjóðlegs viðskiptalífs. Til dæmis eftir því hvort dómsstólar felli dóma

⁴⁴ Virðist nálgun við þá ‘góðu’ stjórnarhætti sem Alþjóðabankinn kallar ‘good governance.’

⁴⁵ Sú áhersla er líklega vegna þess að stofnunin hefur verið gagnrýnd fyrir að hafa minni áhuga á pólitískri spillingu en stjórnsýsluspillingu (Larmour, 2003, 6).

gegn hagsmunum alþjóðlegra fjárfesta (Global Insight, 2006, 4) eða metið er hversu mikil áhrif spillingin hefur á viðskiptahagsmuni alþjóða viðskiptalífsins.⁴⁶

Stjórnskipan og eftirlitsstofnanir frjálslynds vestræns lýðræðis eru til viðmiðunar í mati landssérfræðingana og ákveðin stjórnsýsla sem kallast **góðir stjórnarhættir (good governance)**. Alþjóðabankinn hefur haft frumkvæði að því að þróa hugmyndina um góða stjórnarhætti. Hún felur m.a. í sér gagnsæi, upplýsingu og jafnræði (TI, 2009a, good governance).

6.1.3 Þekkingarfræði spillingarlistans

TI skoðar valdbeitingu í anda þess sem hefur verið kallað atferlisfræði (*behaviorism*). Þar sem áhersla er á að skoða *sýnilegt* atferli og athafnir sjálfstæðra einstaklinga og draga af þeim ályktanir án þess að túlka áhrif annarra krafta. Gjarnan er beitt hlutbundnum magnmælingum og stærðfræði í anda náttúruvísinda (Wikipedia, behaviorism). TI er sannfært um að spillingarrannsóknin lýsi (einu) *raunverulegu undirliggjandi fyrirbæri* og að fylgni milli margra rannsókna styrki (sannprófi) þá hugmynd að þeir séu að meta fyrirbærið rétt (nákvæmlega).⁴⁷ Á tungumáli heimspekkinnar kallast þetta mild hluthygga (þekkingarfræðileg).

Skoðanir yfirmanna viðskiptalífsins og landssérfræðinganna eru tvö sjónarhorn á sama fyrirbærið. Þeir taka það þó fram að matið á spillingu sé afar huglægt (og listinn er skýrður eftir því.) Önnur þekkingarfræðileg aðferð væri að líta á spillingarhugtakið sem samfélagslegan tilbúning (*social construct*) sem TI og alþjóða viðskiptalíf hefur átt þátt í að móta með skilgreiningu sinni og rannsókn á spillingu. Hið viðskiptalega sjónarhorn sem TI rannsakar spillingu undir, skapar fyrirbærið, bæði í huga almennings jafnt sem í starfi viðskiptalífsins og þar er það endurskapað um leið og það er hagnýtt.⁴⁸

6.1.4 Þekking og reynsla almennings talin ónákvæm (Sýn almennings neitað)

TI telur almenningu ekki hafa sömu þekkingu á – og reynslu af – spillingu einsog viðskiptalífið og hefur hent út öllum könnunum úr spillingarlistanum sem byggja á skoðunum almennings, enda hafa þær samræmst illa niðurstöðu annarra heimilda TI (2001, 3). Skoðunum almennings er, einsog áður sagði, lýst í sérstakri úttekt (Global Perception Barometer).

6.1.5 Samantekt á forsendum rannsóknar TI

Forsendur rannsóknar TI má taka saman á eftirfarandi hátt:

Samfélagssýn og stjórnmál: Almannahagur á að ráðast utan stjórnmálanna. Einkasamfélagið er fyrirmýndarsamfélagið.

⁴⁶ WMRC (sem er stytting fyrir World Markets Research Center og varð síðar Global Insight) býr til einkunnarkerfi þar sem ein einkunnin er til dæmis: „Spilling er all nokkur en veldur ekki viðskiptalífinu kostnaði.“ Spurningar til yfirmanna í fyrirtækjum eru á sama hátt um kostnað fyrirtækjanna vegna spillingar (TI, 2005b, 5).

⁴⁷ Afstætt rétt. Það er, meta spillingu í einu landi rétt miðað við spillingu í öðru landi.

⁴⁸ Sjá (Vilhjálmur Árnason, 1997, 54).

'Verufræði' (ontology): Spilling er stakur atburður sem á sér stað í samskiptum tveggja aðila. Spilling er, misnotkun valds eins einstaks aðila *yfir* öðrum; t.d. misnotkun handhafa ríkisvalds *yfir* einstaklingum.

Valdshugmynd (hluti af verufræði): Valdbeiting er skýr og greinileg og háð sjálfráðum vilja aðila.

'Þekkingarfræði' (epistemology): Öðlast má þekkingu á spillingu með *skoðun* á einstaka athöfnum embættismanna og rannsókn á lagaramma og virkni stofnana samfélagsins. Hið sýnilega og greinilega er skoðað.

Aðferðarfræði (methodology): Skoðun byggð á megindlegum rannsóknaraðferðum og atferlisfræði. Megin áhersla er á mælanlegar stærðir, fylgni og stærðfræðilega sannprófun.

Fókus rannsóknarinnar (focus of analysis): Fókus rannsókna er á fjármunaspillingu; mútur í samskiptum viðskiptalífs við embættismenn ríkisins annars vegar og stjórnskipan og virkni stofnana hinsvegar. Sérstaklega horft á viðskiptahreyfingar (*business transactions*).

7 *Framsetning spillingarlistans (og sýn viðskiptalífsins)*

Spillingarlistinn er kynntur af hálfu TI án fyrirvara um annað en að listinn byggist á **sýn** (*perception*) á spillingu. Ekki er tilgreint í titli listans hvað þessi sýn felur í sér, né hvað þessi sýn felur **ekki** í sér. Árið 1995 var hinsvegar sá fyrirvari í fréttaskýringum með listanum að hann væri byggður á hagsmunum og sýn alþjóða viðskiptalífsins (TI, 1995, 1).

7.1 **Framsetning – hlutleysi og óhlutdrægni**

Á netsíðu ríkisútvarpsins á Íslandi árið 2005 er spillingarlistinn kynntur með eftirfarandi hætti:

Ísland talið óspilltasta land heims

Ísland er óspilltasta land heims og hefur rutt Finnlandi úr efsta sætinu, á mælikvarða samtakanna Transparency International, sem berjast gegn pólitískri spillingu (RÚV, 2005, 18. október).

Engir fyrirvarar eru í frétt Ríkisútvarpsins. Ísland er minnst spillta land í heimi og það er byggt á úttekt stofnunar sem er kynnt í íslensku samfélagi sem óháð samtök og hlutlaus, samanber frétt á visir.is:

Transparency International eru óháð samtök sem rannsaka og berjast gegn spillingu um allan heim. (Visir.is, 2005, 16. mars).

Oft heyrist meðal almennings jafnt sem alþingismanna og ráðherra að TI meti *pólitísku spillingu sérstaklega og að pólitísk spilling á Íslandi sé lítil*:

Það er raunar ánægjulegt eins og þingmenn þekkja að alþjóðlegar kannanir, t.d. síðastliðin sex ár, hafa allar verið einróma um að spilling í stjórnálalífi og innan stjórnerfisins þrifist ekki á Íslandi.⁴⁹

Framsetning TI á spillingarlistanum gefur stjórnálamönnum ekki sérstakt tilefni til að túlka niðurstöður listans á þann hátt að pólitisk spilling þrifist ekki, en forsendur listans eru óljósar í kynningu TI og það gefur stjórnálamönnum ákveðið frelsi til túlkunar. Í annarri frétt á visir.is var kynningin enn fremur þessi:

Einkunnagjöfin [CPI-listinn] er byggð á umsögnum fólks sem er *sérfrótt* um viðkomandi lönd, *háskólaþólk* og *embættismenn*, og fólk sem stundar *viðskipti* í þessum löndum (Visir.is, 2005, 18. október).

Vísir.is virðist þarna endurspeglar þá mynd sem TI gefur af spillingarlistanum. Það er að segja að mat TI á spillingu byggist á fjölbreytilegri sýn fólks með ólíkan bakgrunn en mikla þekkingu og saman veiti það víða sýn á spillingu. Framsetning TI er á þann hátt að *engin afmörkuð sýn – ekki viðskiptalífsins til dæmis – ræður niðurstöðu listans. Ekki er heldur talað um að fókus spillingarrannsóknarinnar sé á ríkisvaldið eingöngu heldur er látið að því liggja að matið sé á einhverskonar heildarumfangi spillingar í landinu byggt á sérþekkingu og metið á hlutlægan hátt.*

Enn lærdómsríkara er að lesa gagnrýni þáverandi aðstoðarmanns forsetisráðherra, Björns Inga Hrafnssonar, á þær athugasemdir sem þingmaður Frjálslynda flokksins, Sigurjón Þórðarson, gerði við niðurstöðu Transparency International árið 2005.

Á Alþingi Íslendinga starfar þingmaður, Sigurjón Þórðarson að nafni, í umboði þjóðarinnar sem fulltrúi Frjálslynda flokksins. Og hann saup hveljur um daginn, þegar enn eitt árið kom í ljós að Ísland telst vera eitt af þeim löndum í heiminum þar sem er hvað minnst spilling. Hann fagnaði því ekki, heldur mótmælti ákaft og hefur nú sent alþjóðastofnuninni Transparency International [formlegt kvörtunarbréf](#) þar sem því er mótmælt að Ísland sé **land án spillingar** og ýmis dæmi nefnd sem eiga að sýna fram á einmitt hið gagnstæða.

Er örugglega einsdæmi að þingmaður þjóðar skuli þannig leggja lykkju á leið sína á alþjóðavettvangi til þess að **sverta ímynd** þjóðar sinnar og reyna að hafa áhrif á **niðurstöðu mælinga, þjóð sinni í óhag**. Er Sigurjón að vonast til þess að **erlend fyrirtæki** missi **trú á íslensku efnahagslífi** og kjósi að **fjárfesta** ekki hér á landi? Er Sigurjón að vonast til þess að koma höggi á íslensk stjórnvöld?⁵⁰

Gagnrýni Björns Inga á Sigurjón afhjúpar algenga mýtu um listann og forsendur hans.

- Efstu löndin á listanum eru gjarnan talin „lönd án spillingar“

⁴⁹ Geir H. Haarde 133. löggjafarþing 2006–2007. þskj. 536 — 435. mál. um fjármál stjórnálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra. 1. umræða.

⁵⁰ (Björn Ingi Hrafnsson, 2005), leturbreytingar mínar.

- Þetta er ekki rétt. Þar sem listinn byggir á sýn (*perception*) – er fyrirfram vitað að ónákvæmni matsins er mjög mikil⁵¹ og viðtækar ályktanir varhugaverðar. Eðlilegast væri að túlka niðurstöður spillingarlistans þannig að sýn alþjóðaviðskiptalífsins og „landssérfræðinga“ sé sú að löndin séu lítið spiltt.
- Spillingarlistinn fegrar eða svertir ímynd þjóðarinnar
 - Það er eflaust rétt. Listinn er siðferðisdómur og stampill (*label*). Líklegt er að ímynd þjóðarinnar almennt, t.d. sem norræns velferðarríkis, eylands friðar og hreinnar náttúru hafi áhrif á niðurstöðuna – og niðurstaðan svo aftur áhrif á ímynd þjóðarinnar.
- Spillingarlistinn er niðurstaða hlutbundinna, hlutlausra og nákvæmra mælinga
 - Sem er varhugaverð ályktun því spilling, rétt einsog lýðræði og mannréttindi er illmælanleg – í skilningi náttúrvísinda.
- Það eru þjóðarhagsmunir að niðurstöður listans sýni góða niðurstöðu svo erlend fyrirtæki fjárfesti á Íslandi og láni okkur pening.
 - Er ekki mikilvægara fyrir þjóðarhag að spillingarlistinn sýni sanna niðurstöðu, frekar en hún þjóni skammtíma efnahagslegum markmiðum? Er ekki sanngildi listans mikilvægara en skammtíma notagildi?
- Aðstoðarmaður forsætisráðherra er full meðvitaður um þá efnahagslegu hagsmuni sem felast í því að Ísland **sýnist** traustsins vert.
 - Er ekki ástæða til að ætla að ráðandi stjórnmálflokkar og yfirmenn í íslensku viðskiptalífi hafi verið fullmeðvitaðir um þetta líka? Með því að lýsa í skoðanakönnunum lítilli spillingu á Íslandi vissu þeir að þeir voru að selja traust. Ekki síst lánstraust.⁵²

Hér er ekki verið að færa fram gagnrýni á fyrrverandi aðstoðarmann forsætisráðherra. Hann lýsir á hreinskilinn hátt ríkjandi skoðunum – en framsetning listans og umræðan um hann í kjölfarið var villandi. Var það ekki einmitt **gjáin milli sýndar og reyndar** – virðingarleysi við sannleikann – sem að lokum reyndist dýrkeypt fyrir hag þjóðarinnar? Sýndi gjáin milli þeirrar sýndar að landið væri óspillt og þeirrar reyndar að landið var mjög spilt ekki einmitt vald ráðandi afla yfir ímynd landsins? Valdið til að **sviðsetja traust. Hegónómiska** stöðu þess auðvalds sem stjórnaði landinu? Ef svo var, þá var staða Íslands ofarlega á spillingarlistanum **vísbending um spillingu**, en ekki staðfesting á lítilli spillingu í samfélagini. Einsog Glákon

⁵¹ Bæði Alþjóðabankinn og Transparency tala um að bilið milli sýnarinnar á spillingu og raunverulegrar spillingar geti verið mikil. Þá gefa menn sér að hægt sé að tala um raun-spillingu sem tiltölulega skýrt afmarkað fyrribæri í anda mildrar hluthyggi og að markmið fræðanna sé samsvörun milli raunfyrirbærисins og matsins á því. Þetta er hinsvegar varhugavert þar sem spillingarfyrribærið er afar óljóst og illa afmarkað og samfélagsháð. Fyrribærið er skapað af þeim sem túlkar og stöðugt endurskapað í „orðræðum“ – það þýðir samt ekki að, að baki orðræðu um spillingu búi ekki raunverulegir atburðir.

⁵² Icesave innistæðureikningarnir voru markaðssettir í Bretlandi út frá hreinleika-ímynd landsins og þjóðarinnar; hins hreina, fallega og ómengða (óspillta) (Guðni Th. Jóhannesson, 2009, 206).

Platons benti á, er hagkvæmast fyrir valdhafa að virðast réttlátir en vera ranglátir (Platon, Ríkið, 167), að virðast óspilltir en vera spiltir.

Það var ekki einungis bein niðurstaða spillingarlistans sem varð til þess að ímynd Íslands varð byggð upp sem hin óspillta eyja, heldur rímaði sú hugmynd um spillingu sem að baki listanum er við þá hugmyndafræði sem rekin var hér á landi. EKKI síst við þá hugmynd að einkavæðing og minnkandi inngríp ríkisvaldsins í gangverk markaðarins minnki spillingu. Geir H.Haarde lýsti þessari hugmynd ágætlega:

Þær breytingar, sem orðið hafa á íslensku þjóðfélagi á undanförnum áratugum, hafa dregið stórlega úr hættu á spillingu tengdri stjórnmálastarfsemi. Viðskiptalífið hefur verið leyst úr viðjum **leyfisveitinga** og **úthlutunarkerfa** sem buðu heim óeðlilegum þrýstingi á stjórnmálamenn um úthlutun takmarkaðra gæða og býr í dag við lagaumhverfi sem er sambærilegt við það sem tíðkast í nágrannalöndum okkar.... stjórnmálamenn hafa **færri** tækifæri til að beita áhrifum sínum.⁵³

Geir H. Haarde er hér að gagnrýna það sem hér á landi hefur ýmist verið kallað „pilsfaldakapítalismi“ eða hagsstjórn sem byggir á „sjóðakerfi“ og verndun atvinnustarfsemi eftir því sem þykir henta – sem á ensku kallast „corporatism“ (Wikipedia, corporatism). Pilsfaldaapítalismi er ákveðið stjórnunarkerfi sem hefur sína eigin **innbyggðu kerfisgalla** og **spillingartilhneingar**. Almennari, hlutbundnari lagareglur, minna inngríp og einkavæðing eru réttilega nefnd sem liðir sem geta hjálpað við að minnka þá tegund spillingar sem einkennir pilsfaldakapítalismann (Lovell, 2005, 78-79) – það sem gleymist er að „nýja stjórnkerfið“ skapar ný spillingarvandamál sem eru lymskuleg, dulin, eiga sér uppruna á „markaðinum“, varða grundvallar formgerð og mótu samfélagsins en síður tilfallandi athafnir stjórnmálamanna. Þær varða hraðari og stærri fjármagnsflutninga og hraða þróun valdstækninnar í gegnum bytingu í samskiptatækninni og nýjar gerðir fjármálaviðskipta. Í nýrri stjórnunartækni er falin ný leið til valdsmisnotkunar – ný leið spillts valds til að auka vald sitt og auð. Ný valdskerfi hafa ný valdsmarkmið og verja tiltekna hagsmuni. Spillingarafl hins nýja stjórnkerfis er svo mikið og möguleikinn til hraðra umbreytinga að það getur ekki einungis rústað hagkerfi einstakra landa á örfáum árum, einsog á Íslandi, heldur lagt vestrænt hagkerfi einsog það leggur sig á hliðina.⁵⁴ Við gerð og framsetningu spillingarlistans er gengið út frá einu tilteknu viðmiði hins stofnanabundna frjálslynda vestræna lýðræði og stórfelldum ágóllum þess viðmiðs gleymt. Rétt einsog þróunarsaga vestrænnra ríkja hafi stöðvast í fullkomnu ríki sem telst endir sögunnar. Í stað þess – eins og októberhrunið 2008 hefur nú kennt heiminum – að líta á umbreytingu samfélaga sem upphafið að nýrri sögu og nýrri tegund misbeitingar valds.

⁵³ Framsaga 2006 með sama lagafrumvarpi og nefnt að ofan.

⁵⁴ Til dæmis kenningar um að hið nýja afleiðukerfi sem komst á laggirnar með nýjum lögum 1999 í USA, hafi lagt hagkerfi heimsins á hliðina. (LaRouche, 2008).

Seinni hluti – Gagnrýni á TI⁵⁵

11 *Gagnrýni á skilning TI á valdi*

TI skortir sjálfstæða og meðvitaða greiningu á valdi sem slíku og valdsforsendum skilnings síns á spillingu. Úr rannsókn þeirra má lesa að TI skilur valdbeitingu fyrst og fremst sem valdbeitingu ríkisins gagnvart viðskiptalífinu. Ríkisvaldið er sjálfstætt og fullvalda og aðskilið valdi efnahagslífsins og embættismenn eru sjálfráða. Litið er á valdbeitingu sem stofnanabundna annarsvegar og hinsvegar einstaklingsbundna, afmarkaða og staka (*episodic*), án víðara samhengis og herfræðilegra lengri tíma áforma. TI skilur vald formlega og lagalega út frá stjórnskipan landsins, tilvist stofnana og regluverki. Áhersla TI á valdajafnvægi innan ríkisvaldsins – þrískiptingu valdsins, aðhald og öflugt eftirlit með beitingu ríkisvaldsins – vegur ekki upp blindu TI á hið mikla vald sem liggur utan ríkisvaldsins.

Valdshugmyndir TI eru barn upplýsingarinnar og kapitalismans undir áhrifum frá þekkingarfræði pósítífismans. Með vísun í fyrri umfjöllun um vald eru helstu gagnrýnispunktarnir eftirfarandi:

- Ríkið er ekki fullvalda og sjálfstætt og ríkisvaldið á sér ekki beina samsvörun í vilja almennings heldur er ríkisvaldið bæði háð efnahagsvaldi og þekkingarvaldi sem og valdi annarra ríkja.
- Athafnir embættismanna ríkisins (einstaklinga) eru ekki frjálsar. Margvíslegt samfélagsvald (agavald, þekkingarvald, auðvald o.s.frv.) og menning mótar einstaklinginn, óskir hans, skilning, rökhugsun og vilja. Áhrif valds eru óbein jafnt sem bein.
- Valdskerfi eru ekki ein og algild að vestrænni fyrirmynnd. Nauðsynlegt er að hafa staðbundna þekkingu á valdskerfum. Þau eru margvísleg, bundin neti persónulegra tengsla og félagslegri menningu. Staðbundin valdsnet eru lárétt og valdsáhrifin eiga sér fjölbreytilegan uppruna – áform og orsakir valdbeitingar er ekki bara að finna í umboðskeðju lóðréttis valdsstiga.
- TI horfir ekki til herfræði valdstækninnar og hversu heildstætt henni er beitt. Valdbeiting sem virðist á yfirborðinu tilviljanakennd og einstök er ef til vill hluti af langtíma markmiðum eða yfírráðatækni.
- Valdbeiting er ekki auðsýnileg eða auðveldlega skoðanleg athöfn heldur afar flókin athöfn sem oft er dulin, ekki síst markmiðin að baki hennar.⁵⁶ Sýnd valdsins blekkir

⁵⁵ Spillingarlisti TI er svo gölluð þekkingarárafurð að ég hef þurft að undanskilja fjölmargt sem er alvarlega gagnrýnisvert en bendi áhugasömum lesendum m.a. á Haller & Shore (2005), Peter Larmour (2003) og Galtung & Sampford (2005).

⁵⁶ Valdstækni pólitískra spillingarafla – m.a. á Íslandi síðastliðna áratugi - er að fela markmið sín með blekkingum. Gildi lýðræðisins er upphafið í orði en bak við tjöldin er það vanvirt. Pólitísk spilling útilokar þá, sem tiltekið mál varðar, að taka þátt í lýðræðislegri ákvörðun um málið (Erickson & Hills, 2007, 26).

markvisst, því leyndin er helsta herbragð valdsins. Valdbeiting án ofbeldis er í sinni fullkomnustu mynd lítt sýnileg og meðvitund þolandans um hana er veik.

- Valdið (sem fyrirbæri) er öfgafyllsta andstæða þess skýra og greinilega og auðskoðaða sem pósítifisk vísendi fást gjarnan við. TI er að rannsaka fyrirbæri sem neitar að þýðast rannsakandann, lætur ekki rannsakandann stýra kringumstæðum þeim sem fyrirbærið hegðar sér í. Heldur leitast fyrirbærið við að stýra rannsakandanum.
- Valdbeiting þarf ekki að vera athöfn, valdbeiting getur verið athafnarleysi – til dæmis eftirlitsleysi stofnana ríkisins með markaði.
- Skilningur TI á óbeinni valdbeitingu og valdsáhrifum er óskýr og takmarkaður.
- Beiting auðvalds og þekkingarvalds er utan skilnings TI á spillingu.
- Kapitalisminn er valdsástand og valdskerfi sem þarf að glíma meðvitað við. TI glímir meðvitað við kerfisbundna ágalla valdskerfa utan kapitalismans; valdskerfi allra 'hinna'; kommúnisma og einveldis og einnig ríkja sem eru í umbreytingarástandi (states in transition) í átt að fyrirheitna kerfi hins 'frjálslynda' kapitalíska lýðræðis – en TI er alfarið blint á þá miklu **kerfislægu** ágalla sem þjaka kapitalismann, sérstaklega í öfgafullri útgáfu einkasamfélagsins.
- Alþjóðleg valdbeiting er undanskilin. Frá upphafi upplýsingarinnar hefur valdbeiting á alþjóðavettvangi verið talin einn mikilvægasti mælikvarðinn á lýðræðisvitund, siðferði og beitingu pólitíks valds (Kant, 1798/1991, 186-189). Stríð gagnvart öðrum þjóðum er ekki innan skilnings TI á spillingartengdri valdbeitingu. Ekki heldur móton alþjóða samfélagsins á valdakerfi heimsins; t.d. fjármagnskerfisins (sbr. aflandseyjar). TI ígrundar ekki þann skilning á valdi eða valdsmisnotkun sem liggar skilningi stofnunarinnar á spillingu að baki. Meðvitund og íhugun um forsendur TI skortir, sérstaklega þann skilning á valdi sem skilningur TI á spillingu grundvallast á. TI er þjakað af þeirri forsendugleymsku á móton fyrirbæra, tilurðarsögu þekkingar, pólitík og hagsmuni sem sumpart er forsenda pósítifískra vísenda og mótnar hlutbundinna rannsóknarfyrirbæra (Bourdieu, 2004, 71, 82, 88).

12 Gagnrýni á skilning TI á spillingu

Transparency International viðurkennir í raun að sá skilningur á spillingu sem liggar spillingarlistanum til grundvallar sé of takmarkaður. Það hefur TI gert með því að breyta almennri skilgreiningu sinni á spillingu og víkka valdssviðið sem skilningurinn nær til en nýr skilningur hefur ekki ratað inn í forsendur TI fyrir spillingarlistanum. Allt valdssvið efnahagslífsins og þekkingariðnaðarins vantar og einnig félagsvald borgaralegs samfélags. Svik fjármálakerfisins gagnvart viðskiptavinum er þannig utan rannsókna TI sem og mútur innan viðskiptalífsins (*business to business bribery*) og misnotkun valdsumboðs í borgaralegum stofnunum sem eiga að þjóna almannahag. Einungis er metin sú spilling sem telst til **vísvitandi misnotkunar umboðsvalds ríkisins**.

Vegna þess hve skilgreining TI á spillingu fyrir spillingarlistann er opin og hægt að túlka á marga vegu er óljóst hver viðmiðin fyrir valdmisnotkun eru, bæði hvað varðar eftirlitsskyldu ríkisins með mikilvægum 'stofnunum' einsog hinum frjálsa markaði og varðandi skilning á almannahag.⁵⁷ Heimildastofnanir TI sem starfa á sviði alþjóðlegra efnahagsmála beita **eigin skilningi á eftirlitsskyldu og almannahag** við gerð spillingarlista sinna.

Vegna þess hve hugtökin 'almannahagur', 'í eigin þágu' og 'misnotkun valds' eru opin og óljós er svigrúm til valdsmisnotkunar lítt takmarkað. Hvernig er til dæmis hugsjónin um lýðræðislega beitingu opinbers valds uppfyllt? Í hvaða skilningi eru mannréttindi virt?⁵⁸

Frjálslynt vestrænt lýðræði er viðmið TI um hið góða óspillta samfélag en ljóst er að skilningur heimildastofnana TI á lýðræði er lögformlegur og því er hið lýðræðislega umboð fyrst og fremst skilið út frá sjónarhóli **lögmaðrar beitingar (legal)** stjórnvalds en ekki **réttmaðrar beitingar (legitimate)**. Lýðræðið er smækkað niður í hugsjónalaust lág-lýðræði. Mannréttindi eru jafnframt metin út frá lögformlegri skilgreiningu þeirra (formlegt neikvætt frelsi og réttindi) en síður út frá mannréttindum í framkvæmd (efnislegu, jákvæðu frelsi og réttindum).⁵⁹

Hvernig eða hvort mikilvægar samfélagslegar stofnanir eiga að starfa í þágu almennings er óljóst. Heimildastofnunum TI, sem aðhyllast væntanlega markaðshyggu og sjálfseftirlit markaðarins, er látið eftir að túlka eftirlitsskyldu ríkisins með frjálsum mörkuðum og þar með túlkun á hagsmunum almennings (almannahag).

13 Gagnrýni á rannsókn TI á spillingu

TI er lítt meðvituð um þær pólitísku, hagsmunalegu og þekkingarfræðilegu forsendur sem liggja að baki rannsóknum þeirra. TI starfar einsog ví sindamaður upplýsingarinnar og ví sindahygjunnar; íhugar lítt eigin sjónarhól og margvisleg áhrif rannsóknaraðferðarinnar á niðurstöðuna. TI er sannfært um algildi eigin ályktana og þeirra siðferðilegu og samfélagslegu forsenda sem hún gefur sér.

Afar flókið er að rannsaka valdbeitingu og valdsáhrif og það er skiljanlegt að TI leiti einföldunar. Smáspilling og mútur eru hentug, auðmælanleg sértekning sem TI leggur mikla áherslu á að mæla og kemur að miklu leyti í staðinn fyrir mat á spillingarfyrirbærinu sjálfu – en þessa sértekningu viðurkennir TI ekki. Stofnunin telur sig vera að meta heildarumfang spillingarinnar. Rökin fyrir því eru öll á sama veg: Vísun í tölfræðilega fylgni milli rannsókna. Gallinn er sa að rannsóknirnar eru allar gerðar innan sama þekkingarramma, en **það er einmitt þekkingarramminn – sú þrónga sýn efnahagslífsins og takmarkaður skilningur laga, einstaklingshyggju og hagfræði sem veldur alvarlegri skekkju í mati TI á spillingu**.

Tölfræðileg nákvæmni listans (skekjkjumat) segir til um hversu nákvæmlega listinn metur sýn

⁵⁷ Sjá gagnrýni Peter Larmour þess efnis að nýfrjálshygjuleg einstaklingshyggjusýn TI á spillingu hafi beint athygli þeirra frá almannahag. (Larmour, 2003, 2).

⁵⁸ Þó ekki sé minnst á samfélagslegt réttlæti og skiptaréttlæti.

⁵⁹ Ekkert bendir til þess að skipting gæða eða samfélagslegt réttlæti sé viðfang skilnings TI á spillingu eða rannsóknar TI. Af þeim sökum er til dæmis ríkulegt svigrúm fyrir stjórnvöld að breyta skattheimu einstaka hópum í hag eða færa til auðæfi eða breyta eignarétti á auðlindum án þess að það sé metið sem spilling.

alþjóða viðskiptalífsins á spillingu, en ekki hversu nákvæmlega listinn metur spillingu í hversdagslegum og víðum skilningi almennings.

Gagnrýni á rannsókn TI er efni í langa úttekt, en í stuttu máli er þetta helst athugunarvert:

- Rannsókn TI er bjöguð af sýn og hagsmunum vestræns viðskiptalífs.
 - Þekkingin er að mestu leyti byggð á skoðunum alþjóðlegs viðskiptalífs og endurspeglar að mestu skoðanir ríkra, vestrænna karlmanna (Galtung & Sampford, 2005, 4-5).
 - Sá sem mútar er saklaus. Siðferðileg ábyrgð er alfarið embættismanna ríkisins en ekki víkinga viðskiptalífsins. TI hefur í raun sjálft hafnað þessu viðmiði með því að gefa út sérstakan lista: Mútugreiðendalistinn; syndaregistur alþjóða viðskiptalífs og ríkra þjóða. (TI, 2002, 1) – en það breytir ekki, heldur sannar skekkjuna í spillingarlistanum.
 - Skilningur TI á spillingu er í anda ráðandi vestrænna hugmynda á víðu sviði stjórnmála (nýfrjálshyggja), vísindaheimspeki (megindleg rannsókn) og þekkingarfraði (pósítifismi) – sem harðlega hafa verið gagnrýndar fyrir að vera alhæfingar á vestrænum forsendum.
 - Fókus rannsóknar TI er á þær tegundir spillingar; fjármunaspillingar, smáspillingar og stjórnsýsluspillingar, sem einkennir þróunarlönd en ekki iðnríki.
 - Þekkingin er valds- og hagsmunamiðuð og mótuð með það í huga að ná tökum á samfélagsþróun vanþróaðra landa og meta lánsfjár- og fjárfestingaráhættu í viðskiptum við þau lönd. Hún er hagsmunatengd alþjóðlegu viðskiptalífi.
 - Krafan um siðferðilegt algildi er hlutdræg og vestræn og miðast við normatífar skyldur vestræna embættismannsins en virðir ekki neyðarrétt fátæks fólks⁶⁰ og fjölbreytilegar siðferðisskyldur sem rekast á; skyldur við ólík siðferðissamfélög innan ríkisins og önnur siðferðisviðmið heldur en skyldur embættismanna við ríkið, t.d. óreglulegar greiðslur til ríkisstarfsmanna, sem geta, í sumum ríkjum (Indland, Rússland) (Gupta, 2005, 175), verið þakklætis- og virðingarvottur, en ekki mútur.
- Samræmi (fylgni) milli heimilda er töfrað fram með öllu því sem er útilokað, öllu því sem er neitað. Ósamræmi í gögnum er fjarlægt með þeim rökum að ósamræmið samræmist ekki samræminu.⁶¹

⁶⁰ Siðferði nauðsynjarinnar.

⁶¹ Hin sýnilega og greinilega staðreynð sem TI setur fram sem undirstöðu rannsóknarinnar verður til í krafti neitunar og útilokunar – neitunar annarra sjónarhorna (almennings) og annarrar þekkingar en þeirrar sem skoðar hið mælanlega og sambærilega.

- Skoðun almennings á spillingu er útilokuð vegna þess að skoðunin er of sveiflukennd og fylgni við aðrar heimildir ekki næg. Pólitískur skilningur almennings á spillingu fellur ekki að rannsókninni og þess vegna er skilningur almennings talinn ónákvæmur, í stað þess að teljast annar.
 - Lýðræði, mannréttindi og spilling eru alræmd fyrir að vera illmælanleg og lúta ekki empírskum magnmælingum pósítífismans (Sampson, 2005, 105). TI horfir framhjá almennt viðurkenndum staðreyndum um fyrirbærið, til þess að búa til hentuga mælingu.
 - Samfélags- og menningarbundinn skilningur á spillingu er útilokaður og talinn léleg afsökun fyrir spillingu. Afstæði siðferðis við samfélag er þar með hafnað. Rökstuðningurinn er enn og aftur: Pósítífskar rannsóknir og fylgni milli þeirra; þ.e. stærðfræðilegur samanburður sem auðvitað fangar ekki menningarlegt og siðferðilegt afstæði.
- Ósammælanleiki. Hvernig er hægt að bera saman mútupægni tollgæslumanns og stríð? Hvernig er hægt að bera saman ósæmilegan stuðning fyrirtækja við stjórnmalaflokka og skipulagðar, víðtækar pyntingar? Illmögulegt er að bera saman slíka hluti. Meiriháttar arðrán þjóðar og stríð verða ekki borin saman við neitt nema meiriháttar arðrán og stríð.
- Spilling á markaði er ekki metin. Þegar ríkisfyrirtæki eru einkavædd, breytast rannsóknaráherslur gagnvart þeim, þau detta út úr rannsóknarfókusnum. Einkavæðing leiðir því nánast sjálfkrafa til þess að spilling í viðkomandi landi, að mati heimildastofnanna TI, minnkar.
- TI rannsakar smáspillingu vel, en stórspillingu illa. TI rannsakar skaða einkaaðila í reglubundnum tvíátta samskiptum við ríkisvaldið, þar sem ríkisvaldinu er misbeitt (smáspilling). TI rannsakar lítt spillingu þar sem ríkisvaldið misfer með þjóðarauðlindir og færir þær til einkaaðila, misbeitir pólitískum stofnunum eða vanvirðir stjórnskipunina og lýðræðið.
- Fókus rannsókna TI er afar sterkt á *einkahagsmuni* en *almannahagsmunir* eru aftur á móti veikt og takmarkað skilgreindir – nær eingöngu út frá formlegu frjálslyndu lýðræði. Dæmi um stóra liði sem verða útundan eru:
 - Einkarekstur ríkisfyrirtækja, einkavæðing og þróng túlkun nýfrjálshyggjunnar á rétti almannavaldsins til að setja reglur um félagsleg samskipti á opinberum vettvangi leiða til þess að valdsathafnir hverfa af sviði almannahagsmunu og færast yfir á svið einkahagsmunu. Misbeiting valds á markaði flokkast þá ekki lengur sem spilling; jafnvel hugmyndin um valdbeitingu hverfur.
 - Hlutafélagavæðing ríkisfyrirtækja (háeffun) upphefur tiltekna kapítalíska rökvísi, þar sem markmið eru fyrirfram gefin í hagnaði og hagræðingu en siðræn og félagsleg markmið eru útilokuð.

- Réttlæti og réttmæti grunnformgerðarinnar⁶² er sjálfgefin. Þar með talinn eignaréttur sem byggist ef til vill á ofbeldi og óréttlæti⁶³ (sögulegt réttlæti).
- Almannahagsmunir ná ekki inn á svið markaðarins og mikilvægra stofnana á borgaralegum vettvangi.⁶⁴
- TI rannsakar hagsmuni einkasamfélagsins en síður samfélagið sem pólitísk heild (*body politics*).

14 Gagnrýni á framsetningu TI (framsetning og merking)

Þegar þekking er sett fram fyrir almenning í nútíma fjöldum þá er hún einfölduð svo að almenningur skilji hana og gerð grípandi svo hún verði söluvæn. Listi TI er kynntur sem listi sem lýsir “spillingu” og þá einhverskonar heild spillingar en ekki hluta hennar. Listinn er sagður byggður á “sýn” en sú sýn er einsog ‘sýnin frá sólinni’.

Einfaldir ‘topp tú’ alheimslistar hafa mikil áhrif og áróðursgildi. Ímynd einfaldrar þekkingar festist í huga almennings og sú mynd verður ráðandi og hindrun fyrir frekari þróun þekkingarinnar. Þekkingin verður sjálfsögð vara, endurtekin ár hvert með litlum breytingum, auðendurvinnanleg, illbreytanleg, sjálfsögð og lítt umdeild.

TI setur spillingarlistann fram, enn sem fyrr, einsog hann sé ópólitisk, hlutbundin og hlutlaus þekking. Ekki er möguleiki fyrir almenning að átta sig á þeirri hlutdrægu sýn alþjóðaviðskiptalífsins, nýfrjálshyggjunnar og pósítífismans sem að baki hans liggur. TI hefur hinsvegar viðurkennt að listinn hafi í fortíðinni verið hlutdrægur; bæði vestrænt hlutdrægur og byggður á sýn viðskiptalífsins. Ef til vill telur TI að með endurbótum á listanum, þar sem nú er byggt á ýtarlegu mati landssérfræðinga auk viðskiptalífsins, sé listinn tiltölulega hlutlaus þekkingaráfurð. Jafnvel að góð samsvörum milli mats viðskiptalífsins og landssérfræðinga þýði að byggt sé á víðri og almennri sýn á spillingu eða á því sem gagnrýnendur pósítífismans hafa kallað sýnina frá sólinni.⁶⁵ Með því að bæta við mati landssérfræðinga er rannsókn TI á spillingu sannarlega yfirgrípsmeiri og trúverðugri en, einsog ég hef áður bent á þá er sýn og þekkingarrammi viðskiptalífsins og nýfrjálshyggjunnar á spillingu einnig undirliggjandi í úttekt landssérfræðinganna. Sjónarhornið er annað, en það er þróngt og formlegt, hagsmunatengt viðskiptalífinu og nátengt hagmælingum og valdsáformum alþjóðlegra efnahagsstofnana – spillingarfyrirbærið sem báðir aðilar rannsaka er mótað af nýfrjálshyggjuni og efnahagslífinu og rannsóknaraðilunum sjálfum, ásamt TI. Allir þessir aðilar eru sammála um að sjá ekki aðra spillingu. Sterk fylgni milli heimilda TI, staðfestir sýn viðskiptalífsins á spillingu í löndum heimsins, á grunni þess takmarkaða skilnins á spillingu sem nýfrjálshyggjan og TI hafa átt ríkan þátt í að skapa.

⁶² Sbr. „basic structure“, John Rawls (1971/1979, 6-7).

⁶³ Hér myndu einhverjur nefna kvótann sem dæmi.

⁶⁴ Sbr. „major institutions“, John Rawls (1971/1979, 47-48.)

⁶⁵ „The view from the sun“ eða „the view from nowhere“: Sýn vísindamannsins sem horfir utanfrá og dæmandi á fyrirbæri sem hann meðhöndlar einsog utanaðkomandi hlut. Hlut sem hann á engan þátt í að búa til, hvorki með sýn sinni eða ‘mælitæki’. Vísindamaðurinn íhugar ekki forsendur sínar en vinnur rannsóknina einsog forsendurnar séu sjálfsagðar og algildar. Sjá t.d. „absolut point of view“ í (Bourdieu, 2004, 95).

TI liggur undir grun um að blekkja vísvitandi við framsetningu listans í þeim tilgangi að vernda verðmætin sem í listanum eru falin⁶⁶ og réttlæta það með því að auðurinn verði notaður til góðs. (Larmour, 2005, 10). Erfitt er að skýra á annan hátt framsetningu TI á listanum í ljósi þess að mikill munur er á almennri skilgreiningu TI á spillingu og þeirri skilgreiningu sem TI styðst við, við gerð listans.

14.1 Trúverðugleiki listans, stimplun og skoðanamyndun

Trúverðugleiki listans virðist byggður á virðingu og valdi stofnunarinnar (Larmour, 2006, 7) – og það merkilega er að virðing og vald stofnunarinnar er að miklu leyti byggt á trúverðugleika listans – á trú heimsins á listann og viðurkenningu stofnunarinnar fyrir þátt hennar í baráttu gegn spillingu.

TI hefur einbeitt sér að því að byggja upp sambönd við öflugustu valdastofnanir heimsins; ríkisstjórnir og alþjóða efnahagsstofnanir og það þekkingarvald hagfræði, lögfræði og nýfrjálshyggju sem hefur orðið ríkjandi á sviði þessara stofnana. Trúverðugleiki listans byggir á valdi þessara stofnana og nýtingu þeirra á þekkingunni (Bourdieu, 2004 ,85-95).

Trúverðugleiki listans stafar líklega einnig af því að sterk vensl eru milli þeirrar spillingar sem listinn mælir helst; skrifræðis- og smáspillingar annarsvegar og stórspillingar hinsvegar. Þó líklega á þann hátt að ef smáspilling mælist lítil þá er líklegt að stjórnkerfið sé öflugt og öflugt stjórnkerfi er hægt að nota á bæði jákvæðan og neikvæðan hátt.

Spillingarlistinn er einnig vinsæll topp tíu listi sem hefur selst grimmt og er helsta vísindalega auðmagn stofnunarinnar.

14.2 Tækisgildi spillingarlistans fyrir viðskiptalífið

Mikilvægi og merking spillingarlistans, til skamms tíma, fyrir efnahagsmarkaðinn og alþjóða fjárfesta liggur ekki endilega í því hversu nærri hann fer sannleikanum (sannleiksgildi) heldur í því hversu nýtilegur hann er (tækisgildi). Miklir hagsmunir eru því fyrir viðskiptalífið hvers lands að litið sé á landið (markaðinn) sem lítt spillt. Hinsvegar getur viðskiptalífið á sama tíma hagnast af spillingu sem eykur völd þess og auð.

Líklegt er að yfirmenn í viðskiptalífinu, sem þekkja vald listans, reyni að hafa áhrif á markaðinn með röngum vitnisburði en þegar listinn kemur út verða þeir sjálfir fyrir áhrifum frá honum. Þeir trúna honum vegna þess að þeir eru hluti af hagsmunasamfélagini sem nýtir hann og beitir samskonar þekkingu á sama hátt. Vísindin eru samfélagsleg bygging þess vísindasamfélags sem býr þau til (Bourdieu, 2004, 88).

14.2.1 Merkingarrofið milli skilnings almennings og ‘veldisins’

Merking listans er breytileg eftir því hvaða hópur túlkar hann, vegna þess að hugmyndir vestræns almennings um spillingu eru allt aðrar en hugmyndir viðskiptalífsins. Almenningur leggur skilning í opinbera valdbeitingu út frá almannahagsmunum en viðskiptalífið út frá sínum eigin einkahagsmunum. Skilningur almennings vísar fyrst og fremst til stórtækrar pólitískrar spillingar en skilningur viðskiptalífsins til smáspillingar í samskiptum við

⁶⁶ Táknrænt og vísindalegt auðmagn listans.

embættismannakerfið. Þegar listinn er kynntur túlkar almenningur listann, á grunni eigin skilnings á spillingu – afleiðingin er merkingarrof sem ef til vill varð afdrifaríkt fyrir Ísland.

14.3 Tilgáta um meginvanda ráðandi vestrænna spillingarrannsókna: Auðvaldsspillingu er neitað – kerfislægri spillingu nýfrjálshyggjunnar⁶⁷

Eftir hrun fjármálakerfis heimsins 2008 eru vesturlönd öll að fást við spillingu sem teygir sig um slagæðakerfi kapitalismans og í átt að miðju hjartans. Spilling sú sem á sér stað þegar auðvaldið situr í hásæti stjórnmálanna og í öndvegi efnahagslífssins og makkar við sjálft sig um skiptingu auðsins, er spilling sem hvorki TI né alþjóðlegar heimildastofnanir þeirra rannsaka skipulega, ólíkt annarri kerfislægri spillingu; í ríkjum kommúnismans, í ríkjum í umbreytingarástandi (*states in transition*), í einveldum og í ríkjum í ástandi spillingarfaraaldurs (*endemic corruption*). Vísbendingar hrannast upp, þess efnis að nýfrjálshyggjan beri með sér siðferðileg, pólitisk og efnahagsleg vandamál sem eru fyrirséð og kerfisbundin og geti, nái hún völdum í stjórnmálum og í viðskiptalífinu, leitt til meiriháttar siðferðilegra og efnahagslegra hamfara, einsog átt hafa sér stað á Íslandi. Helstu einkennin eru siðferðilegt ábyrgðarleysi fyrirtækja og markaðarins í heild, öfgafullur séreignaréttur, andhugsjóna sýn á lýðræði, valdasamkeppnissýn á stjórnmál, formleg einstaklingshyggjubundin lagaleg sýn á spillingu, eftirlitsleysi með mörkuðum, ábyrgðarleysi efnahagsvaldsins á ákvörðunum hins pólitiska valds, niðurbrot samfélagsstofnana, siðleysi þar sem græðgin er gerð að dygð, siðrof og afneitun samábyrgðar, stórauknir möguleikar á að komast yfir mikla fjárhæðir með sölu stórra ríkisfyrirtækja, stóraukin völd auðvalds á kostnað lýðræðisins, stórauknir möguleikar á undanskoti fjármagns úr landi og stórauknir möguleikar á blekkingum á sviði fjármála. Einnig samruni auðvalds, þekkingar og stjórnmála í eitt Veldi. Stóraukin alþjóðleg völd þessa sama veldis, aukin hringamyndun, fákeppni og leynilegt samráð. ⁶⁸

TI er sannleiksstofnun sem stillir frjálslyndu lýðræði vesturlanda upp sem hlutlausu og óumdeildu og einu endanlegu viðmiði – og allt það sem er þar fyrir utan, í einkasamfélagini, er sjálfspottið og lítt spillt. Skipulag þess vestræna efnahags- og stjórnmálaumhverfis sem heimurinn býr við er til dæmis ekki á ábyrgð neins og fyrirkomulag alþjóðamarkaðarins er án hönnuðar. Nýfrjálshyggja vesturlanda er endir sögunnar og TI sér þann möguleika í hyllingum að einn daginn verði fyrirmydarríkið algjörlega laust við spillingu (Larmour, 2005, 2).

Niðurstöður

Síðustu áratugi hefur staðið pólitisk og fræðileg barátta um skilgreiningu á spillingu og þeirri baráttu lauk með sigri þeirra sem voru skipulagðir í stórar alþjóðlegar stofnanir sem beittu hagfræðilegum rannsóknaraðferðum og höfðu mikið fjármagn að baki sér. Henni lauk með sigri hagsmuna alþjóða viðskiptalífsins og hugmyndafræði nýfrjálshyggjunnar en ósigri þeirra

⁶⁷ Eftir hrunið mikla 2008 (sumpart strax eftir Enron og WorldComm hneykslismálin) þá er víða að finna þá gagnrýni að í nýfrjálshyggjunni búi kerfislæg spilling. Sjá t.d. (McLennan, 2005, 158). Í tengslum við hrunið á Íslandi hefur Jón Baldwin Hannibalsson lýst þessu vel (2009a, Swindler's list: Hagfræði eða hindurvitni?).

⁶⁸ Róttækari spurning er hvort misnotkun valds sé mikilvæg valdstækní í auðvaldsskipulagi, bæði til að tryggja völd auðvaldsins og sem arðránstækní. Sú hugmynd er undirliggjandi í Naomi Klein (2007) og Negri & Hardt (2000). Einnig hvort skipulögð glæpastarfsemi, andsamfélagsleg hegðun og virðingarleysi við lög sé eðlislægur hluti kapitalismans, sjá (Haller & Shore, 2005, 5) og (Schneider & Schneider, 2005).

sem aðhylltust menningarlegt afstæði og litu á spillingu sem hugtak er varðaði pólitísk heild samfélagsins. Fyrirbærið spilling var einskorðað við ríkisvaldið og spilling einstakra embættismanna var upphafin. Skilningur hug- og félagsvísinda vék fyrir náttúruvísindalegum skilningi hagfræðinnar. Nýtt fræðisvið var í mótu. Mikil útbreiðsla, praktísk nýting alþjóða fyrirtækja og aðferðafræðilegt samþykki mikilvægra efnahagsstofnanna skapaði trúverðugleika nýrra hugmynda um spillingu.

Til þess að búa til hlutbundið, pósítíft og menningarlega samanburðarhæft fyrirbæri úr spillingunni þurfti að afneita ótal hlutum. Meðal annars siðferðilegu afstæði spillingar, vestrænni sýn, viðskiptalegum hagsmunum og þróngum rannsóknarfókus. Margræðni spillingarinnar var afneitað en látið sem hið smækkaða margnsniðna sértæka fyrirbæri: Mútur – litli ostbitinn af risastóru myglustakökunni – væri ostakakan í heild, heildarumfang allrar spillingar.

Á sama tíma var litið svo á að á vesturlöndum væri aðeins ein tegund lýðræðis. Frjálslynt eða frjálshyggju lýðræði og það lýðræði væri endir sögunnar. Hið eina sanna lýðræði. Enginn greinarmunur var gerður á tveimur tegundum frjálslynds lýðræðis; samvinnusamféluginu og einkasamféluginu. Hugmyndir einkasamfélagsins um lýðræði og mannréttindi eru miklu takmarkaðri en samvinnusamfélagsins. Þeirri kerfislægu stórspillingu sem plagar einkasamfélög var afneitað.

Samkvæmt almennum hugmyndum um spillingu er opinberu valdi misbeitt ef því er ekki beitt í þágu almannahagsmuna, en það svið sem almannahagsmunir ná yfir hefur stórlega minnkad með tilkomu einkasamfélagsins á vesturlöndum: Allar stofnanir á einkasviði eru undanskildar almannahag. Litið var á inngríp opinbera valdsins inn í vélengji markaðarins sem spillingu í sjálfu sér. Vegna áhrifa frá nýfrjálshyggju og markaðshyggju breyttist skilningur á réttmætri beitingu almannavaldsins, markmiðin urðu tæknilegri, tengdari hagvisindum og valdstæknin samslungin rökvísi markaðarins. Siðferðileg og lýðræðisleg markmið og gildi féllu í skuggann. Skilningur á því hvað almannahagur er varð háður túlkun og hagsmunum viðskiptalífsins - samféluginu í heild var ekki lengur lýðræðislega stjórnað nema að takmörkuðu leyti.

14.4 Ísland – af hverju ranglega metið?⁶⁹

Þar sem listinn lýsir sýn alþjóða viðskiptalífsins og ráðandi aðila í íslensku viðskiptalífi á íslenska stjórnsýslu þá var lítil von til þess að listinn mæti spillingu á Íslandi réttilega. Dagleg stjórnsýsla á Íslandi er lítið spillt, spillingin á sér stað samkvæmt rótgróinni hefð í samráði viðskiptalífsins og stjórnálanna þar sem almenningur er svikinn. Horft var framhjá því að mútur til stjórnálaflokka eru enn í dag, defacto, löglegar og fram til ársins 2006⁷⁰ leynilegar og fyrir þann tíma ekki einu sinni hægt að draga stjórnálamenn til pólitískrar ábyrgðar. Pólitísk beiting valds, til dæmis þegar barist er um eignarétt og yfirráð almannasjóða, er lítt

⁶⁹ Of langt mál yrði að fara ítarlega í það af hverju Ísland var ranglega metið og hér stikla ég því á stóru.

⁷⁰ Sjá fyrri vísun í kafla 7.1 í Geir H. Haarde og "... lög um fjármál stjórnálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra". Stjórnálaflokkar voru árið 2006, skyldaðir til að upplýsa um framlög lögaðila og heildarframlög.

eða ekkert metin og í skjóli þess er hægt að færa vildarvinum helstu auðæfi þjóðarinnar og mikil samfélagsvöld án þess að það komi til álita sem spilling. ⁷¹

Afskiptaleysi stjórvalda af valdbeitingu viðskiptalífsins á markaði er samkvæmt viðmiðum TI talið stjórnvöldum til tekna. Horft er framhjá því að afskiptaleysið eykur möguleika viðskiptalífsins til misnotkunar auðvalds, enda er misnotkun auðvalds ekki talið spilling heldur einungis lögbrot, ef þá það. Í því hugsjónalausa lýðræði sem ríkt hefur á Íslandi getur yfirborðskenndur og innihaldslaus eftirlitsstrúktúr hæglega reynst öflugt tæki til illra verka spilltra valdsmanna sem nýta sér þá blekkingu að valdbeiting eigi uppruna sinn í vilja þjóðarinnar og að þjóðin sé upplýst um hið sanna ástand samfélagsins. Lýðræðið og hið meinta eftirlit verða forsendur möguleikans til stórspillingar, í stað þess að vera brjóstvörn gegn misnotkun valds.

Spillingarlistinn rannsakar spillingu í meðvitundarleysi um kerfisbundna ágalla nýfrjálshyggjunnar og eðli spillingar í ríkum iðnríkjum. Enginn skilningur er á hugmyndafræðilegum og hegónómískum tökum auðvaldsins á litlu samfélagi og þeirri staðreynnd að traust viðskiptalífsins á stjórnsýslu og stjórnvöldum getur verið hagkvæmur tilbúningur tækniveldisins. Gagnkvæmt traust og samráð milli ríkjandi auðvalds í viðskiptalífinu og hins pólitískra valds er í raun forsenda þeirrar stórspillingar sem ógnað hefur tilveru íslensku þjóðarinnar. Traustið sem listinn átti að sýna var í raun sannfæring og trú á samráð sem beint var gegn almenningi. Spilling þrífst á gagnkvæmu trausti þeirra sem hagnast og samræmdum blekkingum gagnvart þeim sem eru hlunnfarðir (Zinn, 2005, 233-234).⁷²

Spillingarlisti TI mat ekki þá nýju tegund viðskiptaspillingar sem virðist hafa verið landlæg á Íslandi og einkennist af misnotkun almannavalds á einkavettvangi, ekki síst hlutabréfamarkaði. Transparency International brást trausti Íslendinga vegna þess að í trausti niðurstöðu spillingarlistans komust ríkisstjórnir á Íslandi upp með að grípa ekki – eða mjög seint – til sérstakra aðgerða gegn spillingu. Óformleg afsökun Transparency International fyrir hlutdrægni og ónákvæmni listans hefur alltaf verið, í anda þrýstihópa, að tilgangurinn helgi meðalið. Listinn stimplar þjóðir. Hugmynd Transparency er að fordæma þjóðir til umbóta ("shame to reform") (Larmour, 2005, 11). Lönd sem lenda neðst á listanum og teljast mest spilt, grípa yfirleitt til aðgerða en þau eiga erfitt með að þvo af sér stimpilinn og verða þess vegna fyrir skaða (Galtung & Sampford, 2005, 12-14). Löndin sem eru svo óheppin að lenda efst á listanum og teljast minnst spilt verða fyrir enn meiri skaða, ef spillingarmatið er alvarlega rangt. Þau eru upphafin til athafnaleyseis. Þannig var um Ísland.

14.5 Hvað er spillingarlistinn og TI í raun?

Transparency International er þrýstihópur sem reynir með þrýstingi á stjórnvöld og samvinnu við ríkisstjórnir og alþjóða efnahagsstofnanir að móta stjórnsýslu ríkja – fyrst og fremst þróunarríkja – eftir stjórnskipunar- og efnahagsmódeli Alþjóða gjaldeyrissjóðsins og Alþjóða

⁷¹ Harðar deilur hafa staðið síðastliðna áratugi um eignarétt á nytjastofnum í hafinu við Ísland og vatnsréttindi, en einnig um yfírráð yfir m.a. sparisjóðum og samvinnusjóðum. Þjóðin virðist á góðri leið með að tapa flestöllum eignum sínum til einkaaðila innanlands eða utan, en á þó enn nokkrar klukkkur.

⁷² Rétt er að taka fram að TI gerði enga sértæka rannsókn á staðbundnum valdskerfum á Íslandi.

bankans.⁷³ Spillingarlistinn er barómeter fyrir tiltekna stjórnskipun og stofnanastrúktúr sem mælir hversu vel tekst að hafa hemil á þeirri fjármunaspillingu sem er kostnaður og áhætta fyrir viðskiptalífið. Þekking sú sem TI þróar og setur fram er hluti af markvissri tilraun til að ná valdi yfir samfélagsþróun ríkja heimsins.

Spillingarlistinn er þroaður með hagsmuni alþjóðaviðskiptalífsins í huga og mótaður með hagnýtingu að leiðarljósi. Álits er leitað hjá yfirmönnum í viðskiptalífinu og efnahagsstofnunum, bæði vegna þess að sýnin á spillingu er frá efnahagslegu sjónarhorni en líka vegna þess að álit yfirmanna viðskiptalífsins er lýsing á vilja alþjóða fjárfesta til fjárfestinga og hefur þannig sjálfstætt upplýsingagildi og áhrif á hagkvæmni fjárfestinga og samkeppnishæfni viðkomandi lands. Listinn er hluti af víðtækri þekkingaröflun á sviði áhættugreiningar efnahagskerfa.

Hugvísindamenn og félagsvísendamenn hafa lengi gagnrýnt þekkingarárfurðir kapitalismans og vestrænnar upplýsingar fyrir imperálísa hlutdrægni og valdshroka. Fyrir að láta sem þeirra eigin siðferðilegu og samfélagslegu viðmið séu gildi heimsins og fyrir að halda því fram að sjónarhóll hins náttúrvísendalega, kapitalísa, vestræna vísendamanns sé hlutlaus. Fyrir blinda oftrú á náttúrvísendalegar aðferðir og nákvæmni þeirra. Fyrir þrónga sýn á mannréttindi og lýðræði. Fyrir að setja fram þekkingu sem markvisst er þróuð með valds og gróðamarkmið að leiðarljósi en birt sem heilagur sannleikur. Fyrir að hampa nytseminni á kostnað réttlætisins. Fyrir að upphefja hið sýnilega, auðskoðaða og greinilega en afneita hinudla, bælda og flókna. Fyrir að móta rökvísi sjálfsveturunnar að efnahagslegum markmiðum og stýra athöfnum manna með hugmyndafræðilegum áróðri. Fyrir að hefja tæknivitið á stall en úthýsa siðvitinu. Fyrir að spryja ekki um veru- og þekkingarfraðilegar forsendur eigin vísinda. Fyrir forsendugleymsku og samruna þekkingarvalds, pólitíksks valds og efnahagsvalds í eitt allsherjar markaðs- og tækniveldi sem úthýsir öllum viðmiðunum öðrum en þeim sem þjóna markmiðum veldisins. Fyrir að afneita hversdagslegum skilningi almennings en upphefja sérhæfðan, stærðfræðilegan og hagsmunatengdan skilning vísendanna. Fyrir að færa valdsákvarðanir frá lýðvaldinu til auðvaldsins; frá opinberu sviði lýðræðisins yfir á svið einkageirans. Spillingarlistinn er öfgafull afurð hrokafullrar, hlutdrægrar og forsendublindrar vestrænnar þekkingarframleiðslu.

TI er ekki rannsakandi áhorfandi. TI er mórandi og stjórnandi hluti af einmitt því þekkingarauðvaldi sem er grunað um að hafa drekkt Íslandi í spillingu og siglt heimsskútunni í strand. Listinn er framsettur sem óhlutdræg og ópolítisk þekking en er í raun rammpólítisk og gróflega hlutdræg þekking með skýr valdsmarkmið. Yfirbragð óhlutdrægninnar er hluti af yfirráðatækni valdsins og blekkingum.

Undirliggjandi forsendur spillingarlistans eru þær að efnahagsmarkaðurinn sé einskonar atómískt fyrirbæri, sjálfstætt og vélvirk, óháð menningarlegum og samfélagslegum aðstæðum öðrum en þeim sem gera markaðinn mögulegan. Spillingarlistinn er þekking sem þjónar skammtímahagsmunum slíks markaðar en ekki langtímahagsmunum samfélaga heimsins.

⁷³ Þróunarmódelið er ýmist kallað Washington consensus eða nýfrjálshyggjuáform (neoliberal agenda) þessara miklu valdastofnanna.

Það er kaldhæðnislegt að þekking sem var þróuð af alþjóðaviðskiptalífi, fyrir alþjóða viðskiptalífi skuli, á Íslandi, einmitt hafa valdið alþjóða viðskiptalífi einhverjum mesta einstaka skaða sem umgetur í nokkru efnahagshruni – nokkrum af mestu gjaldþrotum heimssögunnar með gríðarlegu tapi fyrir erlenda fjárfesta (Jón Baldvin Hannibalsson, 2009b). Lærðómurinn af hrúninu er auðvitað sá að skaði samfélagsins sem markaðurinn starfar í veldur markaðinum skaða og öfugt. Markaðurinn er ekki atómískur, óháður og aðskilin samféluginu, frekar en samfélagið er aðskilið markaðnum. Meta verður spillingu í sem víðasta samhengi, lýðræðis, mannréttinda, stjórnmála og mikilvægustu stofnanna samfélagsins og spryja um skilning almennings á spillingu og þau grunngildi réttlætis og samfélagsviðmiða sem almenningur vill að samfélagið sé starfrækt eftir. Markaðurinn er inngróin samféluginu og lifandi hluti af því og almenningur ætlast alls staðar til að hann starfi á grundvelli réttlætis, sanngirni og heiðarleika einsog allar aðrar stofnanir samfélagsins og í þágu samfélagsins en ekki gegn því.

14.6 Mögulegar leiðir TI til endurskoðunar á listanum

Spillingarlistinn er meingölluð þekkingarafurð alþjóða viðskiptalífsins en niðurstaða listans hefur enga síður yfirbragð trúverðugleika. Sú stórspilling sem hefur afhjúpast á Íslandi við efnahagshrunið er lista TI mikið áfall. Sterkur grunur leikur á að greining TI á Singapore sé á sambærilegum villigötum. Úr vöndu er að ráða varðandi áframhaldandi birtingu og þróun listans. Nokkrar leiðir eru mögulegar:

- Breyta framsetningu listans og skýra, í markaðssetningu og kynningu listans, forsendur hans. Í stað þess að tala um 'sýn' tala um '**sýn alþjóðaviðskiptalífsins**' og í stað þess að tala um spillingu tala um fjármunaspillingu.
- Í stað þess að halda áfram að miða við að rannsaka spillingu samfélaga í heild væri nærtækt að reyna að þroa rannsóknir á **smáspillingu** einvörðungu og reyna að þroa orsakamódel sem leiðir í ljós samhengi á milli smáspillingar og stórspillingar, þannig að hægt verði að draga ályktanir um stórspillingu af rannsóknum á smáspillingu.
- Hætta útgáfu listans í núverandi mynd, viðurkenna menningarlegt, pólitískt og siðferðilegt afstæði spillingar og gera nákvæmari lista þar sem spilling væri rannsokuð frá sjónarhorni samfélagsheildarinnar og almannahagsmuna í víðum skilningi og þekkingarramminn vandlega íhugaður og útskýrður og **samanburður gerður á milli menningarlega og lýðræðislega sambærilegra ríkja**.

14.6.1 Net samanburðarrannsókna á einstökum samfélögum

Stóra vandamálið við rannsókn TI á spillingu er að hún rannsakar illa pólitísku spillingu, stórtækan þjófnað og siðferðilega valdamisnotkun í þágu hópa í samféluginu, *þar sem fórnarlambið er almenningur og ríkið sjálft*. TI metur nær eingöngu pólitísku spillingu sem snertir 'viðskiptahreyfingar' milli tveggja aðila. TI mælir illa einmitt þá spillingu sem alþjóða viðskiptalífi er innviklað í og hefur hagnað af, en vel þá spillingu sem það stendur utan við eða ber kostnað af. Spillingin sem metin er, er spilling „hinna“ (other).

Afar erfitt, ef ekki útilokað, er að bera saman þjóðríki á alheimsvísu með tilliti til pólitískrar stórspillingar – til þess þarf *efnislega og sérhæfða rannsókn á spillingu í einstökum*

þjóðfélögum – m.a. vegna þess hvað það er dýrt og erfitt er rannsókn TI formleg og beinist að þeim hluta vandamálsins sem er auðvelt að rannsaka (mútum og stjórnsýsluspillingu).

Valdskerfi hvers samfélags verður að skoða; sögu valdbeitingar, markmið, herfræði, valdajafnvægi, valdastöðu og möguleikann á að kalla valdhafa til ábyrgðar og hindra valdsmisnotkun til að skilja hverjir hinir sterku eru og hvaða aðferðum valdið beitir til að ná til sín auði og styrkja vald sitt. Þeir sama hafa tækifærin og viljann – leita þeim mun þróaðri aðferða, þeim mun þróaðri sem stjórnerfið er. Þeir aðlaga sig að og vinna með stjórnerfinu. Samanburður milli ríkja er ómarktækur milli gjörólíkra valdakerfa. Í vildarkerfi auðvaldsins á vesturlöndum er spillingin stórtæk og stórpólitisk en er síður þjókuð af smáspillingu einsog valdkerfi þróunarríkjanna. Þess vegna þarf samfélagsháða rannsókn. Til dæmis samanburðarrannsókn milli tveggja menningarskyldra landa. Net slíkra rannsókna gæti gefið samanburðarhæfa heildarsýn yfir stór menningarsvæði.

14.6.2 Ný viðmið

Forsendur þekkingarframleiðslu TI hafa verið lítt rannsakaðar. Forsendur þekkingarinnar hafa verið duldar og þar með samfélagsvaldið á bak við hana. Gleymst hefur að spyrja hvaða hagsmunum þekkingin þjónar og hversu sannar forsendur spillingarlistans séu, einungis hefur verið spurt um trúverðugleika þeirra aðila sem að baki listanum standa. Erfitt er að skilja af hverju TI, í mati sínu á spillingu á Íslandi, eru víðsfjarri veruleikanum nema átta sig á að algjörlega nýjan skilning á valdi og ný viðmið (*paradigm shift*), nýjan þekkingargrunn þarf til að skýra ósamræmið (Larmour, 2006, 8).

Til endurmats á núverandi viðmiðunum um spillingu þarf að kalla til aðila á víðu sviði þekkingar; meginlandsheimspeki, gagnrýnna félagsvísinda og mannfræði, en ekki bara hagfræði og lögfræði. Samkeppnishæfar spillingarrannsóknir, byggðar á nýju viðmiði, sárvantar. **Alþjóðleg viðurkenning á ágöllum ríkjandi viðmiðs og þekkingargrunns er í raun til staðar**, af hálfu áhrifamestu þekkingarstofnananna; Transparency International, Alþjóðabankans (Kaufmann, 2004, 83-4) og Sameinuðu þjóðanna (UN-DP, 2004, 2) en fjármuni og pólitískan stuðning vantar. Á meðan er engin von til að nýjar kenningar um spillingu ýti spillingarlista TI til hliðar og verði uppsprettu endurskoðunar eða veiti aðhald.

Spillingarlistinn er afrakstur nýfrjálshyggju og kapítalisma sem hefur fært almannahagsmuni frá vettvangi sameiginlega mótaðs almannavilja yfir á vettvang markaðarins og hins borgaralega samfélags. Að baki býr sú trú að frelsið, réttlætið, sanngirnin og hið óspillta eigi sér rætur utan við almannavaldið, í hinu sjálfssprottna, náttúrulega einkasamfélagi – í samfélagini sem hrundi yfir okkur í október tvöþúsund og átta.

Útgáfa spillingarlistans var skaðlegur á Íslandi, ekki einungis vegna þess að niðurstaða hans var röng, heldur líka vegna þess að sá takmarkaði skilningur á lýðræði, vald og stjórnmál sem að baki listanum liggar leiðir almenning og rannsakendur frá rannsókn á þeirri spillingu sem er vestrænum lýðræðissamfélögum hættulegust að rannsókn á þeirri spillingu sem snertir almenning lítið en skaðar skammtímahagsmuni auðvaldsins.

Frægasta þekkingarafurð nútíma spillingarfræða – spillingarlisti Transparency international hefur orðið að skjóli fyrir stórspillingu auðvaldsins í stað þess að vera brjóstvörn almennings gegn spillingu. Almannavaldi verður að beita í þágu heildarhagsmuna þess siðferðissamfélags

sem á kröfu á réttláta beitingu valdsins. Spillingarlisti Transparency International er - einsog hann er fram settur - gerspilltur. Það er kaldhæðnislegt að hönnuðir spillingarlistans hafa brugðist þeim, jafnvel þeim, sem listinn var mótaður til að þjóna. Enn kaldhæðnislegra er að Transparency International sem skilgreinir spillingu almennt sem misnotkun almannatrausta í þágu sérhagsmuna skuli falla á eigin siðferðisprófi. Transparency International misnotaði traust almennings á Íslandi og traust og trúnað þjóða heimsins sem stutt hafa stofnunina. Ég legg til að útgáfu spillingarlistans verði hætt og hvet Transparency International til að biðja Íslendinga og þjóðir heimsins afsökunar á þeim mikla skaða sem listinn hefur valdið.

VIÐAUKI A

Eftirfarandi viðauki er hugsaður til að skýra nánar út aðferð Transparency International við gerð spillingarlistans og sögulegan uppruna stofnunarinnar. Áhugasönum er bent á vefinn: www.Transparency.org og sérstaklega ‘methodology’ skjöl t.d. (TI, 2005b) og ‘background data’ skjöl t.d. (TI, 2003). Til viðmiðunar í eftirfarandi úttekt er horft sérstaklega til ársins 2003 þar sem upplýsingar á vef TI sýna ekki hvaða heimildir eru nákvæmlega notaðar fyrir einstaka lönd árin 2004 og 2005; bakgrunns-gagnaskjalið er einfaldlega ekki aðgengilegt.

Spillingarlistar TI

Árlega gefur Transparency út nokkra lista sem eru úttektir á spillingu í ríkjum heimsins. Þar á meðal eru þrír samanburðarlistar, en TI gerir einnig úttektir á spillingu í einstökum löndum og gefur út í umfangsmikla ársskýrslu. Listar TI eru m.a.

- Spillingarlistinn (Corruption perception index, CPI)
 - Byggir á mati yfirmanna í alþjóðlegu viðskiptalífi og ‘lands-sérfræðinga’ á spillingu í flestum löndum heimsins.
- Mútugreiðendaalisti (Bribe payers index)
 - Raðlisti yfir ríki eftir umfangi alþjóðlegra mútugreiðslna, aðallega til þróunarríkja.
- Alheimsspilling mælistika – (Global corruption barometer)
 - Ýtarleg stúdía á spillingu í helstu löndum heimsins, byggð á könnunum meðal almennings. Á Íslandi og annars staðar í iðnríkjum eru stjórnmálflokkarnir afgerandi spilltastir (stórspilling). Næst þeim kemur viðskiptalífið. Stjórnsýslukerfi embættismanna á lægri stigum (smáspilling) stendur þessum aðilum tölувert að baki í spillingunni á vesturlöndum (TI, 2005b, 4, 18-19). Mútugreiðslur á Íslandi og sambærilegum iðnríkjum eru fátíðar en algengar í þróunarlöndum. (TI, 2005b, 11, 18-19).

Spillingarlistinn er byggður á samantekt eða meðaltali af mörgum raðlistum um spillingu sem ýmist ná yfir afmarkað svæði í heiminum – heimsálfu til dæmis - eða heiminn í heild. Aðilarnar sem safna gögnum eru allir nátengdir viðskiptalífinu. Listarnir eru annarsvegar byggðir á sýn yfirmanna í alþjóða viðskiptalífinu og hinsvegar á mati efnahagssérfræðinga efnahagsstofnanna. Sumir listanna eru úr sjálfstæðri úttekt á hinum ýmsu stofnunum þjóðríkis (formgerð og valdbeitingu) en aðrir gera kannanir hjá yfirmönnum viðskiptalífs og spryja um spillingu í heimalandi og utan þess – aðallega mútur.

Röðun spillingarlistans árið 2005 (TI, 2005a).

1. Ísland
2. Finnland
3. Nýja Sjáaland
4. Danmörk
5. Singapore
6. Svíþjóð
7. Sviss
8. Noregur
9. Ástralía
10. Austurríki

Heimildir TI (sources).

Á spillingarlistanum eru niðurstöður hinna ýmsu efnahagsstofnanna sameinaðar í einn lista. Einkunn landa er ekki lögð saman, enda um mismunandi kvarða að ræða, heldur er röð á lista lítin ráða (og skekkjur reiknaðar út frá breytileika í röð). Að baki matsins geta verið úttektir fyrir mörg ár. Frumheimildir fyrir Ísland árið 2003 eru t.d. einungis þrjár, en þær eru taldar sem sjö, þar sem tvær frumheimilda ná yfir árin 2001-2003.

Heimildarlistar Transparency International

Upplýsingar um Ísland á listanum árið 2003 eru byggðar á rannsókn frá þremur stofnunum. Tvær stofnananna byggja á könnunum meðal yfirmanna í viðskiptalífi á tímabilinu 2001 til 2003, ein könnun á ári. Ein byggir á mati lands-sérfræðinga. TI kallar það sjö heimildir (source).

Stofnanirnar eru:

- IMD: Alþjóðastofnun í stjórnunarfræðum. The International Institute for Management Development, Lausanne.
 - IMD heimild: Alþjóðlega samkeppnisskýrslan. International competitive report 2001-2003. Byggð á könnun meðal yfirmanna í viðskiptalífi, stjórnendur og millistjórnendur heima fyrir og erlendis.
- WEF: Heims-efnahagsstofnunin. World economic Forum;
 - WEF heimild: Alþjóðlega samkeppnishæfniskýrslan. Global Competitiveness Report 2001-2003; Byggð á könnun meðal æðstu yfirmanna í viðskiptalífi, erlendis og heima fyrir.
- WMRC: Heimsmarkaðsrannsóknamiðstöðin. World Markets Research Centre 2003. Lands-sérfræðingar staðsettir utan þjóðlands.

Þær spurningar sem voru lagðar fyrir af IMD eru einfaldar og snúa að því hversu algengar mútur og spilling séu í samféluginu. Ýmist almennt í opinbera og efnahagslífinu (2001 og 2002) eða bara í efnahagslífinu (2003). Þetta telur TI sýna að IMD fangi spillinguna í heild í samféluginu. Spurt er um spillingu og mútur. Spurning IMD er opin, en mútur eru sérstaklega nefndar sem dæmi um spillingu.

Spurningar WEF eru aðeins flóknari en úrtak minna. Spurningin árið 2002 lýsir könnun WEF ágætlega.

- A. Eru óskjalfestar aukagreiðslur tengdar innflutningsleyfum og útflutningsleyfum, opinberri þjónustu og samningum, viðskiptaleyfum, skattgreiðslum eða lánaumsóknum, algengar eða ekki?
- B. Gerið grein fyrir greiðslum í tengslum við hlutdræg lög/reglur og dóma. (Gefin er í báðum tilfellum skali og reiknað einfalt meðaltal) (TI, 2003b).

WEF rannsakar, með spurningum sínum, embættisfærslur stjórnsýslunnar og peningalega mútur embættismanna ríkisins.

WMRC býr til módel, sem metur líkur á því að hitta á spilltan *embættismann ríkisins*, út frá mati á gæðum stjórnsýslu. Ýmsir þættir stjórnsýslu meðal annars gæði dómskerfisins er skoðaðir. Matið er gert með hliðsjón af hagsmunum viðskiptalífsins, eftir því hvort spillingin skaðar viðskiptalífið, sérstaklega alþjóðlegan markað. Verið er að skoða áhrif á viðskiptahreyfingar (business transactions). Áhersla WMRC, við rannsókn á þróunarlandi, er t.d. á það hvernig spillingin í landinu hefur áhrif á *hagsmuni erlendra fjárfesta*. Viðskiptalegt markmið WMRC er að meta áhættu og tækifæri í viðskiptum og fjárfestingum í um 200 löndum fyrir viðskiptavini sína sem eru aðallega yfirmenn í viðskiptalífinu (Global Insight, 2006).

Samanburður á heimildum og sampætting á niðurstöðum

Hvernig eru rannsóknir sem endurspeglar þessar mismunandi aðferðir (þýði, spurningar og mat) metnar saman? Þau fræði að samræma ólíkar rannsóknir eru háðar afar mikilli óvissu. Frumskilyrði er að rannsóknirnar séu að rannsaka sama fyrirbærið og byggi á svipaðri þekkingarfræðilegri undirstöðu. Hér er margt að varast. Það er engan veginn ljóst að um eitt fyrirbæri sé að ræða; spilling er margvísleg og sýn og skilgreining á spillingu fjölbreytileg (Andvig & Fjeldstad, 2001, 28-29). Spilling sem fyrirbæri er ekki einföld samfélagsleg staðreynð, heldur fyrirbæri sem er að vissu leyti mótað af þeim sem rannsaka hana og upplýsa um hana.

Heimildir TI eru þjár. Kannanirnar eru sjö. TI gefur hverri könnun sama vægi. Sýn lands-sérfræðinga vegur því einfalt í tilfelli Íslands en sýn yfirmanna viðskiptalífsins sexfalt. Alþjóðabankinn gagnrýnir þetta. Alþjóðabankinn dregur skekkjumælingar TI stórlæg í efa. Þegar ‘sama’ könnunin er endurtekin þrjú ár í röð og færð inn í tölfraðilegan útreikning minnkjan skekkjan tölfraðilega, vegna þess hve kannanirnar eru svipaðar, en það endurspeglar ekki raunverulega fylgni (Alþjóðabankinn, 2004, 32-34).

Heimildir eru einnig ósjálfstæðar að því leyti að WMCR, nýtir niðurstöður TI og vísar í TI í mati sínu. (Global Insight, 2006).

Saga TI

TI var stofnað 1993 en spillingarlistinn (CPI) kom fyrst út 1995. Ári síðar lýsti Alþjóðabankinn því yfir að spilling væri eitt helsta *efnahagsvandamál* heimsins (Árni Múli Jónasson, 2005, 14).

TI og ‘Bankinn’ vinna náið saman, á sama hátt og TI vinnur sem ráðgefandi og styrkþiggjandi með fjármálastofnunum, efnahagsstofnunum og ríkisstjórnum. Sumar efnahagsstofnananna eru jafnframt heimildir TI fyrr spillingu (TI, 2005a, 7). Fyrirtækið viðurkennir að náið samband við áhrifamikla aðila getur valdið hagsmunaárekstrum en telur mikilvægara að ástunda uppbyggilegar samræður (constructive dialogue) svo að aðgengi að upplýsingum sé gott. TI telur að áhrif þeirra séu meiri með ‘uppbyggilegri’ samvinnu en með beinni gagnrýni (TI, 2001).

TI stundar ekki grunnrannsóknir og gagnrýnir ríkisstjórnr og stórfyrirtæki lítið (De sousa, 2005a, 20).

Spillingarlistinn var upphaflega gæluverkefni innan fyrirtækisins sem óvart lak út til blaðamanns der Spiegel í Þýskalandi og vakti mikinn áhuga innan blaðsins. TI ákvað í kjölfarið að gefa listann út, í nokkrum flýti, árið 1995 (Larmour, 2003, 13). Út úr skýringum Peter Eigens við útgáfu listans, í upphafi, má lesa að TI rannsakaði fyrst og fremst spillingu hins opinbera og byggði, í því skyni, á sýn yfirmanna í *alþjóðlegu viðskiptalífi*. TI miðaði rannsókn sína eingöngu við *viðskiptahreyfingar* (business transactions); þ.e.a.s. viðskipti fyrirtækja við hið opinbera og Eigen tók það sérstaklega fram að TI horfði til peningalegra hagsmuna viðskiptalífsins þegar spilling væri metin (TI, 1995).

HEIMILDIR

Andvig, Jens Chr. & Fjeldstad, Odd-Helge (2001). *Corruption A Review of Contemporary Research*. Bergen: Chr. Michelsen Institute. Sótt 02.04.2006 á
<http://www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=861>

Alþjóðabankinn (2004). *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Washington, D.C.: World Bank. Sótt 02.04.2006 á
<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/govmatters3.pdf>

Árni Múli Jónasson (2005). *International Law against Corruption – An Icelandic Perspective*. Óutgefin meistaraprófsritgerð. Háskólinn í Lundi, Lundi.

Baradat, Leon P (1997). *Political ideologies: Their origins and impact*. New Jersey: Prentice Hall. (Frumútgáfa 1979).

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S (2002). Í Haugaard, Mark (ritstj.), *Power: A reader* (bls.28-36). Manchester & New York. Manchester University Press. (Frumútgáfa 1962).

Bell, Daniel (1996). *The Coming of Post-Industrial Society*. Cahoon, Lawrence (ritstj.) *From modernism to postmodernism: An anthology*. Cambridge: Blackwell publishers.

Benhabib, Seyla (ritstj.) (1996) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.

Björn Ingi Hrafnsson (2005). *Af landkynningu á erlendri grund*. Sótt 02.10.2009 á heimasíðu Björns Inga Hrafnssonar: <Http://bingi.blog.is/blog/bingi/?nc=1;offset=910>

Bohman, James & Rehg, Williams (ritstj.) (1997). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press.

Bourdieu, Pierre (2004). *Science of science and reflexivity*. Chicaco: Polity Press.

Bohman, James & Rehg, William (1997). *Deliberative Democracy*. London & Cambridge: The MIT Press.

Clegg, Stewart (2002). *Frameworks of power* Í Haugaard, Mark (ritstj.), *Power: A reader* (bls.249-251). Manchester & New York: Manchester University Press. (Frumútgáfa 1989).

Colombatto, Enrico (2001). *Discretionary Power, Rent-Seeking and Corruption*. (Torino: University of Torino). Sótt 02.04.2006 á <http://www.icer.it/docs/wp2001/EC24-01.pdf>

De Sousa, Luís (2005a). *Transparency International in search of a constituency: The franchising of the global anticorruption movement* Sótt 21.12.2009 á Canberra: Asia pacific School of Economics and Government:
Http://crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers/PDP05-14.pdf

De Sousa, Luís (2005b). *Challenges to political financing regulation:Sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability*. Sótt 21.12.2009 á

Canberra. Asia pacific School of Economics and Government:

[Http://crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers/PDP05-12.pdf](http://crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers/PDP05-12.pdf)

Erickson, Moana M & Hills, Roderick M. (2007). *Research on Corruption and Its Control: The State of the Art*. Sótt 29.11.2009 á

http://www.improvinggovernance.be/upload/documents/wharton_proceedings_nocrop.pdf

Fleischer, Carl August (2006). *Korrupsjonskultur, kameraderi og tillitssvikt í Norge*. Oslo: Koloritt Forlag.

Foucault, Michael (1991). *The Foucault reader: An introduction to Foucault's thought*. Rabinov, Paul (ritstj.). London: Penguin books.

Foucault, Michael (2000). *Power: Essential Works of Michael Focault, 1954-1984*. New York: New Press.

Foucault, Michael (2002). *From Discipline and Punish*. Í Haugaard, Mark (ritstj.). *Power: A reader* (bls. 188-203). Manchester: Manchester University Press.

Foucault, Michael (2005). *Alsæi, vald og þekking*. (Björn Þorsteinsson, Garðar Baldvinsson, Sigurður Ingólfsson þýð.). Garðar Baldvinsson (ritstj.) Reykjavík: Bókmennatafræðistofnun Háskóla Íslands.

Friedman, Milton (1953). *Essays in positive economics*. Chicago: University of Chicago Press.

Friedman, Milton (1982). *Frelsi og framtak* (Hannes Hólmsteinn Gissurarson þýð.). Reykjavík: Almenna bókafélagið. (Frumútgáfa 1962).

Galbraith, Kenneth John (1984). *The anatomy of power*. London: Hamish Hamilton.

Galtung, Fredrik & Sampford, Charles (2005). *Measuring the immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices*. Ashgate (Úrdráttur úr kafla frá Fredrik Galtung, bókin er væntanleg). Sótt 02.12.2009 á vef Tiri stofnunarinnar: [Http://www.u4.no](http://www.u4.no)

Global Insight (2006). *Country intelligence service: Sovereign risk report*. (Áður: WMRC: World Markets Research Centre.) Sótt 1. des. 2009 á vef Global Insight:
[Http://www.ihsglobalinsight.com/gcpath/Indonesia_SRS.pdf](http://www.ihsglobalinsight.com/gcpath/Indonesia_SRS.pdf) (sample report: Indonesia).

Gray, John (1995). *Enlightenment's Wake*. London & New York: Routledge.

Greco - Group of States against corruption. *Evaluation report on Iceland*. Strassbúrg 2001. Sótt 04.02.2006 á vef dómsmálaráðuneytisins:

[Http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/GRECO-isl.doc](http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/GRECO-isl.doc)

Guðni Th Jóhannesson (2009). *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*. Reykjavík. JPV útgáfa.

Gunnar Helgi Kristinsson (1995). Stjórnmál, frjálslyndi og siðprýði. Í Páll Skúlason (ritstj.) *Siðferði og stjórnmál* (bls.25-38). Reykjavík: Siðfræðistofnun Háskóla Íslands.

Gunnar Helgi Kristinsson (2006a). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristinsson (2006b). Pólítískar stöðuveitingar á Íslandi. *Stjórmál og stjórnsýsla: Veftímarit, 2(1)*. Sótt 21.12.2009 á <http://stjornmalogstjornsýsla.is/images/stories/fg2006v/ghk.pdf>

Gupta, Akhil (2005). Narrating the state of corruption. Í Haller, Dieter & Shore, Cris (ritstj.) *Corruption: Anthropological perspectives* (bls.173-193). London: Pluto Press.

Gutman, Amy (1996). Democracy, philosophy, and justification. Í Benhabib, Seyla (ritstj.), *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political* (bls.340-347). Princeton: Princeton University Press.

Habermas, Jurgen (1996). Three normative models of democracy. Í Benhabib, Seyla (ritstj.), *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political* (bls.21-30). Princeton: Princeton University Press.

Habermas, Jurgen (1997). Popular sovereignty. Í Bohman, James & Rehg, Williams, (ritstj.) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics* (bls.34-63). Cambridge: MIT Press 1997.

Haller, Dieter & Shore, Cris (2005). *Corruption*. London: Pluto Press.

Hannes Hólmsteinn Gissurarson (1999). *Stjórmálaheimspeki*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Haugaard, Mark (2002). *Power A reader*. Manchester & New York: Manchester University Press.

Hayek, Friedrich A (1980). *Leiðin til ánauðar* (Hannes H. Gissurarson, þýð.). Reykjavík: Almenna bókafélagið. (Frumútgáfa 1943).

Hjörleifur Finnsson (2003). Af nýju lífvaldi: Líftækni, nýfrjálshyggja og lífsiðfræði. *Hugur* 15(1), 174-196.

Horkheimer, Max & Theodor, Adorno W. (1972). *The dialectic of Enlightenment* (þýð. John Cumming). New York. Herder and Herder. (Frumútgáfa 1944).

Jónatan Þórmundsson (2007). Umboðssvik. *Tímarit Lögréttu*, 4(2), 171-188. Félag laganema við Háskólann í Reykjavík.

Jón Baldwin Hannibalsson (2009a). *Swindler's list: Hagfræði eða hindurvitni?* Sótt 2.12.2009 á heimasíðu Jóns Baldvins Hannibalssonar: <Http://www.ibh.is/prenta.asp?id=161>

Jón Baldwin Hannibalsson (2009b, 08.08). *Áfallahjálp*. Sótt 02.12.2009 á vef Pressunar: <Http://www.pressan.is/pressupennar/LesaJonBaldvin/afallahjalp>

Jón Gunnar Jónsson (2009). *Endurreisn án eftirskjálfta*. Sótt 20.12.2009 á heimasíðu Egils Helgasonar: <Http://silfuregils eyjan.is/2009/04/page/5/>

Kant, Immanuel (1991). *The Contest of Faculties* í Hans Reiss (ritstj.), *Kant: Political Writings*, 2nd ed. (bls.177-189). Cambridge. Cambridge University Press. (Frumútgáfa 1798).

Kaufmann, Daniel (2004). Corruption, governance and security: Challenges for the rich countries and the world. *Global competitiveness report 2004*. Sótt 20.03.2006 á vef Alþjóðabankans:

Http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Kaufmann_GCR_101904_B.pdf

Klein, Naomi (2007). *The shock doctrine*. United States: Penguin books.

Larmour, Peter (2003). *Transparency International and the Problem of Corruption*. Sótt 20.10.2009 á vef Asia pacific School of Economics and Government, (Vinnuplagg):
Http://www.crawford.anu.edu.au/pdf/plarmour/ARC_project_plarmour.pdf

Larmour, Peter (2005). *Civilizing techniques: Transparency International and the spread of anti-corruption*. Sótt 20.12.2009 á vef Asia pacific School of Economics and Government:
Http://crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers/PDP05-11.pdf

Larmour, Peter (2006). *Fighting corruption in a knowledge-based manner: What role for research?* Canberra. Sótt 20.10.2009 á vef Asia pacific School of Economics and Government:
Http://crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers/PDP06-07.pdf

LaRouche, Lyndon (2008). *Larouche: It's The Derivatives, Stupid!* Sótt 1.12.2009 á LaRouche political action committee: <http://www.larouchepac.com/news/2008/10/09/derivatives-hyperinflationary-bomb-crushing-international-fi.html>

Locke, John (1986). *Ritgerð um ríkisvald* (Atli Harðarson þýð.). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag. (Frumútgáfa 1698).

Lovell, David W (2005). Corruption as transitional phenomenon: Understanding endemic corruption in postcommunist countries. Í Haller, Dieter & Shore, Cris (ritstj.) *Corruption: Anthropological perspectives* (bls.65-82). London: Pluto Press.

Lukes, Steve (2002). *Power: A radical view*. Í Haugaard, Mark (ritstj.), *Power: A reader* (bls.41-57). Manchester & New York: Manchester University Press. (Frumútgáfa 1974).

Mansbridge, Jane (1996). Using power/fighting power: The polity. Í Benhabib, Seyla (ritstj.), *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political* (bls.46-66). Princeton: Princeton University Press.

Marx, Karl & Engels, Friedrich (2008). *Kommúnistaávarpið* (Sverrir Kristjánsson, þýð.). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag. (Frumútgáfa 1848).

Martin, James (2006). Antonio Cramsci. Í Carver, Terrell & Martin, James (ritstj.), *Palgrave advances in continental political thought* (bls.136-151). New York: Palgrave Macmillan.

McLennan, Carol (2005). *Corruption in Corporate America: Enron - Before and after*. Í Haller, Dieter & Shore, Cris (ritstj.) *Corruption: Anthropological perspectives* (bls.156-170). London: Pluto Press.

Meyer, Thomas & Hinchman, Lewis P (2007). *The theory of social democracy*. Cambridge: Polity Press.

Mill, John Stuart (2000). *Frelsíð* (Jón Hnefill Aðalsteinsson & Þorsteinn Gylfason þýð.). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag. (Frumútgáfa 1859).

Ólafur Arnarson (2009, 14.05). *Pressuúttekt: Neyðarástand, nú þarf tafarlaust að grípa til aðgerða!* Pressan. Sótt 25.11.2009 á <http://www.pressan.is/Frettir/Lesafrett/pressuuttekt-neydarastand-nu-tharf-tafarlaust-ad-gripa-til-adgerda/>

Páll Skúlason (1987). *Pælingar*, safn erinda og greina. Reykjavík: Ergo.

Páll Skúlason (1989). *Pælingar II*. Reykjavík: Páll Skúlason.

Parsons, Talcott (2002). On the concept of political power. Haugaard, Mark (ritstj.). *Power: A reader*. Manchester: Manchester University Press.

Platon (1997). *Ríkið I-II* (þýð.: Kristján Árnason). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Poulantzas, Nicos (2002). From State, Power, Socialism í Haugaard, Mark (ritstj.). *Power: A reader* (bls. 62-66). Manchester: Manchester University Press. (Frumútgáfa 1978).

Protevi, John (2005). *The Edinburgh Dictionary of Continental Philosophy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Rawls, John (1999). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press. (Frumútgáfa 1971).

Ritzer, George & Goodman, Douglas J (2004). *Classical sociological theory*. New York: McGraw-Hill. (Frumútgáfa 1992).

RÚV (18.10.2005). *Ísland talið óspilltasta land heims*. Sótt 29.11.2009 á vef Ríkiútvarpsins: <http://www.ruv.is/heim/frettir/frett/store63/item54750/>

Sampson, Steve (2005). Integrity warriors: Global morality an the anti-corruption movement in the Balkan, Í Haller, Dieter & Shore, Cris (ritstj.) *Corruption: Anthropological perspectives* (bls.103-130). London: Pluto Press.

Schneider, Jane & Schneider, Peter (2005). The sack of two cities: Organized crime and political corruption in Youngstown and Palermo, Í Haller, Dieter & Shore, Cris (ritstj.) *Corruption: Anthropological perspectives* (bls.29-46). London: Pluto Press.

Transparency International (1995). *1995 TI corruption index*. Sótt 25.11.2009 á vef Transparency International:

[Http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi/](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi/) (valið: cpi1995.pdf).

_____ (1998). *The Transparency International 1998 Corruption Perceptions Index*.

Sótt 25.11.2009 á vef Transparency International:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi/1998

_____ (1999). *Corruption perception list – Framework document*. Sótt 25.11.2009 á vef Transparency International:

Http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi_1/1999

_____ (2001). *News*. Sótt 25.11.2009 á vef Transparency International:

http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2001/2001_01_26_davos_ti

_____ (2002). *The Transparency International Bribe Payers Index 2002*. Sótt 06.12.2009 á vef Transparency International:

Http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2002#bpi

_____ (2003a). Transparency International. *CPI2003 background-data*. Sótt 25.11.2009 á vef Transparency International:

http://www.transparency.org/content/download/1551/8044/file/cpi2003_background-data.pdf

_____ (2003b). Transparency International. *Survey sources*. Sótt 25.11.2009 á vef Transparency International:

Http://www.transparency.org/content/download/1555/8056/file/survey_sources2003.pdf

_____ (2004a). *Global corruption barometer 2004*. Sótt 25.11.2009 á vef Transparency International:

Http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

_____ (2004b). *Background Paper to the 2004 Corruption Perceptions Index*. Sótt 15.12.2009 á vef Transparency International:

http://www.transparency.org/content/download/1528/7959/file/framework_en.pdf

_____ (2005a). *Corruption perception list*. Sótt 25.11.2009 á vef Transparency International:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005/media_pack

_____ (2005b). *Methodology*. Sótt 25.11.2009 á vef Transparency International:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005/methodology

_____ (2009a) *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Sótt 25.11.2009 á vef Transparency International:

http://www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_2807_09.pdf (Sjá einnig: http://www.transparency.org/policy_research).

_____ (2009b). *Organization*. Sótt 25.11.2009 á vef Transparency International:

<http://www.transparency.org>

U4 anti-corruption resource center (2006). *Corruption glossary*. Sótt 1.12.2009 á vef stofnunarinnar: <http://www.u4.no/document/faqs5.cfm>

UN-DP (2004). *UN practice note: Anticorruption*. UN-DP sótt 1.12.2009 á vef
þróunaráætlunar Sameinuðu þjóðanna:

http://www.undp.org/governance/docs/AC_PN_English.pdf

Vilhjálmur Árnason (1995). Siðvæðing stjórnmála. Í Jón Á. Kalmansson (ritstj.) *Siðferði og stjórnmál* (bls. 69-83). Reykjavík: Siðfræðistofnun Háskóla Íslands.

Vilhjálmur Árnason (1997). *Broddflugur*. Reykjavík. Rannsóknarstofnun í siðfræði.

Vilhjálmur Árnason (2005). Ríkið og lýðræðið: Páll um stjórnmál. Í Róbert H. Haraldsson & Salvör Norðdal & Vilhjálmur Árnason (ritstj.) *Hugsað með Páli: Ritgerðir til heiðurs Páli Skúlasyni sextugum* (bls 86-95). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Visir.is (2004, 04.10). *Ísland í góðum málum*. Sótt 25.11.2009 á visir.is:

<Http://www.visir.is/article/20041020/FRETTIR01/410200417&SearchID=73336557226093>

Visir.is (2005, 18.10). *Minnst spilling sögð á Íslandi*. Sótt 25.11.2009 á visir.is:

<Http://www.visir.is/apps/pbcs.dll/article?AID=/20051018/FRETTIR02/510180366&SearchID=73258859222875>

Visir.is (2005, 16.03). *Spilling af ópekktri stærðargráðu*. Sótt 25.11.2009 á visir.is:

<Http://www.visir.is/apps/pbcs.dll/article?AID=/20050316/FRETTIR02/503160392&SearchID=73257072700601>

Von Wright, Georg Henrik (2003). *Framfaragoðsögnin*. Reykjavík. Hið Íslenska bókmenntafélag. (Frumútgáfa 1993).

Weber, Max (1992). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London & New York: Routledge. (Frumútgáfa 1905).

Wikipedia (2009). *Corporatism*. Sótt 1.12.2009 á Wikipedia:

<Http://en.wikipedia.org/wiki/Corporatism>

Wikipedia 2009. *Behavioralism*. Sótt 1.12.2009 á Wikipedia:

<Http://en.wikipedia.org/wiki/Behavioralism>

Zerilli, Filippo M (2005). Corruption, Property Restitution and Romanianess. Í Haller, Dieter & Shore, Cris (ritstj.) *Corruption: Anthropological perspectives* (bls.83-99). London: Pluto Press.

Zinn, Dorothy Louise (2005). Afterword – anthropology and corruption: The state of the art. Í Haller, Dieter & Shore, Cris (ritstj.) *Corruption: Anthropological perspectives* (bls.229-241). London: Pluto Press.

Þorvaldur Gylfason (2001). Spilling og hagvöxtur. *Vísbending*, 19(27), 2-4. Sótt á:

<Http://www.hi.is/~gylfason/corrupt.htm> 25.11.2009.