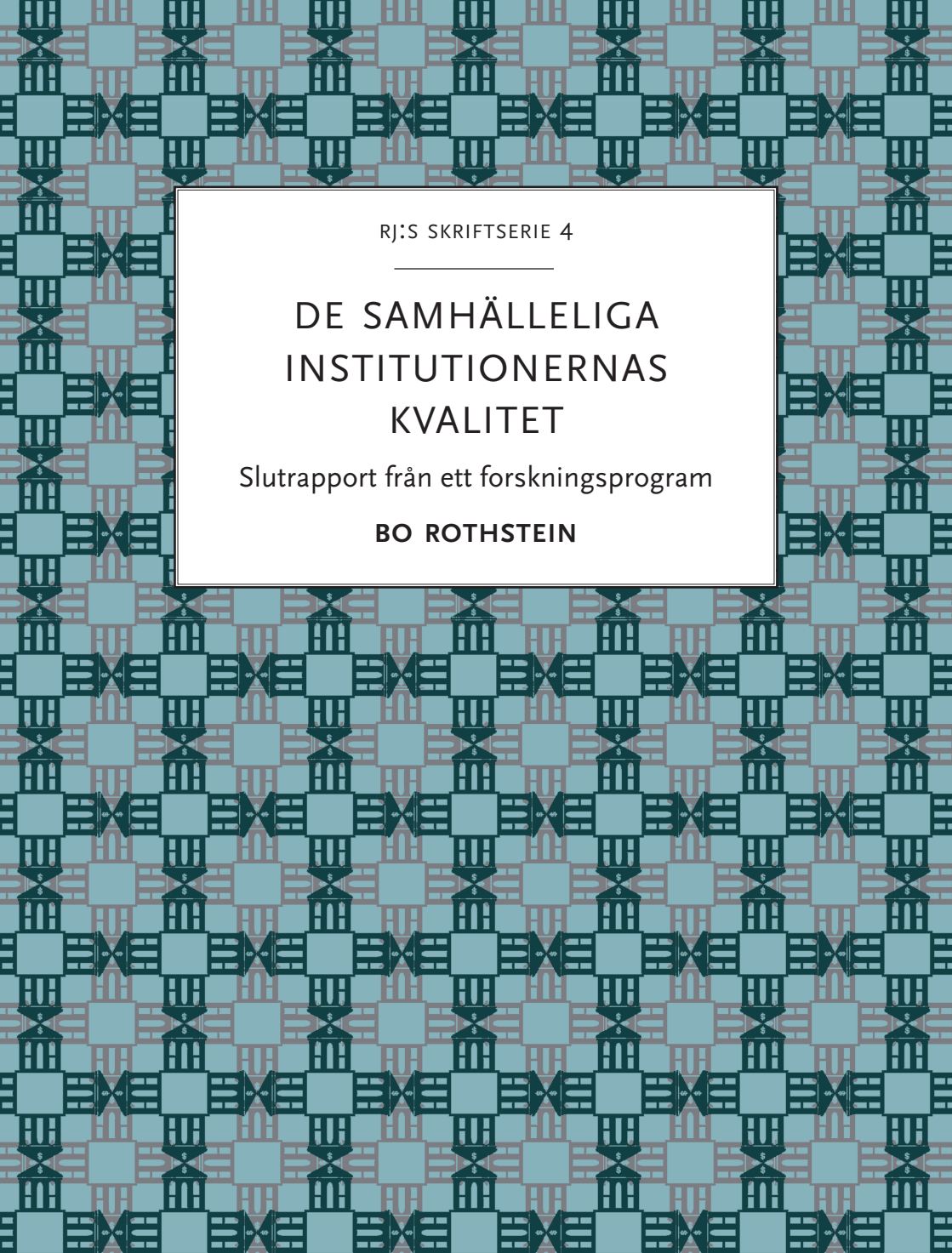




RJ:S SKRIFTSERIE 4

DE SAMHÄLLELIGA
INSTITUTIONERNAS
KVALITET

Slutrapport från ett forskningsprogram

BO ROTHSTEIN

FORSKNINGSPROGRAMMET
DE SAMHÄLLELIGA INSTITUTIONERNAS KVALITET



RJ:S SKRIFTSERIE 4

Bo Rothstein

DE SAMHÄLLELIGA INSTITUTIONERNAS KVALITET

SLUTRAPPORT FRÅN ETT FORSKNINGSPROGRAM



RIKSBANKENS
JUBILEUMSFOND

STIFTELSEN FÖR HUMANISTISK OCH
SAMHÄLLSVETENSKAPLIG FORSKNING

i samarbete med Makadam förlag

MAKADAM FÖRLAG
GÖTEBORG · STOCKHOLM
WWW.MAKADAMBOK.SE

RJ:s skriftserie nr 4. Slutrapport från Riksbankens Jubileumsfonds forskningsprogram "The Quality of Government (QoG) Institute at University of Gothenburg" (M2006-0760)

© Bo Rothstein 2015
ISBN 978-91-7061-682-2 (pdf)

INNEHÅLL

FÖRORD 7

1. KVALITET I SAMHÄLLETS INSTITUTIONER:

KONSTRUKTION AV ETT FORSKNINGSPROBLEM 9

HUR FÅ DRICKSVATTEN I LUANDA? 9

ATT FÅ SIG EN BIT MAT I KARIBIEN 11

2. ATT ORGANISERA ETT FORSKNINGSPROGRAM 24

QOG-INSTITUTETS OPERATIVA MÅL 25

DATABASER 27

3. VAD ÄR KVALITET I OFFENTLIGA INSTITUTIONER OCH HUR KAN DEN MÄTAS? 29

4. PROBLEMETS GRUNDLÄGGANDE NATUR 41

5. EFFEKTERNA AV KVALITETSNIVÅN I OFFENTLIG VERKSAMHET 48

BETYDELSEN AV GODA INSTITUTIONER 51

BRISTANDE KVALITET OCH FÖRTROENDET FÖR DEMOKRATIN 56

POLITISERINGEN AV KORRUPTION AV POLITISKA PARTIER 59

KVALITET I OFFENTLIG VERKSAMHET OCH EKONOMISK
UTVECKLING 61

ALLMÄNNINGARNAS TRAGEDI INOM FISKESEKTORN I SÖDRA
AFRIKA 63

ATT BEKÄMPA GLOBALA MILJÖPROBLEM 65

KORRUPTION OCH UTVECKLINGSBISTÅNDET 67

6. HUR SKAPAS GOD KVALITET

I OFFENTLIG VERKSAMHET? 72

ARVET FRÅN HISTORISKA STATSBYGGNADSPROCESSER	72
BYRÅKRATINS ROLL I DEN OFFENTLIGA VERKSAMHETEN	78
STYRELSESKICKENS BETYDELSE	82
ALLMÅN UTBILDNING OCH KORRUPTION	86
JÄMSTÄLLDHET OCH KORRUPTIONSBEKÄMPNING	87
INTERNATIONELLA INSTITUTIONERS INVERKAN	90
TRANSPARENS, FRIA MEDIER OCH KORRUPTION	94
CIVILSAMHÄLLE, SOCIALPOLITIK OCH KORRUPTION	98

7. SAMMANFATTNING 101

APPENDIX 103

PUBLIKATIONER FRÅN QOG-INSTITUTET (2007–JANUARI 2015)	103
BÖCKER	115
BOKKAPITEL	115
DOKTORSÄVHANDLINGAR	122
GÄSTFORSKARE VID QOG-INSTITUTET (2010–VÅRTERMINEN 2015)	123
ERHÅLLNA ANSLAG FÖR PROJEKT FÖR FORTSATT FORSKNING INOM QOG-INSTITUTET	126

RJ:S SKRIFTSERIE 128

FÖRORD

Denna rapport avser att utgöra en allmänt hållen sammanfattning av det statsvetenskapliga forskningsprogrammet ”The Quality of Government Institute at University of Gothenburg”, i dagligt tal *QoG-institutet*, vars huvudfinansiär varit Riksbankens Jubileumsfond (RJ). Programmet startades av undertecknad och Sören Holmberg i liten skala då RJ 2003 beviljade ett mindre forskningsanslag. År 2007 erhöll vi ett större sexårigt så kallat programanslag av RJ som möjliggjorde en kraftig expansion av forskningen.

Rapporten vänder sig till den intresserade allmänheten, massmedia, riksdagen, fonden och våra forskarkolleger i och utanför det samhällsvetenskapliga området. Vi har valt att inte förse texten med referenser, i stället finns huvuddelen av programmets vetenskapliga publikationer förtecknade i slutet av rapporten. I de fall vi har citerat publikationer som inte finns listade i rapporten har vi valt att lägga dessa i fotnötter.

Ansvarig för rapportens framställning har programmets huvudansvarige forskare Bo Rothstein varit, men samtliga deltagare i forskningsprogrammet har levererat underlag. Förträfflig assistans har också getts av forskningsassistenterna Alice Johansson och Annika Lindberg. Rapporten är upplagd för att presentera de centrala resultaten från forskningsprogrammet men vikt har också lagts vid att beskriva hur forskningsproblemet kom till och hur forskningsprogrammet har organiserats. Skälet till detta är att själva konstruktionen av ett forskningsproblem är en viktig del av forskningsprocessen.

Organiseringen av relativt omfattande forskningsprogram som detta är också av intresse.

Att bygga upp och organisera QoG-institutet har varit det mest spännande, stimulerande, roligaste och mest utmanande jag gjort i mitt forskarliv. Jag är många personer skyldig ett stort tack och särskilt då programmets många skickliga och dedicerade medarbetare. Ett alldeles särskilt tack varmt vill jag rikta till mina två närmaste medarbetare i denna operation. För det första min medansvarige, forskningsprogrammets *senior advisor* (eller med en mera träffande term som också blivit berömd i populärkulturen: *consigliere*), Sören Holmberg. För det andra Andreas Bågenholm, QoG-institutets *program manager*, som varit administrativt och operativt ansvarig för verksamheten. Båda har dessutom nogsamt och förtjänstfullt både bidragit till och kommenterat tidigare versioner av denna skrift.

Göteborg, april 2015

Bo Rothstein

1. KVALITET I SAMHÄLLET INSTITUTIONER: KONSTRUKTION AV ETT FORSKNINGSPROBLEM

HUR FÅ DRICKSVATTEN I LUANDA?

Den 16 juni 2006 publicerade den världsledande dagstidningen *New York Times* en förstasidesartikel om Angola. Artikeln inleds med en stor bild på två unga pojkar och en ung flicka – en gissning är att de är ungefär tio år gamla och är i färd med att hämta vatten från en flod som rinner genom det som på bilden ser ut som en otroligt stor soptipp. Artikeln inleds med följande ord:

I en nation vars oljeboom i mångmiljardklassen utan tvekan borde gjort sitt folk rikt nog att dricka Evian går vattnet som många i denna huvudstad är beroende av under ett inte fullt så tjugigt namn: Bengo. Det kommer från Bengofloden som passerar norr om staden och dess mörka vatten är fullt av avfall, dess banker beströdda med skräp.

Artikeln fortsätter att beskriva hur utfattiga angolaner i huvudstaden Luandas slumkvarter inte har något annat alternativ än att använda det svårt förorenade vattnet från Bengofloden. Brukandet av det förorenade vattnet är också anledningen till varför en av de värsta koleraepidemier som i modern tid drabbat Afrika inträffat just här. Epidemin drabbade över 43 000 personer och dödade mer än 1 600 under en period som sträckte sig från februari till juni samma år. Kolera sprids vanligtvis genom kontakt med förorenat vatten och enligt artikeln finns detta förpestade vatten överallt i Luandas slum. Enligt artikeln menar ekonomer att oljeboomen i landet har resulterat i en

situation där den angolanska regeringen har ett enormt budgetöverskott och mer pengar än de kan spendera men ändå inte verkar kunna förse befolkningen med sådana grundläggande saker som rent vatten och fungerande sanitet. Avslutningsvis citerar artikeln experter från olika internationella organisationer vilka hävdar att den katastrofala dricksvattensituationen i landet har orsakats av två faktorer – bristen på infrastruktur och en omfattande korruption.

När Transparency International, en ledande internationell anti-korruptionsorganisation, publicerade sin årliga *Global Corruption Report* för 2008 valde man att lägga fokus just på korruptionen inom vattensektorn. Rapporten innehöll inte mindre än tjugotre kapitel som analyserade just sambandet mellan korruption och tillhandahållande av rent vatten. Problemets omfattning kan illustreras med att Världshälsoorganisationen (WHO) år 2006 uppskattade att omkring 1,2 miljarder människor saknade tillgång till tillräcklig mängd rent vatten och att 2,6 miljarder människor saknade adekvat sanitet. Man räknar med att 80 procent av alla sjukdomar i utvecklingsländerna är vattenburna och att förorenat vatten förorsakar 2,8 miljoner barns död varje år. En försiktig uppskattning av WHO menar att 12 000 människor, varav två tredjedelar är barn, dör varje dag av vatten- och sanitetsrelaterade sjukdomar.

Vad som gör detta enorma problem intressant för oss som statsvetare är att enligt ett ökande antal experter på området är problemet inte, vilket vi trodde, ett ingenjörproblem. Det har visat sig att det inte är avsaknaden av tekniska lösningar (pumpar, reservoarer, avloppsledningar) som orsakar bristande tillgång till rent vatten för ett stort antal människor i utvecklingsländer. Det är inte heller ett problem som orsakas av brist på naturlig tillgång till rent vatten. I stället kan den huvudsakliga orsaken härledas till brister i de rättsliga och administrativa institutionerna – med andra ord en dysfunktionell statsapparat. Utvecklingsländer saknar ofta inte alls de tekniska installationer som behövs för att förse en befolkning med rent vatten. Problemet är att dessa tekniska installationer sällan fungerar som de

ska på grund av bristande översyn, inkompetens och korruption inom den offentliga förvaltningen.

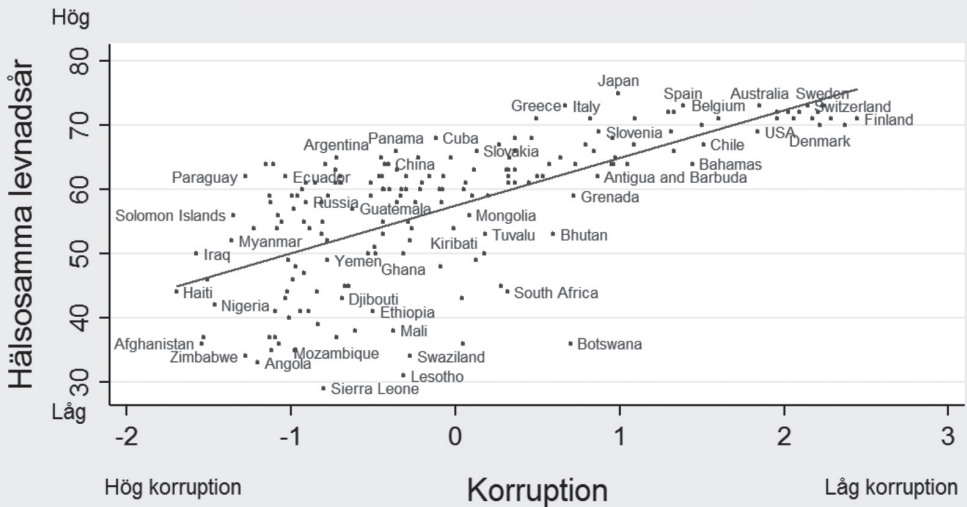
ATT FÅ SIG EN BIT MAT I KARIBIEN

Bristande tillgång till rent vatten är naturligtvis inte det enda sociala problemet relaterat till den offentliga förvaltningens brister. Ekonomisk underutveckling är ett annat exempel, vilket kan illustreras med följande anekdot. Tvärs över gatan från Vigie flygplats på St. Lucia – en bedövande vacker ö i Västindien, men också ett relativt fattigt land – finns två nedgångna skjul där kaffe och mat serveras. Utanför de två nedgångna bodarna, där de fåtaliga kunderna sitter för att äta och dricka, finns inga riktiga bord eller stolar, bara trasiga pallar och gamla kabelvindor som välts överända för att tjäna som bord. Resultatet av denna sorgliga syn är att de många turister som använder flygplatsen sällan vågar sig till fram till bodarna fastän många tvingas vänta länge då planen inte sällan är kraftigt försenad. Den som vågar sig fram till dessa lokala näringsställen kommer emellertid finna att vad som serveras är både mycket godare och väldigt mycket billigare än vad som finns att få på den amerikanskt drivna snabbmatskedjan inne i flygplatshallens väntsal. Kvinnorna som driver ställena är dessutom mycket vänliga och pratsamma och platsen ligger längs en palmkantad strand och är vacker som ett vykort.

Om man frågar de två kvinnorna som driver dessa småföretag varför de inte anstränger sig mer att för att locka fler turister genom att utnyttja det perfekta läget, till exempel genom att investera i en veranda, reparera sina nedgångna skjul och sätta upp några ordentliga stolar och bord, ger de följande svar: ”Bra idé, jag har tänkt på det, men det finns två problem. För det första, även om jag har varit här i tjugo år så äger jag inte detta stycke land så jag kan tvingas bort av myndigheterna när som helst. För det andra, om jag gjorde sådana investeringar och öppnade en riktig bar eller restaurant så skulle jag förmodligen aldrig ha råd att betala de hälsoinspektörerna

kräver.” Samtalet avslöjar att kvinnorna inte vet om det överhuvudtaget är möjligt att köpa eller få ett permanent arrende och de vet inte heller vem de skulle kunna vända sig till för att slippa betala mutor till hälsoinspektörerna. ”Polisen är än värre”, låter de förstå. Exemplet illustrerar att bristen på förutsägbara rättsliga institutioner som kan säkra äganderätt och bromsa korruption hindrar många småföretagare från att göra investeringar som med all sannolikhet skulle förbättra deras (och deras lands) ekonomiska situation avsevärt.

HÄLSOSAMMA LEVNADSÅR VS KORRUPTION



$R^2=0.44$

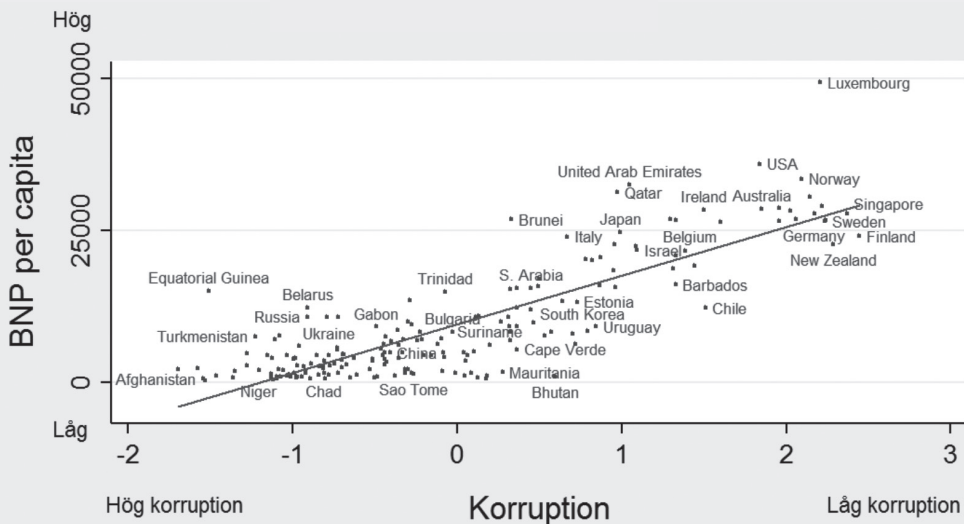
Källa: WHO (-), World Bank (2002-2008)

Figur 1. Hälsosamma levnadsår vs korruption

Dessa två problem, det vill säga hur korruption och med korruption sammanhängande problem är relaterade till både ohälsa och fattigdom, illustreras i de två punktdiagrammen nedan. I både fallen ser vi en stark korrelation mellan å ena sidan korruption och folkhälsa och å andra sidan ekonomiskt välbefinnande.

Insikter från en stor mängd illustrativa fallstudier samt tillgången till ny länderjämförande data har varit de främsta motiven bakom vårt forskningsprogram. I en av de första artiklarna från forsknings-

BNP PER CAPITA VS KORRUPTION



$R^2=0.71$

Källa: Gleditsch (2002), World Bank (2002-2008)

Figur 2. BNP per capita vs korruption

programmet, visar författarna Sören Holmberg, Bo Rothstein och Naghmeh Nasitourisi de starkt negativa sambanden mellan tillgängliga mått på samhällsinstitutioners kvalitet och ett antal vanliga mått på mänsklig välfärd. Den nya institutionellt orienterade teoribildningen inom den jämförande politiska ekonomin vittnade om att det inte är bristen på entreprenörskap, ekonomiska resurser eller frånvaro av fysiskt kapital som främst hindrar länders sociala och ekonomiska utveckling. I stället är huvudproblemet en ofta låg kvalitet inom de offentliga institutioner vars uppgift är att planera och implementera den offentliga politiken. En forskare som tidigt uttryckte detta problem är Mancur Olsen. I en av sina sist publicerade artiklar framhåller han följande:

De stora skillnaderna i inkomst per capita mellan länderna kan inte förklaras av skillnader i tillgång till världens lager av produktiv kunskap eller till dess kapitalmarknader, av skillnader i befolkningens storlek vs landets naturresurser, eller av skillnader i kvaliteten på humankapital på arbetsmarknaden eller i individernas kultur. Om än på en hög aggregeringsnivå eliminerar detta varje produktionsfaktor som möjlig förklaring till de flesta av de internationella skillnaderna i inkomst per capita. Den enda kvarvarande rimliga förklaringen är att de stora skillnaderna i välstånd mellan nationer har sin främsta grund i skillnader i institutionernas kvalitet.¹

Institutioners kvalitet har emellertid inte bara visat sig ha betydelse för ekonomisk tillväxt. *Quality of Government* (QoG) förefaller också ha en stark inverkan på en rad andra viktiga förhållanden såsom om människor uppfattar sig vara nöjda med sina liv, olika mått på befolkningshälsa, det politiska systemets legitimitet, förekomsten av inbördeskrig och möjligheten att konsolidera ett demokratiskt sty-

1. Mancur Olson, Jr. (1996). "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor". *Journal of Economic Perspectives*, 10 (2):3–24.

relseskick. Kort resumerat kom vi till slutsatsen att om man skulle sammanfatta orsakerna till bristande mänsklig välfärd i världen så ligger huvudorsaken i att en majoritet av jordens befolkning lever i länder med dysfunktionella samhällsinstitutioner. I ett ofta citerat uttalande av FN:s tidigare generalsekreterare Kofi Annan 2005 hävdar denne att en god samhällsstyrning förmodligen är den enskilt viktigaste faktorn för att bekämpa fattigdom och främja social och ekonomisk utveckling.

Frågan om de samhälleliga institutionernas kvalitet har sitt ursprung i vad som kan benämnas den institutionella omsvängningen (eller om man så vill, revolutionen) inom samhällsforskningen. Denna nyorientering som tog sin början under första delen av 1990-talet kan kort sammanfattat sägas ha skiftat fokus bort från argument om att strukturella förhållanden såsom den sociala klasstrukturen, ekonomiska beroendeförhållanden eller djupt förankrade sociala och kulturella normer är de främsta hindren för ekonomisk och social utveckling. I stället hävdar forskare såsom Nobelpristagarna Douglass C. North och Elinor Ostrom samt duon James B. March och Johan P. Olsen att det är samhällsinstitutionernas kvalitet som är huvudproblemet.

Detta gav forskningsprogrammet två grundläggande utgångspunkter. Den ena är att konstruktionen av politiskt-administrativa samhällsinstitutioner kan sägas vara ett huvudobjekt för statsvetenskaplig forskning. Det andra är att ett samhälles politiska och administrativa institutioner tillkommer genom politiska beslut och därmed i princip kan förändras genom medvetet och planlagt handlande, till skillnad från djupt liggande strukturella samhällsförhållanden som inte låter sig förändras på samma sätt. Här fanns därför ett antal utmaningar för den statsvetenskapliga forskning som traditionellt sysselsatt sig med politiska beslutsprocesser.

Utifrån dessa insikter kom också ett av QoG-programmets utmärkande drag att definieras, nämligen att *mänsklig välfärd* ska utgöra det som på forskarspråk benämns "den beroende variabeln", med andra

ord: Det vi ytterst önskar belysa och förklara är hur kvaliteten i samhällets institutioner påverkar människors livsvillkor. Mera precist är frågan varför det finns så stor variation mellan olika länders institutionella kvalitet och förmåga att åstadkomma *mänsklig välfärd* för sina medborgare. Med detta följer en definitionsfråga om vad som ska definieras som mänsklig välfärd. Detta kan naturligtvis diskuteras länge och väl men vi har valt att knyta an till den teori som lanserats av filosof-ekonomen Amartya Sen (också han mottagare av Nobelpriset i ekonomi). Denna teori fokuserar på människors kapacitet att förverkliga sina egna livsprojekt genom tillhandahållandet av grundläggande resurser. De flesta av oss vill leva i ett samhälle där så många spädbarn som möjligt upplever sin femårsdag, där mänskliga rättigheter respekteras, där de flesta får leva ett långt liv under någorlunda god hälsa, där det finns tillgång till rent vatten, där en låg andel människor lever i fattigdom, där flertalet invånare uppger sig vara nöjda med tillvaron och där man i allmänhet anser sig kunna lita på andra människor.

Med detta fokus skiljer sig forskningsprogrammet från majoriteten av statsvetenskaplig forskning vilken sällan syftar till att förklara variationer i mänsklig välfärd. Statsvetare i allmänhet är snarare intresserade av att förklara politiska processerna inuti det politiska maskineriet (väljarbeteende, valutslag, demokratisering). Den internationellt uppmärksammade statsvetaren Francis Fukuyama har framhållit att det funnits en ideologisk slagsida i mycket av den amerikanska statsvetenskapen i det att man ofta varit mer intresserad av att analysera hur statens makt kan begränsas, tyglas och tämjas men varit tämligen ointresserad av hur staters kapacitet och kvalitet kan stärkas för att åstadkomma ökad mänsklig välfärd.

Till detta kommer ytterligare två motiv. Det ena har sin bakgrund en omfattande forskning om mellanmänsklig (social) tillit, också kallat socialt kapital. Denna forskning har sitt ursprung i den mycket uppmärksammade boken *Making Democracy Work* från 1992, författad av den amerikanske statsvetaren Robert Putnam. I mitten

av 1990-talet medverkade Bo Rothstein i ett forskningsprojekt organiserat av Robert Putnam som syftade till att internationellt jämföra begreppet social kapital. Han kom till samma slutsats som projektledaren, nämligen att en hög social tillit utgör grunden för ett högt socialt kapital och är en av de absolut viktigaste tillgångarna för ett samhälles möjligheter att skapa goda levnadsvillkor. Den teoretiska grunden för detta är att ett väl fungerande samhälle är beroende av sina medborgares förmåga att skapa en relativt omfattande uppsättning av så kallade allmännyttigheter (*public goods*) och för att åstadkomma detta är en relativt hög social tillit en central faktor.

Problemet med allmännyttigheter är att de inte alls (eller inte i tillräckligt hög grad) uppstår som en naturlig effekt av marknads ekonomi utan det krävs ett aktivt ingripande av offentliga institutioner – dels demokratiska och rättsstatliga institutioner men också sådant som infrastruktur, allmän utbildning och socialförsäkringar. En central fråga är då hur man bäst genererar social tillit och socialt kapital. Putnam och många av hans efterföljare har betonat vikten av medborgares aktiva engagemang i civilsamhällets olika organisationer. Här, menar man, läggs grunden för uppkomsten av en mellanmänsklig tillit som kan omvandlas till ett socialt kapital som är gynnsamt för samhällsutvecklingen.

Ett problem som uppstått i efterhand är att detta samband inte gått att belägga empiriskt. Undersökning efter undersökning har fallerat i att påvisa ett samband mellan människors aktivitet i frivilliga organisationer och deras uppfattning om huruvida ”andra människor i allmänhet” (surveyfrågans standardformulering) i samhället är att lita på. Detta har ställt den samhällsvetenskapliga forskningen inför ett betydande dilemma. Man har identifierat ett nytt viktigt begrepp (socialt kapital), som man dessutom menar går att mäta, och man kan ge goda teoretiska förklaringar till och empiriskt visa på dess betydande positiva effekter på samhällsutvecklingen. Huvudteorin om hur social tillit och socialt kapital genereras har dock inte visat sig ha något empiriskt stöd.

Tillsammans med ett antal kolleger i och utanför forskningsprogrammet (Sören Holmberg, Margaret Levi, Staffan Kumlin, Dietlind Stolle, Eric Uslaner) har Rothstein lanserat en alternativ teori för hur social tillit skapas. Teorin gör gällande att huruvida människor uppfattar att andra människor i deras samhälle är att lita på beror på deras uppfattning om kvaliteten i de offentliga institutionerna. Till skillnad från teorin om det civila samhällets betydelse har det visat sig att denna statscentrerade teori har ett betydande empiriskt stöd i forskningen. Teorin kommer att beskrivas mer i detalj senare, poängen här är att visa att om det nu är så att social tillit och socialt kapital är av stor betydelse för ett samhälles positiva utveckling, och om detta beror på människors uppfattning om kvaliteten i de offentliga institutionerna, då måste slutsatsen vara att det är viktigt att försöka a) definiera vad som menas med kvalitet i offentliga institutioner, b) förklara varför kvaliteten i olika samhällens institutioner varierar i så hög grad och c) förklara hur kvalitet i samhällets institutioner kan skapas.

Till dessa två motiveringar för forskningsprogrammet har lagts ett tredje mer teoretiskt motiv. Vad som förefaller utmärka samhällsinstitutioner av hög kvalitet är deras politiska neutralitet, eller med en annan term, deras förmåga till att agera opartiskt. Grunden för vad som brukar benämnas rättsstaten är principen om likhet inför lagen. I en demokratisk rättsstat måste även den styrande politiska eliten underordna sig gällande lagar. Den amerikanske statsvetaren Barry Weingast har formulerat det elegant: en stat som är stark nog att på ett likvärdigt vis skydda medborgares egendom och deras rättigheter är också stark nog att konfiskera medborgares egendom. De flesta politiska och ekonomiska aktörer vill helst att de institutioner som finns ska gynna dem själva. Institutioner som gynnar en specifik grupp är raka motsatsen till de opartiska och neutrala institutioner som ett samhälle behöver för att skapa välfärd. Utifrån en syn på politik och ekonomi som bygger på att aktörer främst drivs av ett egenintresse är det svårt att förklara hur institutioner som präglas av

opartiskhet överhuvudtaget kan uppstå och om de uppstår varför de inte omvandlas till redskap för den politiska elitens intressen.

Detta har vid närmare beskådan inte visat sig vara ett problem av enbart teoretiskt intresse. En snabb blick på den länderjämförande empirin över graden av korruption i världen visar att de flesta samhällen misslyckats med att skapa samhällsinstitutioner av hög kvalitet. En klar majoritet av jordens befolkning lever i samhällen där korruptionen i de offentliga institutionerna är hög eller tämligen hög. I själva verket är länder med låg grad av korruption och någorlunda hög grad av kvalitet i de offentliga institutionerna inte regel utan undantag. En vanlig uppfattning är att det främst är utvecklingsländer och de före detta kommuniststaterna som lider av systemisk korruption och andra liknande former av dysfunktionella samhällsinstitutioner. Detta är dock inte fallet. Även om systemisk korruption är mycket mer sällsynt i länder såsom Australien, USA och de nordeuropeiska länderna jämfört med många utvecklingsländer så har även dessa länder problem med korruption och dysfunktioner i statsapparaten. Ett land fritt från korruption skulle visserligen vara lika sensationellt som ett land befriat från kriminalitet, men välutvecklade demokratiska västländer såsom Italien och Grekland har i många mätningar visat sig ha högre korruption än många utvecklingsländer. I många västländer finns problemet att starkt organiserade sårbarheter utövar ett mycket tungt inflytande över de offentliga institutioner som har som uppgift att övervaka och reglera deras verksamhet. Även i Sverige har det inte minst på kommunal nivå förekommit korruption och andra former av maktmissbruk.

Såsom understrukits i många sammanhang av Douglass North så finns det ingen anledning att anta att "historien är effektiv", det vill säga att medborgare i ett samhälle förmår skapa den typ av institutioner samhället har störst nytta av från ett välfärdsperspektiv, snarare än institutioner som främst gynnar dem själva. Ekonomen Joseph Stiglitz, (också han Nobelpristagare) har berättat hur han som ledamot av president Clintons särskilda expertråd för ekono-

miska frågor konstant uppvaktades av företrädare för olika företag och branschintressen, som alla underströk att de i grunden var för den fria marknadens grundprincip om konkurrens på lika villkor, men att just deras företag (eller bransch) av väldigt speciella skäl var i behov av särskilda regler som gynnade just deras ekonomiska intressen.

Det teoretiska problemet som uppstår ur detta är således hur man utifrån egenintresserade aktörers preferenser kan skapa institutioner som grundar sig på normer som är motsatsen till egenintresset, nämligen på principer som likhet inför lagen och opartiskhet.

Mycket av forskningen om samhällsinstitutioner har fokuserat på ekonomisk utveckling och därför dominerats av forskare från den nationalekonomiska disciplinen. Att det finns skäl för en statsvetenskaplig ansats på området formulerades väl av den mycket ansedde utvecklingsekonomen Dani Rodrik i slutet av 1990-talet. Enligt honom hade mötet mellan den då dominerande neoklassiska nationalekonomin och utvecklingsländernas problem inte varit lyckosamt. Anledningen var att man inom den neoklassiska nationalekonomin bortsåg från marknadsekonomis beroende av goda institutioner. Dessa var

ett tydligt avgränsat system för äganderätter; en regleringsapparat som kan motverka de mest uppenbara formerna av fusk, konkurrensblockerande beteende och avtalsbrott; ett någorlunda sammanhållet samhälle som uppvisar förtroende och socialt samarbete; sociala och politiska institutioner som minskar risker och hanterar sociala konflikter; en rättsstatsordning och en okorrumperad förvaltning.²

2. Dani Rodrik (2000). "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them". *Studies in Comparative International Development* 35 (3):3–31.

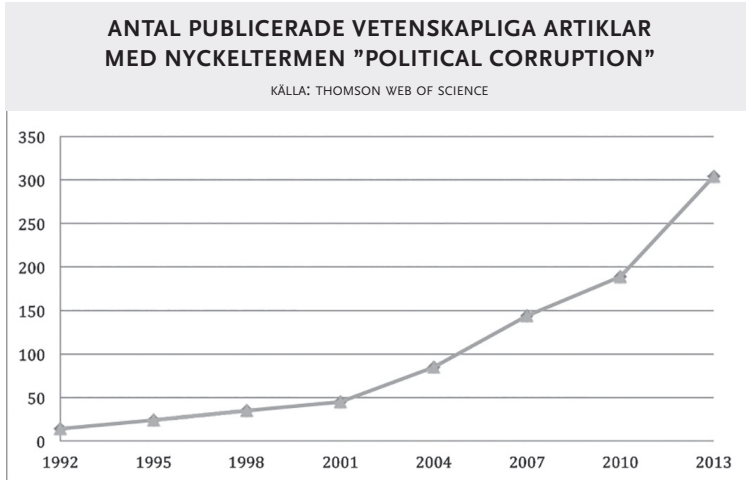
Därefter tillade Rodrik att ”detta är sociala och politiska förhållanden som ekonomer vanligen tar för givna men som är uppenbart frånvarande i fattiga länder”. Här fanns således ett stort behov av statsvetenskaplig forskning.

Vi har emellertid också kunnat konstatera att den statsvetenskapliga disciplinen, med några undantag, inte bemött efterfrågan på forskning om samhällsinstitutioners kvalitet. Som nestorn inom den statsvetenskapliga korruptionsforskningen i USA, Michael Johnston, uttryckte saken 2006: den amerikanska statsvetenskapen har ”som en institutionaliserad disciplin i generationer förblivit orubbligt ointresserad av korruption”.³ Samma sak gäller för den statsvetenskapliga forskning som bedrivits i Europa och de nordiska länderna. Frågan om korruption har varit frånvarande i såväl grundläggande läroböcker inom ämnet som i forskarutbildningen. Den återfinns heller knappt överhuvudtaget i de många handböcker som publicerats av ledande universitetsförlag inom ämnets olika discipliner under de senaste femton åren. Man kan visa detta statistiskt genom att analysera förekomsten av så kallade nyckelord i artiklar som publicerats i internationella vetenskapliga tidskrifter. Nyckelord är ord som antingen förekommer i titeln, i sammanfattningen av artikeln eller som författaren anger som en (av oftast fem) nyckelterm. Databasen Thomson Web of Science registrerar över 1800 tidskrifter inom samhällsvetenskap, ekonomi och humaniora. Tabellen på nästa sida visar hur många artiklar med nyckelordet *political corruption* som publicerats sedan 1992.

1992 var det så få som 14 artiklar som hade ”politisk korruption” som nyckelord. År 2013 hade antalet stigit till över 300. För att ge relief åt talen kan nämnas att det lågt räknat fanns över 60 000 artiklar registrerade i denna databas 1992.

Man kan spekulera om varför intresset för korruption fram tills

3. Michael Johnston (2006). ”From Thucydides to Mayor Daley: Bad Politics, and a Culture of Corruption”. *P.S. Political Science and Politics* 39 (4):809–812.



Figur 3. Artiklar med nyckelordet *political corruption* publicerade sedan 1992

rätt nyligen varit så begränsat inom samhällsvetenskap och humaniora. Ett skäl som ofta nämns är frånvaron av relevant data. Den första rudimentära data som jämför graden av korruption i olika länder kom först i mitten av 1990-talet. Det är också först då man började se sambanden mellan graden av korruption och olika mått på mänsklig välfärd. Fram till mitten av 1990-talet var också den dominerande teoretiska förståelsen av korruption och liknande dysfunktioner i statsapparaten att de visserligen var negativa för samhällsutvecklingen men samtidigt kunde vissa former av korruption ha positiva effekter. Det sågs som ett slags smörjmedel som gjorde det möjligt för företag och individer att kringgå långsamma byråkratiska processer och därmed bidrog till att öka tillväxten i ekonomin. Den senare effekten antogs ofta kompensera för korruptionens negativa effekter varför totaleffekten av även en omfattande korruption då kunde ses som noll. Den empiriska forskningen som möjliggjorts genom en större tillgång till länderjämförande data har på ett grundläggande

vis förskjutit denna teori och det finns numera en närmast allmän enighet inom den samhällsvetenskapliga forskningen om att korruption och dysfunktioner i statsapparaten har mycket omfattande negativa effekter på länders kapacitet att skapa goda livsvillkor för medborgarna. Sammantaget kan sägas att forskningsprogrammet har skapats utifrån insikten om att det finns ett omfattande behov av statsvetenskaplig forskning kring tre huvudproblem:

- Hur ska man definiera och mäta vad som är samhällsinstitutioner av hög kvalitet?
- Vad förklarar varför olika länder har olika hög grad av kvalitet i sina samhällsinstitutioner?
- Vilka effekter har hög respektive låg kvalitet i samhällets institutioner på samhället och mänsklig välfärd och hur ska man förklara dessa samband?

För att kunna besvara framför allt de sista frågorna har det varit nödvändigt att bygga upp en omfattande länderkomparativ databas. Detta har dels handlat om att organisera och tillgängliggöra redan existerande data. De datamängder som fanns tidigare har visat sig vara mycket spridda, otillgängliga och organiserade på ett sådant sätt att de inte kunnat brukas samtidigt. Dels har det funnits skäl för oss att samla in ny data. Att skapa QoG-institutets databaser har varit en central uppgift för forskarprogrammet.

2. ATT ORGANISERA ETT FORSKNINGSPROGRAM

Forskningsprogrammets huvudansvariga har varit professor Bo Rothstein och seniorrådgivare professor Sören Holmberg. Den operativa ledningen har sedan 2009 fil.dr Andreas Bågenholm som *program manager*. Vi utgick från kunskaper om vad som utmärker kreativa forskningsmiljöer när vi organiserade programmet. En lärdom från detta var vikten av att inte i förväg specificera en teoretisk modell. Risken med det är att man då letar efter empiri som man i förväg vet bekräftar teorin. Forskningen inom QoG-institutet skulle också vara pluralistisk i val av forskningsmetoder. Inom programmet har därför såväl statistiska som experimentella, etnografiska och historiskt-kvalitativa metoder använts. Forskare med olika metodologiska kompetenser som arbetat och publicerat tillsammans har komplettera varandra. Tre saker har hållit ihop programmet:

För det första en tämligen strikt problemfokusering. Forskning som finansierats av programmet har fått handla om de tre ovan nämnda frågorna. För det andra bygget av och tillgången till egna omfattande databaser. Forskargruppen har för det tredje varit geografiskt och ämnesmässigt koncentrerad till Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Detta har haft fördelen att vi har kunnat skapa ett tätt nätverk och mycket utbyte inom forskargruppen, vilket vi tror varit en av anledningarna till det omfattande samarbetet och samförfattandet av rapporter och publikationer. Detta har också inneburit att vi kunnat ha gemensamma veckovisa informationsmöten och gemensamma seminarier varannan vecka där inbjudna

forskare har presenterat sin forskning. Som en effekt av nya anslag har forskargruppen vuxit till att i dag omfatta omkring trettio statsvetare. Koncentrationen till statsvetenskap har emellertid inte inneburit disciplinär isolering då vi har haft forskningssamarbete med (och publicerat tillsammans med) kolleger från andra ämnen såsom historia, nationalekonomi, psykologi, sociologi och socialantropologi. Till detta kommer ett relativt stort antal gästforskare som under en kortare tid (som regel en till två veckor, ibland betydligt längre) kunnat vistas vid institutet. Slutligen har vi varje termin organiserat ett forskningsinternat om cirka tre dagar då programmets forskare kunnat ventilerat preliminära uppslag och forskningsrapporter. Detta har skapat en stark samhörighet och många olika former av samarbete inom gruppen.

QOG-INSTITUTETS OPERATIVA MÅL

Det operativa målet för programmet har varit att etablera QoG-institutet som en internationellt framstående forskningsmiljö med högt vetenskapligt renommé. Exempel på detta är att i den nyligen publicerade *Handbook of Political Corruption* har QoG-institutets forskare bidragit med tre av totalt tjugofem kapitel vilket är mer än något annat forskningsinstitut. QoG-institutet är vidare huvudorganisator för ett omfattande EU-finansierat forskningsprogram med titeln *Anti-corruption Policies Revisited: Global Trends and European Challenges to Corruption*. Det femåriga programmet startade 2012, involverar 20 forskargrupper i 15 europiska länder och engagerar närmare ett sjuttio-tal forskare. I ekonomiska termer var det då det största samhällsvetenskapliga forskningsprojekt som finansierats av EU:s ramprogram med en budget på cirka 8 miljoner euro. QoG-institutets medarbetare blir ofta inbjudna att presentera sin forskning vid ansedda lärosäten.⁴

4. Bl.a. Australian National University, European University Institute, Harvard University, Sciences-Po-Paris, Stanford University, Higher School of

Institutets forskare har därtill varit framgångsrika vad det gäller att söka nya projekt, samt dragit till sig gästforskare från hela världen under årens lopp, vilket gjort det internationella nätverket kraftfullt och viktigt.

Till detta kommer föredrag vid policyorganisationer som EU-kommissionen, Världsbanken, Transparency International och European Bank for Reconstruction and Development. Också de många ledande forskare som varit gästforskare vid QoG-institutet bör nämnas. QoG-institutet har därtill fått nya anslag och kommer att kunna leva vidare med oförminskad styrka fram till år 2019.

QoG-institutet har också kommunicerat med aktörer i det svenska samhället. Tack vare ett tilläggsanslag från Riksbankens Jubileumsfond 2010 som avsåg att föra ut QoG-institutets forskning till en bredare svensk publik kunde vi under nästan två år ha en forskningsinformatör heltidsanställd. Detta resulterade i två så kallade praktikerkonferenser (en i Göteborg och en i Stockholm) med sammanlagt över trehundra deltagare samt produktion av en mängd informationsmaterial på svenska. Under dessa två år hade QoG-institutet också som enda forskningsprogram en särskild monter på Bokmässan i Göteborg. Ett antal publikationer på svenska har utkommit.⁵ Presentationer har också gjorts vid en mängd svenska myndigheter och organisationer såsom SIDA, Riksrevisionen, Sveriges kommuner och landsting och Expertgruppen för biståndsanalys.

Economics-Moskva, Oxford University, London School of Economics and Political Science, Cambridge University, University College London, University of Austin-Texas, Yale University.

5. T.ex. rapport till Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS) av Charron, Lapuente och Rothstein och en lärobok med titeln *Vägar till välstånd* med Rothstein som en av författarna. Vidare är ett antal kapitel i den mycket använda läroboken *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem* författade av forskare från QoG-institutet.

DATABASER

En viktig del av institutets arbete har varit att arbeta på ett sådant sätt att andra kan använda sig av den omfattande empiri som institutets forskare tagit fram. Ett antal mycket omfattande databaser har producerats för detta ändamål. QoG-institutets databaser omfattar information om 207 länder från 1946 fram till i dag. Här finns åtskilliga faktorer som rör vad kvalitet i offentlig verksamhet är, hur det kan uppnås samt vad det har för konsekvenser. Databasen har blivit tilldelat det prestigefyllda amerikanska statsvetarförbundets ”Lijphart, Przeworski och Verba”-pris för bästa databas för jämförande politik år 2009. All data finns i dag kostnadsfritt tillgänglig för forskare världen över i tre olika format på institutets hemsida (www.qog.pol.gu.se/data).

Databaserna innehåller över 2000 olika variabler som antingen framställts av forskare vid QoG-institutet eller samlats in från ett hundratal externa källor (som Världsbanken, Freedom House, World Value Survey och OECD). De används flitigt av såväl forskare som studenter världen över – inte minst i undervisningen. För att öka tillgängligheten har vi infört ett särskilt verktyg för visualisering, som gör det möjligt att utan att använda sig av något statistikprogram se sambandet mellan olika variabler i databasen. I princip kan nu alla som kan hantera en persondator göra egna diagram, tabeller och figurer utifrån databasen.⁶

Flaggskeppet bland databaserna är *QoG Standard Dataset* som finns tillgänglig både som tvärsnitts- och tidsseriedata. Det innehåller variabler som samlats in från flertalet datakällor, bland andra Världsbanken, Eurostat och Transparency International. Det har vuxit kontinuerligt och innefattar nu närmare 2400 variabler. För att man lätt ska kunna få en översikt av de variabler som ingår i datasetet så är variablerna indelade i 16 kategorier, såsom kvalitet i offentlig

6. Se mer också på www.qog.pol.gu.se/data, där några användare skapat särskilda programkommandon.

verksamhet, ekonomi, media, miljö, rättssystem och politiskt system.

I *QoG Basic Dataset* finns de mest använda variablerna samlade i en mer tillgänglig form. Det finns också fördjupande databaser såsom *QoG OECD Dataset* för den som är intresserad av sambandet mellan socialpolitik, den allmänna opinionen och kvalitet i offentlig verksamhet. Det erbjuder detaljerade indikatorer på policyrelaterade variabler, begränsat till OECD-länderna, vilket innebär att kvaliteten och validiteten på uppgifterna för dessa länder är exceptionellt hög. *QoG Expert Survey Dataset* redogör för den offentliga verksamhetens struktur och beteende. Det bygger på en webbaserad enkätundersökning med 1 035 deltagande experter från 135 länder världen över och innehåller information om viktiga aspekter av kvalitet i offentlig verksamhet (som graden av politisering, professionalisering, öppenhet och opartiskhet i offentliga institutioner). Slutligen är *The EU Regional Dataset* en enkätundersökning om korruption på regional nivå som genomförts av QoG-institutet i EU:s medlemsstater år 2010 under ledning av Nicholas Charron. Det täcker samtliga 27 medlemsländer, och 172 regioner enligt EU:s indelning i så kallade NUTS 1- och NUTS 2-regioner. Sammanlagt har enkätundersökningen besvarats av 34 000 respondenter. Vintern 2012–2013 genomfördes en andra omgång av denna enkät denna gång utökad till 212 regioner med över 84 000 respondenter vilket gör denna survey till en av de mest omfattande inom området.

Databaserna kan användas för olika former av mer eller mindre avancerade statistiska analyser eller för att göra urval av analytiskt jämförbara fall. Med en relativt liten arbetsinsats får man i dag ett underlag för valet av specifika fall som man från olika teoretiska aspekter anser bör jämföras med mera kvalitativt historiska metoder. Det kan exempelvis vara intressant att göra historiska jämförelser av två länder som vid ett tillfälle är väldigt strukturellt likartade och då har haft en lika hög grad av korruption, men där det visar sig att ett av dem har lyckats minska korruptionen avsevärt. Tillgången till QoG-institutets databaser underlättar urvalet av fall avsevärt.

3. VAD ÄR KVALITET I OFFENTLIGA INSTITUTIONER OCH HUR KAN DEN MÄTAS?

Om det är de offentliga institutionernas kvalitet som skapar det goda samhället uppstår naturligtvis frågan hur man ska definiera institutioners kvalitet. Ett problem inom forskarsamhället är att det inte funnits något som tillnärmelsevis liknar enighet kring hur begrepp som "god samhällsstyrning" (*good governance*) eller kvalitet i de offentliga institutionerna (QoG) ska definieras. Forskningen har dominerats av en kulturrelativistisk inriktning där man ansett att kvalitet i samhällsstyrningen inte kan definieras generellt utan är specifikt för olika kulturer.

Denna kulturrelativistiska ståndpunkt är problematisk av flera skäl. För det första måste man fråga sig om det är klokt att arbeta med relativistiska definitioner av centrala normativa begrepp för samhällens centrala institutioner. Om så är fallet, kan de styrande i Folkrepubliken Kina hävda att de också är en *demokrati* men att de bara råkar ha en egen definition av demokrati. Likaså kan de styrande i ett land som Saudiarabien hävda att de också har jämställdhet mellan män och kvinnor men att deras definition av *jämställdhet* ser annorlunda ut. Och Syriens president kan hävda att hans regim också står bakom principen om *mänskliga rättigheter* men att deras definition av mänskliga rättigheter utgår från deras specifika kultur och därmed yttrar sig annorlunda än den man är van vid i såg Danmark.

För det andra, vilket kommer att utvecklas mer i nästa kapitel, är den empiriska grunden för en kulturrelativistisk definition mycket begränsad. Bo Rothstein och Davide Torsello har genom att använda

en omfattande databas med antropologiska data visat att man kan hitta rapportering om korruption i alla tänkbara samhällstyper världen över, även i samhällen som befinner sig på en materiellt mycket primitiv (jäger-samlar-)nivå. Redogörelser om korruption som går så långt tillbaka i tiden som till romarriket, 1200-talets Frankrike eller Florens under renässansen förefaller synnerligen nutida i sina resonemang. Surveydata och etnografiska studier från djupt korrupta länder i Afrika (som Kenya, Uganda och Nigeria) visar att människor där inte skiljer sig nämnvärt från vår del av världen vad gäller synen på vad som är korruption.

För ett forskningsprogram som har problemet med samhällsinstitutioners kvalitet i centrum är det naturligtvis av yttersta vikt att kunna arbeta med en tydlig och gångbar begreppsbildning. Den allmänt använda definitionen av korruption, vilken är en variation på temat "missbruk av offentlig ställning för personlig vinning", har dock inte visat sig vara användbar eftersom den inte preciserar vad som ska ses som "missbruk".

Definitionsproblemet är inte bara av akademiskt intresse. Om man inte kan definiera vad som är kvalitet kan man inte heller skapa ett mått på vad som är hög respektive låg QoG. Följaktligen blir det omöjligt att mäta variationer av kvaliteten mellan olika länder, vilket i sin tur leder till att man inte kommer att kunna finna några förklaringar till variationer. Detta gör det i förlängningen omöjligt att åtgärda brister i samhällsinstitutionernas kvalitet, vilket naturligtvis vore fatalt inte bara för forskningsprogrammet självt utan även för dess bidrag till fungerande lösningar.

Att teoretiskt och begreppsligt fastställa vad som ska räknas som kvalitet i samhällets institutioner var således en av de första frågorna som krävde en lösning. I en uppsats som publicerades 2008, presenterade Bo Rothstein och Jan Teorell just en sådan lösning. De utgick från möjligheten att definiera kvalitet i de offentliga institutionerna som motsatsen till korruption, vilket ju ofta definieras som missbruk av förtroendeställning för egen vinning. Ett problem med definitio-

nen visade sig vara att den inbjöd till en relativistisk förståelse av problematiken eftersom uppfattningen av vad som kan räknas som "missbruk" och "egen vinning" kan variera. Korruption är generellt problematiskt som begrepp eftersom den förekommer i många olika former och på olika nivåer, alltifrån småsummor som får en polis att bortse från en trafikförseelse till de gigantiska belopp som lär vara i omlopp när stora infrastrukturprojekt eller upphandlingar av vapen ska genomföras. Samhällsvetenskapen är emellertid inte ensam om detta storleksproblem – inom biologin definieras till exempel både kolibri och kondor som "fåglar".

Ytterligare en svår fråga är att kvalitetsproblem i de offentliga institutionerna kan bero på annat än korruption, om definierat i snäv mening. I forskningen diskuteras begreppen klientelism och patron-klient-förhållanden. De beskriver politiska system där olika grupper (i amerikanska städer med starka *political machines* handlar det om stadsdelar, i utvecklingsländerna ofta om klaner) ges stora förmåner i utbyte mot politiskt stöd. Sådana system är ofta nära besläktade med direkt eller indirekt diskriminering och ofta kopplade till etnicitet, klass eller kön. Därutöver tar sig många dysfunktioner i offentliga institutioner andra former än vad som traditionellt associeras med korruption såsom mutor och bestickning. Det kan röra sig om olika typer av särbehandling och favoritism i form av förmåner baserat på politiska eller personliga kontakter med myndighetsutövare. Det kan handla om att lärare och sjukvårdspersonal uteblir från sina arbeten trots att de uppbär lön eller att merparten av de offentligt anställda saknar nödvändig kompetens för de arbeten de innehar eftersom de fått jobbet på grund av sina politiska eller personliga kontakter. Det är alltså inte helt tydligt var gränsen går för vad som ska anses som korruption eller andra liknande dysfunktioner i samhällsstyrningen.

En tänkbar lösning är att definiera kvalitet i offentliga institutioner som institutioner i en representativ demokrati, det vill säga att folket i fria och allmänna val utser parlament, och därmed regering, alternativt direktväljer en president. Problemet är att den empiriska

forskningen inte ger stöd för antagandet att just representativ demokrati hänger samman med låg korruption. Tvärtom har det visat sig att länder där man nyligen infört representativ demokrati ofta är värst drabbade av korruption, medan de fåtal länder som i modern tid lyckats bemästra korruption (såsom Hongkong och Singapore) inte varit representativa demokratier. Skälet till att nya demokratier ofta uppvisar en hög grad av korruption är förmodligen att det går att köpa politiker i många nyligen demokratiserade länder.

Historiska analyser har också visat att länder såsom Danmark, Nederländerna, Storbritannien, Sverige och Tyskland lyckades få bukt med systemisk korruption och avsevärt öka kapaciteten i den offentliga förvaltningen flera decennier innan de kan sägas ha etablerat en något så när fungerande representativ demokrati. I länder med en lång historia av en etablerad representativ demokrati är korruptionen i allmänhet låg, men det finns undantag såsom till exempel Italien och Grekland.

Det är i detta sammanhang viktigt att skilja mellan det demokratiska systemets inflödes- och utflödessida. Den ena sidan av det politiska systemet består av processer som reglerar inflödet av politiska idéer och tillträdet till politisk makt (exempelvis valsysteem, politiska partier och regler för opinionsbildning). Den andra sidan av det politiska systemet är den offentliga förvaltningsapparaten. När det gäller det politiska systemets inflödessida har principen om *politisk jämlikhet* accepterats som en grundnorm. Frågan är om man kan finna en liknande grundnorm för det politiska systemets utflödessida. Rothstein och Teorells förslag är *opartiskhet*. Med opartiskhet menas att offentliga tjänstemän inte får ta hänsyn till andra förhållanden än dem som anges i lagar och författningar. Detta utesluter särbehandling på basis av härkomst, politisk uppfattning, kön, sexuell läggning, religion och ekonomisk ställning. Också bestickning, klientelism och nepotism betraktas som illegitimt. I svensk lagstiftning återfinns principen om opartiskhet i en central paragraf i grundlagen, nämligen i regeringsformens första kapitelns nionde paragraf:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

Paragrafen innefattar, som framgår, inte bara domstolar och traditionell myndighetsutövning utan alla som ”fullgör offentliga förvaltningsuppgifter”. Det ska också understrykas att denna paragraf är en rättsregel till skillnad från den så kallade målsättningsparagrafen i regeringsformen (RF 1:2). Det betyder att principerna inte är några abstrakta ideal som den offentliga förvaltningspersonalen allmänt ska sträva efter utan de ska tillämpas av all personal i den dagliga verksamheten. Varje form av särbehandling som saknar uttryckligt stöd i lagstiftningen är därmed inte bara ett brott utan också ett grundlagsbrott. Det förtjänar också att understrykas att bestämmelserna även gäller då privata företag eller föreningar ”fullgör offentliga förvaltningsuppgifter”.

Motsatsen till opartiskhet kan betecknas som favoritism. De empiriska undersökningsresultat som funnits genom surveyundersökningar ger vid handen att detta också är hur en majoritet av dem som tillfrågats ser på problemet med korruption. Det är alltså inte bara den klassiska formen av korruption, det vill säga mutor, som man reagerar negativt på utan också former av favoritism. Internationellt uppmärksammade forskare i politisk filosofi såsom Robert Goodin har framhållit att favoritism kan ses som rättvisans precisa motsats.

Att definiera kvalitet i offentliga institutioner i termer av opartiskhet i utövandet av offentlig makt har flera viktiga fördelar. För det första fångar denna definition inte bara upp korruption utan också en rad andra problem (nepotism, klientelism och diskriminering). För det andra kan man hantera det faktum att vissa länder som inte är representativa demokratier, till exempel Singapore, likväl anses ha hög QoG. Även det motsatta problemet kan hanteras, nämligen att införandet av representativ demokrati inte nödvändigtvis leder till hög kvalitet i den offentliga förvaltningen. Det finns emellertid

en viktig koppling mellan opartiskhet i utövandet av den offentliga makten och de demokratiska principer som innefattas i beteckningen ”mänskliga rättigheter”, framför allt då rätten att inte bli diskriminerad och rätten till likabehandling. Man kan därför säga att hög kvalitet grundat på opartiskhet i den offentliga förvaltningen är en norm som är starkt förknippad med demokrati men som kan existera även i ett politiskt system som inte styrs genom representativ demokrati.

Att definiera QoG på detta sätt är kontroversiellt. Flera betydande teoretiska inriktningar inom samhällsvetenskapen framhåller andra värden och menar att opartiskhet är en omöjlighet. Den klassiska marxismen hävdar sålunda att statens institutioner i grunden alltid värnar den kapitalägande klassens gemensamma intressen och inte kan agera opartiskt i förhållanden till klassintressena. I den neoklassiska ekonomiska teori som brukar omnämnas som *public choice* har man haft som utgångspunkt att offentliga tjänstemän i första hand styrs av sitt egenintresse och inte av några slags etiska normer av typen opartiskhet. Inom identitetspolitiska inriktningar har man framhållit att individer som tillhör en etnisk (eller sexuell/klassmässig) gruppering inte kan agera opartiskt i förhållande till individer som tillhör en annan etnisk (eller sexuell/klassmässig) gruppering.

Rothstein och Teorell framhåller gentemot dessa inriktningar att teorin om opartiskhet inte avser individers totala handlingsrepertoar. Som enskild individ har man full rätt att vara partisk i förhållande till sin familj, sina vänner och personer vars intressen man delar. Det är enbart i utförandet en offentlig uppgift som opartiskheten är central. Vikten av att skilja mellan agerandet som privatperson och agerandet i utförande av offentliga uppgifter blir då central.

Ett alternativ till Rothsteins och Teorells teori om opartiskhet som definition på hög kvalitet i den offentliga förvaltningen hade varit att utgå från begreppet *rättsstat*. Problemet är att många offentliga verksamheter – såsom vård, skola, omsorg och arbetsmarknadspolitik – domineras av yrkeskårer som inte främst ser sig själva som utövare av ett juridiskt kodifierat regelsystem. Likväl gäller kravet

på opartiskhet i dessa verksamheter. Detta krav ska inte förstås som identiskt med likabehandling. Det är uppenbart att barn i förskolan, patienter i sjukvården och arbetssökande på arbetsförmedlingen måste bemötas olika eftersom de har olika förutsättningar och problem. Men de måste bemötas utifrån de professionella normer som återfinns i lagstiftning och andra styrdokument. Tjänstemännen får inte påverkas av att en elev, patient eller arbetssökande tillhör en viss etnisk grupp, betalar en muta eller har en viss politisk åsikt.

Det blir också tydligt att vad vi i allmänhet uppfattar som ett demokratiskt styrelseskick innefattar två helt motsatta normativa principer. På inflödessidan av det demokratiska systemet är partiskhet närmast regel och uppfattas av de flesta som fullt legitimt. De flesta människor som engagerar sig politiskt vill gynna en viss grupp eller ett visst intresse (till exempel genom bättre kommunikationer i glesbygden, mer stöd till barnfamiljer, skattelättnader för småföretagare eller mer subventioner till jordbruksnäringen). Men när denna partiska politik väl har vunnit gehör och blivit till lagar och förordningar uppträder en helt motsatt norm för den offentliga maktutövningens legitimitet, nämligen kravet på opartiskhet i implementeringen. Inte ens de grupper som drivit igenom förmånliga stödpaket åt exempelvis småföretagarna på Gotland önskar att bara personer med goda kontakter till regeringspartiet eller som är nära släkt med länsstyrelsens tjänstemän eller som är beredda att betala mutor ska få tillgång till stödet.

En annan fördel med denna smala definition är att vi får möjlighet att empiriskt studera förhållandet mellan QoG och demokrati, vilket självklart inte varit möjligt om vi inkluderat den representativa demokratin i definitionen. Med denna definition kan man undersöka om QoG ökar chanserna för demokratisering eller om det är demokratisering som ger QoG. Samma sak kan sägas om att vi utelämnar ekonomisk effektivitet, vilket måhända kan synas märkligt. Fördelen är återigen att vi med denna smala proceduriella definition kan undersöka om QoG, förstått som principen om opartiskhet i ut-

övandet av offentlig makt, ger mera ekonomisk effektivitet eller om så inte är fallet.

Fördelen med en definition av QoG som begränsas till procedurer (i detta fall då opartiskhet) och inte innefattar politikens substantiella innehåll blir tydligt om man jämför med exempelvis Världsbankens definition av *good governance*. Bland många andra saker innehåller denna *sound policies* (sund politik). Att lägga in politikens substans i definitionen är dock problematiskt. För det första, vem ska bestämma vad som är sunt nog? Det är inte självklart att de ekonomiska experterna eller kolleger inom den politiska filosofin faktiskt vet det. Vad gäller de förra är resultatet så långt inte heller särskilt övertygande såsom Dani Rodriks ovan nämna kritik visat. För det andra uppstår problem med vad man ska göra med de grupper som inte är eniga om vad som ska innefattas i "sund politik". För det tredje, om det är Världsbankens (eller andra organisationers) experter som ska avgöra politikens innehåll leder detta till att den representativa demokratis maskineri faktiskt blir överflödigt. Den representativa demokratis organisering bygger som regel på att man inte lägger in politikens substantiella innehåll i beslutsmaskineriet och vi menar att samma sak bör gälla för hur vi definierar vad som är kvalitet i samhällsinstitutionerna.

Det har också framhållits att en proceduriell definition av QoG gör det möjligt för en stat att genomföra normativt mycket dåliga åtgärder med hög QoG. Detta är emellertid priset man betalar när man använder sig av proceduriella definitioner, vare sig det gäller den representativa demokratin eller QoG. Det finns som bekant i princip ingenting som hindrar en demokratisk majoritet att fatta beslut som är synnerligen dåliga för minoriteten. Vad gäller QoG finns det ingen logisk motsägelse i att framhålla att en militärmakt eller en polisstyrka har hög kvalitet i sina operativa verksamheter och samtidigt vara motståndare till målet för dessa operationer. Den framstående politiske filosofen John Rawls har i denna fråga hävdad att det visserligen inte finns några garantier för att proceduriellt rättvisa institutioner

inte kan komma att användas för att skapa orättfärdiga resultat, men att detta är osannolikt. Han hävdar att system för innehållsmässig och proceduriell rättvisa, inte minst i form av opartiskhet, tenderar att verka förstärkande på varandra och att vi därför mycket sällan finner att omfattande orättfärdiga åtgärder är opartiskt administrerade. Där vi finner proceduriell rättvisa i form av opartiska institutioner kommer vi enligt Rawls också att finna en högre grad av materiell rättvisa.⁷

Att stanna vid en proceduriell definition av QoG kan, liksom för proceduriella definitioner av demokrati, sägas bygga på en förhoppning: om vi lyckas förse samhällen med rättfärdiga procedurer så ökar det chanserna till att människorna kommer att genomföra politiska åtgärder som de facto gör samhället mer rättvist. John Rawls använder sig här av det engelska språkets två termer för rättvisa, nämligen *justice* och *fairness*. Det senare har ibland översatts som "rent spel" och tanken är då att institutioner som främjar "rent spel" också leder till mer rättvisa i samhället. Men som sagt, detta är en förhoppning och därmed en hypotes som kan prövas empiriskt, vilket är precis vad vi gjort i programmet. Vad ett rättvist samhälle är finns det naturligtvis många åsikter om och resultaten redovisas nedan i kapitel sex. Redan här kan vi emellertid säga att om man ser till de gängse standardmått på mänsklig välfärd stämmer Rawls prediktion vad gäller QoG förvånansvärt väl. Ett exempel på detta från programets forskning är en undersökning av Björn Halleröd med flera, med detaljerade data om inte mindre än 2,1 miljoner barns livssituation i 68 fattiga och medelfattiga länder, som visar en tydlig positiv effekt av QoG för de flesta mått på barns livsvillkor (tillgång till rent vatten, tillräckligt med föda och adekvat sjukvård) även under kontroll för ländernas ekonomi. Effekten av ländernas grad av demokrati för barns välfärd visade sig dessvärre vara utan betydelse. Detta kan sä-

7. John Rawls (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press, s. 56–60.

gas vara ett genomgående empiriskt resultat från programmet: hög kvalitet i samhällets förvaltningsinstitutioner har stor betydelse för människors välfärd även under kontroll för ländernas ekonomiska utvecklingsnivå medan förekomsten av demokrati har liten eller obetydlig inverkan.

Mätproblematiken vad gäller olika mått på QoG har varit synnerligen omdiskuterad och de mått som skapats efter 1990-talets mitt, inte minst mätningar av länders grad av korruption, har varit föremål för kritik. Det finns i dag minst ett halvduzin internationellt etablerade empiriska mått på vad som kan ses som kvalitet i samhällsstyrning, producerade av olika forskningsinstitut som Transparency International, Världsbankens forskningsinstitut, the World Justice Project, the Bertelsmann Foundation, World Value Survey, European Social Survey med flera. Som ovan nämnts har QoG-institutet bidragit med två mätningar, dels QoGs Expertstudie och dels QoGs surveydata från regioner inom Europa. Dessa mätningar är avsedda att fånga olika aspekter av QoG såsom graden av korruption, rättsstatens principer, den offentliga förvaltningens effektivitet och (för de av QoG skapade mätningarna) graden av opartiskhet i denna. Vissa av dessa mätningar är grundade på expertintervjuer och andra är surveys av representativa urval av befolkningen i respektive land eller region. Vad gäller de senare frågar man både om uppfattningar om graden av korruption i olika offentliga serviceinrättningar och om personerna har haft egna direkta erfarenheter av detta. Synar man expertmåten visar det sig att när det gäller hur de graderar länder så korrelerar de med varandra på en överraskande hög nivå.

Dessa expertmått korrelerar dessutom överraskande väl med de mätningar som bygger på surveys av befolkningen, vilket innebär att "vanliga människor" och länderexperter gör i stort sett samma bedömning av QoG-problematiken för respektive land. Vad gäller QoG-institutets två undersökningar har varken länderexperter eller vanliga människor haft problem att förstå frågor om den offentliga förvaltningens förmåga till likabehandling och opartiskhet.

Utifrån en analys baserad på de omfattande data som QoG-institutet genererat för regioner i Europa har Nicholas Charron visat på samstämmigheten mellan de mått som bygger på länderexperters subjektiva bedömningar om graden av korruption och de mått som bygger på individernas egna erfarenheter av korruption. Charron visar dessutom att måtten inte är så påverkade av uppfattningar om andra faktorer (som ekonomiskt välstånd) som ibland framförts. Sammantaget visar Charrons analys att den pessimism som ofta framförts när det gäller att skapa tillförlitliga mätningar av QoG och korruption är starkt överdriven. De höga korrelationerna mellan olika mått som producerats ger vid handen att de alla fångar något reellt och väsentligt för kvaliteten i ett lands samhällsinstitutioner. Detta stärks av att måtten uppvisar hög korrelation med mera hårda och objektiva mått på mänsklig välfärd som till exempel spädbarnsdödlighet, förväntad livslängd och bruttonationalprodukt per capita. Två problem ska emellertid särskilt framhållas som resultat av programmets forskning. I de två omfattande surveyundersökningar av samhällsstyrningens kvalitet i regioner i Europa som utförts inom programmet, har vi funnit stor variation inom länder, både mellan regioner och mellan de tre sektorer vi valt att ställa frågor om (polisen, sjukvården och skolväsendet).

I runda tal kan man säga att en tredjedel av Europas länder uppvisar en betydande regional variation vad gäller samhällsinstitutionernas kvalitet. Föga överraskande är Italien är det land som uppvisat störst variation. Med en liten överdrift kan man från dessa data säga att landets södra regioner har en institutionell kvalitet som ligger på samma nivå som många afrikanska länder medan landets nordligaste regioner uppvisar värden på i stort sett samma nivå som Danmark.

Ett liknande problem har vi vad gäller den sektoriella variationen. Sjukvården visar sig i vissa länder och regioner brottas med svåra kvalitetsproblem vad gäller likabehandling och korruption, medan utbildningssystemet uppvisar motsatsen.

Slutsatsen är dock inte att det är omöjligt att skaffa någorlunda

användbara mått på QoG, utan att vi behöver mera fingerade mätningar som tar hänsyn till variationer.

QoG-institutets forskare har även undersökt korruptionens omfattning i Sverige. I samarbete med SOM-institutet har Monika Bauhr för åren 2010–2014 genomfört surveyundersökningar om korruption. Detta är de hittills mest omfattande undersökningarna av svenskar syn på korruption. Här ställs frågor kring uppfattningar om korruptionens utbredning bland olika yrkesgrupper och olika sektorer i samhället, egna erfarenheter av mutor samt acceptansen för olika former av korruption. Resultaten visar att företagare i Sverige generellt sett ses som mer korrupta än offentliga tjänstemän och politiker, som i sin tur ses som mer korrupta än journalister. De visar också att svenskar anger ganska höga siffror på den 1–7-gradiga skalan, vilket återspeglar att allmänheten använder en betydligt bredare definition av korruption än mutor. Enligt undersökningen har endast ca 1,2 procent av respondenterna blivit tillfrågade om att betala en muta till en offentlig tjänsteman och endast 1,3 procent till en företagare. I en internationell jämförelse är detta mycket låga tal.

Undersökningarna visar också att trots att en överväldigande majoritet anser att korruption är oacceptabelt, finns det intressanta skillnader mellan olika former av korruption. Den klassiska mutan anses värst, att företagare ger en gåva eller tjänst i samband med en upphandling är inte riktigt lika illa och inte heller brister i meritbaserad rekrytering. Resultaten visar även att allmänheten anser det vara mer acceptabelt att en privatpraktiserande läkare låter en vän eller nära släkting gå före i vårdkön än att en offentliganställd läkare gör detsamma.

4. PROBLEMETS GRUNDLÄGGANDE NATUR

En central fråga för forskningsprogrammet har varit hur man ska förstå vad som på engelska brukar benämnas *the basic nature of the problem*. Det handlar om vilken generell samhällsvetenskaplig teori som är mest tillämplig på problemet med dysfunktionella samhällsinstitutioner. Det råder inte någon större oenighet i forskarsamhället om att rättsstat och lagstyre, opartiskhet, kompetens, icke-diskriminering, omutbarhet och meritrekrytering av tjänstemän är centrala principer som krävs för att uppnå QoG. Inte heller inom policyvärlden är principer som dessa omstridda. Afrikanska unionens konvention mot korruption som antogs 2003 är inte avvikande från vad som stadgas i EU:s motsvarande dokument.

En central fråga är således varför inte länder som har låg QoG helt enkelt kopierar de förhållanden som råder i de länder där hög QoG förekommer. Det verkar dock vara betydligt svårare att sprida QoG trots att vinsterna i form av förbättrade levnadsvillkor förefaller vara avsevärda. Ett centralt problem är att konkreta resultat i stort sett uteblivit, trots att åtgärder för att öka kvaliteten i samhällsstyrningen (*good governance*) sedan slutet av 1990-talet blivit viktigt hos många internationella bistånds- och utvecklingsinstitutioner. Man kan till exempel inte säga att korruptionen har minskat i världens länder under denna tid. De antikorrupsionsprogram som många utvecklingsländer och också många av de nya EU-medlemsländerna har sjösat har inte visat sig vara mer än mycket måttligt framgångsrika. Ett skäl till detta som lyfts fram av programmets forskare (exempelvis

av Anna Persson, Bo Rothstein och Jan Teorell) kan vara att anti-korrupsionsprogrammen vilat på en felaktig förståelse av problemets grundläggande natur.

Persson, Rothstein och Teorell har utmanat etablerade uppfattningar om QoG och korrupsionsproblematikens grundläggande natur och föreslagit ett alternativ. Kritiken riktar sig mot den teoretiska ansats som varit dominerande inom både forskning och policy och som går under beteckningen *principal-agent*-teorin. I denna teori förstås problemet som att det finns en uppdragsgivare som vill ha hög QoG, men som är beroende av anställda (eller inhyrda) agenter som sköter verksamheten, i realiteten offentliga tjänstemän. De senare måste på grund av verksamhetens natur ofta ges en omfattande autonomi och därmed beslutsmyndighet. Eftersom agenterna antas vara rationella och egenintresserade nyttomaximerare så kommer de att avvika från de intentioner om hederligt och väl utfört arbete som uppdragsgivaren (*the principal*) eftersträvar och använda sina maktbefogenheter för att ta emot mutor eller otillbörligt gynna sig själv, sin klan, familj eller sina politiska meningsfränder.

Problemet anses i denna teori således vara hur incitamentsstrukturen är beskaffad. Lösningen är att uppdragsgivaren (principalen) ändrar på denna så att det för agenterna blir lönsamt att agera efter de ursprungliga intentionerna. För uppdragsgivaren handlar det om att införa kontrollmekanismer som upptäcker och bestraffar agenter om de handlar fel, och att också öka belöningarna för dem om de handlar rätt. Utifrån denna teori blir policyrekommendationen att minska agenternas, det vill säga de offentliga tjänstemännens, handlingsutrymme så mycket som möjligt genom att till exempel privatisera och avreglera den offentliga sektorn.

Problemen med detta visar sig vara flera. För det första, om låg QoG och korrupsion enbart vore ett incitamentsproblem skulle det ha varit löst för länge sedan. Det råder helt enkelt inte någon brist på insikter eller styrmedel när det gäller att ändra incitament inom organisationer. Det andra problemet gäller uppdragsgivaren (princi-

palen), som inte tros vara driven av ett rationellt egenintresse, utan som drivs av att göra det goda i allmänhetens intresse för att förbättra sakernas tillstånd för sina medmänniskor. Teorin bygger alltså på att det finns en aktör som enligt teorin inte ska finnas eftersom utgångspunkten är att alla aktörer handlar rationellt för att maximera sin egennytt. Detta är inte enbart ett inomvetenskapligt problem eftersom många internationella biståndsorganisationer och inte minst Världsbanken i sina strävanden att motverka korruption varit starkt präglade av denna teori. Problemet är dock att det finns goda skäl att anta att det i alla systemiskt korrupta stater är de högsta ledarna, de som i denna teori vanligtvis är tänkta att vara "principalen", som tjänar mest på att korruptionen fortgår. Pengar och andra förmåner tenderar att koncentreras i toppen. Kort sagt, detta är en teori som kortsluter sig själv eftersom den aktör som enligt teorin måste fås att ändra incitamentsstrukturen, så att korruptionen upphör och kvaliteten i samhällsinstitutionerna ökar, som regel inte har några incitament alls att vidta sådana åtgärder.

En ansats i teorin utser "folket" till principal. Som vi ska visa är detta också en omöjlighet eftersom individerna i ett samhälle präglad av systemisk korruption befinner sig i en situation som kan benämnas en *social fälla*, vilket innebär att de av helt rationella skäl inte kan agera som uppdragsgivare gentemot korruptionen.

Också teorier om offentlig etik har varit framträdande. I stället för att utgå från att aktörer rationellt försöker maximera sin egennytt är utgångspunkten då att aktörernas handlingar grundar sig på kulturellt betingade sociala normer som styr deras etik. Korruptionsbekämpning handlar då inte om att ändra incitamentsstrukturer utan om att ändra aktörernas sociala normer genom olika former av utbildning och upplysning. Aktörer i korrupta länder måste således upplysas. Problemet är dock att såväl etnografiska studier (som vi delvis utfört inom programmet) som tillgängliga surveydata ger vid handen att människor som lever i djupt korrupta samhällen i allmänhet tar starkt avstånd från korruption. Resultat från det forsknings-

projekt som driver surveyprogrammet Afrobarometern visar att en stor majoritet i djupt korrupta länder som Kenya och Uganda anser att den typ av handlingar som strider mot principen om opartiskhet och som allmänt ses som korrupta ”är fel och bör bestraffas”.

Slutsatsen är således att ingen av de två dominerande teorierna på området ger en logiskt korrekt eller empiriskt verifierbar bild av QoG-problematiskens grundläggande natur. Ställda inför detta dilemma har Anna Persson, Bo Rothstein och Jan Teorell föreslagit att QoG och inte minst då den del som handlar om korruption ska förstås som ett fall av en helt annan teoribildning inom samhällsvetenskapen, nämligen den som allmänt går under beteckning ”problemet med kollektivt agerande” alternativt ”den sociala fällans problem”.

Om man förstår QoG efter denna teori ändras inte bara förståelsen av problemets grundläggande natur, utan också de åtgärder som behövs för att bryta med korruptionen och likartade dysfunktioner i samhällsinstitutioner.

Grundtanken bakom teorin om kollektivt agerande kan sägas vara att merparten av människors handlande i situationer där de har att avgöra om de ska delta i korruption eller inte, styrs av principen om *reciprocitet*. Enkelt uttryckt kan detta förstås som att vad människor gör i sådana situationer bestäms av hur man uppfattar att andra aktörer i samma situation kan tänkas handla. Om man då har uppfattningen att de flesta kommer att agera korrupt är man själv mera benägen att agera korrupt. Och tvärtom, om man har uppfattningen att man kan lita på andra är man själv mer benägen att agera ärligt. Förtroende blir härmed en central faktor i analysen av korruption. Den numera tämligen omfattande experimentella forskningen om hur människor beter sig i strategiska situationer visar också ett starkt stöd för tanken att människors handlande är tydligt påverkade av idén om reciprocitet, i stället för rationellt egenintresse (*principal-agent*-teorin) eller av kulturellt etablerade sociala normer (teorin om offentlig etik).

Teorin som utvecklats inom programmet om att förstå QoG

utifrån det kollektiva agerandets problematik är starkt påverkat av Nobelpristagaren Elinor Ostroms forskning om hur lokala grupper och samhällen kan hantera så kallade allmänningar. Empiriskt har Ostrom och hennes efterföljare ofta använt fritt tillgängliga naturresurser som exempel på sådana allmänningar. Om alla bara ser till sitt egenintresse så kommer sådana naturresurser att överutnyttjas till den grad att de upphör att existera (vanliga exempel är fiskevatten, betesmarker, skog och färskvattentillgångar). Logiken har "översatts" av QoG-forskarna till problemet med kvalitet i samhällens gemensamma institutioner och då beskrivits i termer av den *sociala fällans* problem. För skapandet och vidmakthållandet av hög institutionell kvalitet följer det i stiliserad form nedanstående logik:

1. Alla aktörer inser att om alla respekterar de offentliga institutionernas opartiskhet och avstår från korruption kommer alla att vinna.
2. Men, om merparten av aktörerna inte tror att de inte kan lita på att andra aktörer respekterar principerna om opartiskhet och icke-korruption, har de inte skäl att själva stå upp för dessa principer.
3. Detta innebär att korruption och brott mot principen om opartiskhet för den enskilde kan framstå som rationellt i det fall det inte finns anledning att lita på att de flesta andra också agerar ärligt.
4. Bristen på tillit leder till att aktörerna hamnar i en *social fälla* som innebär att "alla" får det sämre trots att "alla" inser att om de kunde lita på varandra skulle "alla" vinna.
5. Slutsatsen är att ett effektivt samarbete för att åstadkomma hög kvalitet i samhällets institutioner avgörs av i vilken utsträckning aktörerna uppfattar att de kan lita på att de flesta andra aktörer kommer att agera ärligt.

Detta kan illustreras med några konkreta exempel. Det är med all sannolikhet inte bara meningslöst utan förmodligen också förenat med livsfara att vara den enda ärliga polisen i den typ av poliskårer som finns i ett land som Mexiko. Det är också meningslöst att vara den enda föräldern som inte betalar mutor till lärarna för att de ska ge barnet den extraundervisning som krävs för att få goda betyg om "alla andra" föräldrar i klassen betalar. Det är visserligen hedervärt men utan betydelse att vara den enda kirurgen på sjukhuset som inte begär svarta pengar för att utföra operationer. Listan på exempel kan göras mycket lång. Empiriskt har denna teori visat sig få ett omfattande stöd, inte minst i den experimentella forskningen. Människor är i allmänhet beredda att göra det rätta, även om de materiellt förlorar på det, men bara under förutsättning att de uppfattar att de flesta andra också är beredde att göra så.

Detta innebär att teorin om kollektivt handlande ger underlag för en helt annan typ av åtgärdsprogram vad gäller till exempel systemisk korruption. I stället för att inkrementellt försöka korrigera incitamentsstrukturen alternativt försöka påverka aktörernas normer och etik, leder teorin om kollektivt agerande till slutsatsen att åtgärderna måste vara av en sådan magnitud att de inte bara påverkar den enskilde aktörens strategi, utan också påverkar dennes uppfattning om hur "alla andra" aktörer i liknande situationer kan tänkas agera. Utifrån en analys av vad som betingade en uthållig övergång från låg till hög QoG under den senare halvan av 1800-talet i Sverige har Bo Rothstein framhållit att sådana förändringar måste ha karaktären av en "Big Bang".

Det ska framhållas att teorin om kollektivt agerande har en mycket bred tillämpning utanför QoG-området. Många av de mål som vi vill nå vad gäller miljö, rättsstat och demokrati bygger på att vi kan bryta oss ur den sociala fällans logik. Enkla exempel är att det är tämligen meningslöst att vara den enda i staden som källsorterar sina sopor, betalar för att åka spårvagnen och minskar sitt bilåkande. Teorin ger inte minst en förklaring till att samhällen fortsatt kan ha en hög korruption och låg kvalitet i samhällsinstitutioner trots att en majoritet av med-

borgarna tar avstånd från de oegentligheter som är förknippade med låg QoG. Man kan också se detta som att man inte måste utgå ifrån att det är något fel på kulturen eller människornas etik och moral i länder med hög korruption. Systemet gör att människor i sådana samhällen tvingas delta i korrupta praktiker trots att de moraliskt sett tar avstånd från dem. Detta för att till exempel få sjukvård och utbildning till sina barn och för att kunna leva ett någotsånär drägligt liv.

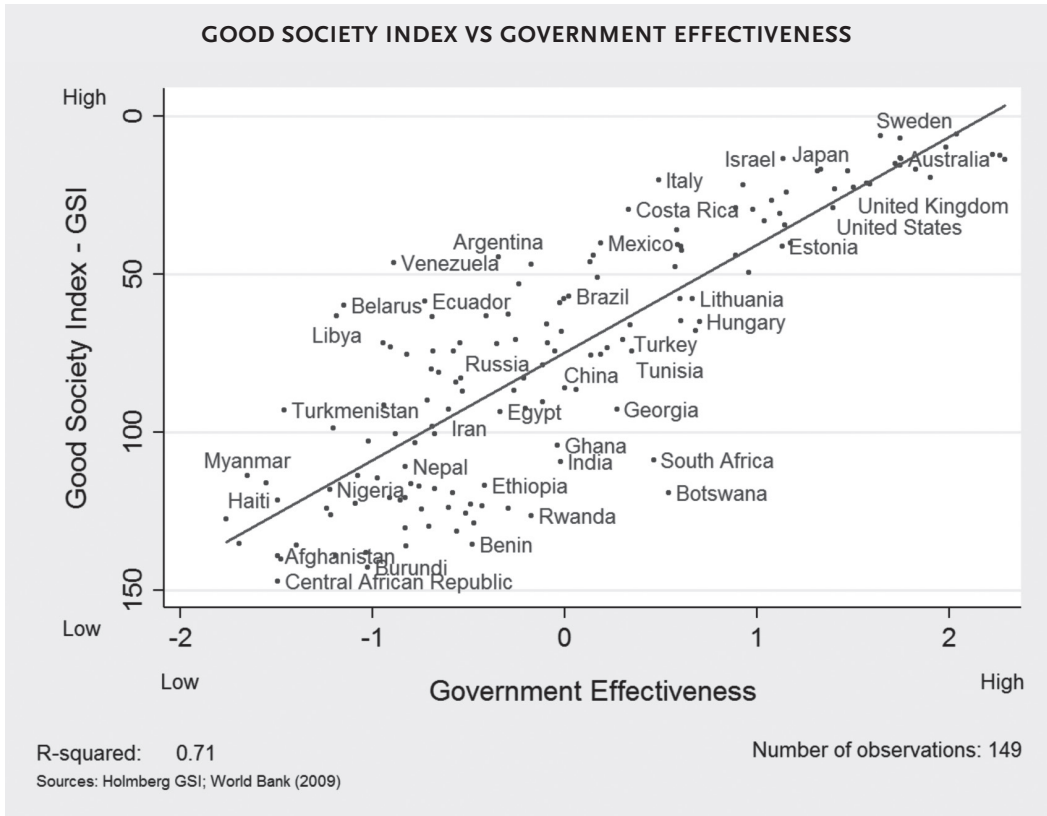
5. EFFEKTERNA AV KVALITETSNIVÅN I OFFENTLIG VERKSAMHET

Att studera effekterna av QoG på olika samhällsförhållanden är förknippat med alla de väl kända metodproblem som samhällsvetenskaperna brottas med när det gäller att fastslå vad som är orsakssamband och vad som enbart är statistiska samvariationer mellan olika faktorer. Det ska med en gång framhållas att vad som är effekter av QoG och vad som ska ses som orsaker till variationer i QoG inte är helt enkelt att skilja åt eftersom det finns betydande återkopplingseffekter över tid mellan många av de undersökta faktorerna. Vår och andras forskning ger emellertid vid handen att kvalitet i offentliga institutioner har en positiv inverkan på en rad viktiga samhällsområden, som ekonomi, välfärd, hälsa, hållbar utveckling och miljö, social tillit samt människors subjektiva välbefinnande, också känt som "lycka".

Vad som utgör "det goda samhället" är en normativ fråga och det är möjligen förmätet att låta forskare tala om vad som är ett gott liv. Sören Holmberg har inte desto mindre konstruerat ett *Good Society Index* (GSI). Följande Ockhams berömda princip om *parsimoni*, det vill säga att arbeta med så enkla definitioner som möjligt, innehåller det enbart tre variabler per land. Två av dessa är objektiva, spädbarnsdödlighet och förväntad livslängd. Den tredje är människors egen uppfattning om hur pass nöjda de är med sina liv. Det goda samhället kan då sägas vara ett där få spädbarn dör, där människor lever länge och där de däremellan uppfattar sig vara nöjda med sina liv. För detta har Holmberg och Rothstein i ett nyligen producerat bokkapitel data för inte mindre än 149 länder och kan visa hur detta *good society index* samva-

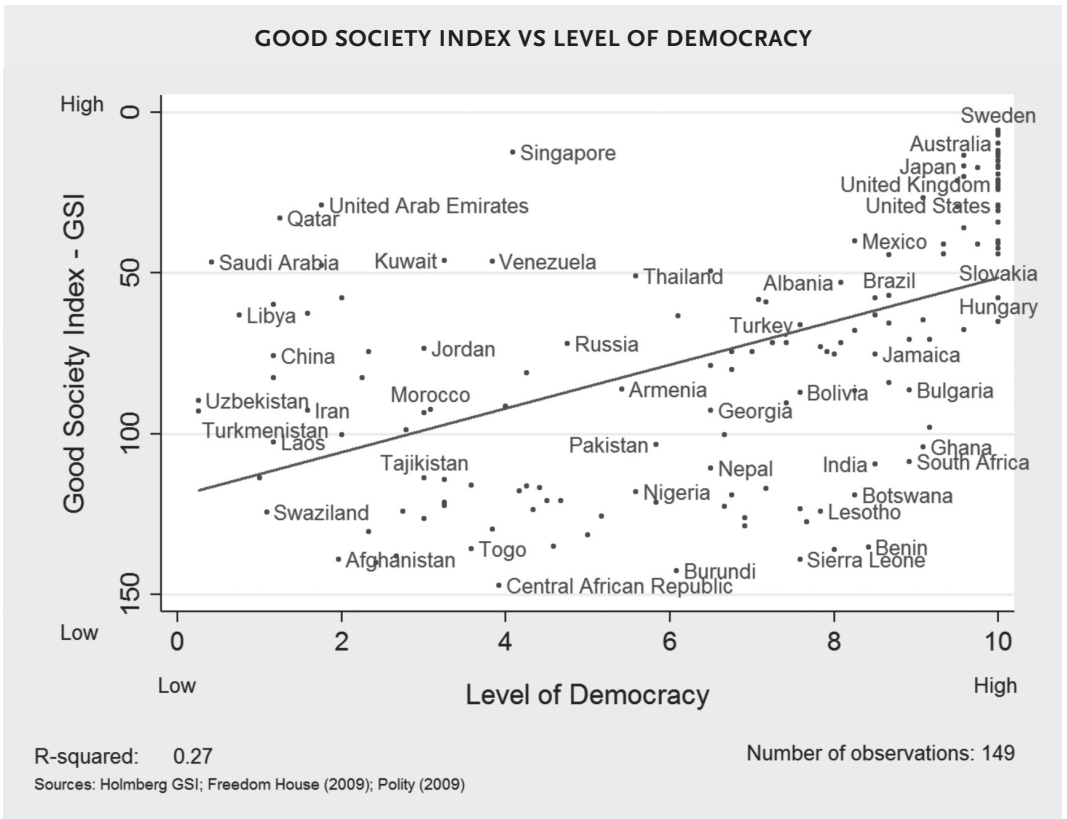
rierar med ett mycket stort antal variabler. I punktdiagrammen nedan jämförs korrelationerna mellan GSI och mått på demokrati och QoG.

QoG har ett starkt samband med länders förmåga att uppnå höga GSI-värden, medan sambandet för GSI och demokrati är betydligt svagare. I resten av kapitlet redovisar vi några av de samhällsområden som påverkas av kvaliteten i offentlig verksamhet och som varit föremål för närmare studier av QoG-institutets medarbetare. Vi börjar med



Figur 4. GSI vs QoG

samhällsstyrningens inverkan på demokratins funktionssätt, och tittar sedan närmare på hur korruption påverkar allmänhetens attityder gentemot demokratiska institutioner. Vidare undersöks hur korruptionsbekämpning blivit en viktig fråga för politiska partier. Därefter tittar vi närmare på sambandet mellan kvalitet i offentlig verksamhet och ekonomisk utveckling, för att sedan fokusera på hur hög QoG kan påverka möjligheterna att uppnå miljö- och klimatrelaterade



Figur 5. GSI vs demokrati

målsättningar. Kvaliteten i samhällsstyrningen har dessutom betydelse både för attityderna till utvecklingsarbete och för effektiviteten i multilateralt utvecklingsarbete, vilket framgår av avsnittets sista del, som fokuserar på sambandet mellan QoG och biståndets effektivitet.

BETYDELSEN AV GODA INSTITUTIONER

Nya demokratier lyckas väldigt olika väl att skapa stabila politiska och demokratiska system. Agnes Cornell, Marcia Grimes och Victor Lapuente har undersökt varför vissa länder lyckas när andra misslyckas och återkommande hamnar i politiska kriser som hotar demokratins överlevnad. Tidigare forskning har främst fokuserat på formella och informella politiska institutioner på inflödessidan av den politiska processen, det vill säga förhållandet mellan väljarna, partier och de folkvalda. Cornell, Grimes och Lapuente menar emellertid att utflödessidan av det politiska systemet, där verkställandet av politiskt fattade beslut sker, är av avgörande betydelse för demokratins överlevnad och för konsolideringen i nya demokratier. De institutionerna ansvarar för att förse medborgare med offentliga tjänster. För att statens resurser ska komma medborgarna till gagn bör offentliga tjänster levereras på ett opartiskt och effektivt vis. Av särskild vikt är därför politikernas möjlighet att utse, befordra och avsätta offentliga tjänstemän.

I en förvaltning där politiskt tillsatta tjänster inom den offentliga förvaltningen är legio, väljer politiker och medborgare klientelistiska strategier, vilket kan hindra det politiska systemets möjlighet att tillgodose generella behov. Det innebär att partierna när de har makten försöker rikta förmånerna till sina egna väljargrupper som en form av röstköp. Klientelism ökar risken för att medborgare som stöttar partier men som inte blir invalda, känner sig som förlorare i spelet om statens resurser och då tar till icke-demokratiska medel för att visa sitt missnöje eller försöka återta makten över resursfördelningen.

I en förvaltning av mer opartiskt snitt, där tjänstemännen är opolitiska och politikerna hindras från att detaljstyra implementeringen,

blir det svårare för politiker att använda statens resurser för att gynna egna anhängare. Incitament till generella lösningar som omfattar både politiska vinnare och förlorare ökar. Att klientelism är vanligare i länder där många tjänstemän är politiskt tillsatta har visats i ett antal fallstudier.

En högre andel politiskt tillsatta tjänstemän i den offentliga förvaltningen antas därför leda till en lägre sannolikhet för demokratisk överlevnad. Skillnaden mellan länder är här mycket stor. Ett regeringsbyte i ett land som Mexiko leder till att omkring sextiotusen statliga tjänstemän, som fått sina tjänster helt eller delvis på grund av sin partipolitiska tillhörighet, måste lämna sina jobb. I Danmark, ett land med jämförelsevis mycket få politiskt utsedda statstjänstemän, är siffran under tjugo, medan det i Sverige handlar om cirka tvåhundra. Allmänt kan sägas att ju fler tjänstemän vars professionella karriär är beroende av vilket politiskt parti som vinner val, desto mer sannolikt är det att regeringen kommer att genomföra åtgärder för att så att säga till varje pris hålla sig kvar vid makten, exempelvis genom att driva en politik som gynnar partiets egna supportrar på andras bekostnad. Detta påverkar i sin tur uppfattningen inom oppositionen om huruvida de har mest att vinna på att acceptera och upprätthålla demokratiska institutioner och procedurer, eller på att ta till icke-demokratiska medel, såsom militärkupper.

Politiserade byråkratier gör regeringens makt obegränsad, och det är då mer rationellt för oppositionen att ta till extrema, icke-demokratiska metoder för att skydda sina intressen. Klientelistiska demokratier med en hög grad av politisering av förvaltningen förväntas därför bli mer kortlivade. I demokratier med offentliga förvaltningar som bygger på meritokratiskt tillsatta administrationer kommer den sittande regeringen i stället att vara förhindrad av de autonoma tjänstemännen i förvaltningen att föra en klientelistisk och direkt partisk politik. Resultat från analyser av demokratiska system visar att demokratier som har en meritokratisk byråkrati tenderar att överleva längre.

Agnes Cornell och Victor Lapuente illustrerar detta med en jämförande studie av två fall av demokratisering med en politiserad förvaltning som senare resulterade i demokratiskt sammanbrott, Spanien (1876–1936) och Venezuela (1958–1998), samt ett fall av demokratisk överlevnad med mer meritokratiskt inriktad offentlig administration, Spanien (1975–). I det senare fallet hade meritokratiseringen av byråkratin gjort att tjänstemän inom förvaltningen hade mer att vinna på demokratins fortlevnad än på att stödja nya kuppförsök. Det bekräftar hypotesen att en meritokratisk byråkrati ökar möjligheterna för demokratins överlevnad.

En annan slutsats som Cornell och Lapuente drar är att en viss grad av politisk polarisering är viktig, även i nya demokratier. Olika intressen måste existera inom politiska institutioner, mer specifikt mellan den politiska och den administrativa klassen, så att dessa kan kontrollera varandra.

Vidare visar Marcia Grimes och Agnes Cornell att graden av politisering av byråkratin kan påverka det civila samhället, en annan viktig demokratisk aktör. Civila samhällsorganisationer agerar inom de ramar som sätts av det politiska systemet och använder den typ av strategier som uppfattas som mest effektiva givet hur systemet är uppbyggt. I länder med högre grad av politiserad förvaltning kan man därför förvänta sig att civilsamhället kommer att sträva efter att ingå i klientelistiska nätverk, eftersom det är det säkraste sättet att vinna politiskt inflytande. Politiska aktörer har därtill ett intresse av att inkludera civilsamhället i sina nätverk för att bredda sitt stöd. Civilsamhället kan då antas ta till drastiska och mer riskfyllda – även våldsamma – medel för att visa sin politiska betydelse. Dessutom förväntas en politiserad byråkrati skapa missnöje bland befolkningen, vilket också ökar incitamenten att ta till odemokratiska och våldsamma medel för att visa sitt ogillande och säkra sin egen tillgång till statens resurser.

En empirisk analys utifrån 19 länder i Latinamerika och Karibien visar att i länder där både civilsamhället är starkt och den offentliga

sektorn i relativt hög grad är politiserad, är sannolikheten att männskors deltar i våldsamma protester avsevärt högre.

Byråkratins utformning kan även ha en inverkan på innehållet i demokratiskt fattade politiska beslut. Ofta framhålls de partipolitiska förutsättningarna, opinionsstödet för specifika policylösningar samt olika intressegruppers organisationsgrad och inflytande som viktiga förklaringar till varför vissa policyförslag väljs ut och implementeras framför andra. En viktig faktor som inte uppmärksammas tillräckligt är tjänstemännens inflytande. Det handlar om hur byråkratin är utformad och framför allt hur tjänstemän rekryteras och befordras, vilket hänger samman med deras kompetens och tillförlitlighet. I ett antal studier undersöker forskare inom programmet (Carl Dahlström, Mikael Holmgren, Johannes Lindvall, Birgitta Niklasson och Bo Rothstein) hur byråkratins kapacitet påverkat valet och genomförandet av olika policyförslag. Ett exempel på när byråkratin spelat en aktiv roll i utformningen av policyförslag var under den ekonomiska krisen som drabbade Sverige i början av 1990-talet. Såväl besparingarna som beskrivningen av situationen hade nästan uteslutande tagits fram av opolitiska tjänstemän i regeringskansliet. Detta fick åtminstone två konsekvenser.

För det första kunde politiska motståndare, som Socialdemokraterna och Moderaterna, enas om en verklighetsuppfattning och ett antal nedskärningsförslag som senare låg till grund för politiska kompromisser. För det andra fick de nedskärningsförslag som framfördes en särskild profil. Distributionen av nedskärningar var jämnare än vad den hade varit om frågan legat helt i politikernas, eller i politiskt tillsatta tjänstemäns, händer – eftersom dessa helt naturligt är intresserade av hur det egna partiets väljare påverkas, något som de opolitiska tjänstemännen tenderar att bortse från.

Exemplet verkar inte vara unikt för Sverige. Samma forskare har också studerat nedskärningar i 18 välfärdsstater mellan 1985 och 2002 och finner samma mönster när hänsyn tagits till ekonomiska, politiska och strukturella förhållanden. Distributionen av nedskär-

ningar är mer socialt rättvis i de länder som har en högre andel opolitiska tjänstemän, vilket indikerar att hur tjänstemän rekryteras kan ha direkta effekter på policy.

En invändning skulle kunna vara att de policyeffekter som man ser har att göra med att det rör sig om nedskärningar. Dock har programmets forskare kunnat visa att den byråkratiska kapaciteten i landet (om byråkratin är kompetent, opartisk och pålitlig) också har stor betydelse för vilka arbetsmarknads- och socialpolitiska program som politikerna väljer att satsa på. En analys av 21 länder under tidsperioden 1985 till 2005 visar att i länder med hög QoG används mer krävande reformer, som aktiv arbetsmarknadspolitik, i högre grad än i länder med låg byråkratisk kapacitet. Alltså, vad politikerna tror att byråkratin har möjlighet att utföra begränsar policyförslagets grad av klientelism. Det kan tyckas självklart men har tidigare, med ett par viktiga undantag, nästan helt ignorerats i forskningen om välfärdspolitikens bestämningsfaktorer.

För Sverige del, liksom för många andra västländer, har Jon Pierre framhållit att ett högt institutionellt förtroende har skapats och underhållits genom en påtaglig institutionell stabilitet och integritet i den offentliga förvaltningen. Inte minst i Sverige har valda politiker genom konstitutionella regler förhindrats att detaljstyra förvaltningen. Detta har inneburit att administrativa processer har styrts av mål som rättssäkerhet, opartiskhet, transparens och likabehandling.

Sedan början av 1990-talet har emellertid förvaltningens styrning, beslutsprocesser och mål delvis omdefinierats i riktning mot ökade effektivitetskrav, sänkta kostnader, marknadsanpassning, konkurrensutsättning och avreglering. Sådana mål kan tyckas rimliga och angelägna ur ett effektivitetsperspektiv, men det förefaller också som om reformernas arkitekter inte reflekterat över de mer långsiktiga konsekvenserna. Vissa av de reformer som initierats hotar att undergräva just det institutionella förtroende som regeringsföreträdare av alla ideologiska orienteringar säger sig stå bakom.

BRISTANDE KVALITET OCH FÖRTROENDET FÖR DEMOKRATIN

När kvaliteten i offentlig verksamhet är låg, påverkar det också medborgarnas förtroende för det demokratiska styrelseskicket. Stefan Dahlberg och Sören Holmberg utmanar uppfattningen att de allmänna valen och samstämmighet i politiska uppfattningar mellan väljare och deras valda representanter är den viktigaste faktorn för att skapa förtroende för och tillfredsställelse med hur demokratin fungerar. I en jämförande studie av 34 demokratiska länder finner de i stället att effektiva, professionella och opartiska förvaltningsinstitutioner samt uppfattningen om kvaliteten på offentliga tjänster och rättssystemet, bättre förklarar graden av tillfredsställelse med demokratin. Detta visar sig även vara viktigare för medborgarnas politiska förtroende än exempelvis ekonomiska faktorer. Kvaliteten på de offentliga förvaltningsinstitutionerna, det politiska systemets utflödessida, är med andra ord viktigare för medborgarnas förtroende för det politiska systemet än kvaliteten i inflödessidan, det vill säga de demokratiska procedurerna.

Dahlberg och Holmberg undersöker vidare betydelsen av förtroende för institutioner för ett välfungerande samhälle, och frågar sig vilka institutioner som måste vara tillförlitliga för att ett samhälle ska fungera väl. Tillit till demokratiska institutioner är av stor betydelse för ett gott samhällsstyre. Inom tidigare forskning har framhållits att tilliten till elektorala, juridiska, ekonomiska och byråkratiska institutioner är viktiga. Dahlbergs och Holmbergs analys visar att förtroendet för elektorala och juridiska institutioner (parlamentet och de politiska partierna å ena sidan, polisen och rättssystemet å den andra) samt kvaliteten i de byråkratiska institutionerna är viktigast för att det politiska systemet ska uppfattas som legitimt och tillförlitligt. Ekonomiska faktorer visade sig mindre viktiga.

Stefan Dahlberg, Sören Holmberg och Jonas Linde noterar vidare att det i många demokratiska länder kan finnas ett utbredd missnöje med det politiska systemet, även ibland dem som stödjer demokratin

som princip. Eftersom tillit och politiskt deltagande är viktigt för en demokratis stabilitet, riskerar medborgarnas tilltagande misstro och missnöje med demokratiska institutioner att bli ett allvarligt problem för demokratins legitimitet och funktionalitet. Det är därför viktigt att reda ut vad som orsakar missnöjet.

Forskarna undersöker två teorier. En som betonar att politisk tilltro och legitimitet skapas i demokratisk representation, det vill säga på inflödessidan av det politiska systemet. Den andra hävdar att legitimitet och stöd för det demokratiska styrelseskicket skapas när staten levererar tjänster på ett effektivt och opartiskt sätt. De jämför medborgarnas utvärdering av demokratin i en analys av 26 länder. Resultat visar att både befolkningens bedömning av hur väl regeringen levererar tjänster, hur utbredd korruptionen antas vara samt hur väl väljarna känner sig representerade inom det politiska systemet påverkar demokratins legitimitet och stöd bland befolkningen.

En skillnad mellan nya och gamla demokratier kan även observeras. I äldre, konsoliderade demokratier är subjektiva uppfattningar av korruption och upplevelsen av att vara representerad de viktigaste faktorerna, medan den viktigaste faktorn i nya demokratier är statens prestationsförmåga. Förklaringen kan vara att befolkningen i äldre demokratier har högre förväntningar på statens och regeringens prestationsförmåga, både vad gäller representation och kvaliteten i offentlig verksamhet. Medborgare i nya demokratier har lägre förväntningar på att politiker och tjänstemän ska vara icke-korrupta och opartiska, och grundar i stället sitt stöd för demokratin på hur väl regeringen lyckas leverera ekonomisk tillväxt och grundläggande välfärdstjänster.

Bristande tilltro till de offentliga förvaltningsinstitutionerna visar sig alltså ha en negativ effekt på medborgarnas villighet att utöva sina demokratiska rättigheter. Brister i samhällsstyrningens kvalitet förstör också den demokratiska beslutskedjan: korruption och klientelism gör att politiker får mindre incitament att agera i sina väljares intressen, eftersom de har andra mekanismer för att hålla sig kvar vid

makten. Korruption har även visat sig undergräva medborgarnas stöd för det demokratiska systemet.

Stefan Dahlberg och Maria Solevid undersöker därför i vilken utsträckning befolkningens uppfattning om korruption påverkar valdeltagandet på både individuell och nationell nivå i 26 länder. Tidigare forskning har visat att just korruption å ena sidan ökar valdeltagandet eftersom väljare antingen köps av korrupta politiker eller mobiliserar sig på eget initiativ mot korruption. Å andra sidan resulterar korruption i låg tillit till det politiska systemet samt cynism och politisk apati bland väljare, vilket leder till minskat valdeltagande. Dahlberg och Solevid visar att uppfattningen att korruptionen är utbredd leder till minskat valdeltagande. Men sambandet håller endast för länder där korruptionsnivån är låg eller medelhög. I högkorrupta länder spelade korruptionen i sig mindre roll för valdeltagandet. Detta skulle kunna förklaras på ett liknande sätt som ovan: korruption uppfattas som en mer allvarlig fråga i mindre korrupta, konsoliderade demokratier, medan människor i högkorrupta länder i stället fokuserar på regeringens prestationsförmåga.

Olika typer av korruption kan ha skilda effekter på hur medborgarna reagerar på korruptionen, liksom i vilken utsträckning de själva deltar i korruption eller gör motstånd mot den. Monika Bauhr föreslår en distinktion mellan *behovsdriven* korruption, där medborgare använder sig av korruption för att få tillgång till grundläggande service och motverka effekterna av maktmissbruk, och *girighetsdriven* korruption, där korruptionen används för att få fördelar som ett icke-korrupt system inte skulle tillåta. Detta får konsekvenser för engagemanget mot korruption. Bauhr visar med en länderjämförande studie att behovsdriven korruption ofta leder till ett ökat engagemang mot korruption och vilja till ansvarsutkrävande, men även till en minskad tilltro till regeringens förmåga att hantera korruptionsproblemen. Girighetsdriven korruption visar sig ha en helt motsatt effekt. Den leder i stället till bristande transparens och minskad vilja att engagera sig mot korruption.

Enligt det kollektiva handlandets logik som beskrevs i föregående kapitel kan vi förvänta oss att uppfattningar om andras vilja att engagera sig påverkar vår egen vilja att göra detsamma. Hur förväntningarna påverkar engagemanget mot korruption tycks dock bero på huruvida korruptionen är behovsdriven eller girighetsdriven. I stället för att öka engagemanget kan förväntningar om att andra kommer att engagera sig ytterligare minska engagemanget om korruptionen är behovsdriven. Behovsdriven korruption tycks således snarare leda till en benägenhet att åka snålskjuts på andras ansträngningar. Åtgärder som syftar till att förmedla en känsla av brett civilt engagemang kan alltså öka engagemanget mot korruption hos dem som är inblandade i behovsdriven korruption, men får rakt motsatt effekt bland dem som är inblandade i girighetsdriven korruption.

Bauhrs differentiering mellan dessa två grundtyper av korruption kan hjälpa oss att förstå viljan att bekämpa korruption och vilka anti-korruptionsåtgärder som är effektiva.

POLITISERINGEN AV KORRUPTION AV POLITISKA PARTIER

Korruption och klientelism i implementeringsledet har således visat sig ha en negativ inverkan även på inflödessidan i det demokratiska systemet. Det kan resultera i lägre valdeltagande och i vissa fall i politisk apati och cynism bland medborgare. Men vilka möjligheter har medborgare att ställa en korrupt regering till svars?

Andreas Bågenholm har undersökt i vilken utsträckning väljare håller politiker ansvariga för korrupt beteende. En lång rad studier har visat att även om korrupta kandidater och partier bestraffas av väljarna, lyckas de påfallande ofta ändå behålla makten. I en större jämförande studie kartlägger Bågenholm samtliga demokratiska regeringars valresultat i Europa mellan 1983 och 2010, samt matchar dessa mot förekomst av antingen anklagelser om korruption från oppositionspartier och/eller konkreta belägg för direkt inblandning i korruptionsskandaler. Regeringar som utsatts för anklagelser eller

bevisligen är inblandade i korruptionshärvor förväntas lyckas sämre, och även falla i högra utsträckning, än regeringar där sådana inslag saknas.

Resultaten visar att hypotesen stämmer, åtminstone delvis. Regeringar som står anklagade för korruption backar i genomsnitt tio procentenheter i valen, medan regeringar där detta inte förekommer går tillbaka med knappt sex procentenheter. Väljare i Europa bestraffar i allmänhet korrupta regeringar, men bara i begränsad omfattning och dessvärre ibland i så begränsad utsträckning att regeringen tillåts sitta kvar.

Att graden av korruption i landet spelar stor roll för regeringsskiftet betyder inte nödvändigtvis att makthavarna är korrupta, även om de åtminstone kan sägas vara indirekt ansvariga för att korruptionsbekämpningen inte varit effektiv. Dock kan resultatet tolkas som att väljarna i Europa inte ställer sig likgiltiga till korruption, utan att det på ett eller annat sätt ligger till grund för ansvarsutkrävandet i de allmänna valen.

Väljarnas ideologiska hemvist och det partipolitiska systemet påverkar också benägenheten att stödja eller bestraffa korrupta makthavare. Andreas Bågenholm och Nicholas Charron visar med en enkätundersökning i 23 europeiska länder att väljare som befinner sig långt ut på kanterna är motiverade att stödja sina favoritpartier även om de varit inblandade i en korruptionsskandal, så länge det inte finns något näraliggande alternativ. När alternativ finns är väljare på ytterkanterna lika benägna att bestraffa korrupta partier som alla andra. Slutsatsen är att proportionella valsystem som ger upphov till flerpartisystem är att föredra om man vill premiera denna typ av ansvarsutkrävande.

Bågenholm och Charron studerar även uppkomsten av antikorrupsionspartier och deras framgångar. Det har blivit allt vanligare att valkampanjer handlar om korruption, särskilt i den del av Europa som har stora problem med detta, det vill säga i Central- och Östeuropa. I dessa länder politiseras korruptionsfrågan i ungefär sju av

tio valkampanjer. Detta är ett nästan obefintligt fenomen i de minst korrupta länderna i nordvästra Europa och händer mer sällan i Väst-europa i övrigt.

Graden av korruption är alltså en viktig förklaringsfaktor till varför partier väljer att politisera frågan men även till varför dessa partier blir framgångsrika. I de minst korrupta länderna ger politisering av korruption relativt dålig utdelning medan det är en betydligt mer framgångsrik strategi i de mest korrupta länderna. Regeringspartier har i regel mer begränsad trovärdighet när de driver frågan och därmed mindre att vinna på att driva den. Nya partier är de som mest framgångsrikt utnyttjar frågan. Bågenholm konstaterar också att dessa partier generellt sett står fast vid sitt ord och fortsätter att bekämpa korruption när de väl befinner sig i maktställning. Antikorruptionspartier bör därför inte endast avfärdas som oseriösa populisterna utan kan vara aktörer som på ett trovärdigt sätt kan förbättra kvaliteten i samhällsstyrningen där de etablerade partierna misslyckats.

KVALITET I OFFENTLIG VERKSAMHET OCH EKONOMISK UTVECKLING

Demokrati och kvalitet i offentlig verksamhet är två faktorer som har en påtaglig inverkan på samhällets och människornas välmående. Ekonomiskt välstånd och utveckling har också visat sig vara viktiga i dessa hänseenden. Det finns ett påtagligt samband mellan hög kvalitet i offentlig verksamhet och en hög BNP per capita: länder med en i princip opartisk, icke-korrupt och effektiv offentlig sektor tenderar att vara mycket rikare. Dock är kopplingarna mellan ekonomisk tillväxt och kvaliteten i offentlig verksamhet svagare och mer komplexa. Exempelvis har många oljerika, relativt fattiga ekonomier med delvis korrupta politiska system vuxit snabbast i världen sedan millennieskiftet.

Vilka är då de mekanismer genom vilka god kvalitet i offentlig verksamhet kan hjälpa till att skapa en god ekonomi? Detta frågar sig

Victor Lapuente, Marina Nistotskaya och Nicholas Charron, vilka har studerat effekten av korruption på entreprenörskap och etableringen av små- och medelstora företag i 172 europeiska, subnationella regioner. Företagen är viktiga för regionernas ekonomiska utveckling, de utgör 99 procent av Europas sammantagna företagande. Nivån av företagande varierar mellan länder men variationen är ofta ännu större inom länderna. Lapuente, Nitotskaya och Charron menar att denna variation kan förklaras med att uppfattningen om hur opartiskt styret är också varierar mellan olika regioner. Deras studie visar att om kvaliteten på samhällsinstitutioner uppfattas som låg och regionala styrorgan är korrupta, ineffektiva och partiska, ser företag begränsade möjligheter att lyckas med sin verksamhet i regionen och avstår därför från att etablera sig. Sambandet kvarstår även efter kontroll för andra faktorer, som befolkningsstorlek, ekonomisk utveckling och inkomstskillnader.

Uppfattningar om korruptionsnivåer påverkar dessutom den geografiska spridningen av företag. I länder som uppfattas ha en hög korruptionsnivå tenderar företagen att vara koncentrerade i huvudstadsregionen. En möjlig förklaring är att det är viktigt för företagen att vara nära den politiska maktens centrum eftersom det är där kampen om mer eller mindre otillbörliga förmåner avgörs.

En policyrelevant slutsats av studien är att det krävs krafttag mot korruption för att stimulera företagande som ett steg i att öka välbefindandet och minska de ekonomiska ojämlikheterna mellan Europas regioner. Korruptionsbekämpning kan till och med visa sig vara mer gynnsamt för ekonomisk utveckling än subventioner, skattelättnader och andra liknande åtgärder som allmänt använts för att stimulera ekonomisk utveckling.

Marina Nitotskaya studerar vidare effekten av en meritokratisk byråkratisk struktur på kvaliteten av ekonomiska styrinstrument och nivån av nyetablering av företag på ett globalt plan. Opolitiska byråkratiska strukturer förväntas generera stabilitet och rättvisa regler för investerare och entreprenörer, vilket påverkar företagens förvänt-

ningar på vinstutdelning och deras riskbedömningar vad gäller att etablera sig i landet. Hon visar att den byråkratiska strukturen har en indirekt effekt på nivån av entreprenörskap till följd av bättre styrningskvalitet, men den har också en direkt effekt då den förhindrar *moral hazard*, det vill säga att alltför stora risker tas av företagen då kostnaden för en potentiell förlust kan överföras till en annan aktör.

ALLMÄNNINGARNAS TRAGEDI INOM FISKESEKTORN I SÖDRA AFRIKA

Fiske är en viktig källa till ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning runtom i världen. Många fiskbestånd och marina miljöer är i dag dock hotade av överfiskning. I Afrika är situationen särskilt allvarlig, eftersom många människor är direkt beroende av fisket för sin överlevnad. Utfiskningen utgör en paradox: hur kommer det sig att människor aktivt deltar i utfiskningen när de samtidigt är beroende av fisken?

Martin Sjöstedt och Aksel Sundström har undersökt detta och konstaterar att fisk, liksom andra naturresurser, är en typisk kollektiv nyttighet, och de är, som vi sett, svåra att reglera. De kan till exempel inte göras om till enskilda nyttigheter med äganderätt eftersom fiskbestånden ständigt flyttar sig och det är svårt att exkludera enskilda brukare. Det har också visat sig att om alla brukare i princip har fri tillgång till en gemensam resurs, kommer de flesta användare att tro att de andra brukarna överutnyttjar resursen. Det gör i sin tur att brukarna själva får motiv att på kort sikt använda resursen mer än vad som är hållbart på lång sikt – det gäller att passa på innan resursen tar slut. Problemet brukar betecknas som ”allmänningarnas tragedi”. På lång sikt tjänar emellertid alla aktörer på att samarbeta kring förvaltningen av fiskbeståndet och hushålla med denna resurs, och vi återkommer därmed till problematiken kring social tillit och socialt kapital. För att varje enskild aktör ska välja att samarbeta krävs att de litar på att även de andra kommer att samarbeta. Det blir då avgö-

rande att de institutioner som styr resursanvändningen är tillräckligt starka och har tillräcklig legitimitet hos brukarna för att kunna förmedla denna tillit.

Sjöstedt och Sundström konstaterar att institutioner spelar en avgörande roll för att uppnå effektiv och hållbar förvaltning av naturresurser. I utvecklingsländer, och kanske särskilt i Afrika, ses bristande institutionell kvalitet i dag som huvudskälet till varför naturresurser överutnyttjas. Sjöstedt och Sundström jämför därför olika afrikanska länders institutionella arrangemang inom fiskesektorn, för att därefter utvärdera hur väl institutionerna lyckats säkerställa ett hållbart fiske. De visar att de formella institutionernas funktionssätt i stor utsträckning beror på hur väl de samspelar med de informella institutionerna. Sundström jämför förvaltningens effektivitet i Angola, Namibia och Sydafrika, och visar hur samspelet mellan stat och samhälle kan påverka regelfterlevnadens och kontrollsystemens effektivitet.

Det land som lyckats bäst är Namibia, som gjort olagligt fiske till en prioriterad politisk fråga och därefter lyckats skapa trovärdiga institutioner för att bekämpa det. Sundström och Sjöstedt konstaterar att sådana institutionella reformer i slutändan är en politisk fråga som aktualiserar en rad olika fördelningsfrågor och som därför är resultatet av olika maktkamper. För att institutionella reformer ska lyckas bör man därför ha detaljerad kunskap om hur existerande institutioner fungerar och vilka som tjänar på rådande arrangemang. Reformerna bör initieras på den internationella nivån bör ta större hänsyn till olika lokala förutsättningar när de ska implementeras i praktiken.

Hur regelfterlevnad påverkas av förvaltningens kvalitet har även analyserats närmare av Sundström, som studerar hur och varför korruption gör att man tenderar att överutnyttja fiskeresurserna. Genom experimentstudier och intervjuer visar han att korruption både undergräver kontrollsystemens effektivitet och gör att användare förväntar sig att de flesta andra kommer att överutnyttja resurserna.

Styrelseskick, typ av regim och grad av ekonomisk utveckling är andra faktorer som påverkar möjligheterna att effektivt förvalta fisk-

beståndet, vilket Marina Povitkina, Sverker Jagers, Martin Sjöstedt och Aksel Sundström visar i en studie. Demokrati har en positiv effekt på de marina bestånden endast i länder med en hög nivå av ekonomisk utveckling. I fattigare länder har alltså demokrati ingen positiv effekt alls på hur väl marina bestånd förvaltas. Forskarna kan även visa att ö-stater verkar förvalta sina marina bestånd mer hållbart än kontinentala stater.

ATT BEKÄMPA GLOBALA MILJÖPROBLEM

Idén om kollektiva nyttigheter och samarbetslogiken kring dem kan också hjälpa oss att förstå varför individer har en icke-hållbar konsumtion av fossila bränslen, trots att de är medvetna om att klimatförändringarna innebär stora kostnader och risker, framför allt på lång sikt. Staten och den politiska sfären försöker underlätta samarbete inom dessa områden genom en rad styrmedel som kan vara av bestraffande, belönande eller medvetandegörande karaktär. Institutionernas kvalitet är av stor betydelse för hur väl dessa styrmedel fungerar – och i förlängningen för möjligheterna att bemöta globala miljöproblem.

Niklas Haring och Sverker Jagers har analyserat dynamiken bakom människors acceptans av och stöd för miljöpolitiska styrmedel. De finner att acceptans av miljöpolitiska styrmedel är viktigt för att människor ska följa miljörelaterade regleringar. Graden av acceptans påverkas av individens ekonomiska situation och deras värderingar, men också av graden av tillit till det politiska systemet (vertikal tillit) och graden av tillit till andra människor (horisontell eller social tillit). Båda dessa typer av tillit är i sin tur kopplade till kvaliteten i offentlig verksamhet. I samhällen med hög QoG är graden av horisontell och vertikal tillit hög. Människor tenderar att lita mer på samhällsinstitutioner om de fungerar bra, vilket spiller över på den horisontella tilliten i ett samhälle, påvisar Bo Rothstein och Daniel Eek. Deras experimentella forskning visar att människor som uppfattar att offentliga

tjänstemän som de kommer i kontakt med är ohederliga och korrupta inte bara tappar förtroende för dessa myndigheter. De tappar också förtroende för ”människor i allmänhet” i samhället, det vill säga den vertikala tilliten påverkar också den horisontella dito. Människor i länder med god kvalitet i offentlig verksamhet förväntas därför uppvisa stor acceptans för och efterlevnad av miljöpolitiska regleringar.

Dock visar Harring och Jagers länderjämförande studie på ett samband som kan verka kontraintuitivt. Medborgare i länder med korrupta politiska system, där tilliten följaktligen är låg, är mer benägna att föredra hårda bestraffande miljöregleringar jämfört med medborgare i länder där de samhälleliga institutionerna håller en hög kvalitet. Bland de senare är stödet i stället starkare för marknadsbaserade styrmedel som miljöskatter. Forskarna förklarar detta med att individer i korrupta länder tenderar att ha ett lägre förtroende både för de offentliga institutionerna och för andra aktörer, som företag och övriga medmänniskor. Man litar helt enkelt inte på att ”de andra” vidtar nödvändiga åtgärder för att skydda miljön och därför föredrar man bestraffande åtgärder som är svåra att undvika. Samtidigt är ekonomiska miljöpolitiska styrmedel, som miljöskatter och subventioner, illa omtyckta i dessa länder, eftersom det involverar penningtransaktioner som måste hanteras av institutioner man saknar förtroende för.

Detta kan jämföras med länder med god kvalitet på de samhälleliga institutionerna. Där har man generellt ett högre förtroende för institutionerna men även en högre social tillit och därmed en högre benägenhet till samarbete. I sådana länder är nödvändigheten av kontroller och bestraffande styrning lägre och här visar sig också marknadsbaserade styrmedel efterfrågas och accepteras i betydligt högre grad.

Samhällsinstitutionernas kvalitet, via vertikal och horisontell/ social tillit, har alltså effekt på acceptansen av miljöpolitiska styrmedel. Harring och Jagers slutsatser är viktiga för beslut om vilka miljöpolitiska styrmedel som ska användas för att bemöta globala

miljöproblem. Om styrmedel och institutioner kan utformas så att människor kan lita på att samhällets institutioner inte agerar korrupt och att deras medmänniskor inte fuskar så kan även de som inte har särskilt starka gröna värderingar vara villiga att acceptera styrmedel som gagnar miljön.

KORRUPTION OCH UTVECKLINGSBISTÅNDET

Föreställningar om hög respektive låg QoG påverkar alltså vår tillit till institutioner och till varandra, och därmed vår benägenhet att tro att andra kommer att efterleva demokratiskt beslutade lagar och regleringar. Uppfattningar om kvaliteten i offentlig verksamhet kan även påverka attityder till bistånd. Gör korruption oss mindre benägna att lita på, och därmed ge pengar till, länder i behov av utvecklingsstöd? Tidigare forskning har undersökt hur mycket pengar mer korrupta länder får jämfört med mindre korrupta länder, och funnit att korruption inte påverkat biståndsnivåerna nämnvärt. Monika Bauhr, Nicholas Charron och Naghmeh Nasiritousi undersöker i stället stödet för bistånd bland allmänheten i europeiska givarländer.

Allmänhetens stöd för bistånd är viktigt för biståndets legitimitet men troligtvis också för hur mycket pengar som regeringar är beredda att avsätta. Tron på en utbredd korruption i mottagarländerna minskar stödet för bistånd men attityderna varierar mellan de europeiska länder som undersöks. Det är framför allt i gamla medlemsländer som uppfattningar om utbredd korruption i mottagarländerna minskar stödet för bistånd. Bauhr, Charron och Nasiritousi pekar på en biståndsparadox. De länder som är i störst behov av extern hjälp är också de mest korrupta. Detta innebär att en nolltolerans mot korruption leder till att bistånd inte kan kanaliseras till de allra fattigaste länderna.

Bauhr, Charron och Nasiritousi har även undersökt hur allmänheten i både mottagar- och biståndsgivarländerna hanterar denna paradox. I mottagarländerna framhålls dels den moraliska skyldig-

heten att ge bistånd, dels de strategiska fördelarna med bistånd för det egna landet och biståndets betydelse för att minska korruptionen och öka regeringens kvalitet. Inom EU ser allmänheten i de gamla medlemsländerna helst bistånd som en moralisk skyldighet, därtill anses biståndet förbättra samhällsstyrningens kvalitet. I de nya medlemsländerna framhålls helst uppfattningen att bistånd gynnar givarländerns egen utveckling, vilket gör det acceptabelt också att ge till korrupta länder.

Låg QoG i mottagarländerna riskerar alltså att minska villigheten att ge bistånd hos allmänheten i givarländer: det påverkar uppfattningen om biståndets legitimitet. Men hur påverkar kvaliteten på samhällsstyrningen mottagarländernas möjlighet att tillgodogöra sig det bistånd de får, det vill säga biståndets effektivitet? Agnes Cornell undersöker betydelsen av byråkratisk stabilitet för en lyckad implementering av demokratibistånd med hjälp av intervjuer med representanter från både givar- och mottagarländer som arbetar med att implementera biståndprojekt i Peru och Bolivia. Hon finner att biståndets implementering kan försvåras avsevärt om det är en hög omsättning av personal i den offentliga förvaltningen och särskilt om tillsättningen av personal sker på politisk grundval. Detta beror på att lojaliteten hos politiskt tillsatt personal är kopplad till den person, det politiska parti eller den regering som tillsatt dem snarare än till den offentliga organisation personen arbetar i. Politiskt tillsatt personal är därför ofta motvillig att ta över implementeringen av biståndprojekt som tillkommit på den tidigare ledningens initiativ. Detta blir problematiskt för biståndprojekt eftersom de ofta löper över längre perioder som inte alltid sammanfaller tidsmässigt med regeringars mandatperioder.

Cornell undersöker även vilka effekter demokratibistånd har beroende på vilken typ av auktoritär regim det kanaliseras till. Cornells studie av 143 biståndsmottagande länder mellan år 1990 och 2007 visar att demokratibiståndet enbart har positiva effekter på demokratisk utveckling i en typ av auktoritär regim: enpartiregimer. Dessa

regimer är generellt sett mycket stabila och har även betydelsefulla politiska institutioner på plats, såsom parlament. Militärregimer visade sig vara minst mottagliga för demokratibistånd, eftersom de tenderar att vara både instabila och sakna fungerande civila politiska institutioner. Demokratibistånd visade sig inte heller ha någon effekt på instabila, auktoritära flerpartiregimer. Cornell finner inget stöd för att demokratibistånd resulterat i regimförändring i auktoritära regimer; paradoxalt nog visade sig ju de mest stabila auktoritära regimerna vara dem som var mest mottagliga för demokratistöd. Däremot har demokratibistånd visat sig kunna förhindra sammanbrott av demokratiska stater.

En fråga som väckt mycket diskussioner inom både forskning och offentlig debatt, är om ökad etnisk mångfald medför mindre social tillit och mindre social sammanhållning, vilket i sin tur skulle kunna negativt påverka medborgarnas villighet att till exempel solidariskt finansiera olika välfärdsprogram. En stor mängd studier har under det senaste decenniet gjorts på detta område och meta-analyser visar att forskningsresultaten är långt ifrån entydiga. Ungefär lika många studier visar på att det finns en negativ effekt av ökad etnisk mångfald på den sociala tilliten som det finns studier som visar att det inte finns någon sådan effekt. Vad man i allmänhet inte kontrollerat för i dessa studier är emellertid effekten av QoG. Staffan Kumlin, Nicholas Charron och Bo Rothstein har visat att det finns en effekt av QoG på detta samband. Baserat på QoG-institutets surveydata från regioner i Europa visar en studie av Charron och Rothstein att det generellt finns en negativ effekt på den sociala tilliten av hög etnisk mångfald (mätt som antalet invånare i regionen som är födda utanför Europa). Men denna negativa effekt försvinnar när man kontrollerar för QoG. Det vill säga, i regioner som har hög institutionell kvalitet innebär inte en hög grad av etnisk mångfald lägre social tillit.⁸

8. Nicholas Charron & Bo Rothstein (2014). *Social Trust, Quality of Government and Ethnic Diversity: An Empirical Analysis of 206 Regions in Europe*. Working

Förklaringen kan vara att hög QoG innebär att de flesta uppfattar att individer ur alla etniska grupper måste spela enligt reglerna, vad gäller att betala skatt och att inte missbruka olika välfärdssystem, medan låg QoG innebär att misstankarna om motsatsen ökar.

Några av våra forskningsresultat svarar på den fråga vi i John Rawls efterföljd ställde i kapitel tre, nämligen om man kan anta att samhällen med mera rättfärdiga proceduriella ordningar, i form av hög QoG, också tenderar att ha högre substantiella ambitioner när det gäller att åstadkomma social rättvisa. Studier av länders välfärdspolitiska ambitioner har historiskt sett varit begränsade till ett tjugotal västliga OECD länder. I denna forskning har ett dominerande resultat varit att ju mer vänsterinriktade regeringarna har varit, desto ambitiösare har social- och välfärdspolitiken också varit.

Carl Dahlström, Johannes Lindvall och Bo Rothstein har analyserat dessa länders socialpolitiska ambitioner utifrån ett QoG-perspektiv och kunnat påvisa att effekterna av hög kvalitet i den offentliga förvaltningen har en i stort sett lika stor förklaringskapacitet som måttet på regeringarnas politiska färg. I länder med låg QoG har även vänsterinriktade regeringar svårt att övertyga sina väljare att betala de höga skatter som en omfattande välfärdspolitik kräver, eftersom medborgarna tror att deras pengar inte förvaltas korrekt och kompetent. Dessutom litar inte väljarna i länder med låg institutionell kvalitet på att de faktiskt kommer få utlovad service och de tycker att de offentliga tjänsterna håller en oacceptabelt låg nivå.

I en studie som inspirerats av QoG-institutets forskning har Stefan Svallfors visat att detta samband kan beläggas även på individnivå.⁹ Med hjälp av omfattande surveydata från 29 europeiska länder visar hans analys att respondenter som uppger sig vara för mer social och

Paper 2014:20, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.

9. Stefan Svallfors (2013). "Government Quality, Egalitarianism, and Attitudes to Taxes and Social Spending: A European Comparison". *European Political Science Review* 5 (3):363–380.

ekonomisk jämlikhet (alltså befinner sig mera till vänster i politiken), men som också uppfattar att den offentliga sjukvården och skatteadministrationen agerar partiskt och ineffektivt, uppger att de önskar se lägre offentliga utgifter och lägre skatter. Respondenter med samma vänsterpolitiska orientering som uppfattar att kvaliteten på offentliga institutioner är acceptabel uppger emellertid att de gärna ser högre offentliga utgifter och är samtidigt villiga att betala högre skatter. Slutsatsen är således att såväl den ideologiska orienteringen på individnivå som regeringarnas politiska inriktning inte räcker som en förklaring till välfärds- och socialpolitikens omfattning, utan att dessa politiska faktors effekt är betingade av kvaliteten i den offentliga förvaltningen.

6. HUR SKAPAS GOD KVALITET I OFFENTLIG VERKSAMHET?

Hur god samhällsstyrning skapas kan sägas vara en av de stora ödesfrågorna på såväl lokal som global nivå. Vi ska i detta kapitel redovisa hur man får till god kvalitet i offentlig verksamhet, det vill säga vilka orsaker man kan finna till variationer i länders institutionella kvalitet. Återigen vill vi betona att de metodologiska problemen är avsevärda; intresserade hänvisas därför till Bo Rothstein och Jan Teorells bidrag i *Handbook of Political Corruption*. I den tid av intensifierad globalisering vi lever i finns skäl att uppmärksamma hur och i vilken utsträckning samhällsstyrningens kvalitet påverkas av icke-statliga aktörer, såsom internationella organisationer och aktörer inom civilsamhället. För att normspridning från den internationella arenan och civilsamhällets kontrollerande mekanismer ska fungera för att stärka kvaliteten i samhällsstyrningen krävs ett visst mått av öppenhet och transparens. Det har dock visat sig vara komplexa begrepp som har till synes motstridiga effekter på QoG, beroende på hur och när de används. Frågan om transparensens villkor har studerats närmare av institutets forskare, vilket gett viktiga insikter om samspelet mellan beslutsfattare, byråkrati och samhälle.

ARVET FRÅN HISTORISKA STATSBYGGNADSPROCESSER

Statsvetenskaplig forskning har visat att rättssystemets ursprung (angloamerikanskt eller romanskt) kan förklara skillnader i styrningens kvalitet. Länder med en angloamerikansk rättstradition där

äganderätt och frihet åt ekonomiska aktörer betonats, upplevde starkare ekonomisk tillväxt och mindre korruption än länder med romanskt rättssystem. Carl Dahlström, Nicholas Charron och Victor Lapuente lyfter i stället fram statsbyggnadsprocessen som central för kvaliteten på samhällsstyrningen. Fungerande statliga institutioner är en förutsättning för att ett rättssystem ska kunna implementeras. Mer specifikt ser de på huruvida statsbyggnadsprocessen resulterat i en patrimonial eller byråkratisk tjänstemannastruktur.

En patrimonial tjänstemannakår utses på politisk grund eller på basis av personliga band och lojaliteter vilket underlättar för den styrande politiska eliten att styra även i implementeringsledet. Sådana strukturer återfanns i bland annat Frankrike, Portugal och Ungern. I länder med en mera byråkratisk tjänstemannastruktur tillsätts tjänstemän i stället efter förtjänst och utbildning, vilket gör dem mer oberoende i förhållande till styrande politiker. Tjänstemännen kan då påverka de styrande och begränsa deras handlingsutrymme för att gynna sina egna intressen på allmänhetens bekostnad, och det väntas i sin tur påverka en rad institutionella och politiska faktorer. Denna byråkratiska struktur etablerades redan i början eller mitten av 1800-talet bland annat i de tyska staterna samt Danmark, Sverige och Storbritannien.

Dahlström, Lapuente och Charron testar sin tes empiriskt med en studie som genomförts på 31 OECD-länder. Resultaten visar att de byråkratiska strukturer som etablerades under statsbyggnadsprocessen har tydliga effekter på juridiska institutioner och graden av korruption även i dag. De byråkratiska strukturerna visar sig dessutom vara av större betydelse för samhällsstyrningens kvalitet än landets rättstradition. Dessa slutsatser är viktiga att ta i beaktande i moderna statsbyggnadsprocesser, där tidigare statsstrukturer fallit samman eller reorganiserats.

Historiska processer kan också förklara varför kvaliteten i offentlig förvaltning skiljer sig så mycket mellan regioner som i dag har många gemensamma formella institutioner, som norra och södra

Italien. Tidigare forskning har förklarat skillnaderna med olika kulturella värderingar och variationer i graden av social tillit. Charron och Lapuente testar därför sambandet mellan historiska institutioner och kvaliteten i samhällsstyrningen på subnationell regional nivå med hjälp av data från över 200 europeiska regioner. De fokuserar på i vilken utsträckning den exekutiva makten kunde regera obehindrat med hjälp av omfattande tillgångar till resurser och då etablera klientelistiska nätverk. Tillgången på resurser skapade handlingsfrihet för de styrande. Det gjorde också frånvaron av oberoende medier och ett rättssystem som kunde kontrollera och balansera den styrande politiska eliten. Charron och Lapuente menar att etableringen och varaktigheten av klientelistiska nätverk inte påverkar individernas normer och moral, men individer i ett klientelistiskt system får starka incitament att själva ingå i klientelistiska nätverk, eftersom de annars riskerar att hamna utanför fördelningen av resurser, inklusive statliga jobb. Resultaten visar att de regioner där den exekutiva makten var mer begränsad under statsbyggnadsprocessen, som ägde rum mellan 1600- och 1800-talen, i dag har högre kvalitet i offentlig verksamhet. Effekten av tillit försvinner också när man kontrollerat för begränsningar av den exekutiva makten. Sambandet härleds till att obegränsade härskare kunde etablera klientelistiska strukturer som lett till en självförstärkande utvecklingsprocess vilken efter hand resulterat i mer partiska och informellt styrda institutioner. Detta har i sin tur resulterat i sämre samhällsstyrning.

För det svenska fallet har Bo Rothstein påvisat att fram till mitten av 1800-talet var den svenska statsförvaltningen tämligen korrupt. Tjänster, inte minst inom krigsmakten, kunde köpas. Det var inte ovanligt att tjänstemän samlade på sig en fem, sex tjänster som de i sin tur hyrde ut till någon annan för en del av lönen. Den offentliga tjänsten betraktades mer som en feodal förläning från vilken innehavaren kunde extrahera privata resurser. Någon tydlig uppdelning mellan tjänstemännens privata medel och de offentliga fanns ofta inte. En stor del av de offentliga tjänstemännens inkomster kom från

direkta betalningar från medborgarna, det så kallade sportlerssystemet vilket inbjöd till bestickning. Meriteringen hos tjänstemännen var ringa och personliga kontakter viktiga.

Allt detta förändrades genom ett mycket stort antal reformer som sjosattes i huvudsak under perioden 1855–1880. Enhetliga löne- och pensionssystem infördes, liksom förbud mot tjänsteköp. En ny lagstiftning om ämbetsbrott infördes och kraven på kunskaper och kompetens vid rekrytering och befordran av tjänstemännen ökades avsevärt. Processen kan ses som en ”big bang”-förändring av det slag som teorin om kollektivt agerande pekar ut som nödvändig för att åstadkomma en uthållig förändring bort från korruption, partiskhet och klientelism.

Jan Teorell och Bo Rothstein har för att förklara förändringen tagit fram ett unikt material av historiska rättsfall om ämbetsbrott för tiden 1720–1850 och kan visa på en dramatisk ökning 1800–1830 som sedan följs av en lika dramatisk minskning av sådana rättsfall 1840–1850. I stort sett samma utveckling har påvisats för Danmark. En förklaring till detta är den dramatiska förlusten av Finland till Ryssland som ledde till statsvälningen 1809. De ledande aktörerna bakom statskuppen förefaller ha varit övertygade om att landets fortsatta existens som en självständig nation var under akut hot. I inte så liten del skyldes krigsnederlaget på inkompetensen hos officerskåren, som man menade var en följd av systemet med att man kunde köpa sig officersfullmakter. En stark uppfattning om en hotande nationell kris förefaller ha varit drivande. I riksdagsdebatterna ser man redan från 1820-talet tydliga uttalanden i debatter och utredningar om att det existerande klientelistiska, delvis korrupta, systemet måste reformeras. Det tog dock fyrtio år till att man mer effektivt och i större skala började åtala tjänstemän för ämbetsbrott. Också liberalismens ideologiska genomslag i politiken, vilken kan sägas ha pekat ut reformernas riktning, var av betydelse.

Anders Sundell har studerat avvecklingen av det ovan nämnda sportlerssystemet, det vill säga det äldre sättet att avlöna statliga

tjänstemän genom att låta vissa avgifter direkt gå till tjänstemännens löner. Riksdagsdebatter från det tidiga 1800-talet visar en stark medvetenhet om att sportler lätt kunde leda till missbruk och till och med utpressning. De dåliga lönerna ledde också till att ämbetsmän inte gjorde sitt arbete och i långa perioder kunde vara frånvarande. Sportlersystemet motiverades av svårigheterna för staten att på ett organiserat sätt driva in den skatt som krävdes för att finansiera statsapparaten. Systemet kan ses som ett sätt att bedriva offentlig verksamhet med vad som i dagens språkbruk kallas franchising. Ämbetsmännen fick ta betalt av befolkningen för att finansiera sina tjänster och de kunde använda inkomsterna för att anställa medhjälpare, allt efter behov och efterfrågan. Systemet hade som ovan nämnts sina bieffekter, men var givet förutsättningarna också funktionellt. Reformprocesserna från sportlersystemet till ett modernt lönesystem tyder på att förändringarna skedde gradvis, med hänsyn till vad som gick att göra vid olika tidpunkter. Sportler ersattes efter hand av fasta löner, men för vissa tjänster fanns systemet kvar långt in på 1900-talet.

En faktor som historiskt visat sig vara viktig i statsbyggnadens och förvaltningens utveckling är beskattningen, vilken studerats av Rasmus Broms. Forskning om nationalstatens födelse i Europa från 1500-talet och framåt har visat hur växande kostnader för krigföring från medeltiden dramatiskt ökade behovet av statliga intäkter. Det ledde i sin tur dels till en rad omvälvande förändringar av statens organisation, dels till ett nytt förhållande till medborgarna. Statsförvaltningen, som tidigare varit mycket begränsad, började växa till det omfattande system vi i dag är vana vid. Statens territorium och de människor som levde däri började kartläggas för att kunna värdera hur mycket resurser som kunde utvinnas. Ett polisväsende växte fram för att se till att skatterna faktiskt samlades in. Statens tjänstemannakår, som tidigare i regel hade bestått av adelsmän och välbärgade individer som köpt sina positioner för att kunna utnyttja de privilegier kungens makt kunde erbjuda dem, byttes långsamt ut mot en meritokratiskt tillsatt kår av utbildade byråkrater.

Mötet med staten blev nu ett normalt inslag i människors liv. Samtidigt ledde de ökade ekonomiska kraven på befolkningen i många fall till protester och krav på öppenhet och inflytande i statens affärer. I vissa fall, som i England, resulterade detta i inrättandet av parlament och dialog mellan stat och medborgare. I andra utmynnade det i revolution – exempelvis i Frankrike och i de amerikanska kolonierna. Efter hand utvecklades enligt Broms ett socialt kontrakt mellan stat och medborgare där de senare, i utbyte mot ett allt högre skattetryck, fick tillgång till infrastruktur, säkerhetspolitik och senare även social trygghet, samt makten att påverka vem som styrde över staten.

Det kan således konstateras att det historiskt funnits ett positivt samband mellan en fungerande beskattning och god samhällsstyrning. Broms ställer frågan om vi i dag kan se ett liknande samband. Han undersöker huruvida relationen mellan skatt och samhällsstyrning ser likadan ut i demokratier respektive diktaturer och finner att sambandet mellan skattebörda och statens effektivitet är starkt positivt i demokratier, medan det i diktaturer är i stort sett obefintligt. Detta förklaras med att det sociala kontraktet omförhandlas löpande i demokratiskt styrda stater, inte minst via fria och öppna val. De inkomster som genereras fördelas därmed i regel efter hela befolkningens preferenser och behov. I länder där demokrati inte råder samlas däremot skatter ofta in med hjälp av våld och regimen behöver bara förhandla med en mindre elit, som i utbyte mot politiskt stöd åtnjuter en oproportionerligt stor del av de privilegier skatteinkomsterna erbjuder.

Broms tittar även närmare på hur den historiska skattebördan i före detta kolonier påverkar kvaliteten i offentlig verksamhet i dag. Hans studie av före detta brittiska kolonier visar att de kolonier där skattebördan var högst under mellankrigstiden i dag är de mest välstyrda. Detta samband står sig även när andra relevanta faktorer, som rikedom och förkolonial historia, tagits med i beräkningarna. Även om detta bara är en variabel i de unga staternas skapelseberättelse, vi-

sar sambandet tydligt hur historiska förhållanden påverkar institutioners kvalitet och i sin tur hur svårt det är att ändra en stats organisation och sätt att verka. Skattebetalande påverkar därtill individer att bli mer politiskt aktiva och intresserade, konstaterar Broms. Genom att analysera data från enkätintervjuer med folk i tjugo afrikanska stater, där skattebetalande till skillnad från i västvärlden fortfarande är långt ifrån självklart, jämför han det politiska intresset mellan skattebetalare och icke-skattebetalare. Det visar sig att även när effekten av en rad ekonomiska, sociala och kulturella faktorer tagits i beaktande är skattebetalare mer intresserade av politik och statens förehavanden. Detta resultat ger hopp om att ett bredare skattenät i utvecklingsländer, utöver att förse staten med välbehövliga resurser, kan bidra till ett stärkt civilsamhälle och ökad dialog mellan makt-havare och medborgare, inte helt olikt det som skedde i det tidigare moderna Europa.

En studie av Anna Persson och Bo Rothstein byggd på etnografiskt material från ett djupt korrupt land som Uganda ger ett liknande resultat. Ett skäl till att människor där inte mobiliserar mot den omfattande korruptionen är att de som regel inte betalar skatt. Att den politiska eliten plundrar landets naturresurser eller försvillar biståndsmedel ses inte som något som angår vanliga människor, eftersom de inte anser att det är deras pengar. Persson och Rothstein visar också med hjälp av kvantitativa data från ett stort antal länder att det finns ett positivt samband mellan låg korruption och höga offentliga utgifter. Detta empiriska resultat går rakt emot vad en lång rad uppmärksammade neo-klassiskt orienterade ekonomer hävdar, nämligen att grundorsaken till korruption är en stor statsapparat.

BYRÅKRATINS ROLL I DEN OFFENTLIGA VERKSAMHETEN

En av insikterna om vad som skapar god, opartisk och effektiv samhällsstyrning är att elitgrupper har intresse av att försöka utnyttja systemet för egen vinning eller för att tillfredsställa sin egen grupp om

deras makt inte begränsas på något sätt. Carl Dahlström, Victor Lapuente och Jan Teorell frågar sig därför vad några få länder, som alla är relativt framgångsrika vad gäller korruptionsbekämpning, statlig effektivitet och reformkapacitet, har gemensamt. De visar att elitgruppernas makt begränsas om individer med olika intressen ingår i dem eftersom man då har uppsikt över varandra, vilket får dem att betona det gemensamma bästa snarare än egenintresset. I den amerikanska konstitutionen betonas exempelvis vikten av maktindelning för att förhindra olika fraktioner från att ta kontroll över statsapparaten. Forskarna menar dock att sådana problem inte nödvändigtvis undviks bäst genom konstitutionella regler, utan genom att man ser till att eliter med olika intressen bevakar varandra. Det är därför en fördel om politiker och tjänstemän utgör två olika grupper eftersom båda måste vara involverade i statens styrning. Förmodligen är det ett rimligt antagande att de flesta individer är intresserade av sin egen karriär och om då karriärsincitamenten för politiker och tjänstemän ser olika ut borde det leda till att de hindrar varandra från korruption och stimulerar till effektiv styrning av staten.

Dahlström, Lapuente och Teorell har testat hypotesen i länderjämförande studier, och har funnit ett tydligt samband mellan tjänstemännens karriärincitament och kvaliteten på statens styrning. Med hjälp av *QoG Expert Survey* som innehåller intervjuer av förvaltningsexperter i 107 länder har de kartlagt rekryteringssystem och andra karaktäristika i statlig administration. Ett centralt resultat är att en hög grad av meritbaserad rekrytering inom byråkratin (till skillnad från rekrytering på politisk eller personlig basis) samvarierar starkt med låg korruption. Liknande samband finns också när det gäller hur effektivt statens medel används och om staten är förmögen att reformera byråkratin. Dessa resultat gäller även om man tar hänsyn till de faktorer av politisk, ekonomisk eller kulturell natur som tidigare föreslagits hänga samman med korruption och kvaliteten på statens styrning. Forskarna drar slutsatsen att en professionell byråkrati med tjänstemän rekryterade efter förtjänst och skicklighet, som har en

lojalitet till sina kolleger snarare än till politikerna, är mycket viktigt för statens styrning.

Orsaken är förmodligen att om tjänstemän upptäcker korruption eller slösaktigt beteende kan de säga ifrån, vilket är svårare för tjänstemän som är beroende av de styrande och därför lojala med politikerna. Detta kan illustreras av korruptionsavslöjanden från Spanien (ett land i Europa som har en relativt hög grad av politisering), där ett större nätverk visar sig ha känt till omfattande korruption men dragit sig för att anmäla eller påkalla medial uppmärksamhet, förmodligen på grund av rädsla för eller lojalitet till den egna gruppen, politikerna eller partiet. Om tjänstemän i stället haft möjlighet att vara lojala till sin profession, skulle mönstret motverkas. Chansen att någon röjer korruptionen är större om människor inte är beroende av dem som begår korrupta handlingar. Man behöver inte gå så långt som till brottsligt beteende för att se goda effekter av att grupper med olika intressen är involverade. Redan när det gäller slösaktigt beteende eller satsningar som enbart gynnar vissa intressegrupper, kommer sannolikt ifrågasättande av utgifterna att påverka i riktning mot det allmänna bästa. Det är också sannolikt att det är lättare att reformera förvaltningen om de anställda litar på att det är professionella överväganden som ligger till grund för reformerna, snarare än politiska överväganden. En meritbaserad byråkratisk struktur som balanserar politiska intressen har även visat sig ha en stabiliserande effekt i situationer av politisk och social konflikt. Enligt Bo Rothstein och Victor Lapuente har tjänstemännen då ett egenintresse i att bevara statens neutralitet: deras karriär skulle äventyras om de tog ställning politiskt, och de försöker i stället begränsa den politiska konflikten till den beslutsfattande sfären. I en politiserad byråkratisk apparat har tjänstemän å andra sidan karriärmässigt allt att vinna på att engagera sig politiskt, vilket riskerar att eskalera den politiska konflikten, både inom administrationen och till medborgarna via deras möten med byråkratin.

För att illustrera sin hypotes jämför Rothstein och Lapuente två konflikter som ägde rum i Sverige respektive Spanien under 1930-

talet, där de byråkratiska strukturerna spelade en viktig roll för konflikternas utveckling. I Sverige förelåg under 1930-talet en påtaglig risk för öppen konflikt mellan arbete och kapital, men den svenska staten betraktades tack vare de meritokratiska byråkraterna och politiker som därför höll sig inom rättsstatens ram, som en opartisk och legitim aktör, vilket fick ”förlorarna” att avstå från våld. Den svenska konflikten slutade med de historiska förhandlingarna i Saltsjöbaden. I Spanien, däremot, såg såväl vänster- som högerregeringarna (1931–1936) till att politisera byråkratin, överträda rättsstatens principer och genomföra politiska reformer som gynnade den egna gruppen. I Spanien utbröt ett öppet och katastrofalt inbördeskrig. En opartisk och medlande byråkrati respektive en aktiv part i konflikten spelar roll för konflikternas skilda utfall. Politisering av byråkratin har en negativ inverkan på samhällsstyrningen.

Vad leder då, förutom historiska faktorer, till att byråkratin politiseras? Birgitta Niklasson och Carl Dahlström kartlägger i ett gemensamt projekt variationen i andelen politiskt tillsatta högre verkschefer i Sverige över tid. Andelen politiska utnämningar ökade stadigt från 34 procent under 1960-talet till 51 procent under 1980-talet. Därefter stabiliserades nivån på strax under 45 procent fram till 2004, då den sjönk dramatiskt, och under några år var andelen politiskt utnämnda generaldirektörer tillbaka på nästan exakt samma nivå som 1960. Orsaken är oklar. Niklasson och Dahlström finner inte stöd för någon av de vanliga förklaringar som brukar åberopas. De hittar till exempel inget stöd för påståendet att politiseringen skulle drivas av ett visst parti (Socialdemokraterna), eftersom alla partier visar sig bidra till politiseringen i lika hög utsträckning. Politiseringen verkar inte heller vara en följd av långa regeringsinnehav eller minoritetsregeringar. Det behövs helt enkelt mer forskning om vad som orsakar en politisering av statsförvaltningen.

En möjlig förklaring, som Niklasson undersöker, är om introduktionen av *New Public Management* (NPM) kan leda till en politisering av byråkratin. Idén bakom NPM är att den offentliga sektorn

ska efterlikna den privata, och traditionella byråkratiska ideal som professionalism, personligt ansvar och rättvisa ersättas av konkurrens, specialisering, effektivitet och flexibilitet. I praktiken medför det ofta mer osäkra anställningsförhållanden (*contractualism*), vilket gör positionerna mindre attraktiva och ökar möjligheterna för politiker att tillsätta sina egna, politiskt lojala tjänstemän. Samtidigt ökar myndighetschefernas självständighet i implementeringen av policy (*managerialism*), vilket initialt minskar politikernas makt. Därmed uppstår incitament för politiker att försöka återta kontrollen över myndighetsstyrningen genom att utse myndighetschefer på politisk grundval. Politiker förses alltså med både möjlighet och motiv att ta kontrollen över förvaltningen genom politiserade tillsättningar av tjänstemän, och sådana trender har observerats också i tidigare forskning. Niklasson finner dock inget stöd för att de myndigheter som är mer präglade av NPM skulle vara mer politiskt styrda, i sin undersökning av 120 svenska myndigheter år 2009.

STYRELSESKICKENS BETYDELSE

Förutsättningarna för en opartisk och förutsebar offentlig förvaltning påverkas också av det politiska styrelseskicket. Regimtyp, elektoralt system och graden av polarisering inom statsapparaten har en inverkan på samhällsstyrningens kvalitet. Victor Lapuente och Nicholas Charron undersöker huruvida demokratiska stater har högre kvalitet i sin samhällsstyrning än auktoritära stater. Tidigare forskning har inte funnit något tydligt samband mellan demokratiskt styrelseskick och kvalitet i offentlig verksamhet. Lapuente och Charron argumenterar att två faktorer krävs för att uppnå god kvalitet i offentlig verksamhet: ledare som har makten att genomföra nödvändiga reformer, samt en efterfrågan bland befolkningen på långsiktiga investeringar framför tillgodosende av kortsiktiga behov. Det senare är villkorat av en viss nivå av ekonomisk utveckling, vilket innebär att demokratiska ledare har starkare incitament att förbättra kvaliteten på sam-

hällsstyrningen när en viss nivå av ekonomiskt välstånd har uppnåtts, medan fattigare länder har mindre incitament att investera i långsiktiga förvaltningsreformer. I en undersökning av 125 länder testas de teserna och finner starkt stöd för sina antaganden.

Lapuate och Charron studerar vidare variationen i kvalitetsnivå inom offentlig verksamhet mellan olika typer av auktoritära regimer. Är militärdiktatur, civilt eller monarkiskt auktoritärt styre bättre för samhällsstyrningens kvalitet? Vad beror i så fall variationen på? En tanke är att enpartiregimer (som Kina och Singapore) är mer lyhörda inför medborgarnas krav än andra typer av auktoritära regimer, eftersom partiet fungerar som en sorts kanal för medborgarnas röster. De förväntas därmed leverera samhällstjänster bättre när efterfrågan från medborgarna är högre. Efterfrågan förväntas i sin tur vara högre i höginkomstländer av de skäl som omnämnts ovan, medan den förväntas vara lägre i låginkomstländer. I militärdiktaturer och monarkistiska auktoritära stater är däremot kvaliteten i offentlig verksamhet avhängig regimens egenintresse. Lapuate och Charron finner att höginkomstländer med enpartisystem producerar bättre samhällsstyrning, medan kvaliteten på samhällsstyrning i monarkistiska och militärt styrda auktoritära regimer är beroende av regimens tidshorisont. Långsiktighet ger starkare incitament för bättre samhällsstyrning, medan regimer med kort tidshorisont negligerar styrningskvalitet. En militär eller monarkistisk diktatur där ledarna har kort tidshorisont förväntas vara dålig på att leverera offentliga tjänster, medan långsiktigt tänkande bland ledare i sådana regimer förväntas resultera i bättre kvalitet i offentlig verksamhet.

Sambandet testas på över 70 auktoritära länder för åren 1983–2003, och det visar sig att för enpartistater gäller att högre medelinkomst bland befolkningen genererar bättre kvalitet i offentlig verksamhet, mellan det är regeringens tidshorisont som styr villigheten att tillhandahålla tjänster bland monarkier och militärdiktaturer.

Regeringens tidshorisont är också i fokus i Victor Lapuentes och Marina Nistotskayas studie av under vilka omständigheter en merito-

kratisk byråkrati etableras. Mer specifikt studeras hur det kommer sig att auktoritära regimer väljer att etablera en meritokratisk byråkrati när det verkar mer intuitivt att behålla kontrollen över statsapparaten genom en politiserad byråkratisk struktur. De utvecklar ett teoretiskt resonemang som inspirerats av spelteori där samspelet mellan regimen (som kan vara demokratisk eller auktoritär) och ekonomiska aktörer står i centrum. Studien visar att såväl demokratiska som auktoritära regimer har ett intresse av att etablera en meritokratisk byråkrati när de har en längre tidshorisont, eftersom en sådan struktur ökar regimen trovärdighet inför ekonomiska aktörer. De testar sin hypotes på 39 subnationella regioner i Ryssland samt 35 utvecklingsländer och finner stöd för sin teori.

Styrelseskicket kan även på en mer teknisk nivå påverka förutsättningarna för god samhällsstyrning. Det partipolitiska systemet i en demokrati är avgörande för att medborgare ska kunna utkräva ansvar av politiker och hålla dem ansvariga för korrupt beteende. Men demokratin utformning kan påverka politikernas benägenhet att engagera sig i korruption. Både antalet partier och typen av elektoral regler skapar olika incitament för att väcka opinion och driva frågor om korruption. Det påverkar därmed hur riskabel korruption anses vara. Charron finner att påverkan av antalet politiska partier på korruptionsnivåer beror på det elektoral systemet, det vill säga, om det bygger på ett system med majoritetsval (som i Frankrike, Storbritannien och USA) eller på ett system med proportionell representation (som i Sverige). Majoritetsval resulterar oftast i tvåpartisystem, medan proportionell representation ofta genererar flerpartisystem. Charron testar det direkta sambandet mellan partisystem och korruption och kontrollerar för betydelsen av elektoralt system, och kan visa att flerpartisystem ökar risken för korruption, men bara i länder med majoritetsval. Tvåpartisystem i länder med majoritetsval tenderar att i stället att minska graden av korruption. Dock saknas liknande samband i länder med proportionell representation. Länder med majoritetsval uppvisar generellt lägre korruptionsnivåer,

men endast när antalet större politiska partier i parlamentet är lågt.

Ytterligare studier av det elektoral systemets påverkan på korruptionsnivån har genomförts av Georgios Xezonakis och Stefan Dahlberg. De undersöker hur partisystemet kan påverka väljarnas möjligheter att hålla politiker ansvariga för korrupt beteende. Tidigare forskning har visat att majoritetsvals system uppvisar lägre korruptionsnivåer än system med proportionell representation. Därför frågar sig forskarna om väljarna i ett land med majoritetsvals system har större möjligheter att bestraffa korrupta regeringar än medborgare i länder med proportionell representation. De hittar inget empiriskt stöd för att ansvarsutkrävande för korrupt beteende är villkorat av vals systemet, såvida inte korruption är en fråga som politiserats i valkampanjer. Då är det dock ett fungerande informationsflöde till väljarna som är den viktigaste faktorn, snarare än hur vals systemen är konstruerade. Men även när väljarna har möjlighet att bestraffa korrupta politiker, sker det inte alltid. Xezonakis undersöker därför varför så många väljare verkar tolerera korruption och avstår från att med sina röster bestraffa ledare för korruption i demokratiska val. Han använder Grekland som fallstudie, och genomför en experimentundersökning som visar att en uppfattning om att det finns (ekonomiska) fördelar med att se genom fingrarna vad gäller korruption överväger kostnaderna av att tolerera politisk korruption i väljarnas ögon. Xezonakis ser låg tolerans för klientelism, vilket tenderar att minska väljarnas tolerans för korruption. Detta tolkar Xezonakis som ett uppmuntrande resultat, eftersom klientelism var en av orsakerna till den grekiska ekonomiska krisen. Om väljare uppvisar låg tolerans för klientelism, minskar förhoppningsvis risken att denna typ av strategi fortsätter bland politiker.

Det politiska systemet kan därtill vara olika utformat för att hantera politisk, etnisk och ideologisk mångfald som riskerar att polarisera samhället. Empiriska studier har visat att etnolingvistisk mångfald har en negativ inverkan på kvaliteten i offentlig verksamhet. Stater har då två möjliga strategier för att minska polariseringen. Man kan

antingen integrera olika grupper i en centraliserad konstitution eller tillgodose minoriteters behov genom etno-federalism, där varje grupp tilldelas regional autonomi. Etno-federalism är ett bättre, mer integrerande alternativ sett till utfallet på kvalitet i offentlig verksamhet, menar Charron. Studien är den första som testar effekten av etno-federalistiska institutioner på kvaliteten i offentlig verksamhet.

Politisk polarisering kan också ha en negativ inverkan på kvaliteten i offentlig verksamhet. Georgios Xezonakis driver hypotesen att ideologisk polarisering i den politiska sfären har en negativ inverkan på samhällsstyrningen eftersom det förhindrar politiska samarbeten över långsiktiga reformer, minskar regeringens trovärdighet och uppmuntrar till klientelism. Dessutom förväntas politisk polarisering öka incitamenten att politisera byråkratin, vilket i sin tur har en negativ inverkan på effektiviteten och kvaliteten på samhällsstyrningen. Xezonakis finner endast svagt empiriskt stöd för sin hypotes. Nya demokratier verkar vara därtill vara mer känsliga för politisk polarisering än äldre, mer etablerade demokratier. Han framhåller dock att mer forskning krävs kring detta.

ALLMÄN UTBILDNING OCH KORRUPTION

Tillsammans med Eric Uslaner har Bo Rothstein forskat om sambandet mellan reformer för allmän skolutbildning och korruption. Bakgrunden är ett empiriskt samband som bygger på data för 78 länder avseende hur länge barn gick i skolan 1870. Det visade sig ha en överraskande hög korrelation till dagens nivåer av korruption för de 78 länderna och sambandet kvarstod även vid kontroll för ländernas ekonomiska utvecklingsnivå och graden av demokrati. Analysen visar att det inte var de industriellt mest utvecklade länderna som var först med att införa allmän skolutbildning. Storbritannien var sent ute, först runt 1905/06 etableras motsvarigheten till en folkskola. Först ut är det militäriskt-auktoritära Preussen som efter nederlaget mot Frankrike vid Jena 1806 beslutar sig för att man via utbildningsrefor-

mer måste skapa medborgare som är mera lojala med staten. Samma motiv visar sig också ligga bakom den svenska folkskolereformen som startar i mitten av 1800-talet. Frankrike följer samma mönster, det är efter nederlaget mot Tyskland 1877 som man på bred front genomför en allmän folkskola för att, som en forskare uttryckt saken, ”göra fransmän av bönder”. Medborgare som uppfattade att de fick något positivt av staten kunde också förväntas vara mer lojala med den offentliga sfären vilket kan ses som en viktig faktor för att uppnå hög kvalitet i densamma. Det italienska fallet är härvidlag särskilt intressant. Beslut om allmän folkskola tas 1859 men genomförs enbart i de norra regionerna. En bra bit in på 1900-talet är en mycket stor del av befolkningen i södra Italien illitterat, något som stämmer väl med vad forskare vid QoG-institutet och andra funnit om de dramatiska skillnaderna i QoG mellan landets södra och norra regioner.

Allmän folkskola kan i själva verket sägas vara den första universella jämlikhetsreformen som genomförs i många länder och den kommer i tiden långt före de socialpolitiska reformerna. Allmän folkskola hade också en betydande positiv effekt på jämställdhet. Innan dessa reformer genomfördes var utbildning för det stora flertalet nästan uteslutande en sak för pojkar. De allmänna utbildningsreformerna bröt mot detta genom att flickor skulle få lika mycket skolutbildning som pojkar och inte sällan undervisas tillsammans med dem.

JÄMSTÄLLDHET OCH KORRUPTIONSBEKÄMPNING

Forskningen om kön och korruption satte igång på allvar när två olika forskargrupper knutna till Världsbanken visade att länder med hög andel kvinnor i beslutsfattande positioner tenderar att ha lägre grad av korruption. Mönstret kvarstod efter kontroll för ett antal förklaringsfaktorer, såsom demokratinivå och ekonomisk utveckling. Studier möttes dock med kritik från forskare som menade att mönstret inte hade något med kvinnors deltagande att göra utan att förklaringen låg i att välfungerande stater både ger upphov till jämställd-

het och till låg grad av korruption. Men det kom kritik också från feministiska forskare, som menade att kvinnors politiska deltagande framställdes som ett medel för att bekämpa korruption och inte som ett värde i sig. Den feministiska forskning som växte fram vände på frågeställningen och fokuserade på manliga nätverk som utestänger kvinnor från maktens innersta rum där en stor del av de korrupta transaktionerna äger rum. Att kvinnor i många länder är knutna till familjen och den privata sfären bidrar också till att de har färre möjligheter att agera korrupt. En tredje, alternativ teori menar att kön har betydelse och att detta har att göra med kvinnors och mäns olika sociala roller. Kvinnor socialiseras exempelvis till att undvika risker av olika slag och utvecklar genom sitt större omsorgsansvar ett mer "hjälpande" beteende än män.

Forskare vid QoG-institutet har utvecklat en alternativ teori, som bygger på ett rationalitetsperspektiv där kvinnors aktiva ställningstagande betonas i större utsträckning än tidigare. Utgångspunkten är att kvinnor som grupp i de flesta samhällen har mindre makt än män, och att de också har färre ekonomiska tillgångar. Att avstå från korruption blir ett rationellt beteende för att få pengar över till mat, barnens välfärd, och annat som ofta ligger inom kvinnors ansvarsområde. Det betonas även att kvinnor som når politiska positioner ofta har en annan bakgrund än manliga kolleger. Undersökningar från bland annat Mexiko tyder på att kvinnliga politiker i större utsträckning har en karriär som bygger på ett engagemang i civilsamhällets organisationer. Med en sådan maktbas blir det rationellt att avstå från korruption då det undergräver relationen till civilsamhället och i förlängningen möjligheten till fortsatt politisk karriär. Med detta synsätt betonas kvinnor som aktörer i större utsträckning, och det öppnar också upp för att flera olika förklaringsmodeller kan bidra till förståelsen om kön och korruption.

Institutets forskare har studerat sambandet i en rad empiriska studier. Lena Wängnerud undersöker graden av korruption i Mexikos olika delstater, och ser ett mönster där områden med hög andel kvin-

nor i lokala politiska församlingar uppvisar lägre grad av korruption än andra områden. Dessutom har korruptionen minskat mellan 2001 och 2010 i delstater där andelen kvinnliga politiker varit särskilt hög (mättet på andelen kvinnliga politiker är från 2005). Wängneruds studie betonar att flera olika saker behöver vara på plats för att förändringar ska äga rum. En hög andel kvinnliga politiker är ofta ett resultat av aktiva handlingar från partiernas sida, vilka i sin tur ofta är ett resultat av påtryckningar från lokala och internationella organisationer. Om det samtidigt som påtryckningar sker finns en offentlig diskussion om att bekämpa korruption kan det skapa ett möjlighetsfönster där politiska partier på ett djupare plan börjar reflektera över sitt arbetssätt och där korruption eller andra former av maktmissbruk ifrågasätts.

Tidigare studier om kön och korruption har inte gjort någon större skillnad mellan andelen kvinnor på politiskt valda positioner i parlamenten och på höga poster i byråkratin. Därför har Helena Stensöta, Lena Wängnerud och Richard Svensson genomfört en jämförande studie mellan andelen kvinnor på beslutsfattande positioner inom byråkratin och på den politiskt valda arenan (de nationella parlamenten). Resultaten visar att en hög andel kvinnor på den politiskt valda arenan samvarierar med låg grad av korruption, men att mönstret inte återfinns när man studerar andelen kvinnor på beslutsfattande positioner i byråkratin. Forskarna tolkar detta som att olika offentliga institutioner medierar förekomsten av könsskillnader på olika sätt. Byråkratin och den politiskt valda arenan styrs av olika normer. Den politiskt valda arenan utmärks av att kandidater måste betona vad som särskiljer dem för att bli valda, medan byråkratin snarast utmärks av att personliga attribut suddas ut. Kvinnliga politiker kan av olika skäl, rent opportunistiska eller djupt liggande värderingar, välja att framställa sig som ett ”rent” alternativt till manliga politiker som smutsat ned sin gärning med korruption och maktmissbruk. I offentlig förvaltning där byråkratiska normer är svaga eller saknas förväntas dock kön ha en större effekt på korruptionsnivåer; dynamiken liknar då mer den på den politiska arenan.

Jämställdhet inom den offentliga förvaltningen kan sammanfattningsvis inte sägas påverka kvaliteten i samhällsstyrningen nämnvärt. Åtminstone inte när en opartisk, professionell byråkratisk struktur redan finns på plats. Dock visar sig jämställda beslutsfattande organ vara av betydelse för korruptionsbekämpningen. Samtidigt kan korruption i sin tur signalera eller till och med leda till minskad jämställdhet. Aksel Sundstström och Lena Wängnerud utforskar variationer mellan europeiska regioner när det gäller förekomsten av korruption inom bland annat polisväsendet, skolan och sjukvården. Eftersom det är institutioner som medborgare ofta kommer i direkt kontakt med, riskerar korruption här att sända ut signaler om ojämlig behandling i det offentliga livet i allmänhet. Det påverkar rekryteringen av kvinnor. Slutsatsen är att politiska partier som vill få fram fler kvinnor på beslutsfattande positioner behöver ta ett bredare grepp och reformera det offentliga livet i sin helhet. Ökad jämställdhet kan ha en god inverkan på korruptionsbekämpning, men ofta krävs medvetna krafttag från beslutsfattaress sida för att ta itu med såväl könsfördelningen som korruptionen i de egna leden.

INTERNATIONELLA INSTITUTIONERS INVERKAN

Internationella aktörer kan på olika sätt bidra till förbättrad kvalitet i offentliga institutioner på nationell nivå, men deras förändringskraft kan påverkas av ett flertal olika faktorer. Monika Bauhr undersöker närmare hypotesen att internationella organisationer förväntas bidra till förbättrad kvalitet i offentlig verksamhet, och därmed till en positiv global utveckling, genom att sprida ”goda” normer om vikten av QoG. Internationella organisationers möjlighet att göra detta är dock beroende av kvaliteten i deras egna interna beslutsprocesser. Monika Bauhr och Naghmeh Nasiritousi föreslår en typologi över de sätt på vilka internationella organisationer försöker påverka nationella institutioner, där de mer traditionella maktformerna inom internationella relationer, normativ och materiell makt, kompletteras

med ytterligare en maktdimension: ”motsättning-integration”, det vill säga i vilken utsträckning internationella organisationer ifrågasätter nationella institutioners kvalitet utifrån eller söker integrera länder i olika internationella sammanhang. Ramverket visar att internationella organisationer söker påverka nationella institutioner på minst fyra huvudsakliga sätt: genom internationella rankingar, villkorat finansiellt bistånd, socialisering i internationella sammanhang och villkorat medlemskap i internationella organisationer.

Bauhr och Nasiritousis analys av ett betydande antal empiriska studier visar att motsättning-integration-dimensionen är viktig för att förstå vilka faktorer som begränsar internationella organisationers inflytande. När internationella organisationer ifrågasätter institutioner utifrån tenderar deras inflytande att begränsas av bristande kunskap både om den lokala kontexten och om antikorrupsionsåtgärders effektivitet, vilket gör att de ibland påtvingar länder kontraproduktiva åtgärder. När internationella organisationer socialiserar och integrerar tjänstemän och regeringar i internationella sammanhang begränsas deras inflytande vanligtvis mer av deras interna bristande beslutsstrukturer. Bauhr och Charron undersöker för närvarande hur motsättning-integration-dimensionen kan bidra till att förklara variationer i den effekt internationella organisationer haft på utfallet av utbildningsreformer i Afrika.

Bauhr studerar även närmare internationella organisationers förmåga att sprida ”goda” internationella normer inom miljö- och klimatområdet. Hon betonar att nationella regeringstjänstemän som är i kontakt med internationella organisationer påverkas av organisationernas beslutsprocesser inte bara materiellt, utan även värderingsmässigt. Negativa erfarenheter av internationella beslutsprocesser kan därmed leda till att de nationella regeringstjänstemännen blir mindre benägna att stödja föreslagna reformer som bidrar till en positiv institutionell utveckling i det egna landet.

Bauhr och Nasiritousi genomför också en omfattande studie av regeringstjänstemän i utvecklingsländerna som ansvarar för förvalt-

ningen av medel som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser samt medel för att minska utsläpp av freoner som påverkar ozonlagret. Resultaten bygger på intervjuer med regeringstjänstemän, FN-personal och företrädare för det civila samhället, samt en omfattande enkätundersökning bland offentliga tjänstemän på miljöministerier i ett flertal utvecklingsländer. Resultaten visar att de tjänstemän som upplever internationella organisationers beslutsprocesser som orättvisa, partiska, ineffektiva och oförutsägbara blir mer misstänksamma mot medier och organisationer i det civila samhället och mer skeptiska mot fördelarna med öppenhet och transparens. Studien utvecklar en teori om varför tjänstemännen påverkas negativt av dåliga beslutsprocesser inom internationella organisationer. Medvetenhet om bristfällig kvalitet i internationella organisationer minskar legitimiteten för det miljöpolitiska system som tjänstemännen företräder. Om förtroendet exempelvis är lågt för kvaliteten på de FN-organ som beslutar om medelstildelning för utsläppsminskningsprojekt och man ser att godkännande sker slumpmässigt och på oklara grunder, uppmuntrar detta till korruption och fusk bland nationella tjänstemän.

Maria Gustavsons doktorsavhandling (som i reviderad form publicerats av Palgrave Macmillan), behandlar den offentliga revisionen i två utvecklingsländer i södra Afrika (Botswana och Namibia). I Afrika beskrivs ofta de offentliga institutionerna som i hög grad partiska och knutna till informella nätverk. Denna form av tillit till informella partikulära nätverk beskrivs av en del forskare som en del av de afrikanska samhällenas kultur som har en lång historia och som har fortsatt att fungera, trots att afrikanska samhällen påtvingades nya förvaltningsstrukturer under kolonialismen. Andra forskare menar tvärtom att den stora betydelsen av de informella partikulära nätverken för hur de afrikanska offentliga institutionerna fungerar är en konsekvens av kolonialismen. Européerna förstörde traditionella system för samhällsstyrning som existerade i afrikanska samhällen när de kolonialiserade kontinenten. De offentliga institutionerna och tjänstemännen beskrivs således vara mycket annorlunda i den afri-

kanska staten än i den västerländska. Man kan därmed ställa sig frågan om också den offentliga revisionen i Afrika fungerar annorlunda mot den revision som vi känner från länder i till exempel Europa.

Gustavsons avhandling visar emellertid ett annat och överraskande resultat. Som vi kan förvänta oss har revisorerna som är verksamma i dessa länder betydligt mindre resurser än de i västvärlden, i form av rätt kompetens, teknisk utrustning med mera. Men resultaten visar tydligt att de afrikanska revisorernas normer för revisionens roll och dess genomförande inte är annorlunda från de normer som finns för revision i väst. De ursprungligen västerländska, professionella normer som i dag återfinns i de internationella standarderna för revision, präglar även de afrikanska riksrevisionernas arbete. De arbetar kontinuerligt med att reformera sina egna organisationer, i syfte att bättre följa vad som föreskrivs av den etablerade internationella organisationen för standarder inom revision.

Studien pekar tydligt på betydelsen av försiktighet när det gäller att dra slutsatser på basis av kulturella förklaringar. Ett av de tydligaste resultaten från studien är förekomsten av en stark professionell identitet bland revisorerna som yttrar sig i en vilja att följa de internationella revisionsnormerna. De afrikanska revisorerna argumenterar också för fördelarna med att revision bedrivs på liknande sätt världen över. Gustavsons forskning förändrar därmed bilden av de offentliga tjänstemännen i afrikanska länder som existerat i tidigare forskning. I takt med att tjänstemännen genom utbildning och nätverk får en ökad grad av professionalisering samt numera också ofta befinner sig i internationella sammahang, omformas deras professionella identiteter till att följa de standarder som är internationellt etablerade för den offentliga revisionen.

Nicholas Charron problematiserar i en annan studie antagandet att öppenhet gentemot omvärlden, ofta definierad som ekonomisk öppenhet (hög nivå av internationell handel och transnationella flöden av kapital), minskar nationella korruptionsnivåer genom att antikorrupsionsnormer sprids över gränserna. Han fokuserar i stäl-

let på de sociala och politiska aspekterna av globaliseringen (deltagande i internationella organisationer, exempelvis FN-operationer samt transnationella kontakter, via internet, utländska tidningar, migration och turism), då social och politisk globalisering ökar informationsflödet mellan länder. Samtidigt betonas vikten av nationella institutioner; mer specifikt graden av pressfrihet, som ett viktigt villkor för att öppenhet gentemot omvärlden ska förbättra samhällsstyrningen på nationell nivå. Pressfriheten avgör om spridningen av antikorrupsionsnormer ska nå medborgarna i ett land, samt i vilken utsträckning medborgarna får information om korrupt beteende bland makthavare. Detta påverkar i sin tur om makthavare blir bestraffade för korrupt beteende, eller om de kan fortsätta komma undan med korrupt beteende, trots ökad press för öppenhet från internationellt håll. Charron undersöker sin hypotes genom en studie av 90 utvecklingsländer och finner att pressfriheten inte är så viktig för effekten av politisk öppenhet på korrupsionsnivåer. Pressen för ökad öppenhet och minskad korruption kommer härvidlag främst från internationella aktörer såsom medlemmar av internationella organisationer och utländska diplomater. Dock är en fri press nödvändig för att samhällelig öppenhet ska minska nationella korrupsionsnivåer.

TRANSPARENS, FRIA MEDIER OCH KORRUPTION

Öppenhet och tillgång till information om de styrandes förehavanden, som bland annat uppnås genom en fri press, anses vara en nödvändig förutsättning både för effektivare ansvarsutkrävande och för att förbättra samhällsstyrningens kvalitet. Begreppet transparens definieras ofta brett men kan betyda en rad olika saker. Monika Bauhr och Marcia Grimes betonar därför vikten av att skapa begreppslika klarhet och analytisk precision. Öppenhet ses som synonymt med ansvarsutkrävande eller till och med opartiskhet. Bauhr och Grimes gör därför en kritisk granskning av befintliga transparensmått och föreslår en alternativ teoretisk och empirisk definition av transparens,

som i mångt och mycket baserar sig på den svenska tryckfrihetsförordningen. Definitionen baseras på tre centrala delar: öppenhet som liknar offentlighetsprincipen, meddelarfrihet och publicitet, som innefattar det som i det svenska systemet kallas tryckfrihet. Med hjälp av *QoG Expert Survey* kartlägger forskarna hur 52 länder varierar kring dessa tre transparensdimensioner. De kontrollerar därefter sina transparensmått mot existerande kvantitativa och kvalitativa analyser av transparens. Deras undersökning visar på att både måtten på öppenhet och publicitet är tillförlitliga, men måttet på meddelarfrihet lite mer problematiskt. De avser därför fortsätta förbättra måtten i kommande studier, och betonar att dessa nya, globala mått i framtiden kommer att möjliggöra betydligt precisare analyser av effekten av olika typer av transparens.

Begreppsmässiga oklarheter till trots har idén om öppenhet som ett fundamentalt demokratiskt värde och verktyg för legitimt och rättvist beslutsfattande en lång historia inom politiskt och filosofiskt tänkande. Utifrån ett moraliskt perspektiv är det lätt att försvara öppenhet framför slutenhet när det gäller offentligt beslutsfattande. Dock saknas teoretisk och empirisk kunskap om hur och varför öppenhet förväntas påverka människors uppfattningar om beslutsfattandets legitimitet. Jenny de Fine Licht undersöker i sin doktorsavhandling därför hur ökad öppenhet, i form av information om hur och på vilka grunder beslut har fattats, påverkar människors uppfattningar om beslutens legitimitet och deras förtroende för beslutsfattare. En teoretisk genomgång visar att det finns goda skäl att tro att öppenhet kan öka människors upplevelse av beslut som legitima, men även att det finns många tänkbara skäl till att en positiv effekt kan dämpas, utebli eller till och med vändas till en negativ effekt.

de Fine Licht testar förhållandet mellan öppenhet och förtroende empiriskt med hjälp av fem olika experimentstudier. Experimenten bygger på att personer från den svenska allmänheten har fått läsa texter som ger olika grad av information om hur ett politiskt beslut har fattats och därefter har svarat på frågor om hur de uppfat-

tat beslutet, processen och beslutsfattarna. de Fine Licht testar dels hur allmänheten förhåller sig till beslut fattade inom sjukvården. Sjukvårdssektorn valdes då öppenhet anses vara viktigt för att öka människors acceptans för beslut om prioriteringar som fattas när tillgängliga resurser är otillräckliga för att tillfredsställa efterfrågan på vård. Samtidigt är just beslut inom vården svåra för människor att acceptera eftersom de innebär att människors behov av sjukvård vägs mot varandra. Experimenten visade att det fanns en negativ effekt av öppenhet för människors förtroende för sjukvården. De som fick en beskrivning av hur prioriteringsbeslut fattats inom vården rapporterade lägre förtroende än de som enbart ställts inför beslutet. Ökad öppenhet leder således inte automatiskt till ökad acceptans och förtroende. Det kan till och med bli tvärtom. En möjlig förklaring är att sjukvårdsprioriteringar är ett relativt okänt område för människor och att ökad öppenhet därmed gör dem medvetna om att beslut som är potentiellt skadliga för dem faktiskt fattas. Detta riskerar att leda till obehag och en känsla av minskat förtroende.

Enligt teorin om procedurrättvisa har människor lättare att acceptera beslut om de upplever att de beslutsprocedurer som används är rättvisa. Det framstår därför som sannolikt att människor som uppfattar att beslutsfattandet gått till på ett öppet sätt också kommer att uppfatta det som mer rättvist och därmed ha lättare för att acceptera det. Dock baserar människor inte alltid sin uppfattning om hur öppet beslutsfattandet är på politisk information, utan oftare på exempelvis utsagor från journalister. de Fine Licht testar detta och finner att uttalanden om öppenhet har större effekt än faktisk öppenhet för människors uppfattningar om hur öppen beslutsproceduren var. Kopplingen mellan faktisk öppenhet och uppfattad öppenhet är således svag, vilket gör att det inte på något självklart sätt ligger i beslutsfattarnas händer att öka människors känsla av att beslut fattas öppet.

I en annan studie undersöker de Fine Licht hur effekten av öppenhet varierar mellan olika policyområden. Hon finner att ökad öppenhet gav en positiv effekt för beslutets legitimitet inom policyområden

där prioriteringsbeslut inte ansågs vara moraliskt problematiska (här kultur och fritid), medan effekten av öppenhet var mer tveksam gällande prioriteringsbeslut inom trafiksäkerhet, där pengar åtminstone implicit vägs mot människoliv.

Öppenhet kan alltså öka människors känsla av legitimitet, men beslutsfattare bör tänka över vilken typ av beslut de hanterar innan de förutsätter en positiv effekt av ökad öppenhet för människors acceptans och förtroende. Öppenhet i motivering kan vara lika bra eller till och med bättre än öppenhet i process när det gäller att skapa en känsla av legitimitet, och kan därför utgöra en möjlig medelväg mellan befolkningens krav på insyn och beslutsfattarnas behov av viss avskildhet för att kunna fatta beslut. Öppenhet i beslutsfattande är alltså ett mer komplicerat fenomen än vad det ofta framstår som. Därmed är inte sagt att vi bör minska öppenheten ens för de typer av beslut som kan tänkas vara mest känsliga. Öppenhet är, som tidigare konstaterats, ett viktigt demokratiskt värde i sig som är nödvändigt för att befolkningen ska kunna ta del av beslut som påverkar dem och i slutändan utkräva ansvar för beslut som de finner felaktiga.

Lika komplicerat verkar sambandet mellan öppenhet och förtroende vara på nationell nivå, när det inte handlar om enskilda policybeslut utan om förtroendet för en regim. I högkorrupta länder kan öppenhet skada förtroendet för regeringen och därmed även för demokratin och resultera i lägre politiskt intresse och politiskt deltagande. Monika Bauhr och Marcia Grimes bekräftar att det föreligger ett sådant samband i en undersökning som baseras på data från 52 länder i olika delar av världen. Trots svårigheter med att fastställa orsak och verkan, finns starka teorier som kan bidra till att förklara varför korrelationen ser ut som den gör. En tänkbar förklaring är att transparens kan sprida en känsla av maktlöshet, genom att förmedla eller påminna medborgare om korruptionens utbredning inom centrala institutioner, som rättsväsende och medier, eller att folk i allmänhet är så beroende av eller involverade i korruption att de inte kommer att engagera sig mot den. Samma logik återfinns i den tidi-

gare omnämnda teorin om sociala dilemman, där förväntningar på omgivningen anses påverka viljan att bidra till det kollektiva. Om aktörer förväntar sig att de flesta andra människor kommer att bidra till att motverka korruptionens utbredning, då är de flesta människor (för det mesta) också villiga att göra det. Omvänt gäller att om transparens bidrar till att förstärka eller bekräfta en utbredd förväntning på att de allra flesta inte bidrar till det gemensamma bästa, känns det betydligt mindre meningsfullt att engagera sig.

Bauhr och Grimes betonar att öppenhet förstås i grunden är viktigt. Dock måste transparens kombineras med andra institutionella reformer för att vara verkningsfull – bland annat reformer som förbättrar medborgares möjligheter till ansvarsutkrävande. Det är alltså inte så att insyn per automatik löser korruptionsproblemet. Det är viktigt att det även finns till exempel ombudsmän så att medborgare vet vart de kan vända sig om de bevittnar maktmissbruk. Utan dessa kanaler lär sig medborgare snart att samhällets institutioner för ansvarsutkrävande inte är att lita på. Öppenhet, tydlighet och transparens är alltså mycket viktigt, men det är också viktigt att se till att den inte bidrar till en utbredd uppfattning om att korruption är normen i samhället.

CIVILSAMHÄLLE, SOCIALPOLITIK OCH KORRUPTION

För att öppenhet på en aggregerad nivå ska leda till att korruption bekämpas krävs förstås även kanaler för ansvarsutkrävande. I både policydiskussioner och inom forskningen om korruption i den offentliga sektorn betraktas det civila samhället som en nyckelspelare i en bredare process av ansvarsutkrävande i samhället. Medan civilsamhällets betydelse för demokratin har studerats flitigt, är kunskapen om civilsamhällets påverkan på samhällsstyrningens kvalitet knapphändig. Därför undersöker Marcia Grimes frågan om huruvida ett tätt civilt samhälle har någon inverkan på graden av korruption. Hennes studie, som bygger på data från 133 länder, tyder på att tätheten av

föreningslivet i ett land, mätt som antalet civila samhällsorganisationer i förhållande till befolkningens storlek, verkar för att minska korruptionen, givet att vissa nödvändiga förutsättningar finns på plats.

Vilka är då, mer specifikt, de mekanismer genom vilka civilsamhället kan bidra till att bekämpa korruption? Civilsamhället både representerar allmänintresset och ifrågasätter den styrande makten, eller, för att återknyta till den terminologi som användes när internationella organisationer diskuterades: civilsamhället kan påverka förvaltningsapparaten både med hjälp av ”motsättning” och ”integration” av allmänintresset. Dock har civilsamhället oftast en indirekt roll i korruptionsbekämpningen genom att väcka uppmärksamhet och opinion kring korruption så att detta kan följas upp inom ramen för det juridiska systemet. De förhållanden som verkar vara nödvändiga för att det civila samhället ska kunna bidra till ett ökat ansvarsutkrävande och därmed minskad korruption, är därför politisk konkurrens, öppenhet och transparens, samt en fri press och dessutom rigida juridiska ramverk som kan garantera att korrupt beteende bestraffas.

Utan sådana institutioner är civilsamhället lämnat till att använda sig av protester och massdemonstrationer i hopp om att påverka eller avsätta korrupta politiker. Sådana demonstrationer har lett till att ledare såsom Janukovyjtj i Ukraina och Collor de Mello i Brasilien avsatts.

En annan studie inom detta område har genomförts av Marcia Grimes och Lena Wängnerud, där de utforskar ett innovativt välfärdsprogram i Mexiko som utformats för att mildra, eller åtminstone kringgå, den korruption och klientelism som annars tenderar att undergräva omfördelningsinsatser i mycket korrupta sammanhang. Välfärdsprogrammet heter *Oportunidades* och var det första i sitt slag, men många länder har följt efter med liknande program. I detta program, som har benämningen *conditional cash transfer programs*, får de som ingår i programmet en summa pengar, men får enbart fortsätta i programmet om de uppfyller vissa bestämda villkor: familjens barn

ska vara i skolan, de ska delta i regelbundna hälsokontroller och föräldrarna ska delta i kurser om barns hälsa.

Programmet bidrar till minskad korruption i mexikanska delstater. Dock tittade undersökningen även på om programmet möjligen kunde ha andra typer av effekter som, i längden, kunde påverka korruptionen på andra sätt. Den tidigare forskningen på enskilda samhällen hade upptäckt en sådan tendens, nämligen att programmet tenderade att försvaga engagemanget i lokala föreningar. Programmet kunde, visade den tidigare forskningen, ge upphov till avundsjuka bland dem som också levde i fattigdom men under marginellt bättre förhållanden, vilket gjorde att de hamnade lite utanför programmets målgrupp. Dessutom bildades nya sociala grupperingar genom kurserna som de deltagande förväntades delta i som en del av programmets villkor. Utifrån dessa tidigare utvärderingar undersöktes även om programmet kunde påverka det civila samhällets styrka negativt. Grimes och Wängnerud fann att så var fallet: välfärdsprogrammen undergrävde sammanhållningen i civilsamhället och påverkade särskilt kvinnors deltagande negativt.

Sammanfattningsvis återfanns positiva effekter på både fattigdoms- och korruptionsbekämpning på kort sikt, men på längre sikt riskerar åtgärderna att försvaga civilsamhället och medborgarnas förmåga att organisera sig och hålla ledare ansvariga.

7. SAMMANFATTNING

Forskningsprogrammet "The Quality of Government Institute at University of Gothenburg" har nya resultat vad gäller hur kvalitet i samhällsinstitutionerna ska definieras och förstås teoretiskt, samt vilken typ av generell samhällsvetenskaplig ansats som bäst identifierar problemets grundläggande natur. Programmet har bidragit med den globalt sett mest kompletta och allmänt tillgängliga databasen för detta forskningsfält. Vad gäller data har QoG-institutet dessutom bidragit med fyra betydande egna datainsamlingar. Till detta kommer en lång rad teoretiska och empiriska resultat om vad som kan förklara variationer mellan länder vad gäller kvaliteten i deras samhällsinstitutioner samt vilka effekter variationer i den institutionella kvaliteten har för ländernas förmåga att skapa goda levnadsvillkor. QoG har mycket stor betydelse för mänsklig välfärd. Summerar man orsakerna till mänskligt lidande i världen så ligger huvudförklaringen med all sannolikhet i att en majoritet av jordens befolkning lever under dysfunktionella samhällsinstitutioner.

I förhållande till tidigare forskning har vår inriktning på institutionella förhållanden en stor potential vad gäller möjligheterna till praktisk tillämpning. Strukturella faktorer ligger nämligen nästan alltid bortom mänsklig förmåga att förändra. Länder har den historia, det kulturella arv, de naturtillgångar och de geografiska placeringar de har. Institutioner är emellertid möjliga att förändra genom politisk handling. Sättet man rekryterar offentliga tjänstemän på, i vilken mån kvinnor ges tillträde till politiska poster, det allmänna utbild-

ningssystemets konstruktion och skatteväsendets utformning är bara några av de saker som våra forskare visat ha betydelse.

Det RJ-finansierade programmet är visserligen nu avslutat, men QoG-institutets forskning kommer att fortgå i åtminstone fem ytterligare år tack vare ett antal nya forskningsanslag.

APPENDIX

PUBLIKATIONER FRÅN QOG-INSTITUTET (2007–JANUARI 2015) ARTIKLAR PUBLICERADE I VETENSKAPLIGA TIDSKRIFTER MED KOLLEGIAL GRANSKNING

2015 (t.o.m. januari)

- Charron, Nicholas (2015). "Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts". *European Political Science Review* (publicerad online 20 januari 2015).
- Persson, Anna & Bo Rothstein (2015). "It's My Money. Why Big Government May be Good Government". *Comparative Politics*, 47(2).
- Povitkina, Marina, Sverker C. Jagers, Martin Sjöstedt & Aksel Sundström (2015). "Democracy, Development and the Marine Environment: A Global Time-Series Investigation". *Ocean & Coastal Management*, 105: 25–34.
- Rothstein, Bo (2015). "The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of Government: The Cadre Organization Meets Max Weber". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (publicerad online 4 december 2014).
- Uslaner, Eric M. & Bo Rothstein (2015). "The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education". *Comparative Politics* (antagen för publicering).
- Rothstein, Bo & Jan Teorell (2015). "Getting to Sweden, Part II: Breaking with Corruption in the 19th Century". *Scandinavian Political Studies* (antagen för publicering).
- Teorell, Jan & Bo Rothstein (2015). "Getting to Sweden, Part I: War and Malfeasance, 1720–1850". *Scandinavian Political Studies* (antagen för publicering).

2014

- Bauhr, Monika & Marcia Grimes (2014). "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 27(2): 291–320.
- Bågenholm, Andreas & Nicholas Charron (2014). "Do Politics in Europe Benefit from Politicising Corruption?". *West European Politics*, 37(5): 903–931.
- Charron, Nicholas (2014). "Diverging Cohesion? Globalization, State Capacity and Regional Inequalities Within and Across European Countries". *European Urban and Regional Studies* (publicerad online 29 december 2013).
- Charron, Nicholas, Lewis Dijkstra & Victor Lapuente (2014). "Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions". *Social Indicators Research* (publicerad online juli 2014).
- Charron, Nicholas, Lewis Dijkstra & Victor Lapuente (2014). "Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States". *Regional Studies*, 48(1): 68–90.
- Dahlberg, Stefan, Jonas Linde & Sören Holmberg (2014). "Democratic Discontent in Old and New Democracies: Assessing the Importance of Democratic Input and Governmental Output". *Political Studies* (publicerad online 28 oktober 2014).
- de Fine Licht, Jenny (2014). "Transparency Actually: How Transparency Affects Public Perceptions of Political Decision-making". *European Political Science Review*, 6(2): 309–330.
- de Fine Licht, Jenny (2014). "Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: an Experiment". *Public Administration Review*, 74(3): 361–371.
- Ezrow, Lawrence & Georgios Xezonakis (2014). "Satisfaction with Democracy and Voter Turnout: A Temporal Perspective". *Party Politics* (publicerad online 9 september 2014).
- Kokkonen, Andrej & Anders Sundell (2014). "Delivering Stability: Primonogeniture and Autocratic Survival in European Monarchies 1000–1800". *American Political Science Review*, 108(2): 438–453.

- Lapuente, Victor & Bo Rothstein (2014). "Civil War Spain versus Swedish Harmony: The Quality of Government Factor". *Comparative Political Studies*, 47(10): 1416–1441.
- Nistotskaya, Marina, Nicholas Charron & Victor Lapuente (2014). "The Wealth of Regions: Quality of Government and SMEs in 172 European Regions". *Environment and Planning C: Government and Policy*. Advance online publication, doi:10.1068/c13224r.
- Povitkina, Marina, Sverker C. Jagers, Martin Sjöstedt & Aksel Sundström (2015). "Democracy, Development and the Marine Environment: A global Time-series Investigation". *Ocean & Coastal Management*, 105: 25–34.
- Rothstein, Bo (2014). "What is the Opposite of Corruption?". *Third World Quarterly*, 35(5): 737–757.
- Rothstein, Bo & Davide Torsello (2014). "Bribery in Pre-industrial Societies: Understanding the Universalism-Particularism Puzzle". *Journal of Anthropological Research*, 70(2): 263–282.
- Sjöstedt, Martin & Aksel Sundström (2014). "Coping with Illegal Fishing: An Institutional Account of Success and Failure in Namibia and South Africa". *Biological Conservation* (publicerad online 11 oktober 2014).
- Stensöta, Helena Olofsdotter, Lena Wängnerud & Richard Svensson (2014). "Gender and Corruption. The Mediating Power of Institutional Logics". *Governance* (publicerad online 30 september 2014).
- Stockemer, Daniel & Aksel Sundström (2014). "Modernization Theory: How to Measure and Operationalize it when Gauging Variation in Women's Representation?" *Social Indicators Research* (publicerad online 12 december 2014).
- Sundell, Anders (2014). "Are Formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in All Countries", *Public Administration*, 92(2): 440–457.
- Sundell, Anders (2014). "Understanding Informal Payments in the Public Sector: Theory and Evidence from Nineteenth-century Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 37(2): 95–122.
- Sundström, Aksel & Lena Wängnerud (2014). "Corruption as an Obstacle to Women's Political Representation: Evidence from Local Councils in 18 European Countries". *Party Politics* (publicerad online 4 september 2014).

2013

- Bauhr, Monika & Marcia Grimes (2013). "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability". *Governance* (publicerad online 17 mars 2013).
- Bauhr Monika, Nicholas Charron & Naghmeh Nasiritousi (2013). "Does Corruption Cause Aid Fatigue? Public Opinion and the Aid-Corruption Paradox". *International Studies Quarterly*, 57(3): 568–579.
- Bågenholm, Andreas (2013). "The Electoral Fate and Policy Impact of 'Anti-Corruption Parties' in Central and Eastern Europe". *Human Affairs*, 23: 174–195.
- Bågenholm, Andreas (2013). "Throwing the Rascals Out? The Electoral Effects of Corruption Allegations and Corruption Scandals in Europe 1981–2011". *Crime, Law and Social Change*, 60(5): 595–609.
- Bågenholm, Andreas, Kevin Deegan-Krause & Liam Weeks (2013). "Political Data in 2012". *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 52(1): 1–19.
- Charron, Nicholas (2013). "Impartiality, Friendship-Networks and Voting Behavior: Evidence from Voting Patterns in the Eurovision Song Contest". *Social Networks*, 35(3): 484–497.
- Charron, Nicholas & Victor Lapuente (2013). "Why do Some Regions in Europe Have Higher Quality of Government?". *Journal of Politics*, 75(3): 567–582.
- Cornell, Agnes (2013). "Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs". *Governance* (publicerad online 22 april 2013).
- Dahlberg, Stefan & Sören Holmberg (2013). "Democracy and Bureaucracy: How their Quality Matters for Popular Satisfaction". *West European Politics* (publicerad online 16 oktober 2013).
- Dahlström, Carl & Peter Esaiasson (2013). "The Immigrant Issue and Anti-Immigrant Party Success in Sweden 1970–2006: A Deviant Case Analysis". *Party Politics*, 19(2): 343–364.
- Dahlström, Carl & Birgitta Niklasson (2013). "The Politics of Politicization in Sweden". *Public Administration*, 91(4): 891–907.
- Dahlström, Carl, Johannes Lindvall & Bo Rothstein (2013). "Corruption, Bureaucratic Failure, and Social Policy Priorities". *Political Studies*, 61(3): 523–242.

- de Fine Licht, Jenny (2013). "Transparency Actually: How Transparency Affects Public Perceptions of Political Decision-making". *European Political Science Review* (publicerad online 19 augusti 2013).
- Halleröd, Björn, Bo Rothstein, Adel Daoud & Shailen Nandy (2013). "Bad Governance and Poor Children: A Comparative Analysis of Government Efficiency and Severe Child Deprivation in 68 Low- and Middle-income Countries". *World Development*, 48: 19–31.
- Harring, Niklas & Sverker Jagers (2013). "Should We Trust in Values? Explaining Public Support for Pro-Environmental Taxes". *Sustainability*, 5(1): 210–227.
- Harring, Niklas (2014). "Corruption, Inequalities and the Perceived Effectiveness of Economic Pro-environmental Policy Instruments: A European Cross-national Study." *Environmental Science & Policy*, 39: 119–128.
- Jagers, Sverker & Mikael Sevä (2013). "Inspecting Environmental Management from Within: The Role of Street-level Bureaucrats in Environmental Policy Implementation". *Journal of Environmental Management*, 128(15): 1060–1070.
- Konstantinidis, Iannis & Georgios Xezonakis (2013). "Sources of Tolerance Towards Corrupted Politicians in Greece: the Role of Trade Offs and Individual Benefits". *Crime, Law and Social Change*, 60(5): 549–563.
- Lindberg, Staffan I. (2013). "Mapping Accountability: Core Concept and Subtypes". *International Review of Administrative Sciences*, 79(2): 202 – 226.
- Persson, Anna, Bo Rothstein & Jan Teorell (2013). "Why Anti-Corruption Reforms Fail: Systemic Corruption as a Collective Action Problem". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26(3): 449–471.
- Rothstein, Bo (2013). "Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down". *Social Research*, 80(4): 1009–1032.
- Rothstein, Bo & Rasmus Broms (2013). "Governing Religion: the Long-term Effects of Sacred Financing". *Journal of Institutional Economics*, 9(4): 469–490.
- Sjöstedt, Martin (2013). "Aid Effectiveness And The Paris Declaration: A Mismatch Between Ownership And Results-Based Management?". *Public Administration and Development*, 33(2): 143–155.

- Sjöstedt, Martin & Aksel Sundström (2013). "Overfishing in Southern Africa: A Comparative Account of Regime Effectiveness and National Capacities". *Journal of Comparative Policy Analysis*, 15(5): 415–431.
- Sjöstedt, Martin & Sverker C. Jagers (2013). "Democracy and the Environment Revisited: The Case of African Fisheries". *Marine Policy*, 43: 143–148.
- Stockemer, Daniel & Aksel Sundström (2013). "Corruption and Citizens' Satisfaction with Democracy in Europe: What is the Empirical Linkage?" *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft (ZfVP) / Comparative Governance and Politics*, 7(1): 137–157.
- Sundström, Aksel (2013). "Corruption in the Commons: Why Bribery Hampers Enforcement of Environmental Regulations in South African Fisheries". *International Journal of the Commons*, 7(2): 454–472.

2012

- Anthonsen, Mette, Åsa Löfgren, Klas Nilsson & Joakim Westerlund (2012). "Effects of Rent Dependency on Quality of Government". *Economics of Governance*, 13(2): 145–168.
- Bauhr, Monika & Naghmeh Nasiritousi (2012). "How Do International Organizations Promote Quality of Government? Contestation, Integration, and the Limits of IO Power". *International Studies Review*, 14(4): 541–566.
- Bauhr, Monika & Naghmeh Nasiritousi (2012). "Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and the Quality of Global Environmental Policies". *Global Environmental Politics*, 12(4): 9–29.
- Charron, Nicholas, Carl Dahlström & Victor Lapuente (2012). "No Law Without a State". *Journal of Comparative Economics*, 40(2): 176–193.
- Cornell, Agnes (2012). "Does Regime Type Matter for the Impact of Democracy Aid on Democracy?" *Democratization*, 20(4): 642–667.
- Dahlström, Carl & Anders Sundell (2012). "A Losing Gamble: How Mainstream Parties Facilitate Anti-Immigrant Party Success". *Electoral Studies*, 31(2): 353–363.
- Dahlström, Carl, Johannes Lindvall & Bo Rothstein (2012). "Corruption, Bureaucratic Failure and Social Policy Priorities". *Political Studies*, 61(3): 23–542.
- Dahlström, Carl, Victor Lapuente & Jan Teorell (2012). "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of

- Corruption". *Political Research Quarterly*, 65(3): 658–670.
- Grimes, Marcia (2012). "The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link Between Civil Society and Good Government". *Studies in Comparative International Development*, 48(4): 380–402.
- Harring, Niklas (2012). "Understanding the Effects of Corruption and Political Trust on Willingness to Make Economic Sacrifices for Environmental Protection in a Cross-National Perspective". *Social Science Quarterly*, 94(3): 660–671.
- Linde, Jonas & Gissur Ó. Erlingsson (2012). "The Eroding Effect of Corruption on System Support in Sweden". *Governance*, 26(4): 585–603.
- Persson, Anna & Martin Sjöstedt (2012). "Responsive and Responsible Leaders: A Matter of Political Will?". *Perspectives on Politics*, 10(3): 617–632.
- Persson, Anna, Bo Rothstein & Jan Teorell (2012). "Why Anticorruption Reforms Fail: Systemic Corruption as a Collective Action Problem". *Governance*, 26(3): 449–471.
- Sjöstedt, Martin (2012). "Ecosystem Services and Poverty Reduction: How Do Development Practitioners Conceptualize the Linkages?". *European Journal of Development Research*, 24(5):777–787.
- Sjöstedt, Martin (2012). "Horizontal and Vertical Resource Dilemmas in Natural Resource Management: The Case of African Fisheries". *Fish and Fisheries*, 14(4): 616–624.
- Sundström, Aksel (2012). "Corruption and Regulatory Compliance: Experimental Findings from South African Small-scale Fisheries". *Marine Policy*, 36(6):1255–1264.

2011

- Bauhr, Monika & Naghmeh Nasiritousi (2011). "Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy and the Quality of Global Environmental Policies". *Global Environmental Politics*, 12(4): 9–29.
- Charron, Nicholas & Victor Lapuente (2011). "Which Dictators Produce Quality of Government?". *Studies in Comparative International Development*, 46(4): 397–423.
- Charron, Nicholas (2011). "Exploring the Impact of Foreign Aid on Corruption: Has the 'Anti-Corruption' Movement been Effective?". *The Developing Economies*, 49(1): 66–88.

- Charron, Nicholas (2011). "Party Systems, Electoral Systems and Constraints on Corruption". *Electoral Studies*, 30(4): 595–606.
- Dahlström, Carl & Peter Esaiasson (2011). "The Immigrant Issue and Anti-Immigrant Party Success in Sweden 1970–2006. A Deviant Case Analysis". *Party Politics* (publicerad online före tryckning, 10 juni 2011).
- Dahlström, Carl (2011). "Who Takes the Hit? Ministerial Advisers and the Distribution of Welfare State Cuts". *Journal of European Public Policy*, 18(2): 294–310.
- de Fine Licht, Jenny (2011). "Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision-making on Perceived Legitimacy". *Scandinavian Political Studies*, 34(3): 183–201.
- Engster, Daniel & Helena Olofsdotter Stensöta (2011). "Do Family Policies Matter for Children's Well-being?". *Social Politics*, 18(1): 82–124.
- Holmberg, Sören & Bo Rothstein (2011). "Dying of Corruption". *Health Economics, Policy and Law*, 6(4): 529–547.
- Pierre, Jon (2011). "Stealth Economy? Economic Theory and the Politics of Administrative Reform". *Administration and Society*, 43:672–692.
- Rothstein, Bo (2011). "Can Markets be Expected to Prevent Themselves from Self-destruction?". *Regulation & Governance*, 5(4): 387–404.
- Rothstein, Bo, Marcus Samanni & Jan Teorell (2011). "Explaining the Welfare State: Power Resources vs. Quality of Government". *European Political Science Review*, 4(1): 1–28.
- Sjöstedt, Martin (2011). "The Impact of Secure Land Tenure on Water Access Levels in Sub-Saharan Africa: The case of Botswana and Zambia". *Habitat International*, 35(1): 133–140.
- Stensöta, Helena Olofsdotter (2011). "Political Influence on Street-Level Bureaucratic Outcome: Testing the Interaction between Bureaucratic Ideology and Local Community Political Orientation". *Journal of Public Administration Research and Theory* (publicerad online 30 oktober 2011).
- Weghorst, Keith & Staffan I. Lindberg (2011). "Effective Opposition Strategies: Collective Goods or Clientelism?". *Democratization*, 18(5): 1193–1214.

- Charron, Nicholas & Victor Lapuente (2010). "Does Democracy Produce Quality of Government?" *European Journal of Political Research*, 49(4): 443–470.
- Charron, Nicholas (2010). "The Correlates of Corruption in India: Analysis and Evidence from the States". *Asian Journal of Political Science*, 18(2): 177–194.
- Dahlström, Carl & Victor Lapuente (2010). "Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3): 577–600.
- Grimes, Marcia & Lena Wängnerud (2010). "Curbing Corruption through Social Welfare Reform?". *The American Review of Public Administration*, 40(6): 671–690.
- Teorell, Jan & Catharina Lindstedt (2010). "Electoral Systems: Assessing the Cross-Sectional Time-Series Data Sources". *Political Research Quarterly* (publicerad online november 2010).
- Kumlin, Staffan & Bo Rothstein (2010). "Questioning the New Liberal Dilemma: Immigrants, Social Trust and Institutional Fairness". *Comparative Politics*, 43(1): 63–80(18).
- Kumlin, Staffan (2010). "Essens, konvergens och komparativ forskning om välfärdsopinion". *Tidskrift för samhällsforskning*, 51(3): 465–471.
- Lapuente, Victor & José Fernández-Albertos (2010). "Doomed to Disagree? Party-voter Discipline and Policy Gridlock under Divided Government". *Party Politics*, 1(22).
- Lapuente, Victor (2010). "A Tale of Two Cities. Bureaucratization in Mayor-Council and Council-Manager Municipalities". *Local Government Studies*, 36(6): 739–757.
- Lindstedt, Catharina & Daniel Naurin (2010). "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption". *International Political Science Review*, 31(3): 301–322.
- Naurin, Daniel & Catharina Lindstedt (2010). "Transparency Against Corruption". *International Political Science Review*, 31(3): 1–22.
- Stensöta, Helena Olofsdotter (2010). "The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethic". *Public Administration Review*, 70(2): 295–303.

2009

- Anthonson Mette & Johannes Lindvall (2009). "Party Competition and the Resilience of Corporatism". *Government and Opposition*, 44(2): 167–187.
- Charron, Nicholas (2009). "Government Quality and Vertical Power Sharing in Fractionalized States". *Publius: The Journal of Federalism*, 39(4): 1–21.
- Charron, Nicholas (2009). "The Impact of Socio-Political Integration and Press Freedom on Corruption". *Journal of Development Studies*, 45(9): 1–22.
- Charron, Nicholas (2009). "Electoral Formulas and Constraints on Corruption: Variation within Plurality-Majority Systems" Revise and Re-submit at *Electoral Studies*.
- Cornell, Agnes (2009). "Demokratibistånd, politiska regimer och demokratisk utveckling. *Politica*, 41 (3): 331–348.
- Dahlström, Carl (2009). "The Bureaucratic Politics of Welfare State Crisis: Sweden in the 1990s". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 22(2): 217–238.
- Dahlström, Carl & Victor Lapuente (2009). "Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Advance Access, publicerad 18 augusti 2009.
- Eek, Daniel & Bo Rothstein (2009). "Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach". *Rationality and Society*, 21(1): 81–112.
- Frykman, Jonas, Bo Rothstein, Helena Olofsdotter Stensöta & Isabell Schierenbeck (2009). "Sense of Community: Trust, Hope and Worries in the Welfare State". *Ethnologica Europaea*, 39(1).
- Hammar, Henrik, Sverker C. Jagers & Katarina Nordblom (2009). "Perceived Tax Evasion and the Importance of Trust". *The Journal of Socio-Economics*, 38(2): 238–245.
- Holmberg, Sören, Naghmeh Nasiritousi & Bo Rothstein (2009). "Quality of Government: What You Get". *Annual Review of Political Science*, 13(12): 135–161.
- Kumlin, Staffan (2009). "Blaming Europe: Exploring the Variable Impact of National Public Service Dissatisfaction on EU Trust". *Journal of European Social Policy*, 19(5): 408–20.
- Lapuente, Victor & Marina Nistotskaya (2009). "To The Short-Sighted

- Victor Belong The Spoils: Politics and Merit Adoption in Russia". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, July, 22(3): 431–458.
- Lapiente, Victor (2009). "A Political Economy Approach to Bureaucracies". *Journal of Economic History*, Summary of Doctoral Dissertations, 69(2): 533–568.
- Pierre, Jon (2009). "Reinventing Governance, Reinventing Democracy?". *Policy and Politics*, 37: 591–609.
- Rothstein, Bo & Dietlind Stolle (2009). "The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust". *Comparative Politics*, 40(4): 441–467.
- Rothstein, Bo (2009). "Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government". *American Behavioral Scientist*, 53(3): 311–330.
- Rothstein, Bo & Daniel Eek (2009). "Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach", *Rationality and Society*.
- Stensöta, Helena Olofsdotter (2009). "Politisk administration?". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 4.
- Stensöta, Helena Olofsdotter, Jonas Frykman, Bo Rothstein et al. (2009). "Sense of Community: Trust, Hope and Worries in the Welfare State". *Ethnologica Europaea*, 39(1) (samförfattad).
- Wängnerud, Lena (2009). "Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation". *Annual Review of Political Science*, 12(1): 51–69.
- 2008
- Grimes, Marcia (2008). "Consent, Political Trust and Compliance: Rejoinder to Kaina's Remarks on 'Organizing consent'". *European Journal of Political Research*, 47(4): 522–535.
- Grimes, Marcia (2008). "The Civic Benefits of Imperfect Deliberation". *Journal of Public Deliberation*, 4(1).
- Hammar, Henrik, Sverker C. Jagers & Katarina Nordblom (2008). "What Explains Attitudes towards Tax Levels?". *Fiscal Studies*, 29(4): 523–543.
- Jagers, Sverker C. & Göran Duus-Otterström (2008). "Dual Climate Change Responsibility: On Moral Divergence between Mitigation and Adap-

- tion". *Environmental Politics: Perspective on Justice, Democracy and Global Climate Change*, 17(4): 576–591.
- Jagers, Sverker C. & Martin Sjöstedt (2008). "Fisheries in Sub-Saharan Africa: A Comparative Study of Property Rights Institutions and Sustainable Development". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 110(1): 77–82.
- Lapuente, Victor & Remo Fernández-Carro (2008). "Political Regimes, Bureaucracy and Scientific Productivity". *Politics & Policy*, 36(6): 1006–1043.
- Linde, Jonas (2008). "Den 'goda' demokratin? En kartläggning av demokratins kvalitet i de postkommunistiska EU-medlemsstaterna". *Nordisk Östforum*, 22(1): 31–53.
- Oscarsson, Henrik, Elin Naurin & Nicklas Håkansson (2008). "Att hålla ord: partiets löftesgivande och löftesuppfyllande". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 110(1): 114–118.
- Rothstein, Bo & Jan Teorell (2008). "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21(2): 165–190.
- Rothstein, Bo & Dietlind Stolle (2008). "The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust". *Comparative Politics*, 40(4).
- Rothstein, Bo and Jan Teorell (2008). "Impartiality as a *Basic* Norm for the Quality of Government: A Reply to Francisco Longo and Graham Wilson". *Governance*, 21(2): 201–204.
- Schierenbeck, Isabell & Ulrika Möller (2008). "The Road to Democracy: Exploring the Impact of Leadership Guidance". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 110(1): 114–118.
- Wängnerud, Lena & Mari Teigen (2008). "Tracing Gender Equality Cultures. Elite Perceptions of Gender Equality in Norway and Sweden". *Politics & Gender*, 4(4).

2007

- Hadenius, Axel and Jan Teorell (2007). "Pathways from Authoritarianism". *Journal of Democracy*, 18(1): 143–156.
- Naurin, Daniel (2007). "Backstage Behaviour? Lobbyists in Public and Private Settings in Sweden and the European Union". *Comparative Politics*, 39(2).
- Rothstein, Bo & Anders Lindbom (2007). "La Résilience du Modèle Suédois de *Welfare* dans l'Économie Mondialisée". *Revue Internationale De Politique Comparée*.

BÖCKER

- Dahlström, Carl & Lena Wängnerud (red.) (2015). *Elites, Institutions, and the Quality of Government: How Institutions Constrain Elites from Destructive Behavior*. New York: Palgrave Macmillan (under utgivning).
- Rothstein, Bo (2015). *Political Corruption: A Research Collection*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing (under utgivning).
- Gustavson, Maria (2014). *Auditing Good Government in Africa: Public Sector Reform, Professional Norms and the Development Discourse*. New York: Palgrave Macmillan.
- Charron, Nicholas, Victor Lapuente & Bo Rothstein (2013). *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Holmberg, Sören & Bo Rothstein (red.) (2012). *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahlström, Carl, B. Guy Peters & Jon Pierre (red.) (2011). *Steering from the Center*. Toronto: University of Toronto Press.
- Rothstein, Bo (red.). (2010, 2014). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. 4:e uppl. Stockholm: SNS Förlag och 5:e uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Teorell, Jan (2010). *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972–2006*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein Bo & Johannes Lindvall (2010). *Vägar till välbästand: Om sambandet mellan demokrati och marknadsekonomi*. Stockholm: SNS Förlag.
- Naurin, Daniel (2007). *Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union*. Colchester: ECPR Press.

BOKKAPITEL

2015

- Rothstein, Bo & Jan Teorell (2015). "Causes of Corruption", i Paul M. Heywood (red.), *Routledge Handbook of Political Corruption*. Milton Park: Routledge.

- Dahlström, Carl (2015). "Bureaucracy and Corruption", i Paul M. Heywood (red.), *Routledge Handbook of Political Corruption*. Milton Park: Routledge.
- Wängnerud, Lena (2015). "Gender and corruption", i Paul M. Heywood (red.), *Routledge Handbook of Political Corruption*. Milton Park: Routledge.
- Rothstein, Bo (2015). "Human Well-Being and the Unsung Relevance of Political Science", i B. Guy Peters, Jon Pierre & Gerry Stoker (red.), *The Relevance of Political Science*. New York: Palgrave.
- Följande kapitel i Carl Dahlström & Lena Wängnerud (red.) (2015). *Elites, Institutions, and the Quality of Government: How Institutions Constrain Elites from Destructive Behavior*. New York: Palgrave Macmillan (under utgivning):
- Bågenholm, Andreas & Nicholas Charron (2015). "Anti-Corruption Parties and Good Government".
- Cornell, Agnes & Marcia Grimes (2015). "Political Control of Bureaucracies as an Incentive for Party Behavior".
- Dahlström, Carl & Victor Lapuente (2015). "Democratic and Professional Accountability".
- D'Arcy, Michelle (2015). "Rulers and their Elite Rivals: How Democratization has Increased Incentives for Corruption in Sub-Saharan Africa".
- Holmberg, Sören & Bo Rothstein (2015). "Good Societies Need Good Leaders on a Leash".
- Persson, Anna & Martin Sjöstedt (2015). "The Political and Historical Origins of Good Government".
- Stensöta, Helena Olofsdotter, Lena Wängnerud & Mattias Agerberg (2015). "Why Women in Encompassing Welfare States Punish Corrupt Political Parties".
- Sundell, Anders (2015). "Political Order or Self-government: Which is More Conducive to Quality of Government?".
- Xezonakis, Georgios, Spyros Kosmidis & Stefan Dahlberg (2015). "Can Electors Combat Corruption?".

2014

Nistotskaya, Marina (2014). "Russia", i J. A. Chanders (red.), *Comparative Public Administration*. 2nd ed. London: Routledge, s. 141–173.

2013

Bauhr, Monika (2013). "Privat och offentlig korruption i Sverige", i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red.), *Vägsäl. Göteborg: SOM-institutet*.

Bauhr, Monika (2013). "The Legacy of Honesty: Understanding Swedish Perceptions of Corruption", i Stefan Dahlberg, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud (red.), *Stepping Stones: Research on Political Representation, Voting Behavior och Quality of Government*. Göteborg: Göteborg Studies in Politics.

Gustavson, Maria & Lars Karlsson (2013). "Revision", i Vicki Johansson & Lena Lindgren (red.), *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.

Gustavson, Maria & Bo Rothstein (2013). "Can Auditing Generate Social Trust? The Organization of Auditing and the Quality of Government", i Bengt Kristensson Ugglä et al. (red.), *Trust and Organizations: Confidence Across Borders*. New York: Palgrave Macmillan.

Holmberg, Sören (2013). "Svenska folket betygsätter offentliga myndigheter", i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red.), *Vägsäl. Göteborg: SOM-institutet*.

2012

Bauhr, Monika & Mathias Färdigh (2012). "Korruption i Sverige 2011: Förekomst och acceptans", i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red.), *I framtidens skugga*. Göteborg: SOM-institutet.

Dahlström, Carl (2012). "Politics and Administration", i B. Guy Peters & Jon Pierre (red.), *The Sage Handbook of Public Administration*. 2nd ed. London: Sage.

Gustavson, Maria & Bo Rothstein (2012). "Tillit till makten att granska", i Marta Reuter, Filip Wijkström & Bengt Kristensson Ugglä (red.), *Vem i hela världen kan man lita på? Förtroende i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur & PWC i Sverige AB.

- Niklasson, Birgitta (2012). "Sweden", i Sandra van Thiel, Koen Verhoest, Geert Bouckaert & Per Laegreid (red.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. London: Palgrave Macmillan.
- Rothstein, Bo (2012). "Good Governance", i David Levi-Faur (red.), *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Följande kapitel i Sören Holmberg & Bo Rothstein (red.) (2012). *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bauhr, Monica (2012). "Need or Greed Corruption?"
- Bauhr, Monika & Naghmeh Nasiritousi (2012). "International Organizations and Quality of Government".
- Charron, Nicholas & Victor Lapuente (2012). "In Democracy We Trust, but How Much?"
- Dahlström, Carl & Victor Lapuente (2012). "Weberian Bureaucracy and Corruption Prevention".
- Dahlström, Carl, Victor Lapuente & Jan Teorell (2012). "Public Administration Around the World"
- Färdigh, Mathias, Emma Andersson & Henrik Oscarsson (2012). "Press Freedom and Corruption".
- Holmberg, Sören & Bo Rothstein (2012). "Access to Safe Water".
- Holmberg, Sören & Bo Rothstein (2012). "Good Government and the Relevance of Political Science".
- Holmberg, Sören, Bo Rothstein & Naghmeh Nasiritousi (2012). "Part of the Solution".
- Lindberg, Staffan I. (2012). "Legislators and Variation in Quality of Government".
- Persson, Anna & Martin Sjöstedt (2012). "To Eat or Not to Eat in Public Office".
- Persson, Anna, Bo Rothstein & Jan Teorell (2012). "Rethinking the Nature of the Grabbing Hand".
- Rothstein, Bo & Jan Teorell (2012). "Defining and Measuring Quality of Government".
- Samanni, Marcus & Sören Holmberg (2012). "Happiness".

Stensöta, Helena Olofsdotter (2012). "Impartiality and the Need for a Public Ethics of Care".

Wängnerud, Lena (2012). "Why Women Are Less Corrupt than Men".

2011

Bauhr, Monika & Henrik Oscarsson (2011). "Svenska folkets syn på korruption", i Sören Holmberg, Lennart Weibull & Henrik Oscarsson (red.), *Lycksalighetens ö*. Göteborg: SOM-institutet.

Broms, Rasmus & Bo Rothstein (2011). "Social Capital and Democratization", i Jeffrey Haynes (red.), *Routledge Handbook of Democratization*. London: Routledge.

Dahlström, Carl, B. Guy Peters & Jon Pierre (2011). "Steering from the Center: Central Government Offices and their Roles in Governing", i Carl Dahlström, B. Guy Peters & Jon Pierre (red.), *Steering from the Center*. Toronto: University of Toronto Press.

Dahlström, Carl & Jon Pierre (2011). "Steering the Swedish State: Politicization as a Coordinating Strategy", i Carl Dahlström, B. Guy Peters & Jon Pierre (red.), *Steering from the Center*. Toronto: University of Toronto Press.

Dahlström, Carl & Victor Lapuente (2011). "Has NPM a Trust Problem? Public Sector Incentive Systems in Japan, Korea, Spain, and Sweden", i Jean-Michel Eymeri-Douzans & Jon Pierre (red.), *Administrative Reforms and Democratic Governance*. London: Routledge.

Dahlström, Carl (2011). "Politicization of Civil Service", i Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser & Leonardo Morlino (red.), *Encyclopedia of Political Science*. London: Sage.

Kumlin, Staffan (2011). "Dissatisfied Democrats, Policy Feedback, and European Welfare States, 1976–2001", i Marc Hooghe & Sonja Zmerli (red.), *Political Trust: Why Context Matters. Causes and Consequences of a Relational Concept*. Colchester: ECPR Press.

Lapuente, Victor (2011). "Principal-Agent Theory", i Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser & Leonardo Morlino (red.), *International Encyclopedia of Political Science*. London: Sage.

Lindberg, Staffan I. & Sara Meerow (2011). "Persistent Authoritarianism and the Future of Democracy in Africa", i Brown, Nathan (red.), *Democrati-*

- zation: *Doubt, Dictatorship, Diffusion, and Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pierre, Jon & Bo Rothstein (2011). "Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust", i Per Lagreid & Tom Christensen (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Burlington: Ashgate.
- Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, Bo (2011). "Institutional Change", i Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser & Leonardo Morlino (red.), *International Encyclopedia of Political Science*. London. Sage.
- Rothstein, Bo (2011). "Social Democracy", i Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser & Leonardo Morlino (red.), *International Encyclopedia of Political Science*. London: Sage.
- Rothstein, Bo (2011). "Universalism", i George T. Kurian, James E. Alt, Simone Chambers, Geoffrey Garrett, Margaret Levi & Paula D. McClain (red.), *The Encyclopedia of Political Science*. New York: CQ Press.
- 2010
- Linde, Jonas (2010). "Ambivalenta demokrater", i Joakim Ekman & Jonas Linde (red.), *Protest, populism och politikens förändrade villkor*. Malmö: Liber.
- Ohr, Dieter & Henrik Oscarsson (2010). "Leader Traits, Leader Image and Vote Choice", i Cees Aarts, André Blais & Hermann Schmitt (red.), *Leaders and Democratic Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Persson, Anna & Martin Sjöstedt (2010). "Den svaga staten: Demokrati och förvaltning i utvecklingsländer", i Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. 4:e uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Lapuente, Victor (2010). "Mérito y Burocracia en la Administración", i *Documentación Administrativa, Presidencia del Gobierno*. Madrid.
- Bågenholm, Andreas (2010). "Att anklaga eller inte anklaga: Korruption som valfråga", i Joakim Ekman & Jonas Linde (red.), *Protest, populism och politikens förändrade villkor*. Malmö: Liber.
- Linde, Jonas & Joakim Ekman (2010). "Inledning", i Joakim Ekman & Jo-

nas Linde (red.), *Protest, populism och politikens förändrade villkor*. Malmö: Liber.

2009

- Bauhr, Monika (2009). "Stat eller marknad? Tre modeller för en renare utveckling", i Mette Anthonsen & Sverker Jagers (red.), *Rätt Grönt*. Göteborg: Göteborg Studies in Politics.
- Dahlström, Carl (2009). "Krisuppgörelsen och tjänstemannainflytande", i Peter Santesson-Wilson & Gissur Ó. Erlingsson (red.), *Reform: Förändring och tröghet i välfärdsstaterna*. Stockholm: Norstedts.
- Rothstein, Bo (2009). "The Universal Welfare State", i Gert T. Svendsen & Gunnar L. H. Svendsen (red.), *Handbook Of Social Capital: The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Linde, Jonas & Joakim Ekman (2009). "Fond Memories of Dictatorships? Nostalgia and Support for Democracy in Post-Communist Europe", i Uwe Backeds, Tytus Jaskulowski & Abel Polese (red.), *Totalitarismen och Transformation: Defiziter der Demokratiekonsolidierung in Mittel- und Osteuropa*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Bauhr, Monika (2009). "Stat eller marknad? Tre modeller för en renare utveckling" i Mette Anthonsen & Sverker Jagers (red.), *Rätt Grönt*. Göteborg: Göteborg Studies in Politics.
- Bäck, Hanna & Jan Teorell (2009). "The Stability of Partisanship: Evidence from a Russian Panel Study", i J. Bartle & P. Bellucci (red.), *Political Parties and Partisanship: Social Identities and Individual Attitudes*. London: Routledge.
- Dahlström, Carl (2009). "Krisuppgörelsen och tjänstemannainflytande", i Peter Santesson-Wilson & Gissur Ó. Erlingsson (red.), *Reform: Förändring och tröghet i välfärdsstaterna*. Stockholm: Norstedts.
- Dahlström, Carl, Lotte Jensen & Torbjörn Larsson (2009). "Styrning i Danmark och Sverige – de statliga budgetprocesserna 1976–2006", i Jon Pierre & Göran Sundström (red.), *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Holmberg, Sören (2009). "The Good Society Index", i Yilmaz Esmer, Hans-Dieter Klingemann & Bi Puranen (red.), *Religion, Democratic Values and Conflict*. Uppsala: Uppsala University.

- Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2009). "Höstligt institutionsförtroende", i Sören Holmberg & Lennart Weibull (red.), *Svensk höst*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2009). "Forskarsamhället kan inte andas ut", i Sören Holmberg & Lennart Weibull (red.), *Svensk höst*. Göteborg: SOM-institutet.
- Linde, Jonas & Joakim Ekman (2009). "Demokrati och demokratisering i Östeuropa", i Fredrika Björklund & Johnny Rodin (red.), *Det nya Östeuropa: Stat och nation i förändring*. Lund: Studentlitteratur.

2008

- Berlin, Daniel (2008). "Forskare och fiskare i skilda världar", i Sören Holmberg & Lennart Weibull (red.), *Skilda världar*. SOM-report no 44. Göteborg: SOM-institutet.

2007

- Bauhr, Monika (2007). "Explaining Public Trust in Institutions: The Role of Consensual Expert Ideas", i Lennart J. Lundqvist & Anders Biel (red.), *From Kyoto to the Town Hall: Making International and National Climate Policy Work at the Local Level*. London: Earthscan.
- Hammar, Henrik & Sverker C. Jagers (2007). "Is there a tradeoff between cost effective climate policies and political legitimacy?", i Lennart J. Lundqvist & Anders Biel (red.), *From Kyoto to the Town Hall: Making International and National Climate Policy Work at the Local Level*. London: Earthscan.

DOKTORSAVHANDLINGAR

- de Fine Licht, Jenny (2014). *Magic Wand or Pandora's Box? How Transparency in Decision Making Affects Public Perceptions of Legitimacy*. Gothenburg: Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Harring, Niklas (2014). *The Multiple Dilemmas of Environmental Protection: The Effects of Generalized and Political Trust on the Acceptance of Environmental*

- Policy Instruments*. Gothenburg: Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Färdigh, Mathias (2013). *What's the Use of a Free Media? The Role of Media in Curbing Corruption and Promoting Quality of Government*. Department of Journalism, Media and Communication, University of Gothenburg.
- Cornell, Agnes (2013). *Institutional Impediments and Reluctant Actors: The Limited Role of Democracy Aid in Democratic Development*. Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Gustavson, Maria (2012). *Auditing the African State: International Standards and Local Adjustments*. School of Public Administration, University of Gothenburg.
- Sjöstedt, Martin (2008). *Thirsting for Credible Commitments: How Secure Land Tenure Affects Access to Drinking Water in Sub-Saharan Africa*. Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Persson, Anna (2008). *The Institutional Sources of Statehood. Assimilation, Multiculturalism, and Taxation in Sub-Saharan Africa*. Department of Political Science, University of Gothenburg.

GÄSTFORSKARE VID QOG-INSTITUTET (2010–VÅRTERMINEN 2015)

Vårterminen 2015

- Donatella Casade, Department of Business and Law, University of Siena
- Nan Zhang, European University Institute, Florence
- David Eric Lewis, Department of Political Science, Vanderbilt University
- Oguzhan Dincer, Department of Economics, Illinois State University
- Petra Schleiter, Department of Politics and International Relations, St. Hilda's College, University of Oxford
- Adrienne Lebas, Department of Government, School of Public Affairs, American University
- Simone Dietrich, Department of Political Science, University of Missouri
- Salvador Parrado, Distance Learning University (UNED), Madrid & Governance International, UK

2014

Andrew Patterson – University of British Columbia
Cathrine Holst – ARENA Centre for European Studies, Oslo University
Eva Zemandl – Doctoral School of Political Science, Public Policy, and International Relations, Central European University
Roberto Foa – Department of Government, Harvard University
Sven Steinmo – Department of Political and Social Sciences, European University Institute
Thomas Koelble – Graduate School of Business, University of Cape Town
Anna Khakhunova – Higher School of Economics, National Research University, Russia
David Booth – The Overseas Development Institute (ODI), The UK
Eliska Drapalova – European University Institute
Herbert Kitschelt – Department of Political Science, Duke University
Santosh Srinivasan – Transparency International (TI) in Berlin
Tom Pegram – Department of Political Science/ School of Public Policy, University College London

2013

Jonathan Hopkin – Department of Government, London School of Economics and Political Science
Vinothan Naido – Department of Political Studies, University of Cape Town
Pablo Beramendi – Department of Political Science, Duke University
Sheri Berman – Department of Political Science, Barnard College
Takis Pappas – Department of Political and Social Sciences, European University Institute
Ben Ross Schneider – Department of Political Science, MIT
Kathleen Thelen – Department of Political Science, MIT
Jong-Sung You – Graduate School of International Relations, University of California
Bryane Michael – Asian Institute for International Financial Law, Department of Law
Illong Kwon – Graduate School of Public Administration (GSPA), Seoul National University

Appendix

Robert Cox – Department of Political Science, University of South Carolina
Anett Hodosi – Doctoral School of Economics, University of Debrecen

2012

Susan Ariel Aronson – Elliott School of International Affairs, George Washington University
Andreas Schedler – Center for Economic Teaching and Research (CIDE) in Mexico City
Mette Frisk Jensen – Institut for Kultur og Samfund, Aarhus University
Paul Heywood – Faculty of Social Sciences, University of Nottingham
Davide Torsello – Department of Cultural Studies, University of Bergamo
Margaret Levi – Department of Political Science, University of Washington/Seattle
Fengping Zhao – Zhengzhou University, China

2011

Eric Uslaner – Department of Government and Politics, University of Maryland
Steven Pfaff – Department of Sociology, University of Washington
Pierre Englebert – Pomona College
Byron Moraski – Department of Political Science, University of Florida
Anirudh Krishna – Department of Political Science, Duke University
David Collier – Department of Political Science, University of California, Berkeley
Ruth Collier – Department of Political Science, University of California, Berkeley
Susan Stokes – Department of Political Science, Yale University
Heather Marquette – International Development Department, University of Birmingham
Esther Shalev-Gerz – Konstnärliga fakulteten, Göteborgs universitet

2010

Apostolis Papakostas – School of Social Science, Södertörn University
College
Michael Johnston – Department of Political Science, Colgate University
Stefan Svallfors – Institutet för framtidsstudier, Stockholm
Strom Thacker – Department of International Relations, Boston University
Michael Hechter – Department of Sociology, School of Government, Arizona
State University
Desmond King – Nuffield College, Oxford University
Luis de Sousa – Institute of Social Sciences, University of Lisbon
Edgar Kiser – Department of Sociology, University of Washington
Mariela Szwarcberg – Department of Political Science, Reed College
Vivien Schmidt – Department of Political Science, Boston University
Göran Rosenberg – hedersdoktor vid Göteborgs universitet

ERHÅLLNA ANSLAG FÖR PROJEKT FÖR FORTSATT FORSKNING INOM QOG-INSTITUTET

Carl Dahlström (tillsammans med Monika Bauhr, Victor Lapuente, Marina Nistotskaya & Maria Gustavson). "Överkontrollerad eller utom kontroll? Incitament, utvärderingar och New Public Management". Riksbankens Jubileumsfond, 2015–2018.

Carl Dahlström (tillsammans med Mikael Holmgren). "Den politiska striden om administrationen: partipolitiska konflikter och förvaltningens självständighet i Sverige 1960–2010". Vetenskapsrådet, 2015–2018.

Sören Holmberg & Stefan Dahlberg. "Language Effects in Surveys (LES)". Vetenskapsrådet, 2015–2019.

Andrej Kokkonen & Anders Sundell. "Delivering Political Stability? Succession Arrangements' Impact on Leader Survival, Civil Wars and State Building in Autocracies". Vetenskapsrådet, 2015–2017.

Victor Lapuente, Agnes Cornell & Marica Grimes. "No Democracy Without Bureaucracy? The Role of Administrative Institutions in Democratic Consolidation". Vetenskapsrådet, 2013–2016.

Marina Nistotskaya. "Credible Enforcement before Credible Commitment:

Appendix

Explaining the Implications of Institutional Sequencing". Vetenskapsrådet, 2014–2017.

Bo Rothstein. "The Performance of Democracies". Advanced Research Grant, European Research Council, 2013–2018.

Helena Olofsdotter Stensöta & Lena Wängnerud. "Making Sense of Gender and Corruption". FORTE, 2015–2018.

RJ:S SKRIFTSERIE
SLUTRAPPORTER FRÅN RJ:S FORSKNINGSPROGRAM

1. Staden, guden och havet (2014)
ISBN 978-91-7061-156-8
2. Avancerad andraspråksanvändning (2014)
ISBN 978-91-7061-162-9
3. Att förstå mänsklig handling (2014)
ISBN 978-91-7061-167-4
4. De samhälleliga institutionernas kvalitet (2015)
ISBN 978-91-7061-182-7