

Nicholas Charron, Victor Lapuente och Bo Rothstein

Korruption i Europa

En analys av samhällsstyrningens kvalitet
på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater

Nicholas Charron, Victor Lapuente
och Bo Rothstein

Korruption i Europa

En analys av samhällsstyrningens kvalitet
på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater

- SIEPS 2011:5 -

Rapport nr. 5
Juni 2011

Utgivningsorgan: Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se

Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: Svensk Information AB
Tryck: EO Grafiska AB
Stockholm, juni 2011
ISSN 1651-8942
ISBN 978-91-86107-27-7

Förord

Samhällsstyrningens kvalitet och förekomsten av korruption påverkar bland annat ekonomisk tillväxt och social utveckling. Sieps har initierat projektet *Styrning, effektivitet och kontroll i EU* som bland annat fokuserar på frågor om korruption och korruptionens effekter på internationellt samarbete. Inom ramen för projektet analyseras såväl korruptionens orsaker och konsekvenser, som möjliga instrument för korruptionsbekämpning.

Att det förekommer en hög grad av variation när det gäller samhällsstyrningens kvalitet inom EU är ett faktum, men hittills har det inte funnits några systematiska studier av samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå inom unionen. Rapporten *Korruption i Europa*, författad av Nicholas Charron, Victor Lapuente och Bo Rothstein fyller således den luckan i litteraturen. *Korruption i Europa* kombinerar en mycket omfattande medborgarundersökning med data från expertenkäter för att skapa ett kvantitativt mått för samhällsstyrningens kvalitet i 172 regioner i Europa och för samtliga 27 medlemsländer. Förutom den unika empiriska undersökningen, presenterar rapportförfattarna åtta ”lärdomar” de dragit från ett antal fallstudier om hur samhällsstyrningens kvalitet kan förbättras.

Även om Sverige i hög utsträckning är förskonat från korruption, leder en ökad grad av europeisering till att samhällsstyrningens kvalitet i *andra* medlemsländer påverkar oss. Det är alltså ett såväl direkt – vilket enstaka korruptionshärvor visar - som indirekt problem också för Sverige. Sieps vill med denna och framtida analyser bidra med såväl kunskap om området som policyrekommendationer för att motverka korruption.

Anna Stellingner
Direktör, Sieps

SIEPS är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

Om författarna

Nicholas Charron är verksam som forskare vid *The Quality of Government Institute* och lektor vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Han tog sin doktorsexamen i statsvetenskap vid Florida State University 2007 med fokus på jämförande politisk ekonomi. Charron har undervisat vid University of Memphis och Florida State University. Hans forskning har publicerats bland annat i tidskrifterna *Electoral Studies*, *European Journal of Political Research*, *Publius: The Journal of Federalism* och *Journal of Development Studies*.

Victor Lapuente är sedan 2007 forskare vid *The Quality of Government Institute* vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet där han sedan 2010 också är lektor. Han erhöll sin doktorsexamen i statsvetenskap från University of Oxford och The Juan March Institute i Madrid. Hans forskning har publicerats i tidskrifterna *European Journal of Political Research*, *Journal of Public Administration Research & Theory*, *Governance*, *Party Politics*, *Political Research Quarterly* och *Local Government Studies*. Lapuente har också publicerat artiklar i spansk dagspress om hur institutionella reformer kan bidra till att minska korruptionen i Spanien.

Bo Rothstein innehar sedan 1994 August Röhss professur i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Han disputerade vid Lunds universitet 1986 och var därefter forskare vid Uppsala universitet åren 1986-1994. 2003-2009 innehade han ”långsiktigt stöd för ledande forskare” från Vetenskapsrådet och under perioden 2010-2015 är han utsedd till ”Wallenberg Scholar” av Knut och Alice Wallenbergs stiftelse. Rothstein har varit gästforskare vid bland annat Australian National University, Cornell University, Harvard University, University of Washington och The Russell Sage Foundation. Sedan 2004 är han tillsammans med professor Sören Holmberg ansvarig för forskningsprogrammet *The Quality of Government Institute* vid Göteborgs universitet.

Författarnas förord

Denna rapport, som färdigställts för *Svenska institutet för europapolitiska studier* (Sieps), utgör huvudsakligen en svenskspråkig sammanfattning av en mera utförlig rapport som vi gjort på uppdrag av EU-kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik betitlad *Measuring the Quality of Government and Sub-National Variation*.¹ Denna EU-rapport avlämnades officiellt till vår uppdragsgivare inom EU den 13 januari 2011 och har färdigställts inom ramen för forskningsprogrammet *The Quality of Government Institute at University of Gothenburg (QoG-institutet)*. Detta forskningsprogram startade år 2004 av professor Sören Holmberg och professor Bo Rothstein och har i huvudsak finansierats av forskningsstiftelsen Riksbankens jubileumsfond. QoG-institutets syfte är att bedriva och understödja forskning om orsakerna till, konsekvenserna av och grunderna för hög kvalitet i samhällsstyrning, vilket betyder förekomsten av pålitliga, opartiska, icke-korrupta och kompetenta offentliga myndigheter och institutioner. På QoG-institutets hemsida (se nedan) finns utförlig information om denna forskning. Den EU-rapport som utgör underlaget för denna publikation har finansierats av EU-kommissionen och finns tillgänglig på vår hemsida www.qog.pol.gu.se (gå till "EU-project 2010"). För utförligare dataredovisningar och metodresonemang ber vi att få hänvisa till denna mer omfattande rapport.

Vi vill särskilt tacka Petra Olsson, Jan Teorell, Mikael Gilljam, Sören Holmberg, Staffan Kumlin, Carl Dahlström, Peter Esaiasson, Veronica Norell, Rasmus Broms, Henrik Oscarsson, Ulf Bjereld och Marianne Ednell Persson för råd, hjälp och bidrag till denna rapport. Vi vill även tacka avdelningen för policyutveckling vid Generaldirektoratet för Regionalpolitik vid Europeiska kommissionen för möjligheten att genomföra undersökningen. Ett stort tack till de studenter som medverkat i rapporten och som utfört merparten av fallstudierna. Ett särskilt tack till dr. Lewis Dijkstra vid ovan nämnda EU-direktorat för hans stöd och för de många insikter han levererat som bidragit till detta projekt.

¹ Rapportens EU-diarienummer är 2009CE160AT025 och kan laddas ner från www.qog.pol.gu.se (gå till EU project 2010).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	8
1 Inledning: Korruption och samhällsstyrningens kvalitet	10
1.2 Att definiera och mäta samhällsstyrningens kvalitet	12
2 Variation i samhällsstyrningens kvalitet mellan EU:s medlemsstater	21
2.1 Konsekvenser av samhällsstyrningens kvalitet för välfärden.....	24
3 Effekter av samhällsstyrningens kvalitet inom EU:s medlemsstater	29
3.1 BNP per invånare	32
3.2 Socialt kapital	33
3.3 Inkomstskillnader	34
3.4 Barnadödlighet	35
3.5 Folkmängd	36
3.6 Slutsatser	37
4 Samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå	38
4.1 Metodbeskrivning.....	38
4.2 Enkätfrågor.....	39
4.3 Samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå inom EU:s länder	45
4.4 Variation inom länder	47
4.5 Sammanslagning av externa och interna bedömningar: EU-indexet för samhällsstyrningens kvalitet	49
4.6 Det regionala indexet: Sammanfattning och slutsatser	51

5 Hur samhällsstyrningens kvalitet kan förbättras: Lärdomar från tio fallstudier	54
5.1 Metodologi för fallstudierna	55
5.2 Översikt över slutsatserna: Åtta huvudsakliga ”lärdomar”	56
6 En sammanfattande reflektion	71
6.1 Korruption som en form av ”allmänningens tragedi”	72
Summary in English	77
Referenser	79
Appendix	85

Sammanfattning

Denna rapport, som färdigställts för *Svenska institutet för europapolitiska studier* (Sieps), utgör huvudsakligen en svenskspråkig sammanfattning av en mer utförlig rapport som vi gjort på uppdrag av EU-kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik betitlad *Measuring the Quality of Government and Sub-National Variation*.² EU-rapporten avlämnades officiellt till vår uppdragsgivare i EU den 13 januari 2011 och har färdigställts inom ramen för forskningsprogrammet *The Quality of Government Institute at University of Gothenburg* (QoG-institutet).

Bakgrunden till föreliggande rapport är den omfattande variationen i social och ekonomisk utveckling, såsom den kan mätas i olika mått på ”mänsklig välfärd” inom EU. Variationen återfinns inte enbart mellan EU:s medlemsstater, det finns också stora regionala skillnader inom staterna. Många olika förklaringar har presenterats till dessa skillnader, alltifrån kumulativa sociala förhållanden till makroekonomiska förutsättningar och så kallad ”brain-drain”.

En annan typ av förklaring till bristande ekonomisk och social utveckling i vissa delar av Europa är vad som kommit att benämnas bristande kvalitet i de offentliga institutionerna. Det handlar om sådant som effektivitet i den offentliga förvaltningen, graden av korruption och diskriminering och i vilken utsträckning de offentliga myndigheterna agerar efter normer som opartiskhet och respektfullt bemötande. Trots en kraftig ökning av data om dessa förhållanden på nationell nivå finns det inga studier som bygger på kvantitativa data om förhållandena på den regionala nivån i EU:s medlemsländer.

Huvuduppgiften för denna rapport har varit att skapa sådana data. Baserat på en kombination av data från expertenkäter om kvalitén i samhällsstyrningen på nationell nivå och en medborgarundersökning av omkring 34 000 personer i 172 regioner i EU som utförts inom ramen för denna undersökning, har vi konstruerat ett komplett kvantitativt mått för samhällsstyrningens kvalitet för samtliga 27 EU-länder.

² Rapportens EU-diarienummer är 2009CE160AT025 och kan laddas ner från www.qog.pol.gu.se (gå till EU project 2010).

Resultaten av undersökningen visar att det finns stora variationer i samhällsstyrningens kvalitet mellan olika EU länder vare sig detta mäts via expertenkäter eller enkäter med representativa urval av befolkningen. Med andra ord kan man säga att experter och “vanliga människor” företer en överraskande likartad uppfattning om problemen med samhällsstyrningens kvalitet.

Ett annat resultat är att det i ett antal länder (t.ex. Italien, Rumänien, Belgien, Portugal, Bulgarien och Spanien) finns stora skillnader mellan olika regioner vad gäller samhällsstyrningens kvalitet. Vi visar också att det på den nationella nivån finns stark samvariation mellan samhällsstyrningens kvalitet och ett antal mått på mänsklig välfärd såsom ekonomiskt välbefinnande, befolkningshälsa och mellanmänsklig tillit.

I tillägg till den kvantitativa undersökningen har vi också utfört tio fallstudier av samhällsstyrningens kvalitet för att få fram vad som utmärker regioner med stora skillnader härvidlag. Syftet med dessa fallstudier är att skapa insikter om hur de kausala processerna kan förstås och vad som kan utgöra möjliga reformåtgärder för att öka kvalitén i de offentliga institutionerna och samhällsstyrningen. Våra resultat visar att bland annat mediernas ställning, graden av öppenhet i offentlig verksamhet och förekomsten av aktiva organisationer i det civila samhället är viktiga faktorer till varför samhällsstyrningens kvalitet varierar på regional nivå.

1 Inledning: Korruption och samhällsstyrningens kvalitet

”Den viktigaste landvinningen i fråga om samhällsstyrning under 1990-talet var att det tabu som förhindrade diskussion om korruption, särskilt i diplomatiska kretsar och mellanstatliga institutioner, bröts.”
FN:s globala program mot korruption³

”En oerhört viktig lärdom som jag tror vi dragit under 1990-talet är ... den enorma betydelsen av samhällsinstitutionernas kvalitet och de närliggande frågorna om den politiska förvaltningens effektivitet.”
Lawrence Summers⁴

Den 27 juni 2007 firade man i Washington DC tjugofemårsjubileet för en organisation med namnet The National Endowment for Democracy⁵. Denna inrättades av USA:s dåvarande president Ronald Reagan för att stödja länders demokratisering. I ett uppmärksammat anförande vid denna konferens om demokratins stora landvinningar de senaste decennierna, anförde den i USA verksamme och mycket välkände demokratiforskaren Larry Diamond (2007:119) följande: ”Ett spöke hemsöker dagens demokratier. Det heter undermålig samhällsstyrning”.⁶ Diamond pekade på att det visserligen fanns mycket att glädja sig åt när det gällde demokratins stora landvinningar under organisationens första kvartsekel. Samtidigt fanns det skäl att mer än tidigare uppmärksamma att företeelser som korruption, maktmissbruk, nepotism och valfusk tenderade att undergräva demokratins legitimitet i många nyligen demokratiserade länder. Vidare anförde han:

Det är naturligt att se dessa problem som sjukdomar som kan botas med mer medicin, det vill säga med mer demokratibistånd. Men många nya demokratier visar på en mer oroande sanning. Ingrodd korruption är inte ett problem som kan åtgärdas med en teknisk fix eller

³ Citerat i Holmberg, Rothstein och Nasiritousi 2009.

⁴ Citerad i Besley 2007: 571.

⁵ För mera information se www.ned.org.

⁶ Eng: ”There is a spectre hunting democracy today. It is bad governance”.

ett antal enkla politiska åtgärder. Det är det sätt som systemet fungerar på och det är djupt förankrat i normer och förväntningar inom det politiska och sociala livet. Att minska detta till mindre destruktiva nivåer och hålla kvar det där kräver revolutionär förändring av institutioner. (Diamond 2007:119f)

I denna studie vill vi visa att detta ”spöke” i form av dysfunktionell samhällsstyrning och korruption också hemsöker många europeiska länder. Generellt beror detta problem på att man under många år tagit för givet att införandet av representativ demokrati i sig själv skulle ge upphov till god samhällsstyrning (eng: *good governance*)⁷ och mindre omfattande korruption än vad autokratier förmår. De empiriska beläggen för denna hypotes har dock visat sig vara, i bästa fall, blandade. Det finns sedan en tid tillbaka en försvarlig mängd studier som visar hur samhällsstyrningens kvalitet faktiskt sjunker – t.ex. i form av ökad korruption – sedan man i ett land infört representativ demokrati (Scott 1972; Wade 1985; Varese 1997; Weyland 1998; Rothstein 2011a). Ett flertal samhällsforskare har undersökt det som Harris-White och White (1996:3) och Sung (2004:179) benämner det ”motsägelsefulla” förhållandet mellan demokrati och korruption – d.v.s. att demokratisering inte alls behöver medföra en förbättring av ett lands samhällsstyrning (se t.ex. Keefer 2007; Bäck och Hadenius 2008 eller Charron och Lapuente 2010 för färska genomgångar av denna debatt). I motsats till vad många forskare förutsåg, särskilt efter den representativa demokratins kraftiga frammarsch världen över sedan 1989, plågas många av dagens demokratier av undermålig samhällsstyrning. Det finns dessutom mycket som tyder på att en av världens mest demokratiska regioner, nämligen Europa, i vissa delar också är drabbat av problemet med undermålig samhällsstyrning. Syftet med denna rapport är att försöka slå fast i vilka länder och regioner inom EU som samhällsstyrningen håller god kvalitet och i vilka delar denna är att beteckna som undermålig och vad detta innebär för befolkningens levnadsförhållanden.

För att belysa detta problem har vi först använt oss av data från de internationella expertbedömningar av samhällsstyrningens kvalitet som gjorts på nationell nivå och som genomförts av Världsbanken. För det andra har vi

⁷ På engelska används ett antal likartade termer för detta begrepp, t ex state capacity, institutional capacity, quality of government och good governance.

inom ramen för detta projekt genomfört den hittills största enkätundersökning som specifikt mäter frågor med anknytning till samhällsstyrningens kvalitet såsom medborgarna uppfattar den. Den undersökningen består av omkring 34 000 intervjuer med medborgare i 18 EU-länder fördelade på dess 172 olika så kallade Nuts 1- och Nuts 2-regioner.⁸ Undersökningen är inriktad på att undersöka förekomsten av regional variation i samhällsstyrningens kvalitet och vi har med hjälp av dessa två mätningar konstruerat de hittills mest kompletta kvantitativa uppskattningarna av variationen i samhällsstyrningens kvalitet för samtliga 27 EU-länder samt för en stor mängd regioner inom dessa länder. Vi har kompletterat dessa kvantitativa resultat med tio fallstudier av olika regioner för att belysa gemensamma särdrag när det gäller samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå inom hela EU. Vi har valt att jämföra regioner med hög respektive låg kvalitet i samhällsstyrningen. Det ger sammantaget den hittills mest systematiska och fullödiga analysen av samhällsstyrningens kvalitet i EU:s medlemsländer.

I detta första kapitel ges en inledande redogörelse för svårigheterna med att definiera begrepp som korruption och samhällsstyrningens kvalitet. Därefter kommer vi att ge en bild av samhällsproblem som generellt, enligt befintlig forskning, hänger samman med korruption och undermålig samhällsstyrning. Vi beskriver också resultaten från den idag existerande forskningen när det gäller just kvaliteten på EU-ländernas samhällsstyrning och hur det hänger ihop med befolkningens levnadsförhållanden. Syftet är dels att visa på att samhällsstyrningens kvalitet uppvisar betydande skillnader i de olika EU-länderna, dels att dessa skillnader kan uppskattas med tillräcklig noggrannhet även om de till sin natur är svåra att mäta. För det tredje visar vi att skillnaderna i fråga om samhällsstyrningens kvalitet i flera viktiga avseenden har avgörande betydelse för länders och regioners ekonomiska och sociala utveckling.

1.2 Att definiera och mäta samhällsstyrningens kvalitet

Inledningsvis är ett par varningsord på sin plats. Inom detta område har varken forskare eller praktiker ännu kommit fram till en allmänt accepterad och fungerande standarddefinition av vad som skulle utgöra motsatsen

⁸ Nuts (Nomenklatur för statistiska territoriella enheter) är ett klassificeringssystem för indelning av EU:s ekonomiska territorium för insamling, utveckling och harmonisering av EU:s regionala statistik. Nuts 1 är stora socioekonomiska regioner; Nuts 2 är basregioner för regionalpolitikens tillämpning; Nuts 3 är små regioner för särskilda analyser.

till korruption och andra former av undermålig samhällsstyrning, d.v.s. hur ”god samhällsstyrning” eller vad som i denna undersökning kallas ”samhällsstyrning av hög kvalitet” (eng. ”quality of government”, respektive ”good governance”) bör definieras (jfr Rothstein, Holmberg och Nasiritousi 2009). Ett generellt problem inom forskningen är att begreppet god samhällsstyrning eller samhällsstyrningens kvalitet i många undersökningar utsträcks till att gälla nästan alla frågor om hur det statliga maskineriet uppträder och är organiserat. Detta gör det vetenskapligt mycket besvärligt eftersom nästan alla subjekt inom statsvetenskap och politisk ekonomi ligger inom samhällsstyrningens område (Keefer 2004:5). För att ett begrepp ska kunna användas i jämförande empirisk forskning behöver vi en definition som för det första är så pass universell att den är brukbar i alla de sammanhang som vi önskar studera. För det andra måste den vara tillräckligt preciserad så att vi kan operationalisera begreppet och företeelsen ifråga blir möjlig att mäta. Vad som saknas i denna diskussion är en allmänt etablerad definition som någorlunda precist slår fast vad kvalitet i samhällsstyrning innefattar (Rothstein och Teorell 2008). För att ta itu med den frågan är det därför nödvändigt att försöka mejsla ut en definition av vad samhällsstyrningens kvalitet bör innefatta och inte bör innefatta. Enligt vad vi har kunnat finna är den vanligaste definitionen av samhällsstyrningens kvalitet den som lanserats av forskare vid Världsbanken, vilken innefattar:

de traditioner och institutioner genom vilka myndighet utövas i ett land. Här ingår 1) den process varigenom de politiska makthavarna utses, övervakas och ersätts, 2) makthavarnas förmåga att på ett effektivt sätt formulera och genomföra en sund politik, och 3) medborgarnas och statens respekt för de institutioner som styr ekonomisk och social interaktion dem emellan. (Kaufmann, Kraay, och Mastruzzi 2004:3)

Som framgår är detta en mycket bred definition som i princip innefattar hela det politiska systemet: alltifrån opinionsbildning, val, innehållet i politiken och implementeringen av densamma. Som Rothstein och Teorell (2008) hävdar måste dock vissa delar av det politiska systemet vara viktigare än andra när det gäller att avgöra vad som är samhällsstyrning av hög kvalitet eftersom problemet annars blir att ”om samhällsstyrning är allt är den också kanske inget”. Ett annat problem är hur man i en så bred definition som

denna skall väga de olika delarna. Vilken kvalitet i samhällsstyrningen har med denna definition t.ex. ett land som har helt oklanderliga val men som har en djup och omfattande korruption i sin offentliga förvaltning? Hur skall man avgöra samhällsstyrningens kvalitet ifall ett land beslutar om ”sunda” politiska reformer men helt saknar förmåga att implementera dessa? Sådana länder är dessvärre inte helt ovanliga (jfr Rothstein 2011a, kap. 8).

En möjlighet är att definiera kvalitet i de offentliga institutionerna som motsatsen till *korruption*, vilket i sin tur brukar definieras som ”missbruk av förtroendeställning för egen vinning”. Ett problem är att denna definition är relativistisk, eftersom synen på vad som skall anses missbruk och egen vinning kan variera mellan olika länder och kulturer. Relativistiska definitioner av begrepp i sammanhang som detta är problematiska av två skäl. Det ena är att relativistiska definitioner i princip omöjliggör jämförande mätningar av problemets förekomst. Enkelt uttryckt: Om vad som skall avses med korruption i Grekland är något helt annat än vad som gäller i Danmark, kan vi inte säga något om huruvida korruptionen är värre i det ena av dessa länder. Ett annat problem med relativismen är normativt och gäller frågan om vi, när det gäller centrala begrepp som demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning, alls bör arbeta med olika kriterier för vad som skall gälla i olika kulturer. Från den moderna politiska filosofin går det att finna starka argument mot att relativisera begrepp som dessa (Talbott 2005). Många auktoritära politiska ledare har t.ex. hävdad att deras länder visst är demokratiska och respekterar mänskliga rättigheter, med tillägget att de har en helt egen definition av vad som skall menas med dessa begrepp. Vi menar således att av både normativa och forskningsmässiga skäl är universella definitioner när det gäller begrepp som dessa starkt att föredra. Som Rothstein (2011a) hävdar går det inte att använda normativa begrepp som ”god” eller ”kvalitet” inom samhällsforskningen utan att relatera till hur dessa behandlas inom den politiska filosofin.

Ytterligare en svår fråga är att kvalitetsproblem i de offentliga institutionerna kan bero på annat än korruption i snäv mening. I forskningen diskuteras exempelvis begreppen klientelism och patron-klient-förhållanden. Dessa termer beskriver politiska system där olika grupper ges stora förmåner i utbyte mot politiskt stöd. Sådana system är ofta nära besläktade med direkt eller indirekt diskriminering, kopplad till etnicitet, klass eller kön. Det är inte helt enkelt att dra en klar gräns mellan dessa problem och vad som vanligen

menas med korruption. Därför är enbart frånvaron av korruption inte en garanti för hög kvalitet i offentliga institutioner.

En del ekonomer har begränsat begreppet *god samhällsstyrning* genom att definiera den som förhållanden som är ”gynnsamma för ekonomisk utveckling” (La Porta et al. 1999:223), men då är problemet att definitionen blir funktionalistisk, d.v.s. bestäms av vad som *i efterhand* visar sig gynna en viss funktion. I samhällsvetenskaplig forskning finns det goda skäl att undvika sådana funktionalistiska definitioner, inte minst därför att de gränsar till tautologiska resonemang (Rothstein och Teorell 2008). En lösning på dessa problem är att välja en definition som baseras på ett normativt kriterium som samtidigt kan vara empiriskt användbart. Det är fallet när det gäller den definition som föreslagits av Rothstein och Teorell (2008), där samhällsstyrningens kvalitet kopplas till begreppet *opartiska* samhällsinstitutioner. De menar att begreppet skall reserveras för den del av det politiska systemet som har att genomföra lagar och reformprogram, d.v.s. i realiteten för den offentliga förvaltningen. De definierar en opartisk maktutövning, eller samhällsstyrning av hög kvalitet, som när tjänstemän, då de genomför lagar och reformer, inte tar hänsyn till förhållanden som inte *i förväg* föreskrivits i politiken eller lagen. Denna definition utesluter således hänsynstaganden som handlar om medborgarnas härkomst, politiska uppfattning, kön, sexuella läggning, religion eller ekonomiska ställning. Också bestickning, klientelism och nepotism är med denna definition av god samhällsstyrning att betraktas som illegitima. I svensk lagstiftning återfinns principen om opartiskhet i grundlagen formulerad som följer:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet (Regeringsformen 1:9).

Paragrafen innefattar, som framgår, inte bara domstolar och traditionell myndighetsutövning utan faktiskt envar som ”fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen”. Det ska också understrykas att denna paragraf, till skillnad från den så kallade målsättningsparagrafen i regeringsformen (RF 1:2), är en *rättsregel*, vilket betyder att principerna ovan inte är några abstrakta ideal som den offentliga förvaltningspersonalen ska försöka sträva

efter utan de ska tillämpas av all personal i den dagliga verksamheten. Varje form av särbehandling som saknar uttryckligt stöd i lagstiftningen är inte bara ett brott utan också ett grundlagsbrott.

Anledningen till att reservera begreppet kvalitet i samhällsstyrning till genomförandeledet är följande: Om ett politiskt parti med nära kopplingar till ett visst ekonomiskt intresse driver igenom skatteregler som gynnar detta intresse, är detta knappast att likställas med undermålig samhällsstyrning eller korruption. Snarare är detta att se som naturligt inslag i den representativa demokratin där politik ofta ses som en legitim kamp mellan olika intressen. Vad som kan uppfattas som "dålig politik" är inte nödvändigtvis detsamma som korruption eller undermålig samhällsstyrning.

Till detta kommer att det finns fördelar med att begränsa begreppet till politikens proceduriella delar och inte inkludera politikens innehåll. Som framgår är definitionen ovan strikt proceduriell, d.v.s. den innefattar bara politikens former och inte dess substantiella innehåll. Skälen till detta är två. För det första att en definition av god samhällsstyrning bör vara parallell till definitionen av vad som skall räknas som ett gott representativt demokratiskt system och för dessa vill man i allmänhet undvika att blanda in politikens innehåll. Det är hur lagar och reformprogram tillkommer, inte vad de innehåller, som avgör om ett politiskt system är att betrakta som demokratiskt. Det andra skälet till att inte blanda in politikens innehåll är att det är långt ifrån säkerställt att experter eller forskare idag faktiskt har säker kunskap om vad som enligt Världsbankens definition ovan, inom många områden, faktiskt är att beteckna som "sund politik".⁹ Länder med t.ex. väsentligen olika former av välfärdssystem, t.ex. Schweiz och Danmark, värderas i de allra flesta studier inte enbart som fullvärdiga demokratier och utan också som länder med ovanligt hög kvalitet i samhällsstyrningen.

⁹ Opartiskhet innebär således inte någon vattentät garanti mot att man med bibehållen hög kvalitet i samhällsstyrningen genomför "dålig" eller rentav en normativt sett motbjudande politik. Detta problem delar emellertid denna definition med de mest använda definitionerna av representativ demokrati som ju inte heller de innehåller någon spärr mot vad majoriteten kan besluta om. Vi menar emellertid att en norm om opartiskhet enligt ovan ger anledning till optimism eftersom den ligger nära eller i många fall i praktiken blir identisk med principerna om respekt för människors lika fri- och rättigheter.

Att definiera hög kvalitet i samhällsstyrningen som opartiskhet i genomförandeledet har fördelen av att vara en universell definition och skapar därmed möjligheter att mäta och jämföra samhällsstyrningens kvalitet mellan olika länder och regioner. Detta har nyligen demonstrerats genom en expertbaserad enkätundersökning¹⁰ om samhällsstyrningens kvalitet i 56 länder som har gjorts av *The Quality of Government Institute* vid Göteborgs universitet, där länderna rangordnas i första hand efter graden av opartiskhet i genomförandet av den offentliga politiken (Teorell 2007). I vissa avseenden utgör denna undersökning en av de mest omfattande datainsamlingarna gällande förvaltningsstrukturer på landsöverskridande nivå, med flera mått inte bara på hur politik bedrivs utan även på hur den är strukturerad. Denna expertenkät omfattar emellertid enbart den centrala maktnivån (till skillnad från denna rapport, som även gäller regioner) och det är experter på offentlig förvaltning som tillfrågats i stället för brukarna/medborgarna.

En reflektion av Rothstein och Teorell (2008) som förtjänar särskild uppmärksamhet är att god samhällsstyrning inte kan likställas med (representativ) demokrati. Representativ demokrati, som handlar om hur politisk makt förvärfvas, kan vara ett nödvändigt kriterium för en god samhällsstyrning men är i sig otillräckligt. Om god samhällsstyrning bara var detsamma som demokrati skulle nämligen ingen hänsyn tas till vikten av *hur makt utövas*, eftersom tonvikten enbart skulle ligga på *hur makt förvärfvas*. Som Paul Collier (2007, 2009) utförligt har visat har det internationella samfundet, trots att båda dimensionerna är väsentliga, koncentrerat sina ansträngningar – särskilt när det gäller utvecklingsländer – på att utveckla demokratiska metoder för hur politisk makt legitimt kan förvärfvas. Detta har inneburit att man kommit att bortse från den nyckelroll som gränserna för hur makten utövas spelar för att säkra social och ekonomisk välfärd. Om vi tittar på det empiriska förhållandet mellan demokrati och god samhällsstyrning kan vi se ett icke-linjärt samband som tyder på att *viss demokrati* ibland kan vara sämre för samhällsstyrningens kvalitet än *ingen demokrati* över huvud taget. Ju längre en stat har varit en demokrati, desto

¹⁰ De flesta experter tillhör dessa fyra internationella nätverk för forskare i offentlig förvaltning: Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPACEE), European Group of Public Administration Scholars (EGPA), European Institute of Public Administration (EIPA), och Structure and Organization of Government (SOG) Research Committee vid IPSA. Datamaterialet och en ingående beskrivning av undersökningen kan laddas ned på www.qog.pol.gu.se.

större är sannolikheten att samhällsstyrningens kvalitet ligger på en hög nivå. Denna övergång är emellertid inte så okomplicerad och automatisk som många trodde för bara några årtionden sedan, vilket framgår av utvecklingen i en del postkommunistiska regimer. Man kan inte bortse från att några av de länder som i många undersökningar uppvisar mycket goda resultat när det gäller kvalitet i samhällsstyrning, inte är demokratier – t.ex. Hongkong och Singapore – medan en del mycket korrumperade länder (Jamaica, Peru, Sydafrika, Grekland) räknas som demokratier. Om dessa länder – eller avvikare – utesluts från analysen kan det hävdas att god samhällsstyrning vanligen kräver båda delarna, demokrati i tillgången till makt och opartiskhet i maktutövningen. Det betyder att demokrati visserligen oftast är en nödvändig förutsättning för en god samhällsstyrning men långt ifrån den enda.

Vid sidan av den ovan nämnda undersökningen som genomförts av *The Quality of Government Institute* finns det många indikatorer som är avsedda att ge en uppfattning om samhällsstyrningens kvalitet – eller, alternativt, graden av korruption – i olika länder. Ingen av de tillgängliga indikatorerna är dock fri från mätproblem (jfr Teorell 2010). I det här avsnittet vill vi bara nämna att det oftast är svårt att försöka mäta korruption och med korruption sammanhängande problem i den offentliga sektorn över tid och rum, eftersom det ligger i korruptionens natur att den sker i det fördolda. Här finns det två huvudsakliga metoder i den senaste tidens litteratur. Den första går ut på att tillämpa ett ”hårt mått” och använda sig av indikatorer som antal fällande domar eller korruptionsanmälningar (Alt och Lassen 2003). Den andra och vanligare metoden, särskilt i länderjämförande undersökningar, är att använda perceptionsbaserade indikatorer för att mäta samhällsstyrningens kvalitet eller korruption. Det har av en rad skäl blivit den allmänna normen i undersökningar av det här slaget.

Till att börja med kan ett ”hårt mått” i realiteten vara ett prov på ett lands rättssystem eller i själva verket dess förmåga att avslöja korruption – inte den *faktiska* korruptionen – om det används i en tvärsnittsanalys. Som visats kan ”hårda mått” således ge skeva resultat (Charron och Lapuente 2010). Det andra sättet att mäta, som bygger antingen på experters eller ”vanliga människors” uppfattningar (perceptioner) av hur omfattande t.ex. korruption är, har kritiserats just för att de inte mäter den faktiska förekomsten utan istället just uppfattningar om hur vanligt problem av detta slag är. Kaufmann et al. (2004:3) hävdar emellertid i en sammanfattning av debatten om

indikatorer på samhällsstyrningens kvalitet att ”perceptioner har betydelse eftersom aktörer baserar sina handlingar på sina perceptioner, intryck och åsikter”. Om medborgare eller utländska företag uppfattar ett visst lands förvaltning som hemsökt av korruption och vanstyre i den offentliga sektorn är de mindre benägna att utnyttja dess samhällsfunktioner eller göra produktiva investeringar, vilket har skadliga konsekvenser för landet. Ytterligare ett skäl att tillämpa perceptionsbaserade indikatorer på korruption eller samhällsstyrningens kvalitet är att de ofta går ”hand i hand” (Holmberg, Rothstein och Nasiritousi 2009). Korrelationskoefficienten för tre av de mest använda indexen på samhällsstyrningens kvalitet – Världsbankens ”Government Effectiveness Index”, Transparency Internationals ”Corruption Perceptions Index” och ”Rule of Law Index”, även det från Världsbanken – är exempelvis 0,90 (där 1.0 är lika med perfekt korrelation). Kanske än mer intressant är att ”vanliga människor” och experter verkar se samma saker. De mått som bygger på expertenkäter och de mått som grundas på enkäter med representativa urval av befolkningen korrelerar även de högt när det gäller hur omfattande korruption är i respektive länder (Teorell 2010).

Det allmänna intrycket är således att perceptionsmått, trots de potentiella subjektivitetsproblemen, tycks fänga både reella och mycket närbesläktade företeelser. Som Treisman (2006) hävdar: ”... perceptioner – även om de inte överensstämmer med verkligheten – kan ha kraftiga effekter”. Mauro (1995) har visat att uppfattad korruption reducerade tillväxten i ett land genom sin effekt på investeringarna men fann mycket svagare belägg för andra slags effekter, t.ex. ökade kostnader eller försämrad produktivitet. Andra undersökningar har bekräftat att en högre grad av uppfattad korruption reducerar utländska direktinvesteringar (se Holmberg, Rothstein och Nasiritousi 2009). Det tycks sammanfattningsvis stå klart att perceptioner av detta slag har stor betydelse för människors beteende och därmed för samhällsutvecklingen. I denna rapport har vi därför gjort så att skillnader på regional och nationell nivå i EU när det gäller samhällsstyrningens kvalitet i möjligaste mån mäts med hjälp av perceptionsbaserade indikatorer – och framför allt med hjälp av en EU-omfattande hushållsundersökning där normala ”användare” värderar olika centrala samhällsinstitutioner med utgångspunkt i denna definition av samhällsstyrningens kvalitet.

Den aspekt av samhällsstyrningens kvalitet som kommer fram i medierna och som anses ha varit mycket bekymmersam för Europa den senaste tiden

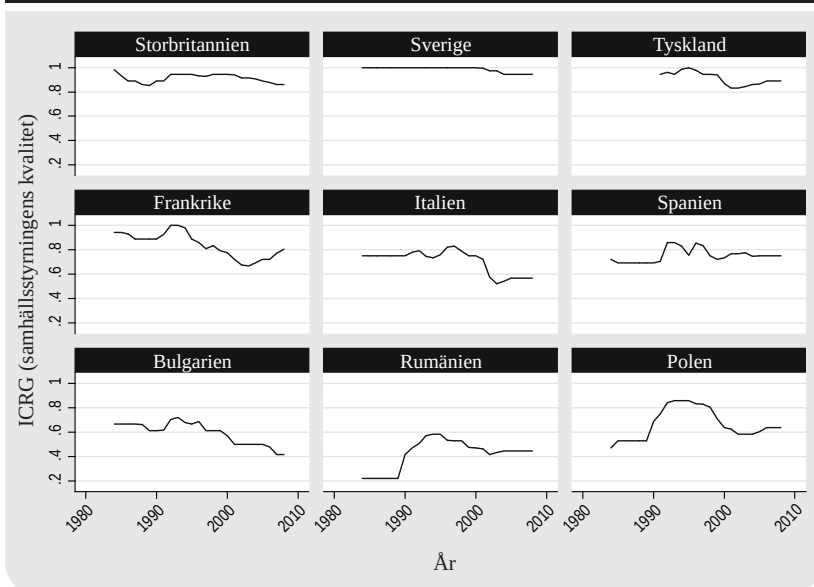
är korruptionen. God samhällsstyrning beskrivs mycket ofta som *frånvaro av korruption*. Som vi hävdar ovan innefattar emellertid god samhällsstyrning mycket mer än bara avsaknad av korruption. Som nämns ovan är mätning av korruption ett väsentligt inslag, och det behövs därför en definition. I litteraturen definieras korruption i allmänhet som ”missbruk/felaktigt utnyttjande av offentlig ställning för privat vinning”. Som ovan konstaterats är problemet med den definitionen att det inte anges *vad* som ska räknas som ”missbruk/felaktigt utnyttjande”, vilket ger bedömare utrymme för tolkning utifrån sina egna normer, som kan variera beroende på kulturell bakgrund. Med denna definition blir det alltså relativistiskt vad som ska räknas som korruption.

Korruption betraktas därför här som en väsentlig del av samhällsstyrningens kvalitet, men inte den enda. När det gäller samhällsstyrningens kvalitet i vidare bemärkelse definieras korruption som en situation där *”en person i offentlig ställning bryter mot principen om opartiskhet för att nå privat vinning”* (Kurer 2005, 230). Det finns två huvudsakliga former av korruption som kommer att behandlas i denna rapport: grov korruption och ringa korruption. Den förra avser korruption på högre maktnivåer – stora penningssummor som tas emot eller ges som mutor på hög nivå i syfte att t.ex. vinna en offentlig upphandling – medan den senare avser korruption som medborgarna möter i samband med sina dagliga kontakter med den offentliga förvaltningen – t.ex. betalning av en mindre avgift till ett sjukvårdsbiträde för att gå före i kön.

2 Variation i samhällsstyrningens kvalitet mellan EU:s medlemsstater

Om man tittar på utvecklingen för någon av de här använda indikatorerna på samhällsstyrningens kvalitet kan man konstatera att det finns betydande skillnader mellan EU-länderna. Figur 1 visar den historiska utvecklingen för ett av de mest allomfattande och citerade måtten på samhällsstyrningens kvalitet – Political Risk Services ICRG-indikator – för nio utvalda EU-länder under 1984–2008. Stater får högre poäng om de för det första uppfattas ha förmåga att klara ett maktskifte utan traumatiska avbrott i tjänster och dagliga administrativa funktioner och för det andra om potentiell korruption i form av alltför långtgående patron-klientförhållanden, nepotism, öronmärkta tjänster, ”tjänster och gentjänster”, hemlig partifinansiering och misstänkt nära förbindelser mellan politik och näringsliv uppfattas vara undantag snarare än regel.

Figur 1 Utvecklingen för samhällsstyrningens kvalitet i tre grupper av europeiska länder



Denna figur är visserligen något förenklad, men den ger en grundläggande preliminär överblick av en företeelse som många ledande samhällsvetare pekar på när de talar om de huvudsakliga politiska utmaningarna i utvecklade samhällen. Som den tidigare Världsbanksekonomen Daniel Kaufmann (2009) har noterat i samband med en analys av orsakerna till de senaste årens finanskriser: "om någon trodde att det bara är utvecklingsvärlden som står inför utmaningen med samhällsstyrning och korruption ... så har den föreställningen avfärdats fullständigt" (citerad i Rothstein 2011:3, se även Johnson 2009 och Johnson och Kwak 2010). Den allmänna trend som kan urskiljas genom denna enkla empiriska övning är allt annat än optimistisk. De europeiska länderna uppvisar inte i genomsnitt någon tydlig förbättring av samhällsstyrningens kvalitet under de senaste två årtiondena. För de flesta länder är utvecklingen faktiskt negativ. Huruvida det allmänna nedåtgående mönstret är mättingsrelaterat eller verkligen motsvaras av en försämring av samhällsstyrningens kvalitet förtjänar som vi ser det att undersökas närmare. Det kan dock redan vid en första anblick av dessa data konstateras att det inte tycks finnas empiriskt stöd för de argument som kopplar demokratisk erfarenhet eller EU-medlemskap till bättre samhällsstyrning.

När vi analyserat klusterbildande olikheter mellan EU:s medlemsstater börjar vi se tydliga skillnader mellan länderna – och, vilket är särskilt relevant, skillnader som håller i sig över tiden. För det första ser det ut att finnas en grupp länder, t.ex. Tyskland, Sverige och Storbritannien (även om det finns ytterligare sex länder med ett liknande mönster, t.ex. Nederländerna, Danmark och Finland), som uppvisar konstant höga nivåer för samhällsstyrningens kvalitet under den period som granskats. Dessa länder rankas också högst enligt alla tillgängliga globala indikatorer på god samhällsstyrning. De ligger konstant mellan 0,85 och 1 på den skala mellan 0 och 1 för samhällsstyrningens kvalitet som valts i denna figur. Därefter kommer en grupp andra EU-länder, t.ex. Frankrike, Italien och Spanien, med betydligt lägre värden för samhällsstyrningens kvalitet – normalt mellan 0,6 och 0,8 på skalan från 0 till 1. I andra sydeuropeiska länder, t.ex. Portugal och Grekland, ligger samhällsstyrningens kvalitet på liknande nivåer. Det kan noteras att dessa länder inte visar tecken på att närma sig "toppländernas" nivåer. I stället har de under de senaste tio till femton åren avlägsnat sig ännu mer från länderna med bäst resultat i fråga om samhällsstyrningens kvalitet. Det kan hävdas – men även detta bör undersökas närmare – att föreställningen om en klyfta mellan Nord- och Sydeuropa när det gäller

samhällsstyrningens kvalitet verkar stämma ännu bättre i dag än för två årtionden sedan. Avsaknaden av konvergens är dessutom ännu mer påfallande för många Central- och Östeuropeiska länder, exempelvis de tre som valts ut här. Bulgarien, Polen och Rumänien uppvisar uppseendeväckande låga nivåer för samhällsstyrningens kvalitet, och inga betydande förbättringar tycks ha ägt rum efter EU-anslutningen.

Om vi tittar på data över tiden från en annan mycket använd mätning, nämligen Transparency Internationals index för korruptionskontroll (CPI) som också används av Världsbanken, kan vi se hur de 27 EU-ländernas plats på världsrankningen har förändrats under de senaste årtiondena. Det är intressant att notera att toppplatserna genom åren ständigt har innehafts av de nordiska länderna Sverige, Finland och Danmark, medan länderna i Beneluxbältet fluktuerar kring samma placeringar och utgör de medelrankade länderna. Medelhavsländer som Portugal, Grekland, Italien och Spanien har sjunkit rätt kraftigt på rankningen det senaste årtiondet. Portugal och Spanien har t.ex. gått från att ligga på 22:a respektive 23:e plats i världen till att hamna på 35:e respektive 32:a plats. Italiens och Greklands försämring på rankningen är ännu mer dramatisk: Grekland backar från 36:e till 71:a plats i världen, medan Italien går från 39:e till 63:e plats. Vitt skilda länder utanför EU, t.ex. Chile, Qatar och Botswana, har, åtminstone enligt Transparency Internationals mycket välkända och använda mått, blivit bättre på att bekämpa korruption än en del centrala EU-länder.

Här är det dock viktigt att förhålla sig till de befintliga indikatorerna vilka har utsatts för en hel del ifrågasättanden (Johnston 2005; Andersson och Heywood 2000; Teorell 2010). Det behövs helt enkelt mer forskning för att verkligen bedöma nivån och relevansen hos skillnaderna i fråga om samhällsstyrningens kvalitet och/eller korruption inom EU, vilket har varit det övergripande målet för detta projekt. Avsaknaden av jämförande forskning om detta ämne inom EU-ländernas krets är desto mer förvånande med tanke på att flera nya politiska partier i Europa har inriktat sig på korruptionsbekämpning den senaste tiden. Dessa partier har ofta nått betydande framgångar i de första val de ställt upp i vilket måste tolkas som att korruptionsfrågan numera tycks spela en alltmer framträdande roll för människors medvetande om vilka frågor som är centrala i politiken. Bland dessa partier kan nämnas *Nationella rörelsen Simeon II* i Bulgarien 2001, *Nya tider* i Lettland 2002, *Res Publica* i Estland 2003 och *Arbetarpartiet* i Litauen 2004, vilka är de främsta exemplen

på sådana nya partier som haft stora framgångar i sina första val. Tilläggas kan att i Bulgarien, Estland och Lettland blev de nya partiernas ledare också premiärministrar (Bågenholm 2009).

2.1 Konsekvenser av samhällsstyrningens kvalitet för välfärden

Visar de befintliga jämförande perceptionsbaserade indikatorerna på samhällsstyrningens kvalitet på förhållanden som skulle kunna vara av betydelse för ländernas invånare? Denna fråga är mindre kontroversiell i dagens forskning eftersom forskare och beslutsfattare i allmänhet numera tycks vara överens om samhällsinstitutionernas avgörande betydelse för medborgarnas välfärd. Å ena sidan främjar ”god samhällsstyrning”, ”statskapacitet” eller ”samhällsstyrning av god kvalitet” social och ekonomisk utveckling (Charron och Lapuente 2010); å andra sidan är dysfunktionella och korrumperade samhällsinstitutioner av central betydelse för många av världens mest trängande ekonomiska och sociala problem (Rothstein och Teorell 2008:166; Rothstein 2011a). Den statsvetenskapliga debatten har på senare tid översvämmats av forskning om vikten av ”god samhällsstyrning” – från Kaufmanns (2004) slutsatser om att samhällsstyrningen har betydelse för det grundläggande skyddet av mänskliga rättigheter till Rothsteins undersökning (2011c) av den betydelse som samhällsstyrningens kvalitet har för förståelsen av finanskriser.

Inte minst har det de senaste 15 åren i en rad akademiska studier och uttalanden från internationella organisationer, t.ex. Världsbanken och FN, framhållits att god samhällsstyrning är en förutsättning för att ett land ska kunna tillgodogöra sig vinsterna med ekonomisk tillväxt och social utveckling (Holmberg, Rothstein och Nasiritousi 2009). Forskning i så kallad ”institutionell ekonomi” har visat att god samhällsstyrning ses som en nödvändig förutsättning för ekonomisk utveckling (North, Wallis och Weingast 2009; Acemoglu, Johnson och Robinson 2005; Acemoglu och Johnson 2006, 2008; Clague et al. 1996; Easterly 2001; Easterly och Levine 2003; Hall och Jones 1999; Knack och Keefer 1995; Mauro 1995; Rodrik 2007).

I ett stort antal studier har alltså fokus flyttats från de traditionella nationalekonomiska variablerna för att förklara ekonomisk tillväxt, t.ex. fysiskt kapital, naturtillgångar och mänskligt kapital, till frågor med anknytning till samhällsstyrningen (Holmberg, Rothstein och Nasiritousi

2009). Man frångår också traditionella sociologiska eller statsvetenskapliga variabler (t.ex. Putnam 1993), till förmån för t.ex. långlivade kulturella särdrag eller begreppet ”socialt kapital”. Å andra sidan tycks, såsom påpekas i allt fler undersökningar, graden av socialt kapital – som normalt förstås som den generella tillitsnivån i ett visst samhälle – avgöras av samhällsinstitutionernas kvalitet snarare än tvärtom (Letki 2006; Rothstein 2003; Rothstein och Stolle 2008).

I en av dessa undersökningar genomförde Rothstein och Eek (2009) två parallella försök i två EU-länder där det är känt att nivåerna för korruption/samhällsstyrningens kvalitet och social tillit skiljer sig åt. Svenska och rumänska försökspersoner fick reagera på ett antal scenarier där en annan persons ansträngningar för att försöka få omedelbar hjälp vid sjukdom eller som brottsoffer av en myndighet beskrevs. Efter ett antal scenarier där deltagarna träffade tjänstemän som var antingen opartiska eller partiska/korrumperade mättes deltagarnas tillitsnivåer. I det rumänska urvalet konstaterades, som väntat, lägre initiala nivåer för generell tillit – d.v.s. tillit till andra – än i det svenska urvalet, men i båda fallen ledde kontakten med korrumperade tjänstemän till att deltagarnas tillitsnivåer sjönk, inte bara till myndigheterna ifråga utan även till *människor i allmänhet*. Dessa försök stöder alltså tanken att samhällsstyrningens kvalitet – eller egentligen korruptionsnivån – påverkar föreställningarna om andras människors pålitlighet generellt sett. Eftersom sambanden mellan generell tillit och ett samhälles ekonomiska utveckling i litteraturen har funnits vara mycket stabila bör europeiska beslutsfattare som är intresserade av ekonomisk tillväxt därför prioritera att säkra en god samhällsstyrning.

En annan anmärkningsvärd ekonomisk effekt av god samhällsstyrning är att den ger mindre inkomstskillnader och minskad fattigdom (Gupta, Davoodi och Alonso-Terme 2002; Uslaner 2008). Det har även hävdats att god samhällsstyrning har betydande inverkan på olika icke-ekonomiska faktorer, t.ex. utbildning och hälsa (Mauro 1995; Gupta, Davoodi och Alonso-Terme 2002), subjektiv lycka (d.v.s. att vara ”nöjd med livet”, Frey och Stutzer 2000; Helliwell och Huang 2008; Ott 2010), medborgarstöd för makten (Gilley 2006, 2009), (lägre) förekomst av inbördeskrig (Råby och Teorell 2010; Lapuente och Rothstein 2010) och demokratisk konsolidering (Rose och Shin 2001; Zakaria 2003).

Studier på individnivå visar t.ex. att samhällsstyrningens kvalitet – mätt som ett genomsnitt av Världsbankens sex viktigaste indikatorer – förklarar en stor del av de internationella skillnader i subjektiv välfärd (d.v.s. i vilken mån människor uppger att de är nöjda med eller lyckliga med sina liv) som konstaterats i en rad undersökningar (Helliwell och Huang 2008). På aggregerad nivå har starka positiva samband konstaterats exempelvis mellan flera länderjämförande indikatorer på samhällsstyrningens kvalitet och de vanligaste måtten på befolkningshälsa, t.ex. genomsnittliga nivåer för ”subjektiv hälsa” (d.v.s. om man själv uppfattar sig vara sjuk eller frisk) tillsammans med mer objektiva mått som förväntad livslängd och barnadödlighet (Holmberg, Rothstein och Nasiritousi 2009). Ojämligheten i hälsohänseende är dessutom större i länder med mer korruption (Holmberg och Rothstein 2011). När det gäller effekten på andra politiska resultat som vid en första anblick kan verka ha mindre tydlig koppling till samhällsstyrningens kvalitet, t.ex. miljöskydd, är resultaten likartade. Korruption korrelerar negativt med miljöhållbarhet (Morse 2006) och ger ökade föroreningar på alla inkomstnivåer (Welsch 2004).

Generellt sett begränsas mänsklig utveckling – mätt som förväntad livslängd, utbildningsnivå och levnadsstandard – av dålig samhällsstyrning (Akçay 2006; Holmberg, Rothstein och Nasiritousi 2009). Forskare betonar därför att den politiska legitimiteten i ett land, även i länder med högre legitimitet som de nordiska länderna, är minst lika avhängig av samhällsstyrningens kvalitet som av valsysteemets förmåga att skapa effektiv representation (Gilley 2009; Rothstein 2009).

Sammanfattningsvis visar forskningen genomgående att samhällsstyrningens kvalitet inverkar kraftigt på många olika aspekter av den sociala välfärden i ett samhälle. Konsekvenserna av dålig samhällsstyrning varierar från generella ekonomiska, miljömässiga och utbildningsmässiga effekter till ödesdigra konsekvenser för sjukvården. Det skall naturligtvis understrykas att eftersom korrelationer inte bör betraktas som orsakssamband är det inte uppenbart vad som förstärker vad, men generellt sett finns det ett kraftigt positivt samband mellan samhällsstyrningens kvalitet och de viktigaste miljömässiga, ekonomiska, sociala, hälsorelaterade och även subjektiva måtten på livskvalitet i ett land. Aspekter av så skiftande slag som luftens, vattnets och skogarnas kvalitet, ekonomisk tillväxt, social rättvisa, sysselsättningsnivåer, socialt skydd, index för mänsklig utveckling, folkhälsa, upplevd lycka och

tillfredsställelse med livet uppvisar tydliga samband med de vanligaste indikatorerna på samhällsstyrningens kvalitet.

Dessa många positiva samband mellan kvalitet i samhällsstyrningen och olika mått på ”mänsklig välfärd” skall också ses i ljuset av att det visat sig överraskande svårt att finna några positiva samband mellan (representativ) demokrati och motsvarande mått. Demokrati förefaller inte ha någon positiv inverkan på t.ex. ekonomisk utveckling, fattigdom eller befolkningshälsa (för en sammanfattning av dessa resultat se Råby och Teorell 2010, samt Charron och Lapuente 2010). Kanske mest överraskande på denna punkt är forskningsresultaten när det gäller vad som förklarar det politiska styrelseskickets grad av legitimitet hos medborgarna. Enligt tillgängliga undersökningar är sådant som kontroll av korruptionen, respekten för lagbundenhet i maktutövningen och den offentliga förvaltningens effektivitet betydligt starkare än demokratiska rättigheter när det gäller att förklara varför människor uppfattar sitt politiska system som rättfärdigt (Gilley 2009; Seligson 2002).

De konsekvenser som medierna ständigt uppmärksammar oss på är de som har med korruption att göra. Här är det intressant att titta på några exempel på den stora genomslagskraft som problem med samhällsstyrningens kvalitet (särskilt korruption) har i vissa EU-länder. Ett talande exempel på hur både grov och ringa korruption förekommer parallellt är Rumänien. Enligt vissa observatörer (vi saknar alltså empiriska belägg, och det är just det som är syftet med denna undersökning) är sjukvårdssystemet så ansatt av korruption att det knappt är möjligt att få vård utan att betala en muta. De senaste åren har en premiärminister, mer än 1 100 läkare och lärare, 170 poliser och tre generaler anklagats för korruption, enligt de rumänska korruptionsutredarna (*The New York Times*, 9 mars 2009). Bara tre månader efter EU-anslutningen gjordes en inspelning där det framkom att jordbruksministern Decebal Traian Remes via en mellanhand tagit emot 15 000 euro, 20 kg korv och 100 liter plommonbrandy, enligt uppgifter i *The Economist* (11 mars 2007). Som om detta inte var tillräckligt i sig får, som visats i föregående avsnitt, korruptionsskandaler inom den politiska eliten och medborgarnas kontakt med ringa korruption i vardagslivet negativa konsekvenser i form av ytterligare effekter på livskvaliteten och tillitsnivåerna i samhället. Både den horisontella tilliten – d.v.s. generell tillit till andra individer – och den vertikala tilliten – eller tilliten till olika samhällsinstitutioner – förefaller minska ännu mer till följd av dessa företeelser.

När det gäller Bulgarien påpekar observatörer att den dåliga samhällsstyrningen kan ha nått en vändpunkt i februari 2009 när rådgivare till premiärminister Sergej Stanisjev föreslog att Bulgarien skulle ge ”kommissionen och andra EU-medlemmar” större befogenheter att ingripa där ”brister kan betecknas som strukturella och ihållande och ... inte kan åtgärdas av den bulgariska regeringen på egen hand”. Enligt planen skulle EU-tjänstemän och diplomater medverka i övervakningen av lagstiftningens genomförande, förvaltningen av EU-medel och tillsynen av domstolar, åklagare och utredare. De skulle följa upp fall av politisk korruption och organiserad brottslighet som rättsväsendet hanterat för långsamt (*The Economist*, 21 mars 2009). Att rättsstaten undermineras i den utsträckning som sker i Bulgarien och Rumänien ger anledning till oro, menar Europeiska kommissionens ordförande José Manuel Barroso: ”Medborgare i båda länderna och i hela övriga Europa måste känna att ingen står över lagen.”

Ett annat exempel är Grekland som fortgående har tappat i Transparency Internationals ranking sedan 1998 och också fortsätter att falla. Tillbakagången har varit tydlig under den finansiella och ekonomiska krisen nyligen, när investerarnas förtroende rasade och landets budgetunderskott ökade till ohållbara nivåer. Den politiska eliten erkänner den dåliga samhällsstyrningens, och framför allt korruptionens, centrala betydelse för förståelsen av Greklands svårigheter. Vid EU:s toppmöte i december 2009 medgav t.ex. premiärminister Papandreou att landets interna korruption, inte utifrån kommande spekulationstendenser, var det främsta skälet till Greklands allvarliga ekonomiska problem (*The Economist*, 17 december 2009).

I det här kapitlet har vi sett några mycket preliminära indikationer på att samhällsstyrningens kvalitet, i betydelsen opartiskhet, kan variera en hel del mellan EU-länderna. Det är därför intressant att titta på om det också finns skillnader inom dessa. Eftersom en god samhällsstyrning tycks ha positiva effekter på den sociala välfärden och det verkar finnas stora och ökande skillnader mellan länderna, kan det generellt hävdas att ytterligare forskning om samhällsstyrningens kvalitet på EU-nivå är nödvändig. Enligt en omfattande litteratur – som diskuteras ovan och som det hänvisas till i nästa kapitel – är konsekvenserna av god (eller dålig) samhällsstyrning avgörande för livskvaliteten i ett givet samhälle.

3 Effekter av samhällsstyrningens kvalitet inom EU:s medlemsstater

Efter en rad noggranna jämförelser, både empiriska och konceptuella, har vi funnit att Världsbankens *Worldwide Governance Indicators* (WGI – Kaufmann, Kraay och Mastruzzi 2009) ger de bästa redskapen för tillförlitliga och meningsfulla jämförelser på nationell nivå av samhällsstyrningens kvalitet inom EU. Av de i dag tillgängliga källor som mäter någon aspekt av samhällsstyrningens kvalitet i europeiska länder har vi valt de WGI-baserade av följande skäl:

1. *Datamaterialets "interna" validitet* – Datamaterialet var genomblickbart och reproducerbart, konceptuellt relevant och stabilt vid sensitivitetstester.
2. *Datamaterialets "externa" validitet* – Täckningen med avseende på år och länder och även med avseende på flera begrepp med koppling till samhällsstyrningens kvalitet var bättre än hos andra källor.

Vid en ingående granskning konstaterar vi att WGI-data skulle vara den lämpligaste källan att basera en indikator för samhällsstyrningens kvalitet i EU-länderna på. För det första omfattar de alla EU-länder under minst tio år (från mitten av 1990-talet) och publiceras nu årligen. För det andra är deras uppbyggnad genomblickbar – alla underliggande indikatorer som de baseras på publiceras tillsammans med en tydlig beskrivning av den konceptuella innebörden av varje begrepp och den metod som använts för att skapa varje variabel. För det tredje bildar de en sammansatt indikator med data från en lång rad olika källor, t.ex. expertbedömningar, myndigheter som sysslar med företagsstöd, icke-statliga organisationer, mellanstatliga organisationer och medborgarundersökningar, även om datamaterialet på EU-nivå till större delen kommer från experter och företag.

Tabell 1 visar rankingarna för var och en av de fyra "pelare" som ingår i samhällsstyrningens kvalitet enligt WGI:s index tillsammans med det sammansatta måttet på samhällsstyrningens kvalitet, som utgörs av ett genomsnitt av de fyra. Alla data avser det senaste år för vilket uppgifter finns (2008).

Tabell 1 Samhällsstyrningens kvalitet – rankning i EU-27

1. Maktens effektivitet	2. Korruptionskontroll	3. Rättsstat	4. Opinionsbildning/ansvarsutkrävande	5. Kombinerat Mått: Samhällsstyrningens kvalitet (QoG)
1 Danmark	1 Finland	1 Danmark	1 Sverige	1 Danmark
2 Sverige	2 Danmark	2 Österrike	2 Nederländerna	2 Sverige
3 Finland	3 Sverige	3 Sverige	3 Luxemburg	3 Finland
4 Nederländerna	4 Nederländerna	4 Finland	4 Danmark	4 Nederländerna
5 Österrike	5 Luxemburg	5 Luxemburg	5 Finland	5 Luxemburg
6 Storbritannien	6 Österrike	6 Nederländerna	6 Irland	6 Österrike
7 Tyskland	7 Tyskland	7 Irland	7 Belgien	7 Tyskland
8 Luxemburg	8 Irland	8 Tyskland	8 Österrike	8 Storbritannien
9 Frankrike	9 Storbritannien	9 Storbritannien	9 Tyskland	9 Irland
10 Irland	10 Frankrike	10 Malta	10 Storbritannien	10 Frankrike
11 Belgien	11 Belgien	11 Frankrike	11 Frankrike	11 Belgien
12 Malta	12 Spanien	12 Belgien	12 Malta	12 Malta
13 Cypern	13 Portugal	13 Spanien	13 Portugal	13 Spanien
14 Estland	14 Cypern	14 Cypern	14 Spanien	14 Portugal
15 Portugal	15 Malta	15 Portugal	15 Estland	15 Cypern
16 Tjeckien	16 Slovenien	16 Estland	16 Tjeckien	16 Estland
17 Slovenien	17 Estland	17 Slovenien	17 Slovenien	17 Slovenien
18 Spanien	18 Ungern	18 Tjeckien	18 Ungern	18 Tjeckien
19 Slovakien	19 Slovakien	19 Ungern	19 Cypern	19 Litauen
20 Ungern	20 Polen	20 Grekland	20 Italien	20 Ungern
21 Litauen	21 Tjeckien	21 Litauen	21 Slovakien	21 Slovakien
22 Lettland	22 Lettland	22 Lettland	22 Grekland	22 Grekland
23 Grekland	23 Litauen	23 Polen	23 Lettland	23 Lettland
24 Polen	24 Italien	24 Slovakien	24 Polen	24 Polen
25 Italien	25 Grekland	25 Italien	25 Litauen	25 Italien
26 Bulgarien	26 Rumänien	26 Bulgarien	26 Bulgarien	26 Bulgarien
27 Rumänien	27 Bulgarien	27 Rumänien	27 Rumänien	27 Rumänien

Observera: data från World Bank Governance Indicators (Kaufmann, Kraay och Mastruzzi 2009) för 2008.

En uppenbar invändning är att forskarna på Världsbanken vidhåller att WGI-data är ett verktyg som forskare och praktiker kan använda för att uppskatta länders *relativa position* (men kanske inte för att rangordna länder med exakt precision). Att försöka hitta ett befintligt mått på samhällsstyrningens kvalitet som på ett tillförlitligt sätt kan skilja mellan näraliggande länder som Sverige och Danmark eller Rumänien och Bulgarien skulle som vi ser det vara omöjligt. Men vi kan använda oss av de befintliga måtten för att komma fram till hur olika grupper av länder förhåller sig till varandra. Ett antal mönster kan då urskiljas. Även om det finns geopolitiska och historiska likheter mellan grupperna är det inte bara sådana faktorer som är avgörande. Estland och Slovenien, nya medlemsstater i det forna östblocket, grupperas exempelvis tillsammans med medlemsstater i EU-15 som Spanien, Belgien och Frankrike. Italien och Grekland, som också ingår i EU-15, tillhör det tredje (sämsta) klustret. De nio länderna med bäst resultat när det gäller samhällsstyrningens kvalitet (grupp 1) tillhör dock alla EU-15 och ligger i Europas norra (Danmark, Finland, Norge och Sverige) och centrala (Tyskland, Luxemburg och Österrike) delar. Klusteranalys av datamaterialet visar att det när det gäller samhällsstyrningens kvalitet är rimligt att tala om tre grupper av länder:

Grupp 1: Danmark, Sverige, Finland, Nederländerna, Luxemburg, Tyskland, Österrike, Storbritannien och Irland

Grupp 2: Frankrike, Spanien, Belgien, Malta, Portugal, Cypern, Estland och Slovenien

Grupp 3: Tjeckien, Litauen, Ungern, Slovakien, Polen, Lettland, Grekland, Italien, Bulgarien och Rumänien

I det här kapitlet analyserar vi förhållandet mellan fem potentiella korrelat till samhällsstyrningens kvalitet i EU. Vi hämtar alla data för fyra av dessa variabler från Eurostat, och den femte, barnadödlighet, kommer från FN.

För varje variabel visar vi punktdiagram för det bivariata förhållandet och (Pearsons) korrelationskoefficient.¹¹ Vi har också gjort en bivariat regression för att testa signifikansen mellan samhällsstyrningens kvalitet och de fem indikatorer vi valt, vilka är:

1. BNP per invånare
2. socialt kapital
3. inkomstskillnader (Gini-index)
4. barnadödlighet
5. folkmängd

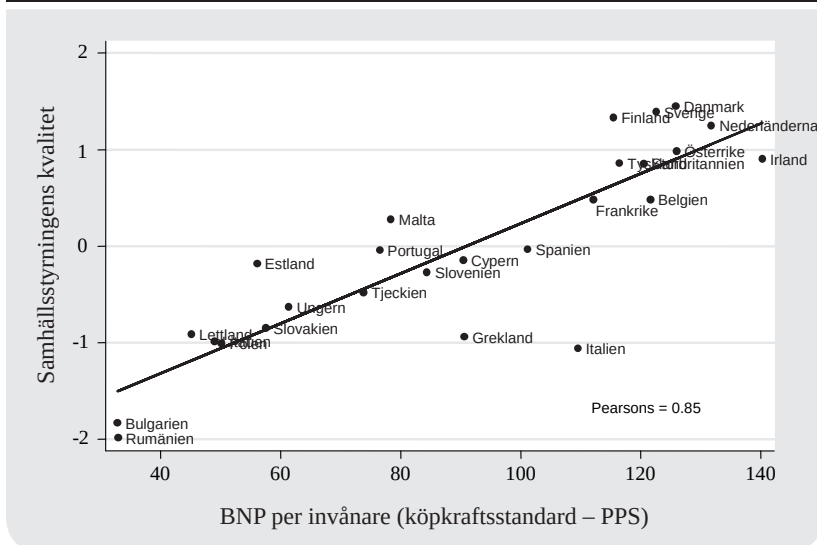
Vi tänker inte hävda orsakssamband med samhällsstyrningens kvalitet för någon av dessa variabler eftersom det inte kan beläggas med dessa enkla bivariata korrelationer. Vi vill bara visa att indexet för samhällsstyrningens kvalitet uppvisar tydliga samband med de framträdande variabler som ofta påträffas i litteraturen, vilket vi menar tyder på en viss extern validitet för de samhällsstyrningsdata vi valt.

3.1 BNP per invånare

Vi konstaterar att BNP per invånare (uttryckt i köpkraftsstandard, i genomsnitt för 2000–2007, från Eurostat) i hög grad är korrelerad med indexet för samhällsstyrningens kvalitet, vilket vi förväntat oss. Pearsons korrelationskoefficient för de två variablerna är 0,85. Den bivariata regressionsanalysen visar att t-poängen är 7,87, vilket betyder att sambandet är mycket signifikant – konfidensnivån är 99 %. EU-27 uppvisar relativt stor variation i fråga om både BNP per invånare och samhällsstyrningens kvalitet, och staterna med de högsta nivåerna för samhällsstyrningens kvalitet har också högst levnadsstandard i unionen.

¹¹ För en introduktion till statistisk analys se OECD. 2008. Joint Research Centre, *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, av M. M. Nardo & A. Saisana & A. Saltelli & S. Tarantola (EC/JRC., OECD publication Code: 302008251E1

Figur 2 Samhällsstyrningens kvalitet och BNP

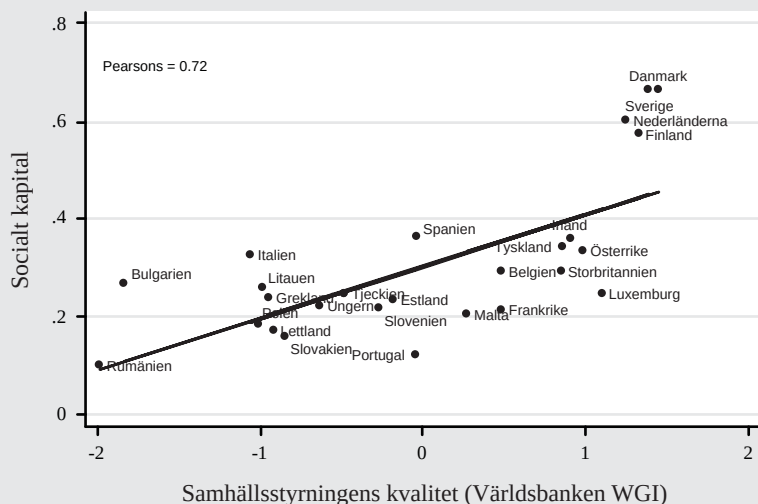


3.2 Socialt kapital

Det finns omfattande forskning om hur samhällsstyrningens kvalitet påverkar det sociala kapitalet i ett samhälle (förstått som mellanmänsklig tillit och förekomsten av ömsesidiga nätverk). Grundtanken är att starka, opartiska samhällsinstitutioner begränsar uppfattningar om att vissa grupper gynnas eller diskrimineras och därmed främjar medborgarnas tillit till varandra och till makten (Rothstein och Stolle 2008; Rothstein och Eek 2009). Vi mäter här socialt kapital med hjälp av varje lands svar på frågan om mellanmänsklig tillit såsom den ställts i forskningsprogrammet World Values Survey: "Tycker Du på det hela taget att man kan lita på de flesta människor eller tycker Du att man inte kan vara nog försiktig i umgänget med andra människor?" Högre värden innebär högre tillitsnivåer. Det positiva sambandet mellan socialt kapital och samhällsstyrningens kvalitet är signifikant sett till t-poängen (5,10) i den bivariata regressionen. Pearsons koefficient är 0,72. Resultatet av detta bivariata förhållande mellan EU-länderna stöder det samband som tidigare konstaterats i flera empiriska undersökningar. De fyra länderna med bäst resultat i fråga om samhällsstyrningens kvalitet – Danmark, Sverige, Finland och Nederländerna – uppvisar höga nivåer för tilliten till medmänniskor, medan länder längre ned på rankningen, som Rumänien, Lettland, Polen och Slovakien, uppvisar mycket lägre nivåer för ömsesidig tillit. Om de fyra

länderna med bäst resultat i fråga om samhällsstyrningens kvalitet utesluts försvagas dock det positiva sambandet mellan de två variablerna något (t-poängen sjunker till 2,69 och Pearsons korrelationskoefficient till 0,55).

Figur 3 Samhällsstyrningens kvalitet och socialt kapital

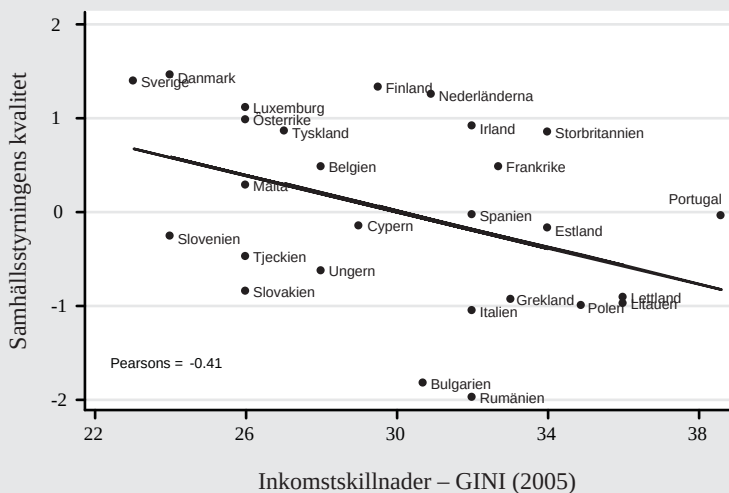


3.3 Inkomstskillnader

Inkomstskillnader, mätta med 2005 års Gini-index¹², uppvisar ett negativt samband med samhällsstyrningens kvalitet, som vi förväntat oss. Sambandet är signifikant på 95 % konfidensnivå och Pearsons koefficient visar en korrelation på -0,41. Det står visserligen klart att de flesta av de länder där inkomstskillnaderna är minst också är de länder som uppvisar högst nivåer för samhällsstyrningens kvalitet, men det finns flera EU-länder, t.ex. Slovenien, Slovakien och Bulgarien, som ligger långt under den uppskattade linjära prediktionen. Man skulle dock kunna hävda att inkomstjämligheten i dessa stater sannolikt är ett kvarvarande arv från de tidigare socialistregimerna. Trots att sambandet är relativt starkt bland EU-27 länderna kan vi se följande generella samband: i stater där samhällsstyrningens kvalitet i genomsnitt är högre är inkomstskillnaderna ofta mindre.

¹² Siffror från 2000 års Gini-index har använts för att uppskatta nivån för inkomstskillnaderna i Bulgarien.

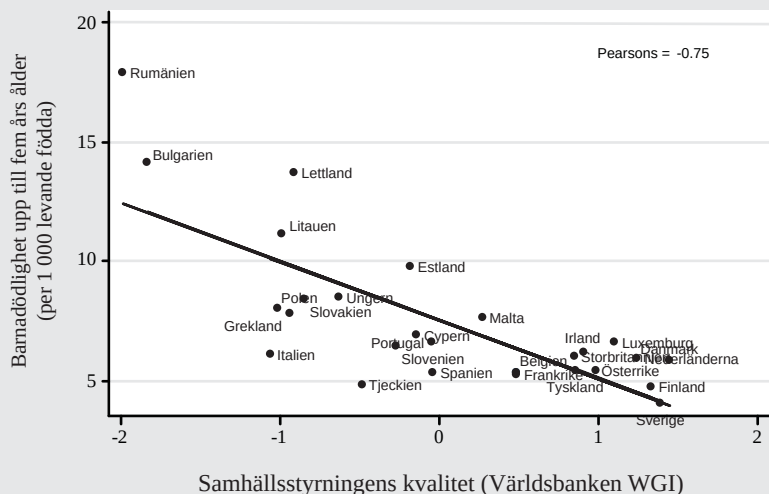
Figur 4 Samhällsstyrningens kvalitet och inkomstskillnader



3.4 Barnadödlighet

Vi använder oss här av indikatorn på barnadödlighet upp till fem års ålder (per 1 000 levande födda) från FN:s befolkningsavdelning. Detta mått är enligt många en stark indikator på hur väl fungerande ett lands hälso- och sjukvårdssystem är, och vi menar att samhällsstyrningens kvalitet är av betydelse här (vi placerar alltså samhällsstyrningens kvalitet på x-axeln här). Resultat är att det finns en stark, negativ korrelation (t-poäng = -5,50 och signifikant på 99 % konfidensnivå) som tyder på att god samhällsstyrning ger bättre hälsoförhållanden, vilket i sin tur minskar barnadödligheten (jfr Holmberg och Rothstein 2011). Sverige, Danmark och Finland är de tre länderna med bäst resultat i båda kategorierna, medan Bulgarien, Rumänien och Lettland, där samhällsstyrningens kvalitet ligger på en betydligt lägre nivå än genomsnittet för EU, också uppvisar relativt hög barnadödlighet. Tjeckien tycks ligga nära topptrion i fråga om detta väsentliga hälsoresultat, trots att landet ligger på betydligt lägre nivå när det gäller samhällsstyrningens kvalitet. Generellt tycks dock sambandet vara starkt – Pearsons korrelationskoefficient är -0,75.

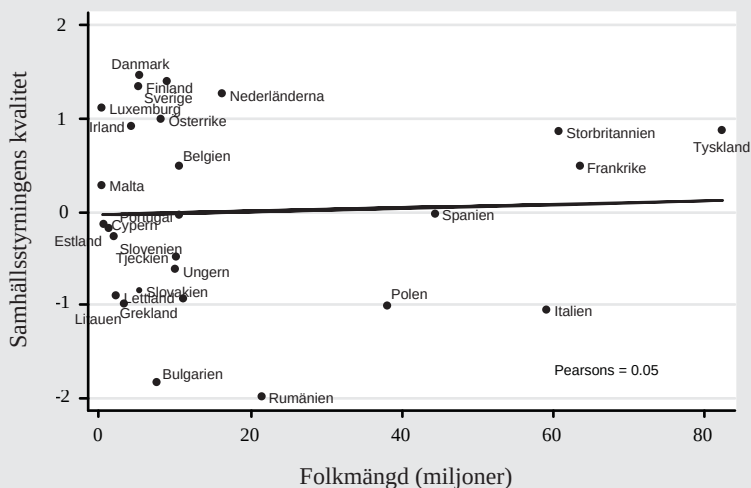
Figur 5 Samhällsstyrningens kvalitet och barnadödlighet



3.5 Folkmängd

Vi har inga starka teoretiska skäl att tro att det skulle finnas ett samband mellan folkmängd och samhällsstyrningens kvalitet. Ett argument skulle kunna vara att mindre länder är mer etniskt, religiöst och/eller språkligt homogena vilket skulle kunna tänkas underlätta etablerandet av högkvalitativa samhällsinstitutioner (jfr Kumlin och Rothstein 2010). Vi visar här förhållandet mellan de två variablerna för att kontrollera om mindre stater i genomsnitt uppvisar en bättre samhällsstyrning – vilket antyds av de tre eller fyra länderna som ligger högst i indexet för samhällsstyrningens kvalitet. Vi hittade emellertid inget sådant samband bland länderna vi undersökt. T-testet från regressionen visar att sambandet inte alls är statistiskt signifikant (0,27), medan Pearsons koefficient visar ett mycket svagt positivt samband (0,05). De länder som uppvisar bäst resultat i fråga om samhällsstyrningens kvalitet har visserligen i genomsnitt mindre folkmängd, men det har även en del av de relativt sett sämre länderna, t.ex. Slovakien, Lettland, Bulgarien och Grekland. Mindre länder kan lika gärna hamna högt upp eller långt ner på rankningen när det gäller samhällsstyrningens kvalitet i EU-länderna.

Figur 6 Samhällsstyrningens kvalitet och folkmängd



3.6 Slutsatser

Det tas ofta för givet att problem med korruption och undermålig samhällsstyrning bara förekommer i utvecklingsländer och i de tidigare kommunistiska länderna. Som vi visat här stämmer detta inte alls. I stället är dessa problem betydande även i den utvecklade, industriella och rika del av världen som majoriteten av EU-länderna utgör. Vissa länder med mycket gamla (om än tidvis avbrutna) demokratiska traditioner, som Grekland och Italien, tycks dessutom vara värre drabbade än vad som kunde ha förväntats. I linje med den tidigare forskningen har vi funnit tydliga samband mellan samhällsstyrningens kvalitet och olika mått på mänsklig välfärd. De statistiska korrelationerna är intressanta i sig men visar också att vi har ett antal "avvikare" som behöver undersökas närmare.

4 Samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå

Data som ger en uppfattning om samhällsstyrningens kvalitet på nationell nivå är numera omfattande och fritt tillgängliga från ett antal olika källor. När det gäller data om hur väl samhällsstyrningen fungerar på *regional* nivå så har de hittills varit otillräckliga eller obefintliga för de flesta EU-länder. Att en mycket stor del av de utvecklingsprojekt som bedrivs inom EU är riktade just till den regionala nivån, betyder att avsaknaden av studier av samhällsstyrningens kvalitet på den nivån har en avgörande betydelse. Denna undersökning utgör därför ett viktigt bidrag, eftersom den är den första studie som ger data på regional nivå för 18 EU-länders 172 så kallade Nuts 1- och Nuts 2-regioner samtidigt.¹³ Studien bygger på en enkät som vi har framställt där omkring 34 000 EU-medborgare intervjuats med syftet att bygga upp ett index för samhällsstyrningens kvalitet för var och en av dessa 172 regioner inom EU. Detta är därmed vad vi vet den största enskilda enkät som någonsin gjorts för att mäta samhällsstyrningens kvalitet såväl nationellt som regionalt.

4.1 Metodbeskrivning

Den regionala EU-enkäten konstruerades av oss under 2009 och genomfördes mellan den 15 december 2009 och den 1 februari 2010 för vår räkning av Effience 3 som är ett franskt marknadsundersökningsföretag.¹⁴ Respondenterna, som var 18 år eller äldre, kontaktades slumpmässigt per telefon på det lokala språket av en utbildad expert på telefonenkäter. Urvalet av svarspersoner gjordes med hjälp av den så kallade "Nästa födelsedagsmetoden". Den nästa födelsedagsmetoden är ett alternativ till kvotmetoden och innebär att intervjuaren helt enkelt frågar den person som svarar i telefonen vem i hushållet som står på tur att fylla år och ber att få intervjua denne. Metoden ger enligt undersökningsexperten ett tämligen representativt urval av befolkningen. Intervjuaren måste intervjua den person

¹³ NUTS (Nomenklatur för statistiska territoriella enheter) är ett klassificeringssystem för indelning av EU:s ekonomiska territorium för insamling, utveckling och harmonisering av EU:s regionala statistik. Nuts 1 är stora socioekonomiska regioner; Nuts 2 är basregioner för regionalpolitikens tillämpning; Nuts 3 är små regioner för särskilda analyser.

¹⁴ <http://www.effience3.com/en/accueil/index.html>. En utförlig beskrivning av undersökningsmetoden och andra uppgifter om hur enkäten genomfördes kan fås från QoG-institutet www.qog.pol.gu.se.

i hushållet som står på tur att fylla år (om den personen inte är tillgänglig omedelbart gör intervjuaren upp om en tid) och alltså inte vilken person som helst som råkar vara tillgänglig eller som råkar svara när telefonsamtalet kommer. Även om kvotmetoden är bättre såtillvida att den ger en jämnare demografisk spridning i urvalet ger den nästa födelsedagsmetoden en bättre åsiktsfördelning bland svarspersonerna. Vi beslutade oss för den nästa födelsedagsmetoden eftersom vi anser att det vi eventuellt förlorar i demografisk representation väl kompenseras av en bättre åsiktsfördelning bland svarspersonerna.

4.2 Enkätfrågor

Vi ställde sammanlagt 34 frågor med anknytning till samhällsstyrningens kvalitet och svarspersonernas demografi till de omkring 200 respondenterna i varje region. När det gäller frågorna om samhällsstyrningens kvalitet tillfrågades respondenterna om tre generella samhällsfunktioner i sina regioner, nämligen utbildning, sjukvård och brottsbekämpning. Det finns naturligtvis problem med alla urval av detta slag, i detta fall att regioner i olika länder har olika mycket, och olika typer av, administrativt och fiskalt ansvar för dessa tre samhällsfunktioner. Vi kan emellertid konstatera att dessa samhällsfunktioner generellt sett är de som med störst sannolikhet antingen tillhandahålls eller finansieras (eller bådadera) av regionala myndigheter och därmed ger den bästa uppfattningen om eventuell regional variation. Även i fall där dessa områden präglas av stor centralisering till den nationella nivån kan det givetvis förekomma regional variation i fråga om institutionell kvalitet, d.v.s. hur lokala tjänstemän utför och tillhandahåller dessa funktioner, beroende på kvalitetsnivån hos de anställda som varje region drar till sig. Till detta kan läggas att även om verksamheterna formellt sett är nationellt reglerade kan man från tidigare studier anta att det kan finnas historiskt-kulturellt bestämda variationer på regional nivå (Putnam 1993).

Med de frågor vi ställt har vi försökt att få med alla former av regional variation. Vi undvek emellertid med avsikt offentliga policyområden som invandring, tull och nationell säkerhet eftersom de hanteras på nationell eller till och med överstatlig nivå. Med fokus på de tre samhällsfunktioner vi valt bad vi respondenterna att värdera dem med avseende på tre inbördes relaterade aspekter av samhällsstyrningens kvalitet – *kvalitet*, *opartiskhet* och

graden av *korruption*.¹⁵ Dessutom tog vi med ytterligare två frågor i indexet – en om huruvida de regionala valen är rättvisa och en om mediernas potential och effektivitet i regionen när det gäller att avslöja förekomsten av korruption. Hela enkäten redovisas i den fullständiga EU-rapporten (se ovan).¹⁶ I tabell 2 redovisas de 16 enkätfrågorna med anknytning till samhällsstyrningens kvalitet som använts för att bygga upp det regionala indexet.

Demografiska uppgifter om respondenterna redovisas i tabell 3. Vi kan konstatera att en majoritet av intervjupersonerna haft direktkontakt med offentliga utbildnings- (60%) och sjukvårdstjänster (78%) under det senaste året, medan en fjärdedel haft direktkontakt med brottsbekämpning i någon form. Andra fördelningar, t.ex. inkomst, utbildning, ålder, folkmängd i regionen, religion och kön, anges, samt uppgift om huruvida respondenten har regionens officiella språk som sitt modersmål. När det gäller respondenternas kön var 55 procent kvinnor och 45 procent män. Bara i ett land (Österrike) fick vi fler manliga än kvinnliga respondenter.

Vid sidan av frågor med anknytning till demografi och samhällsstyrningens kvalitet frågade vi också hur nöjd varje medborgare var med det aktuella tillståndet för ekonomin och den nationella regeringen (0–10, där högre siffror betyder att man är mer positiv). Här innebär en siffra över 5 en viss grad av tillfredsställelse med ekonomin eller regeringen, medan en siffra under 5 är liktydig med en generellt negativ uppfattning. Vi kan konstatera att respondenter i länder som Danmark, Nederländerna, Sverige och Österrike är nöjdast bland invånarna i de 18 länder som undersökts. Medborgare i Ungern, Spanien, Grekland och Rumänien var däremot i genomsnitt minst nöjda med det aktuella tillståndet för ekonomin och/eller regeringens insatser.

När vi konstruerade det regionala indexet på grundval av de 16 frågorna i tabell 2 (konstruktionen diskuteras i appendix) gjorde vi flera multivariata analyser för att klarlägga vilka frågor gällande demografi och tillfredsställelse som systematiskt är kopplade till högre eller lägre perceptioner om samhällsstyrningens kvalitet. Sammanfattningsvis är det flera faktorer som framträder i regressionerna. För det första kan signifikanta samband mellan

¹⁵ Dessa är inbördes relaterade begrepp som ofta förekommer i den jämförande litteraturen om samhällsstyrningens kvalitet. Vi försöker alltså att inkludera medborgarnas åsikt om alla tre.

¹⁶ Den fullständiga rapporten kan hämtas från www.qog.pol.gu.se (gå till *EU-project 2010*).

Tabell 2 Enkätfrågorna som användes i 'Regional QoG Index'

Rättsstat

"Hur många kvalitetspoäng skulle du ge till Polisen där du bor?"
(0-10, där '0' betyder "väldigt dålig kvalitet" och '10' betyder "utmärkt kvalitet")

"Polisen i min hemort gynnar somliga personer."
(0-10, där 0 betyder "instämmer inte alls" och 10 betyder "instämmer helt")

"Alla medborgare behandlas lika av Polisen där jag bor"
(1-4, *Instämmer, instämmer nästan, instämmer inte eller instämmer inte alls*)

"Korruption förekommer inom Polisen där jag bor"
(0-10, där 0 betyder "instämmer inte alls" och 10 betyder "instämmer helt")

Maktens effektivitet

"Hur många kvalitetspoäng skulle du ge till det kommunala skolsystemet i din kommun?"
(0-10, där '0' betyder "väldigt dålig kvalitet" och '10' betyder "utmärkt kvalitet")

"Hur många kvalitetspoäng skulle du ge till den allmänna sjukvården i ditt landsting?"
(0-10, se ovan)

"Somliga personer ges särskilda förmåner inom det kommunala skolsystemet där jag bor."
(0-10, där 0 betyder "instämmer inte alls" och 10 betyder "instämmer helt")

"Somliga personer ges särskilda förmåner inom den allmänna sjukvården där jag bor."
(0-10, se ovan)

"Alla medborgare behandlas lika inom det kommunala skolsystemet där jag bor"
(1-4, *Instämmer, instämmer nästan, instämmer inte eller instämmer inte alls*)

"Alla medborgare behandlas lika inom den allmänna sjukvården där jag bor"
(1-4, se ovan)

Opinionsbildning/ansvarsutkrävande

"Om korruption av en offentliganställd eller en politiker skulle uppdagas där du bor, hur sannolikt tror du då att det är att det skulle uppmärksammas av lokala medier?"
(ange svar på en skala från 0-10, där '0' är "totalt osannolikt", '10' "väldigt sannolikt")

"Reagera på följande påstående: Där jag bor går alla val rätt till och korruption existerar inte" ('0' instämmer inte alls - '10' instämmer helt)

Korruptionskontroll

"Korruption förekommer inom det kommunala skolsystemet där jag bor"
(0-10, där 0 betyder "instämmer inte alls" och 10 betyder "instämmer helt")

"Korruption förekommer inom den allmänna sjukvården där jag bor"
(0-10, se ovan)

"Har du eller någon i ditt hushåll, under det senaste året, på något sätt mutat någon inom Hälso- och sjukvårdssystemet?" (ja/nej)

"Hur ofta tror du att andra medborgare använder mutor för att få tillgång till offentlig samhällsservice där du bor?"
(0 *aldrig* - 10 *väldigt ofta*)

Tabell 3 Demografi för respondenterna

Direktkontakt under det senaste året med:		
	Utbildning	0.60
	Brottsbekämpning	0.25
	Sjukvårdstjänster	0.78
	Alla tre tjänster	0.14
	Ingen direktkontakt	0.09
Inkomst		
	Låg	0.38
	Medium	0.37
	Hög	0.14
Utbildning		
	Gymnasium eller lägre	0.49
	Universitet eller högskola	0.35
	Post-universitet	0.14
Folkmängd i regionen		
	< 10,000	0.39
	10,000 - 100,000	0.36
	100 000 - 1 000 000	0.18
	> 1 000 000	0.06
Ålder		
	18-29	0.19
	30-49	0.35
	50-64	0.27
	65+	0.19
Religion		
	Kristen	0.56
	Sekulär	0.17
	Muslim	0.02
	Annat	0.26
Kön		
	Kvinnor	0.55
	Män	0.45
Språk: har regionens officiella språk som sitt modersmål		
	Ja	0.95
	Nej	0.05

oberoende och beroende variabler förväntas när multivariat regression görs med ett mycket stort antal observationer (n). I det fallet är det nästan mer informativt när ett samband är *icke-signifikant*, vilket då nästan säkert visar att det inte finns något samband mellan förklaringsvariabeln i fråga och den beroende variabeln. Mot denna bakgrund är det, i ett urval på 33 540 personer i 18 europeiska länder, definitivt anmärkningsvärt att egenskaper av "minoritetstyp", som indikatorn för muslimsk religion, har mycket liten systematisk betydelse för perceptionerna om samhällsstyrningens kvalitet, oavsett om respondenten har ett annat förstaspråk än det officiella språket i regionen eller om respondenten är kvinna. När det gäller det senare anser kvinnor överlag att funktionernas kvalitet är lägre i genomsnitt men att den offentliga sektorn i deras region är mer opartisk jämfört med vad manliga respondenter gör. Det finns inga signifikanta könsskillnader när man tittar på attityderna till korruption eller det sammansatta indexet med 16 frågor.

De demografiska egenskaper som visar sig ha störst systematisk inverkan på perceptionerna om samhällsstyrningens kvalitet baserat på tabell 3 är *folkmängd* (särskilt respondenter i storstäder), *inkomst* och *ålder*. Det finns flera faktorer som leder till okomplicerade tolkningar av detta. De avgjort mest negativa respondenterna genom hela undersökningen var medborgare i storstäder. Regioner med stora tätortsområden eller regioner som i själva verket är städer, t.ex. Barcelona, Londons innerstad eller Prag, kan alltså förväntas ha lägre genomsnittliga siffror för samhällsstyrningens kvalitet än andra regioner i samma land. När det gäller ålder och inkomst var de mest positiva respondenterna de över 65 år samt medel- och framför allt höginkomsttagare (i förhållande till respondenter under 30 år respektive låginkomsttagare). När det gäller utbildning är det något mer komplicerat. Uppfattningarna om kvaliteten verkar vara en negativ funktion av utbildning, medan de med högre utbildningsnivå överlag anser att deras regionala offentliga sektorer är mer opartiska och mindre korrumperade än respondenter som högst uppnått sekundärnivån i utbildningssystemet (dvs som inte har någon högskole- eller universitetsutbildning).

Om vi i stället tittar på respondenter som har varit i kontakt med de tre samhällsfunktionerna i fråga hittar vi flera intressanta resultat. För det första finns det en uppenbar skillnad mellan perception och "verklighet" när det gäller i synnerhet två funktioner – utbildning och brottsbekämpning. Perceptionen när det gäller utbildning (hos dem utan direkt erfarenhet under

Tabell 4 Respondenternas tillfredsställelse med ekonomin och regeringen

Land	Antal respondenter	Tillfredsställelse med ekonomin (0-10)	Tillfredsställelse med regeringen (0-10)
EU	33540	3.24	3.69
Belgien	585	4.12	4.24
Bulgarien	1170	2.61	4.53
Danmark	975	5.17	5.23
Frankrike	5070	3.13	3.81
Grekland	780	1.91	3.92
Italien	4095	3.52	4.02
Nederländerna	780	5.11	5.23
Österrike	1755	4.92	4.58
Polen	3120	3.46	3.12
Portugal	1365	2.54	3.59
Rumänien	1560	2.16	2.76
Slovakien	780	3.45	4.08
Spanien	3315	2.01	2.43
Storbritannien	2340	3.33	3.79
Sverige	585	4.66	5.06
Tjeckien	1560	2.28	3.06
Tyskland	3120	3.75	3.80
Ungern	585	2.12	2.43

de senaste tolv månaderna) är att samhällsstyrningens kvalitet generellt sett är högre än ”verkligheten” (som den uppfattas av dem med direkt erfarenhet under det senaste året). Vi kan konstatera att respondenter som nyligen haft direktkontakt med sitt utbildningssystem generellt värderar det lägre med avseende på kvalitet, opartiskhet och korruptionsfrågor, och även det sammansatta indexet, och sambandet är signifikant på minst 95 % konfidensnivå i varje modell. När det gäller brottsbekämpning går perceptionen i motsatt riktning. De som inte haft direktkontakt under de senaste tolv månaderna uppfattar i allmänhet denna funktion som sämre med avseende på samhällsstyrningens kvalitet än de som nyligen har haft kontakt med brottsbekämpning. Sambandet är på 99 % konfidensnivå i varje modell. När det gäller sjukvårdstjänster kan vi konstatera att de med erfarenhet anser att denna samhällsfunktion generellt håller något lägre kvalitet än de som inte nyligen har utnyttjat sjukvårdstjänster. De som haft direktkontakt uppfattar dock sjukvårdstjänsterna som något mindre partiska än de som saknar erfarenhet. När det gäller korruption och samhällsstyrningens kvalitet överlag finns det ingen signifikant skillnad mellan respondenter med respektive utan direktkontakt de senaste tolv månaderna.

Slutligen finns det som väntat ett positivt samband mellan tillfredsställelsen med det aktuella tillståndet för ekonomin och den politiska ledningen och attityderna till samhällsstyrningens kvalitet. Medborgare som är optimistiska inför – eller nöjda med – det aktuella tillståndet för ekonomin och politiken i sin region anser alltså att deras regionala offentliga sektorer är mer opartiska, mindre korrumperade och erbjuder mer högkvalitativa tjänster jämfört med vad de respondenter som är mindre nöjda tycker.

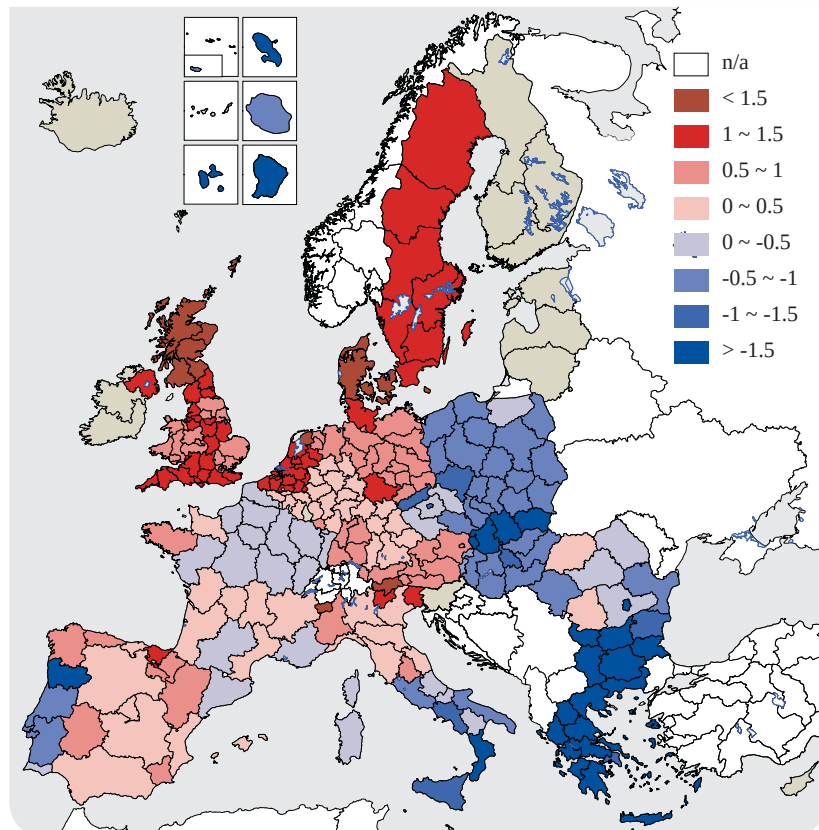
4.3 Samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå inom EU:s länder

Efter aggregering och standardisering av datamaterialet för varje enkätfråga får vi 16 indikatorer på samhällsstyrningens kvalitet (som sedan slås samman till de tre pelarna korruption, opartiskhet och kvalitet) för varje region.¹⁷ Datamaterialet omfattar regioner från Midtjylland i Danmark (DK04), som enligt denna vår undersökning rankas högst i EU när det gäller

¹⁷ För en redogörelse av metoder, teknik och resultat med avseende på uppbyggnaden av indexet för samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå hänvisas till appendix. Detaljerade rankingar och siffror för varje region finns i den ovan nämnda EU-rapportens bilaga.

samhällsstyrningens kvalitet överlag (2,13 poäng), till Severozepaden i Bulgarien (BG31), som rankas lägst med en poäng på -2,96, eller strax över tre standardavvikelser under medelpoängen för EU. Figur 7 visar en visuell fördelning av indexet för samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå, där mörkare områden motsvarar mer extrema värden åt endera hållet och rött (blått) betyder att en region ligger över (under) medelvärdet för EU.

Figur 7 Det regionala indexet för samhällsstyrningens kvalitet



Vid en snabb granskning av datamaterialet uppenbaras relativt förutsägbara mönster i regionerna i fråga om samhällsstyrningens kvalitet. Samtliga regioner i de EU-länder som uppvisar bäst resultat med avseende på det nationella indexet för samhällsstyrningens kvalitet (Danmark, Sverige och Nederländerna) finns med i toppskiktet på 15 procent av alla 172 regioner. I

de nya medlemsstaterna finns alla regioner utom en med bland de 50 procent som uppvisar sämst resultat (d.v.s. har en poäng under 0). Det enda undantaget är Nord-Vest-regionen (0,21) i Rumänien. Andra relativt starka regioner i nya medlemsstater är Sud-Vest och Centru i Rumänien och Severovýchod och Jihozápad i Tjeckien (som emellertid alla ligger strax under medelvärdet för EU). Å andra sidan återfinns de flesta regioner i EU-15 länderna bland de 50 procent som uppvisar bäst resultat. De enda undantagen är Portugal och Grekland, där alla regioner ligger under medelvärdet. Dessutom ligger ett antal regioner i Frankrike och Italien under medelvärdet för EU. Tilläggas kan att Italien har två regioner bland den decil som har sämst resultat.

4.4 Variation inom länder

Datamaterialet visar att variationen inom länderna skiljer sig kraftigt åt från land till land. Sedan felmarginaler (95 %) konstruerats för de regionala uppskattningarna kan vi konstatera att vissa länder har mycket sammanhållna regionala grupperingar, medan andra uppvisar en anmärkningsvärd och statistisk signifikant variation i samhällsstyrningens kvalitet i de givna regionerna. I tabell 5 har EU-länderna delats in efter nivån för den regionala variationen inom landet för samhällsstyrningens kvalitet.

Tabell 5 Nivåer för variation inom landet för samhällsstyrningens kvalitet

<i>Variation inom landet</i>		
<i>Hög</i>	<i>Medium</i>	<i>Låg</i>
BELGIEN	TJECKIEN	DANMARK
SPANIEN	TYSKLAND	NEDERLÄNDERNA
ITALIEN	FRANKRIKE	SVERIGE
PORTUGAL	GREKLAND	POLEN
RUMÄNIEN	STORBRITANNIEN	SLOVAKIEN
BULGARIEN	UNGERN	ÖSTERRIKE

Datamaterialet visar att de nationella siffrorna för länder som Danmark, Slovakien och Polen i stort sett visar nivån för samhällsstyrningens kvalitet i landet, eftersom det inte förekommer någon betydande variation mellan regionerna inom landet. I Belgien, Spanien, Portugal, Rumänien, Bulgarien

och Italien är variationen däremot avsevärd, vilket betyder att i tidigare undersökningar som enbart använt data på nationell nivå övervärderas därför överlag regioner med sämre resultat, medan regioner med bättre resultat undervärderas. I andra länder, t.ex. Tyskland, Storbritannien och Frankrike, är den regionala variationen i samhällsstyrningens kvalitet måttlig.

Dessa resultat leder till flera intressanta slutsatser som är värda att analysera vidare. En är att antalet regioner i ett land inte är någon tillförlitlig prediktionsvariabel för variation inom landet. Danmark och Slovakien, exempelvis, som bara har fem respektive fyra regioner, uppvisar ungefär samma variation inom landet som Polen, som har 16 regioner, och den är mycket liten. Belgien och Portugal, å andra sidan, med bara tre respektive sex regioner, uppvisar relativt stora skillnader i samhällsstyrningens kvalitet från region till region. Frankrike, med flest regioner på denna analysnivå, uppvisar bara en måttlig variation inom landet. För det andra kan vi se att huruvida ett land är federalt eller i hög grad centraliserat inte heller är någon tillförlitlig prediktionsvariabel för variationen inom landet. Federala länder som Tyskland och Österrike uppvisar exempelvis bara måttlig till låg variation inom landet när det gäller samhällsstyrningens kvalitet, medan variationen är stor i federala och ”semifederala” länder som Italien, Belgien och Spanien. Slovakien och Nederländerna, som är mer centraliserade länder, uppvisar liten regional variation inom landet, medan de centraliserade länderna Rumänien och Bulgarien uppvisar ganska stor variation inom landet sett till den absoluta poängen. Samtliga regioner i dessa två länder återfinns dock bland de 15 procent av regionerna som har sämst resultat i fråga om samhällsstyrningens kvalitet. Grundat på felmarginalerna konstaterar vi dock en betydande variation i de två länderna.

Detta tyder på att variationen kan hänga samman med både politiska och/eller administrativa val (såsom visats i Italien, Belgien och Spanien) eller att variation i samhällsstyrningens kvalitet inom landet också kan vara betingad av fördelningen av kvalificerad personal – något som också påverkar variationen i centraliserade länder. Slutligen är inte heller det faktum att ett land tillhör de ursprungliga medlemsstaterna, de så kallade EU-15 länderna, eller de nya medlemsstaterna någon bra prediktionsvariabel för regional variation. Resultaten visar att hög variation förekommer både i EU-15 (bl.a. i två av de sex ursprungliga medlemsstaterna) och i två av de nya medlemsstaterna.

En aspekt av mätning av samhällsstyrningens kvalitet som denna typ av variation inom landet vittnar om är den nationella nivåns lämplighet när det gäller att ange nivån för samhällsstyrningens kvalitet i europeiska länder. Våra data visar att uppskattningar på nationell nivå i princip är lämpliga för länder som Danmark, Nederländerna, Polen och Slovakien, eftersom inga betydande regionala skillnader kan konstateras inom dessa länder. När det däremot gäller länder som Belgien, Spanien, Rumänien och i synnerhet Italien skulle vi hävda att uppskattningar på nationell nivå tenderar att starkt övervärdera nivån för samhällsstyrningens kvalitet i regioner med sämre resultat, medan de starkare regionerna tydligt undervärderas. Våra data på regional nivå ger alltså en mycket tydligare bild av nivåerna för samhällsstyrningens kvalitet i dessa länder.

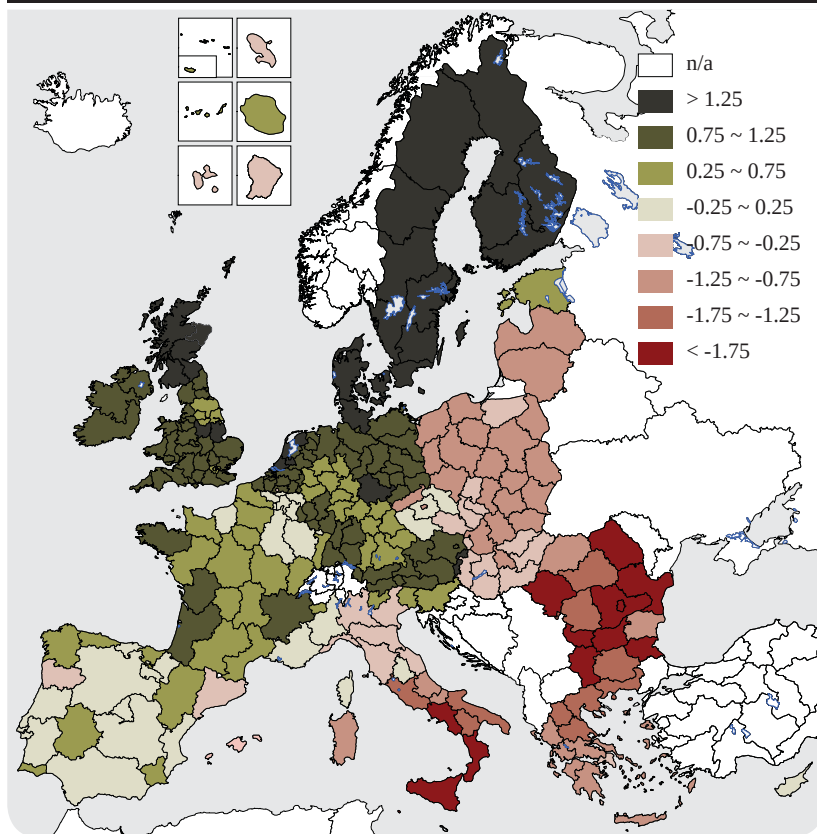
4.5 Sammanslagning av externa och interna bedömningar: EU-indexet för samhällsstyrningens kvalitet

För att få största möjliga antal EU-länder i urvalet (t.ex. även länder med bara en Nuts 2-region, som Estland eller Slovenien) har vi valt att slå samman Världsbankens externa WGI-data med våra medborgarbaserade data på regional nivå. Vårt syfte är att utforma en så rättvisande metod som möjligt för att inkludera de EU-länder som undantagits från enkäten, samtidigt som vi bibehåller den omfattande variationen inom landet i flera av de länder som omfattades av undersökningen på regional nivå. Detta görs genom att vi kombinerar den ”externa” bedömning som utgörs av WGI, som i hög grad baseras på utlåtanden från experter eller värdepappersföretag, med den ”interna” bedömning som gjorts av medborgarna i var och en av de 172 regionerna i enkäten, d.v.s. i det här fallet ”konsumenterna” av samhällsstyrningen.

Vi tar alltså varje lands medelvärde för samhällsstyrningens kvalitet från Världsbankens data enligt tabell 1, standardiserar det för hela EU-urvalet och fastställer landets medelpoäng på den nivån för varje pelare. För länder som inte ingår i enkäten finns inget att tillägga till Världsbankens landspoäng, och det är alltså enbart dessa data på nationell nivå som används för att uppskatta samhällsstyrningens kvalitet, utan hänsyn till regional variation. När det gäller länder för vilka regionala data finns bestämmer vi det nationella genomsnittet med hjälp av den externa bedömningen och förklarar variansen inom landet med hjälp av data om samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå. Enkelt uttryckt tar vi den oviktade, genomsnittliga regionala poängen för samhällsstyrningens kvalitet för vart och ett av de 18 länderna i enkäten och

drar den från varje regions individuella poäng, som sedan läggs till siffrorna på nationell nivå för varje pelare, så att varje region får en justerad poäng. På så sätt kombinerar vi Världsbankens data på nationell nivå med våra data på regional nivå. Vi anser att man med denna metod bäst utnyttjar både externa och interna bedömningar, genom att vår medborgarenkät kombineras med utlåtanden från de främsta experterna och icke-statliga organisationerna samt Världsbankens mellanstatliga data. Sedan poängen beräknats för samtliga regioner standardiserar vi dem på nytt. Resultatet visas i figur 8, som innefattar sammanlagt 181 politiska enheter i EU. Figuren visar hur vi kombinerat de två datanivåerna och vilka regionala indikatorer som kombineras med vilken pelare för samhällsstyrningens kvalitet på nationell nivå.

Figur 8 Det sammansatta EU-indexet för samhällsstyrningens kvalitet



Datamaterialet visar att samtliga regionala och/eller nationella poäng i 11 av staterna i EU-15 ligger över genomsnittet för EU, medan alla poäng på regional och nationell nivå för de nya medlemsstaterna ligger under genomsnittet. När det gäller specifika sammansatta pelare, t.ex. rättsstat eller den offentliga förvaltningens effektivitet, ligger dock flera regioner i Tjeckien över genomsnittspoängen för EU. Tre länder – Italien, Spanien och Portugal – har regioner som ligger både över och under genomsnittspoängen, medan Grekland är det enda land i EU-15 där alla regioner ligger under genomsnittsnivån för samhällsstyrningens kvalitet i EU.

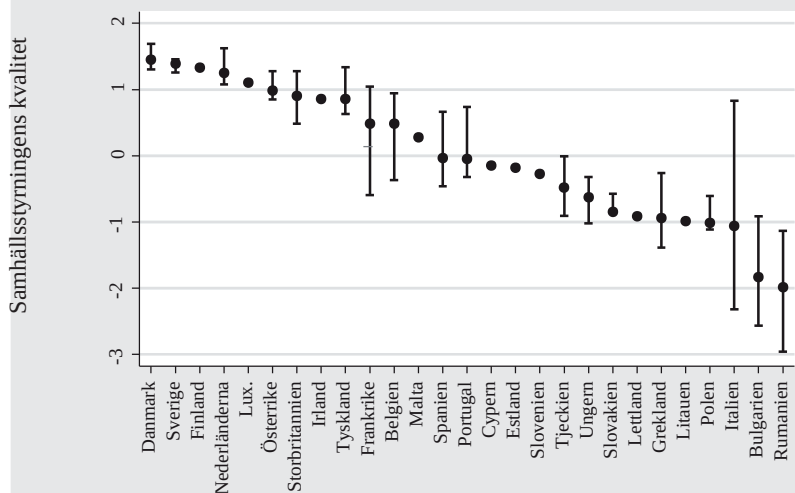
Intressant är att siffrorna visar att variationen i samhällsstyrningens kvalitet inom landet ibland är lika stor eller större än variationen mellan länder. I figur 9 visas exempelvis EU-ländernas rangordning (även här med den nationella WGI-bedömningen som genomsnitt för landet). Om felmarginalerna tillämpas på Världsbankens siffror ser vi att skillnaderna mellan länder som Nederländerna och Danmark, Spanien och Portugal, eller Tjeckien och Slovenien är försumbara. I flera länder, t.ex. Italien, Spanien, Belgien, Portugal, Frankrike, Rumänien, Tjeckien och Bulgarien, finns dock ett flertal regioner som väsentligen skiljer sig åt. Grekland, Storbritannien, Polen, Ungern och Tyskland har en enda signifikant skillnad (den enda signifikanta skillnaden inom landet är den mellan den region som ligger högst respektive lägst). Övriga länder uppvisar ingen signifikant variation i samhällsstyrningens kvalitet inom landet.

4.6 Det regionala indexet: Sammanfattning och slutsatser

I denna del av rapporten har vi presenterat vårt nyskapade regionala index för samhällsstyrningens kvalitet som byggts upp på grundval av en medborgarbaserad enkät med över 33 500 respondenter i 18 olika EU-länder. Med dessa unika data har vi fått fram en ny regional indikator för samhällsstyrningens kvalitet i 172 regioner inom EU. Dessutom är detta den största enkäten någonsin där respondenterna tillfrågas specifikt om samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå. Vi påstår naturligtvis inte att denna mätning är tillfyllest (antalet respondenter i varje region är givetvis begränsat), men vi är själva nöjda med det sammansatta indexets generella uppbyggnad och utfall, och med dess interna och externa validitet.

Med stöd av olika teorier om vad som skall räknas som kvalitet i samhällsstyrningen frågade vi respondenterna om tre samhällsfunktioner i deras regioner – utbildning, sjukvård och brottsbekämpning. Detta rör sig om tre av

Figur 9 Samhällsstyrningens kvalitet i EU och regional variation



Observera: de två undre linjerna för Frankrike visar intervallet med (den understa linjen) och utan de utomeuropeiska territorierna.

de samhällsfunktioner som oftast antingen tillhandahålls eller finansieras (eller bådaddera) av regionala myndigheter och som många medborgare har direkt erfarenhet av. De är också, vill vi hävda, av stor betydelse för människors välfärd.

Vi vill understryka att alla regioner som undersökts är givetvis inte lika relevanta i det här avseendet. I framtida undersökningar av datamaterialet kan man naturligtvis välja att utelämna vissa regioner för vilka samhällsstyrningens kvalitet är mycket mindre relevant att analysera eller koncentrera analyser efter andra teoretiska modeller än den vi har valt. Hursomhelst, med fokus på dessa tre samhällsfunktioner bad vi respondenterna att värdera dem med avseende på tre relaterade aspekter av samhällsstyrningens kvalitet som vi preciserat teoretiskt, nämligen tjänsternas kvalitet, utförarnas opartiskhet samt korruptionsnivå. Dessutom tog vi med ytterligare två frågor i indexet – en om huruvida de regionala valen uppfattas som rättvisa och en om mediernas styrka och effektivitet i regionen när det gäller att avslöja korruption.

Med avseende på tidigare forskning är många av resultaten väntade. Regioner i den i många andra undersökningar högt rankade gruppen av länder när det

gäller samhällsstyrningens kvalitet på nationell nivå – Danmark, Sverige, Nederländerna, Storbritannien, Österrike och Tyskland – låg även i vår undersökning över EU-genomsnittet, och i de tre förstnämnda länderna låg samtliga regioner minst en standardavvikelse över EU-genomsnittet. Regioner i länder som i andra undersökningar rankats lågt med avseende på den nationella indikatorn, t.ex. Bulgarien, Slovakien, Grekland och Polen, återfanns också i denna undersökning i den lägst rankade tredjedelen bland de 172 regionerna i undersökningen. I dessa länder var också variationen i samhällsstyrningens kvalitet inom landet mycket liten i de olika regionerna. Vid sidan av dessa förväntade resultat har vi emellertid också fått fram några mera oväntade. Det främsta är att det i flera länder, t.ex. Italien, Spanien, Rumänien, Portugal och Belgien, förekommer relativt stor variation inom landet, vilket inte framgått av de tidigare allmänt använda indikatorerna eftersom de enbart samlats in på nationell nivå. Vidare finns det skäl att understryka att skillnaderna i samhällsstyrningens kvalitet inom landet i dessa stater är större än skillnaderna mellan länder i många parvisa jämförelser i EU. Italien, exempelvis, som enligt Världsbanken tillhör de omkring fem länderna med sämst resultat i fråga om samhällsstyrningens kvalitet på nationell nivå, har tre regioner som ligger på ungefär samma höga nivå som många regioner i Frankrike, Tyskland och Österrike – länder som har mycket högre ranking för samhällsstyrningens kvalitet på nationell nivå än Italien som helhet. Även för Rumänien, som tillhör de tre länderna med sämst resultat för alla indikatorer vi undersökt på nationell nivå, är variationen inom landet avsevärd. Slutligen kan framhållas att det bara är en av regionerna i de nya medlemsstaterna (Nord-Vest i Rumänien) som enligt denna undersökning kan rankas högre än EU-genomsnittet.

När det gäller extern validitet kan vi konstatera att vårt regionala index för samhällsstyrningens kvalitet, när det aggregeras till nationell nivå, ganska nära motsvarar det nationella index för samhällsstyrningens kvalitet som vi konstruerade i föregående avsnitt med hjälp av Världsbankens data. Även om jämförbarheten inte är fullständig, just eftersom vi fokuserat på den regionala nivån, tyder detta definitivt på en hög grad av extern validitet i vår undersökning. Vi har till detta utnyttjat möjligheten till jämförelse mellan data på nationell och regional nivå för att inkludera de nio länder som utelämnats från det regionala datamaterialet. På så sätt har vi skapat ett index för samhällsstyrningens kvalitet inom hela EU området. Detta gjordes genom att kombinera data på regional och nationell nivå för samtliga fyra pelare (se tabell 14) med de 172 regionerna.

5 Hur samhällsstyrningens kvalitet kan förbättras: Lärdomar från tio fallstudier

För att komplettera de kvantitativa slutsatserna i denna rapport organiserade och genomförde vi tio fallstudier genom att välja ut tio regioner för kvalitativ forskning.¹⁸ Den allmänna förhoppningen i denna mer kvalitativa del av rapporten var att det skulle gå att få en fördjupad bild av de statistiska undersökningsresultaten och därmed kunna presentera några preliminära hypoteser från regioner där samhällsstyrningens kvalitet höll både hög och låg nivå. Två huvudsakliga kriterier tillämpades när regionerna för den kvalitativa analysen valdes ut. För det första valdes avsiktligt regioner där samhällsstyrningens kvalitet höll både hög och låg nivå. I flera fall, t.ex. Bolzano (IT), Västra Götaland (SE) och Baskien (ES), Kampanien (IT), Norte (PT) och Severozapaden (BG), rankades regionerna relativt högt eller lågt i hela samplet på 172 EU-regioner. I andra fall uppvisade regionerna hög eller låg nivå för samhällsstyrningens kvalitet i förhållande till deras geografiska läge i EU, t.ex. Vallonien i Belgien, Nord-Vest i Rumänien, Jihozápad i Tjeckien samt Estland. För det andra valdes regionerna ut så att fördelningen mellan EU-15 och nya medlemsstater blev relativt jämn. I EU-15 ligger regionerna i Sverige, Italien, Belgien, Spanien och Portugal, medan regionerna i de nya medlemsstaterna ligger i Bulgarien, Rumänien, Tjeckien och Estland. Detta gjordes med hänsyn till de olika utmaningar som regioner i olika delar av EU står inför och de relativt olika nivåerna i fråga om ekonomisk och politisk utveckling i de fall som studerats. Nedan följer en lista över fallstudierna och deras författare:

1. Bolzano (Italien) av Nicholas Charron
2. Baskien (Spanien) av Mauricio Hernández Ramírez
3. Västra Götaland (Sverige) av Sofia Jonsson och Aiysha Varraich
4. Nord-Vest (Rumänien) av Oana Borcan
5. Estland av Laleh Kazemi Veisari
6. Jihozápad (Tjeckien) av Mihai Dinescu

¹⁸ För genomförandet av de flesta av dessa fallstudier hade vi turen att kunna rekrytera ett antal studenter på masternivå från vår kurs "Quality of Government" vid Göteborgs universitet.

7. Kampanien (Italien) av Nicholas Charron
8. Norte (Portugal) av Tabatha Frony Morgado
9. Vallonien (Belgien) av Jonas Håkansson
10. Severozapaden (Bulgarien) av Dimitar Popovski

5.1 Metodologi för fallstudierna

Vi har eftersträvat att använda en så enhetlig metodologi som möjligt för de tio fallstudierna. I stora drag har denna bestått som följer: Först tilldelades varje forskare en region, varpå denne samlade in bakgrundsinformation om demografi, indikatorer på ekonomisk och social utveckling, EU:s inverkan på regionens förhållanden samt regionens historia och dess nationella betydelse. Denna bakgrundsinformation baseras på officiella handlingar och uppgifter från EU, alternativt landets eller regionens webbplatser.¹⁹ Därefter utformade forskarlaget gemensamt en mall för intervjuer med regionala experter. Frågorna konstruerades med syftet att försöka få mer ingående information som kunde belysa resultatet från enkätstudien om tillståndet för samhällsstyrningen i respektive region. Frågeformuläret till de regionala experterna behandlar flera ämnen som enligt tillgängliga förklaringsmodeller har ett potentiellt samband med orsakerna till – och resultaten av – samhällsstyrningens kvalitet på regional (och nationell) nivå. För det första vill vi generellt sett veta om slutsatserna från analysen av enkätdata materialet – med avseende på regionens placering när det gäller kvalitet i samhällsstyrningen – överensstämmer med de regionala experternas uppfattning. Vidare ställde vi frågor om olika institutioner, t.ex. de regionala mediernas styrka, den offentliga förvaltningen med avseende på anställningsförfaranden och anställningsskydd, graden av regionalt självstyre, EU:s inverkan på samhällsstyrningens kvalitet i regionen och perceptionerna om opartiskhet i de tre samhällsfunktionerna i enkätresultaten från regionen – utbildning, brottsbekämpning och sjukvård.

Var och en av forskarna fick sedan i uppgift att lokalisera och ta kontakt med ett antal regionala experter och arrangera personliga intervjuer (eller ibland via Skype) med dem. Vi riktade avsiktligt in oss på yrken som vi såg som relevanta för undersökningen för att få förstahandskännedom om hur t.ex. den offentliga förvaltningen eller medierna verkar i regionen. Experterna kunde vara allt från statstjänstemän till professorer i offentlig förvaltning,

¹⁹ En mera utförlig redogörelse finns i bilagan till denna i förordet omnämnda EU-rapporten.

läkare, lärare, jurister, politiker, lokalreportrar eller anställda vid icke-statliga organisationer, t.ex. Transparency International. En del av de experter som intervjuades ville vara anonyma, men alla intervjupersoner som lät oss offentliggöra deras namn och yrken finns förtecknade.²⁰

Forskarna besökte sedan sina respektive regioner under maj och juni 2010. Varje forskare intervjuade minst tre lokala experter från olika yrken. Expertenkäten översattes till de lokala språken av varje forskare, som antingen hade språket som modersmål eller hade goda kunskaper i respektive regions lokala språk. Det enda undantaget var Estland, där vi inte kunde hitta någon kvalificerad person med estniska som modersmål och där intervjuerna fick utföras på engelska. Informationen från expertintervjuerna kopplades sedan samman med bakgrundsinformationen om regionen/landet för att ge en mera grundläggande förståelse för en del av orsakerna till – och konsekvenserna av – den antingen höga eller låga nivån för samhällsstyrningens kvalitet i regionen. Samtliga intervjuer och rapporter slutfördes således inom en första period på tre månader, mellan den 1 april och den 1 juli 2010.

5.2 Översikt över slutsatserna: Åtta huvudsakliga "lärdomar"

Av utrymmesskäl presenteras inte de enskilda fallstudierna i denna rapport.²¹ Istället har vi valt att här sammanfatta ett antal gemensamma faktorer som framkommit i dessa analyser från högpresterande regioner (eller drag som saknas hos lågpresterande regioner) för att peka på faktorer som kan anses vara viktiga för varför samhällsstyrningens kvalitet är högre i vissa EU-regioner än i andra. Genom analyser av vilka egenskaper som är gemensamma för regioner som ligger över genomsnittet när det gäller samhällsstyrningens kvalitet, och som samtidigt skiljer dem från regioner som ligger under genomsnittet, kan man komma fram till empiriska indikatorer för möjliga orsaker till hög kvalitet i samhällsstyrningen som kan vara värda att studera vidare. Nedan redogörs för de huvudsakliga lärdomarna vi dragit från fallstudierna om hur samhällsstyrningens kvalitet kan förbättras.

²⁰ Se bilagan till den i förordet beskrivna EU-rapporten.

²¹ De kan laddas ner från QoG-institutets hemsida www.qog.pol.gu.se (gå till EU Project 2010).

5.2.1 Lärdom ett: Oberoende och aktiva medier

En första sak som är värd att notera är att de länder där samhällsstyrningen håller lägre kvalitet tillhör de EU-länder som ligger längst ned i 2009 års globala pressfrihetsindex från organisationen *Reportrar utan gränser*. Till exempel intar Rumänien plats 50 och Bulgarien rankas som nummer 68:a. Enligt huvuddelen av experterna vi intervjuat är en av de faktorer som ger höga nivåer för samhällsstyrningens kvalitet i ett visst land att det finns en fri press med intresse att bevaka maktmissbruk och som också läses av många. Ett exempel på hur medierna spelat sin väktarroll – som ”folkets öga på staten” – finns i Sverige. Där avslöjade det undersökande tv-programmet *Uppdrag granskning*, som sänds i den statligt ägda kanalen SVT1, ett fall av korruption i Göteborgs stad och i ett kommunalt bostadsbolag. Detta hade tidigare rapporterats internt, men ärendet hade avslutats eftersom den interna utredningen blev resultatlös. TV-journalisternas fortsatta undersökningar, som följdes av deras kolleger på de största lokala och nationella dagstidningarna, ledde dock till att de offentliga myndigheterna tvingades ta upp ärendet på nytt.

Förekomsten av fria och oberoende medier tycks uppvisa en större korrelation med nivån för samhällsstyrningens kvalitet i en region än dess ekonomiska utvecklingsnivå. Italien, exempelvis, som är en av EU:s ursprungliga medlemsstater, G8-medlem och har en högt utvecklad ekonomi, rankas som 49:a i världen när det gäller pressfrihet, efter bl.a. flera afrikanska länder som Kap Verde, Ghana, Mali och Sydafrika. Estland, å andra sidan, en ny medlemsstat med ett ganska färskt kommunistiskt förflutet och en relativt liten ekonomi, rankas som 6:a i världen när det gäller pressfrihet. På samma sätt klassar organisationen *Freedom House* Estland som ”fritt” med avseende på pressfrihet – tillsammans med det stora flertalet utvecklade demokratier – medan Italien klassas som bara ”delvis fritt” sedan 2004. Dessa anmärkningsvärda och historiskt och socioekonomiskt sett rätt paradoxala skillnader i mediefrihet kan kanske förklara de också rätt paradoxala skillnaderna i fråga om samhällsstyrningens kvalitet mellan Estland, som ligger på 16:e plats bland EU-27 (och på första plats bland de nya medlemsstaterna) och Italien, som ligger på 25:e plats.

Experter och yrkesverksamma i Estland som tillfrågats ser medierna som centrala för förståelsen av den relativt höga nivån för samhällsstyrningens kvalitet. Särskilt i jämförelse med sina baltiska grannländer ses estniska medier som mer fristående från politiska partier och mindre beroende

av ekonomiska intressen. Detta oberoende anses av de experter som intervjuades vara följderna både av att det finns en medieombudsman i Estland som noga övervakar mediernas oberoende samt av den skarpa konkurrensen mellan de största dagstidningarna. I likhet med de EU-länder som ligger överst på världsrankningen över samhällsstyrningens kvalitet har Estland framträdande undersökande journalister som regelbundet publicerar fall gällande myndighetsverksamhet av potentiellt allmänintresse både i den skrivna pressen och i TV-program på bästa sändningstid.

Italien utgör enligt vissa källor (t.ex. Reportrar utan gränser 2010) en slående kontrast – italienska reportrar förefaller kunna utsättas för hot om de försöker göra avslöjanden om den politiska eliten. Även en del av undantagen från den italienska genomsnittsnivån för samhällsstyrningens kvalitet kan till viss del förklaras med hänvisning till medierna. Den tvåspråkiga regionen Bolzano – som har bäst resultat i Italien och finns med i toppskiktet på 10 procent av alla de 172 EU-regioner som undersökts – har exempelvis en unik mediesituation med både tysk- och italienskspråkiga dagstidningar och radiokanaler. Experter anser att detta ökar mediernas möjligheter att kontrollera de politiska makthavarna eftersom de två olika typerna av medier kompletterar varandra; de italienskspråkiga medierna är mer kritiska mot de institutioner som domineras av tyskspråkiga personer och vice versa. I regionen Vallonien i Belgien, en annan ursprunglig medlemsstat, anser experterna på samma sätt att det faktum att ”medierna antagligen inte är korrumperade men kan ha svårt att rapportera om vissa frågor” kan spela en viktig roll för att förklara varför samhällsstyrningens kvalitet ständigt ligger på relativt låg nivå.

I regioner där samhällsstyrningens kvalitet ligger på relativt låg nivå har mediernas politiska beroende konstaterats påverka både statliga och privatägda medier. Experter i Vallonien, Severozapaden och Jihozápad anser att det politiska beroendet är en följd av det ekonomiska stöd som politiska partier ger till mediekoncerner. I regionen Norte (Portugal) anser flera experter att kommunstyrelsernas anmärkningsvärda roll som huvudsponsorer till lokala dagstidningar och radiokanaler innebär att dessas rapportering om frågor som rör samhällsstyrningens kvalitet blir mindre tillförlitlig. I regioner i nya medlemsstater, t.ex. Severozapaden, finns det, vid sidan av bristen på oberoende, en traditionell ekonomisk svaghet som hindrar medierna från att göra ordentliga undersökningar och informera om problem med anknytning till samhällsstyrningens kvalitet.

5.2.2 Lärdom två: Öppenhetspolitik

De undersökta regionerna visar att offentliga myndigheter kan spela en avgörande roll för att stimulera medierna genom att införa en öppenhetspolitik. Öppenhetsåtgärder som innebär att journalister får omedelbar tillgång till all slags information om offentlig verksamhet har traditionellt varit en grundstomme för samhällsstyrningens kvalitet i de skandinaviska länderna – i Sverige känt som offentlighetsprincipen. När det gäller den region som undersökts här, Västra Götaland (Sverige), är lokala journalister så förtrogna med offentlig information att en av dem tillstår att han ofta blir uppringd av statstjänstemän som berättar för honom när och var han ska leta efter en viss handling.

På samma sätt rankades den ekonomiska huvudorten i Baskien (Bilbao), som är den region i Spanien som har bäst resultat i fråga om samhällsstyrningens kvalitet, som landets öppnaste respektive näst öppnaste kommun 2008 och 2009, tack vare det oerhört stora antal interna administrativa förfaranden och beslut som är tillgängliga för medborgare, journalister och samhällsorganisationer. Den regionala regeringen i Baskien har också varit en föregångare när det gäller att informera om sin verksamhet, inte bara jämfört med andra spanska förvaltningar utan också i ett EU-sammanhang. Regeringen i Baskien har tre olika institutionella mekanismer som ger ovanligt stor öppenhet: *Open Data Euskadi*, en webbplats där all information som inte omfattas av restriktioner av integritets-, säkerhets- eller äganderättskäl finns tillgänglig för medborgarna; *Irekia Open Government*, en direktkanal för kommunikation och deltagande via Internet mellan den regionala regeringen och medborgarna kring beslut som fattats eller ska fattas; *Zuzenean*, byrån för medborgaromsorg. Denna ovanligt stora öppenhet ses av experterna i Baskien som en viktig faktor för förståelsen av regionens höga nivå när det gäller samhällsstyrningens kvalitet.

De empiriska beläggen från dessa erfarenheter när det gäller öppenhet på lokal och regional nivå, tillsammans med de överlag positiva effekterna i andra länder, tvingade den spanska regeringen att 2010 anta en lag om öppenhet och medborgarnas tillgång till information. Den främsta nyheten i fråga om öppenhet är att normen i alla spanska förvaltningar ska vara öppenhet i stället för sekretess, med de sedvanliga undantagen av skäl som rör integritetsskydd och nationell säkerhet. Genomförandet av öppenhetslagen väntas ge märkbara positiva effekter på samhällsstyrningens kvalitet i Spanien.

5.2.3 Lärdom tre: Aktiva organisationer i det civila samhället

För att främja en god samhällsstyrning räcker det emellertid inte med fria medier och öppen maktutövning. I de regioner som undersökts tycks fria medier vara en förutsättning men inte tillräckligt i sig. Som komplement behövs antingen många och starka organisationer i det civila samhället – t.ex. icke-statliga organisationer eller branschorganisationer – eller en öppen ekonomi som erbjuder utländska investerare eller medborgare ett ”exitalternativ” – d.v.s. möjlighet att flytta till en annan region med bättre samhällsstyrning.

Regionen Nord-Vest i Rumänien, som ligger över EU-genomsnittet i fråga om samhällsstyrningens kvalitet och nästan två standardavvikelse över den sämsta regionen i Rumänien, är ett bra exempel på en region där olika faktorer kombineras. En sådan kombination är tryckt press och aktiva organisationer i det civila samhället. De experter på Nord-Vest som tillfrågades ansåg att förtroendet för den regionala pressen förstärks av den aktiva roll som spelas av olika icke-statliga organisationer. Här ingår t.ex. inlämning av dagstidningar för analys av den ideella organisationen BRAT (rumänska byrån för pressgranskning), som svarar för övervakning och korrekt information om publikationens verksamhet (t.ex. upplagan) till läsarna. Det blir dessutom allt vanligare med samarbete mellan nyhetsbyråer och icke-statliga organisationer, t.ex. Transparency International, Center for Independent Journalism i Bukarest och Active Watch, som bidrar till att upprätthålla mediernas oberoende. Ett träffande exempel var när pressens branschorganisation i Cluj avslöjade ett korrumperat avtal mellan länsstyrelsen och en lokaltidning. Avtalet gav ömsesidiga fördelar i samband med fördelningen av länets marknadsföringsbudget. Affären tilldrog sig fler icke-statliga organisationers uppmärksamhet vilket ledde till att den togs upp av nationella medier, och resultatet blev att uppgörelsen stoppades. Möjligheterna att stoppa uppgörelsen hade varit begränsade om pressorganisationen endast hade kunnat räkna med sina egna resurser. Ordföranden för pressens branschorganisation i Cluj tillstår att uppgörelsen strandade på grund av att flera ideella organisationer medverkade i utredningen. Detta exempel belyser vikten av samarbete mellan det civila samhällets organisationer och medierna, ett maktfördelningssystem som ger ömsesidiga fördelar och där samarbetet ökar möjligheterna till bättre samhällsstyrning.

Ett annat ”tryck underifrån” som förstärker pressfrihetens effekt är en hög grad av ekonomisk öppenhet i regionen. De kvalitativa beläggen från två synnerligen öppna regioner i Centraleuropa, Nord-Vest (Rumänien) och Jihozápad (Tjeckien), visar på betydelsen av handel – med varor, tjänster och även humankapital – som ett incitament för en god samhällsstyrning. De högre nivåerna för de utländska direktinvesteringarna i Nord-Vest jämfört med i andra rumänska regioner har tvingat de offentliga myndigheterna att för det första snabbare införa nya (och högre) standarder för fullgörandet av samhällsfunktioner och för det andra tillgodose de allt högre kraven från utländska och lokala investerare på förbättrad offentlig infrastruktur för att den växande exportindustrin ska kunna medverka i långsiktiga projekt för uppbyggnad av humankapital. I den tjeckiska regionen Jihozápad talar experterna om en liknande faktor – exportinriktat näringsliv – som kan bidra till bättre samhällsfunktioner och minskad korruption.

5.2.4 Lärdom fyra: Fördelarna med etnisk mångfald

Den vedertagna uppfattningen hos experter på statsvetenskap och ekonomi har varit att etnisk fragmentering leder till generellt lägre nivåer för samhällsstyrningens kvalitet. Det hävdas att kulturell homogenitet förstärker känslan av att tillhöra samma gemenskap och i allmänhet underlättar all slags social interaktion. Detta synsätt kan dock ifrågasättas i flera regioner i EU där etnisk mångfald har gett bättre samhällsstyrning. De tre EU-regionerna i denna undersökning som uppvisade en större etnisk mångfald, Nord-Vest, Jihozápad och Bolzano, var också de där samhällsstyrningens kvalitet höll en relativt hög nivå. Experter som tillfrågats framhåller att etnisk mångfald gynnar samhällsstyrningens kvalitet. Etnisk mångfald bidrar på sikt till en anda av tolerans och samarbete mellan de olika etniska grupperna.

I den rumänska regionen med den största etniska fragmenteringen, Nord-Vest – som bebos av rumäner (75 %), ungrare (19,3 %), romer (3,5 %), ukrainare (1,3 %), tyskar (0,4 %) och andra etniska grupper (0,5 %) – har de lokala offentliga myndigheterna traditionellt stött utvecklingen av humankapital i universitetsstaden Cluj, vilket ses som centralt för förståelsen av toleransen och samarbetet mellan de olika etniska grupperna. I Jihozápad bidrar de stora offentliga investeringarna i infrastruktur och styrkan i de ekonomiska banden med grannlandet Tyskland till att de tidigare våldsamma förbindelserna mellan

tjecker och tyskar – t.ex. den ”etniska rensningen” av sudettyskar 1945-1946 – kunnat omvandlas till positiv interaktion och frånvaro av uppfattningar om partiskhet eller diskriminering.

Den mest avancerade institutionella integrationen av olika etniska grupper konstaterades i Bolzano. En särskild aspekt som belyser denna institutionella integration gäller anställningsprocessen i den offentliga sektorn, där en strikt *proportionalitetsregel* tillämpas. Det innebär att personer som ansöker om en tjänst i den offentliga sektorn måste uppge sitt modersmål. Urvalet görs med hänsyn till hur stor del av den totala regionala befolkningen som utgörs av den språkgrupp – italiensk-, tysk- eller ladinsk-språkiga – som sökanden tillhör. Ändå finns det en utbredd uppfattning att statsanställda, när de väl anställts, kan få fler eller färre möjligheter beroende på sin språkliga bakgrund – topptjänster inom byråkratin och sjukvården anses t.ex. till övervägande del gå till tysktalande. Den generella uppfattningen är dock att den offentliga sektorns anställningsförfaranden i regionen präglas av opartiskhet och meritokrati. Enligt de regionala experterna är denna politik, som går ut på institutionalisering av den etniska mångfalden, i sig en uppenbar framgång, särskilt jämfört med den problematiska kulturella integrationspolitik som var så vanlig i det förflutna, t.ex. den påtvingade italieniseringen av regionen under Mussolinis styre.

5.2.5 Lärdom fem: Meritokratiska offentliga organisationer

En avgörande faktor som skiljer EU-regioner som ligger över respektive under genomsnittet i fråga om samhällsstyrningens kvalitet från varandra är skyddet av statstjänstemän som rekryterats på grundval av meriter från politiseringsförsök. Den utsträckning i vilken meriter – och inte politiska förbindelser – belönas i ett lands offentliga organisationer är viktigare än andra statsrelaterade faktorer som traditionellt varit föremål för mer forskning, t.ex. valsystemet eller den politiska regimen. Experterna från de undersökta EU-regionerna håller med om att regioner där samhällsstyrningens kvalitet ligger över genomsnittet har mer meritokratiska civilförvaltningar än regioner där samhällsstyrningens kvalitet ligger på en lägre nivå.

Ett paradigmatiskt exempel kan vara Västra Götaland (Sverige), där experter och yrkesverksamma vittnar om svenska offentliga organisationers meritbaserade karaktär. Även experter medger att det är viktigt att ”tillhöra rätt kretsar” och att även kontakter alltså spelar en roll i Sverige. Att ha ”gjort rätt saker” är också avgörande. I Sverige, till skillnad från på andra håll, kan personliga kontakter dock inte ersätta den sökandes meriter utan går i stället hand i hand med meriterna; först när meriterna är tillräckliga blir en kontakt viktig. Den allmänna uppfattningen bland experterna i Nord-Vest, där meritokratin visserligen anses ligga på lägre nivå än i Sverige, är också att statstjänstemän i regionen i mindre utsträckning tillsätts och befordras med hänsyn till tillhörighet till ett visst politiskt nätverk eller en viss släkt än vad som är fallet i andra rumänska regioner.

Rekrytering av offentliganställda på grundval av ett kontaktnät i stället för meriter är dock vanligt i många EU-regioner, varav två ingår i denna undersökning: Severozapaden (Bulgarien) och Norte (Portugal). Tjänstemän i Severozapaden medger att de flesta offentliganställda rekryteras och befordras på grundval av politiska kontakter, personliga kontakter eller näringslivskontakter. Eftersom dessa kontakter enligt experterna prioriterar andra aspekter än kompetenskrav kan man alltså knappast säga att meriter belönas i denna region. De positiva incitamenten för offentliganställda är mycket begränsade. Det har fått många kvalificerade potentiella offentliganställda att flytta till andra EU-länder för att hitta arbete, vilket leder till en förlust av kvalificerad personal. Experter i regionen Norte ger uttryck för liknande farhågor i fråga om anställning och befordran av offentliganställda – kontakter går före meriter. Tjänster tillsätts till stor del – enligt experterna över 60 procent – med hänsyn till familje- eller vänskapsband eller politiska förbindelser.

Experter är eniga om att kontakter av detta slag påverkar samhällsfunktionernas kvalitet, för det är inte alltid de mest kvalificerade och bäst förberedda personerna som i slutändan får tjänsten.

Ett exempel på en skarp kontrast mellan regioner i samma land finns i Italien, nämligen mellan Bolzano och Kampanien. Anställning inom Italiens offentliga sektor baseras i teorin på meriter, men experter i Bolzano och Kampanien är i hög grad oeniga om hur meriter belönas i de två regionerna.

Experter i Bolzano konstaterar att meritokratin ligger på relativt hög nivå i de olika regionala förvaltningarna, medan personliga kontakter anses gå före meritokrati oftare än det omvända i Kampanien. Vi kan få ett kvantitativt belägg som stöder dessa skillnader genom att titta på andelen kvinnor som är anställda i offentliga förvaltningar, med tanke på att patron-klientnätverk oftast domineras av män. I Bolzano är klyftan mellan könen i fråga om anställning mycket liten – en källa sade att ”kvinnor spelar en mycket större roll i både politiken och den offentliga förvaltningen än i andra regioner” – medan Kampanien uppvisar en av de största anställningsklyftorna i EU; skillnaden är så stor som 31 % mellan kvalificerade män och kvinnor. Detta exempel belyser vikten av att belöna meritokrati för att åstadkomma bättre samhällsstyrning.

5.2.6 Lärdom sex: Skydd för ”väckarklockor”

Experter håller med om att meddelarfriheten måste skyddas från potentiella inskränkningsförsök av personer högre upp i organisationen, om offentliga tjänstemäns maktmissbruk ska kunna förhindras. De tydligaste exemplen på vikten av skydd för meddelarfriheten kommer från de skandinaviska länderna, som vanligen rankas högst i alla globala index för korruptionsbekämpning. De offentliga förvaltningarna i dessa länder erbjuder ett omfattande skydd för ”vanliga” offentliganställda som agerar ”väckarklockor” – d.v.s. avslöjar fall av korruption eller dålig förvaltning av offentliga medel i den organisation där de arbetar. Att väckarklockor kan agera med fullt förtroende för att deras identitet inte kommer att avslöjas har länge setts som ett av de viktigaste inslagen (eller det allra viktigaste) i korruptionsbekämpningen i Sverige. En medborgare (eller offentliganställd) som informerar pressen om en viss offentlig verksamhet har inte bara rätt att vara anonym (enligt Sveriges författning) utan hans/hennes offentliga arbetsgivare kan också åtalas om den försökt efterforska vem som underrättat pressen. I framgångsrika strategier för att bekämpa korruption ägnas alltså särskild uppmärksamhet åt skyddet för de offentliganställda som tar risken att agera väckarklockor. En viktig distinktion som måste göras är den mellan ”rättighet” och ”skyldighet” för offentliganställda i Sverige. Offentliganställda inom vården är skyldiga att agera väckarklockor och anmäla vanstyre eller korruption, eftersom det kan innebära att liv sätts på spel. Offentliganställda i andra sektorer kan däremot välja om de vill utöva rätten att anmäla.

Vid sidan av dessa skyddsmekanismer främjas meddelarfriheten aktivt i Sverige. Ett exempel är Transparency International Sveriges årliga initiativ för att främja meddelarfriheten genom att dela ut priser till årets viktigaste väckarklocka. Ett annat liknande initiativ av Transparency International, i det här fallet den spanska avdelningen, är att belöna kommuner som präglas av större öppenhet. Detta kan, som i Sverige, inverka positivt på främjandet av en kultur av god samhällsstyrning i Spanien, där korruptionen är mer utbredd.

De kvalitativa belägg som samlats in vid intervjuer med både svenska offentliganställda och journalister visar hur meddelarfriheten fungerar i praktiken. De olika experterna är eniga om att det är en sista utväg att agera väckarklocka. Den första åtgärd en anställd vidtar är i allmänhet att använda sig av det interna anmälningssystemet och framföra sina farhågor till en överordnad inom organisationen. Det är först om ingen positiv återkoppling sker som den offentliganställda vänder sig till medierna. Experterna är dock överens om att den anställdes intresse vägs mot organisationens intresse. Om den anställda märker att organisationen kommer att ta skada kommer även hans eller hennes kolleger att skadas, och resultatet skulle kunna bli socialt utanförskap. Socialt utanförskap är generellt den starkaste faktor som avhåller offentliganställda från att anmäla. Om den anställda i stället ser resultatet som en situation som alla parter vinner på är det lättare för honom eller henne att anmäla problemet.

Belgiens två regioner, Vallonien och Flandern, erbjuder också ett bra jämförande exempel. Vallonien rankas strax över det regionala EU-genomsnittet för samhällsstyrningens kvalitet, medan Flandern tillhör de 15 procent som uppvisar bäst resultat, vilket också belyser vikten av skydd för väckarklockor. Som experterna på samhällsstyrningens kvalitet i Vallonien påpekar är en viktig brist i deras region jämfört med i Flandern den relativt sköra juridiska situationen för väckarklockor. Flandern har en längre tradition av skydd för meddelarfriheten och införde ett avancerat skyddssystem 2005, men Vallonien har inte infört några skyddsåtgärder. Experter i den portugisiska regionen Norte anser på samma sätt att skyddet för potentiella väckarklockor är svagt och att offentliganställda är rädda för att avslöja fall av vanstyre eller korrupktion i sin organisation eftersom de inser att de antagligen kommer att trakasseras och kanske blir av med sitt arbete.

Mer problematisk är enligt experterna den inkonsekvens som stats tjänstemän i regioner som Kampanien upplever, där anställda i den offentliga sektorn är

skyldiga enligt lag att anmäla allt myndighetsmissbruk på arbetet. Ändå finns det inga rättsliga skyddsmekanismer för dem som agerar väckarklockor, och anonymiteten är långt ifrån garanterad. Potentiella väckarklockor finner sig alltså fångade mellan risken att straffas om ett fall av myndighetsmissbruk inte anmäls och potentiella avbräck i karriären om de gör en anmälan.

5.2.7 Lärdom sju: Införande av rutiner i den privata sektorn

Det hävdas ofta att offentliga organisationer ska hållas avskilda från den privata sektorns dynamik för att säkra laglighet och opartiskhet. Även om det inte har ifrågasatts i de fall som analyseras här är ett av de relativt frapperande undersökningsresultaten att offentliga organisationer i regioner där samhällsstyrningens kvalitet ligger på en hög nivå har infört många rutiner som liknar dem som tillämpas av deras motsvarigheter i den privata sektorn. Först och främst är administrativa förfaranden i regionerna med bäst resultat ofta lika flexibla och snabba som man skulle förvänta sig i den privata sektorn. Det gör att förvaltningar som präglas av god samhällsstyrning har bättre möjligheter att åtgärda oväntade situationer när de uppstår – t.ex. när en korruptionsskandal avslöjas – än förvaltningar som måste följa rigida och långdragna offentlighetsrättsliga förfaranden. Ett träffande exempel är den korruptionsskandal som nyligen uppdagades i Göteborg i Sverige, som beskrivs ovan. Den 28 april 2010 avslöjade det undersökande TV-programmet *Uppdrag granskning* bestickning som pågått de senaste åren i Göteborgs stad och ett av de kommunala bostadsbolagen. Kommunstyrelsen agerade snabbt i samarbete med den privata sektorn, och den 10 maj avgav konsultbyrån Ernst & Young sin rapport som extern revisor. Senare i samma månad fick de tjänstemän som varit inblandade i vanskötseln av offentliga medel lämna sina poster, och den 11 juni tillkännagav överåklagaren vid Riksenheten mot korruption vilka anklagelser som riktades mot de misstänkta. De svenska offentliga myndigheternas sätt att hantera situationen är ett exempel på en snabb reaktion på ett potentiellt förödande korruptionsärende som skulle ha kunnat underminera medborgarnas förtroende för den goda samhällsstyrning som enligt den allmänna meningen präglar staden.

Experterna i regioner där samhällsstyrningens kvalitet ligger på högre nivåer delar också uppfattningen att konventionella offentliga organisationer i deras regioner har anpassat verktyg som traditionellt förknippas med den privata sektorn till sina egna förfaranden och åtgärdsprogram. Det gäller t.ex.

den regionala regeringen i Baskien, som de senaste årtiondena har infört nya moderna förvaltningsverktyg för ökad konkurrenskraft och för mera heltäckande kvalitetscertifiering av verksamheten. Regeringen i Baskien initierade, med utgångspunkt i Portermodellen, en offentlig policy inriktad på bildande av industrikluster som en långsiktig regional strategi för ekonomisk utveckling. Detta tycks, tillsammans med EFQM, ha stor betydelse för den goda samhällsstyrning som konstaterats i den offentliga förvaltningen, särskilt den höga kvalitet som iakttagits hos samhällsfunktionerna, eftersom förfarandena vid offentliga förvaltningar genomförs och utvärderas med hjälp av dessa verktyg.

Det konventionella sättet att förhindra att offentliga organisationer tas över av patron-klientförhållanden och nepotism har varit att isolera offentliganställda från den flexibla miljö där deras privata motsvarigheter verkar. Personalpolitiskt sett bör det ske främst genom tre åtgärder: särskilda anställningslagar som skiljer sig från den allmänna arbetsrätten i ett land; tillsättning av tjänster inom civilförvaltningen på grundval av noggrant reglerade och formella examinationssystem; garantier för anställningstrygghet när tjänstemannen väl anställts. De experter som tillfrågats i denna undersökning bekräftar dock, i överensstämmelse med den senaste forskningen, att samma tendenser kan iakttas på regional nivå; det är alltså inte nödvändigt att isolera offentliganställda i ett strikt regelverk i fråga om anställning, befordran och incitament.²² Experter uppger att hela rekryteringsprocessen i Västra

²² Forskare uppger exempelvis att en "sluten" byråkrati inte tycks ha några betydande positiva effekter när det gäller korruption och god samhällsstyrning. Dahlström, Lapuente och Teorell (2009) visar i en analys av 52 länder att en meritokratisk byråkrati för det första inte behöver ha dessa mekanismer för att kunna förhindra korruption. Den svenska byråkratin är ett tydligt exempel: i ett av de länder som rankas högt i alla index för korruptionskontroll omfattas de flesta offentliganställda av allmän arbetsrätt, i likhet med sina motsvarigheter i den privata sektorn. I Sverige, som har ett "öppet" civilförvaltningssystem, rekryteras de flesta offentliganställda på samma sätt som i vanliga företag eller icke-statliga organisationer, enligt regeln "den bäst lämpade sökanden för varje tjänst" (OECD 2004: 4). För det andra leder inte ett "slutet" civilförvaltningssystem – där rekrytering, i motsats till vad som är fallet i privata organisationer, sker enligt formella förfaranden för att i teorin garantera öppenhet, laglighet och opartiskhet – till lägre korruptionsnivåer. Enligt Dahlström, Lapuente och Teorell (2009) kan orsaken vara det svaga sambandet mellan meritokratisk rekrytering i praktiken – där meriter faktiskt räknas – och ett meritssystem i rättslig mening, med strikt reglerade formella tester. Så kan det förhålla sig i länder som Grekland och Italien, där de experter på central förvaltning som tillfrågats i Dahlström, Lapuente och Teorell (2009) menar att politiska förbindelser väger tyngre än meriter för att få många tjänster i den offentliga sektorn.

Götaaland under vissa omständigheter kan klaras av på bara några minuter. I regioner med teoretiskt sett strikta meritförfaranden, t.ex. Jihozápad (Tjeckien), anser experter däremot att personliga och politiska kontakter ofta väger tyngre än meriter i den offentliga sektorns rekryteringsprocess. Processen följer visserligen den generella tjeckiska lagstiftningen i fråga om anställning i civilförvaltningen, och i princip alla som har den kompetens och de färdigheter som krävs bör ha samma möjlighet att få tjänsten, men de som saknar personliga kontakter eller kontakter inom näringslivet eller politiken måste helt klart prestera bättre i urvalsförfarandena än sökande med kontakter. Det beror på att de senare ofta har tillgång till konfidentiell information om urvalsprocessen. Regionen Vallonien är ett annat exempel på betydelsen av kontakter när det gäller att skaffa en tjänst. En av experterna redogjorde för sin personliga erfarenhet i ett fall där det funnits tre sökande till en tjänst och den som valdes var den som tillhörde ”rätt” politiskt parti.

På grundval av expertsvaren i olika EU-regioner kan dock två olika mönster av faktisk icke-meritokratisering urskiljas i länder där meritssystem tillämpas i praktiken. I regioner där samhällsstyrningens kvalitet ligger på en genomsnittlig nivå, som Vallonien, väger politiska kontakter oftast tyngre än meritokratisks förfaranden på chefsnivå i förvaltningen, men bara i marginell utsträckning bland byråkrater på lägre nivå och i yrkesgrupper som tillhandahåller kärntjänster.

Bulgariska experter håller dessutom med om att personliga nätverk får större betydelse i små kommuner där det är lättare att knyta kontakter och kontakterna är solidare. Detta överensstämmer med det mönster som konstaterats i undersökningar av nepotism och korruption i andra länder, t.ex. Spanien, där små kommuner är betydligt mindre öppna i sin verksamhet än större kommuner. Det finns därför ett allt större och tvärkulturellt bevismaterial som innebär ett ifrågasättande av den konventionella synen bland beslutsfattare och institutionsplanerare: att små organisationer (t.ex. kommuner) har en bättre styrning eftersom de bidrar till att bevara den lokala identiteten och att de är mer demokratiska eftersom antalet väljare per ämbetsinnehavare är mindre.

5.2.8 Lärdom åtta: Vikten av självstyre med tydliga ansvarskedjor

Yrkesverksamma och experter är eniga om att ett betydande regionalt självstyre är av grundläggande betydelse för en god samhällsstyrning. Italien är ett lämpligt jämförelsefall. Av de 20 italienska regionerna är det fem som, av olika historiska skäl, har en särskild autonom ställning som medför omfattande lagstiftningsbefogenheter och ett betydande självstyre i skatte- och förvaltningshänseende – Bolzano (som studeras här), Aostadalen, Friuli-Venezia Giulia, Sardinien och Sicilien. Om man bara tittar på den kvantitativa rankningen är det svårt att hävda att regionalt styre främjar en god samhällsstyrning, eftersom de autonoma regionerna uppvisar stor variation. Tre regioner – Bolzano, Aostadalen och Friuli-Venezia Giulia – ligger väl över EU-genomsnittet, men två ligger under – Sardinien (om än inte mycket) och Sicilien (mer). Med utgångspunkt i expertsynpunkterna kan vi dock dra mer nyanserade slutsatser. I Bolzano, exempelvis, anser de experter vi intervjuat att regionens autonomi inte i sig är en tillräcklig faktor för att förklara samhällsstyrningens höga kvalitet, även om den i hög grad bidrar till den. Skälet är de regionala beslutsfattarnas stora manöverutrymme när det gäller att omforma institutioner för att på bästa sätt tillgodose medborgarnas krav och öka effektiviteten. En annan faktor som i synnerhet bidrar till bättre samhällsstyrning i autonoma regioner är de anställningsförfaranden som tillämpas i regionen.

Alla experter vi intervjuade i Baskien ser också det omfattande självstyret som en central faktor för att förklara den höga nivån för samhällsstyrningens kvalitet i regionen. Experter betonar också vikten av självstyre i processen för urval av tjänstemän. Rekryteringsprocessen i den baskiska offentliga förvaltningen sköts av en oberoende myndighet, IVAP (Baskiska institutet för offentlig förvaltning), som är känd för sin innovativa personalpolitik. Experter i Baskien pekar dessutom på en annan viktig skillnad mellan självstyrets nivå i Baskien och Katalonien – av tradition de två mest ekonomiskt utvecklade regionerna med liknande strävanden i fråga om självstyre. Baskien har, till skillnad från Katalonien, ett unikt *Concierto Económico*, ett juridiskt avtal mellan regionen och Spanien som innebär att Baskien uppbär större delen av sina skatter, bl.a. inkomstskatt, mervärdesskatt och fastighetsskatt.

En viktig förklaring till att regionalt självstyre tycks bidra till god samhällsstyrning är att ansvarskedjorna är tydliga. Så förhåller det sig emellertid inte i Vallonien, som har ett omfattande självstyre. Enligt experterna där påverkas öppenheten och effektiviteten i genomförandet av den offentliga politiken negativt av att befogenheterna är uppdelade mellan olika styrelsenivåer – federal nivå, delstatlig nivå d.v.s. Vallonien, den franskspråkiga befolkningsgruppen, provinser och kommuner. Bristen på ansvarsutkrävande är påfallande, eftersom medborgarna inte vet vilken nivå som gör vad under vilka omständigheter. En undersökning 2004 av I.W.E.P.S. (Vallonska institutet för utvärdering, framtidsforskning och statistik) av användarnas tillfredsställelse med samhällsfunktioner visade att en medborgare av fem inte korrekt kunde identifiera den styrelsenivå som ansvarade för en viss funktion. Denna brist på ansvarsutkrävande till följd av flernivåstyre med variationer både över tid och mellan regioner i samma land har också påvisats i studierna av andra regioner, t.ex. i Spanien. Enligt några av experterna i Vallonien är skälet till att en del beslutsfattare föredrar att inte slå ihop nästan överlappande förvaltningsnivåer att en sammanslagning skulle medföra ett minskat antal tjänster att fylla med politiskt tillsatta personer.

6 En sammanfattande reflektion

Som framgår av denna studie av samhällsstyrningens kvalitet i Europa och än mer från analyser av andra delar av världen lever en stor majoritet av jordens befolkning i länder med svårartad eller mycket svårartad korruption. ”Den historiska erfarenheten visar klart att effektiva institutioner är undantaget”, är en tes som Nobelpristagaren Douglass North ofta framfört (1998:72, jfr. North, Wallis och Weingast 2009). Man måste, enligt North, inse att de flesta samhällen som existerar i dag och de flesta samhällen som har existerat i historien har misslyckats med att skapa det slags institutioner som krävs för att skapa välbefinnande för befolkningen. Nya studier visar också att medborgarnas uppfattningar om det politiska systemets legitimitet i hög grad påverkas av den offentliga förvaltningens kvalitet. I en av de mest omfattande empiriska studierna av politisk legitimitet (vilken bygger på surveydata från 72 länder) konstaterar Bruce Gilley följande:

Den allmänna standarden på den offentliga förvaltningen (ett mått sammansatt av graden av likhet inför lagen, kontroll av korruption och effektiviteten i administrationen) har en klar, för att inte säga överväldigande, betydelse för hur medborgare världen över värderar sina staters legitimitet. Det är anmärkningsvärt att demokratiska rättigheter, vilka naturligtvis bör ses som en av de mest betydelsefulla orsakerna till politisk legitimitet, visar sig vara på ungefär samma nivå som välfärdens standard och att båda dessa är av klart mindre betydelse än den offentliga förvaltningens kvalitet. Detta resultat kommer helt klart i konflikt med den liberala synen på legitimitet, vilken ger prioritet till demokratiska rättigheter (Gilley 2006:72).

Slutsatsen är naturligtvis inte att den representativa demokratin skulle sakna betydelse för att uppnå legitimitet för den politiska ordningen. Men när det gäller att skapa folklig acceptans för den politiska maktutövningen är kvaliteten i den offentliga förvaltningen och i rättssystemet helt centrala faktorer. Med de demokratiska värdena nära förbundna principer för hur den offentliga

makten ska utövas som ”likhet inför lagen” och frånvaron av korruption och diskriminering i den offentliga förvaltningen och i rättsväsendet är centrala för att skapa politisk legitimitet.

Som denna rapport visar är ekonomisk tillväxt och social utveckling inte bara beroende av ett lands formella institutioner såsom en fungerande rättsstat och en effektiv statsförvaltning. Forskningen inom både nationalekonomi, sociologi och statsvetenskap har också framhållit betydelsen av informella institutioner såsom sociala normer och traditioner. En sammanfattande forskningsrapport till *The Commission on Growth and Development*,²³ vilken har tillsatts av internationella bistånds- och utvecklingsorgan (däribland Världsbanken och svenska Sida) hävdar exempelvis att det inte räcker med att reformera formella ekonomiska och politiska institutioner om man inte också påverkar de informella, sociala institutionerna i samma riktning (jfr Acemoglu och Robinson 2008). Detta är naturligtvis lättare sagt än gjort men det förtjänar samtidigt att understrykas att problemet med undermålig samhällsstyrning och korruption är av en sådan omfattning och dignitet att man inte bör förvänta sig att det enkelt kan åtgärdas med hjälp av enkla eller snabba åtgärder (Mungiu-Pippidi 2006; Rothstein 2011b). Vi inser att flera av de lärdomar som vi menar kan dras från fallstudierna ovan i viss mån förutsätter att många centrala aktörer och institutioner redan har blivit tämligen fria från korruption.

6.1 Korruption som en form av ”allmänningens tragedi”

Allmänningens tragedi kallas på engelska *the tragedy of the commons*. Det finns ingen riktigt bra term på svenska för *commons*. Närmast kommer den i dag något gammalmodiga termen *allmänning*, med vilket menas en särskild slags tillgångar som kännetecknas av att alla har möjlighet att fritt nyttja dem eftersom tydliga äganderätter av olika skäl inte har upprättats (eller ens *kunnat* upprättats). Hit räknas olika slags naturresurser såsom fiskevatten, ren luft, allmänna betesmarker, regnskogarna i Amazonas och olika färskvattentillgångar. Nackdelen med allmänningar är att de lätt kan överutnyttjas. Den rena luften kan förorenas av utsläpp, fiske- och vattentillgångar överexploateras, skogar skövlas och naturområden förstöras. Det centrala problemet är att ingen enskild brukare vinner på att hushålla med resursen eller förbättra och förmera den.

²³ <http://www.growthcommission.org/>

Det var denna problematik som fick ekologen Garrett Hardin att 1968 lansera teorin om *allmänningens tragedi* (i vad som har blivit en av de allra mest citerade vetenskapliga uppsatserna någonsin). Med exempel på hur brukare av allmänningar, såsom betesmarker och färskvatten, tenderar att agera tecknade Hardin en alltigenom mörk och pessimistisk bild av utvecklingen. Den mänskliga naturens strävan efter individuell nytto-maximering innebär att utvecklingen obönhörligt går mot en överexploatering av gemensamma resurser som alla är beroende av, vilket leder till att de inte längre kan reproduceras. Utfiskningen av haven och den globala uppvärmningen är några av de mest aktuella exemplen på denna problematik men analysen är tillämplig på många andra områden. Allmänningens tragedi illustrerar en central insikt från samhällsvetenskaplig forskning, nämligen att alla aktörer kan förlora långsiktigt om alla försöker maximera den egna nyttan på kort sikt. Vad som framstår som rationellt för den enskilde kan vara irrationellt för kollektivet – och därmed, i slutänden, också för den enskilde.

Detta problem har många olika namn i den vetenskapliga litteraturen. Bland dessa kan nämnas produktionen av kollektiva varor, sociala fällor, det kollektiva handlandets problem, fångarnas dilemma (efter en berömd spelteoretisk metafor), fripassagerarproblemet och sociala dilemman. Modellen kan tillämpas på en rad vardagliga och välkända exempel. Alla tjänar på att alla källsorterar sitt hushållsavfall men det är knappast lönt att göra detta om man inte tror att (åtminstone nästan) alla andra också sorterar. I en genomkorrupt poliskår är det inte någon större poäng att vara den ende som inte tar mutor. Det är inte så roligt att vara den enda i ett arbetslag som verkligen anstränger sig på jobbet. Det är meningslöst att vara det enda politiska partiet som inte fuskar i val där alla andra partier fuskar. I anbudsförfarandet om ett offentligt byggnadskontrakt är det meningslöst att vara det enda företag som avstår från att försöka muta dem som beslutar om upphandlingen. Det är knappast rationellt att som enskild yrkesfiskare hålla sig till de fastställda fiskekvoterna om man är övertygad om att inga andra yrkesfiskare gör det. Om alla passagerare tjuvåker på tunnelbanan kommer den till sist att sluta gå. Om man tror att väldigt många andra övernyttjar socialförsäkringssystemet är naturligtvis frestelsen stor att själv göra det – men om alla överutnyttjar socialförsäkringarna är de inte ekonomiskt hållbara. Det är poänglöst att vara det enda land som minskar sina klimatpåverkande utsläpp om man inte kan lita på att de flesta andra länder gör likadant. Listan är närmast oändlig. Man kan sammanfatta den allmänna problematiken i ett antal punkter.

- Situationen är sådan att ”alla” vinner på om ”alla” väljer att samarbeta.
- Men om man inte litar på att ”alla andra” samarbetar är det meningslöst att själv samarbeta eftersom det som ska åstadkommas kräver att (åtminstone nästan) alla andra också samarbetar.
- Det betyder att det kan vara rationellt att inte samarbeta om man inte litar på att andra också samarbetar.
- Slutsatsen är att ett effektivt samarbete för att producera kollektiva nyttigheter bara kan uppstå om man litar på att ”de andra” väljer att samarbeta.

Det finns två aspekter av denna problematik som förtjänar särskild uppmärksamhet. För det första leder ett handlande som enbart vägleds av egenintresset till ett dåligt resultat för kollektivet och därmed i slutändan också för den rationelle nytto-maximeraren. Detta gäller naturligtvis om vi har en grupp individer som alla bara ser till sitt (kortsiktiga) egenintresse och agerar fripassagerare i förhoppningen om kunna åka snålskjuts på att tillräckligt många andra agerar solidariskt. I ett fall som detta är det givet att den kollektiva nyttigheten inte kommer till stånd och att alla blir förlorare. Men problematiken gäller även när vi har att göra med mer moraliskt orienterade individer som vill samarbeta och agera solidariskt men som avstår därför att de har goda skäl att tro att inga eller alltför få andra kommer att ställa upp. Denna problematik visar varför sociala normer som förtroende och tillit har stor betydelse eftersom det inte är meningsfullt att agera för det gemensammas bästa om man inte kan lita på att de flesta andra också gör det.

Dynamiken i detta slags spel beror på att tillit och förtroende är psykologiskt komplicerade. Inom en särskild forskningsinriktning som kallas *spelteori* har man ägnat stor möda åt att försöka förstå människors beteende i strategiska situationer såsom allmänningens tragedi, där aktörernas val av strategi – att samarbeta eller inte samarbeta – beror på deras bedömningar av hur andra kan tänkas agera. Robert Aumann – en mottagare av Sveriges riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne och en central forskare på spelteorins område – talar om *interaktiv rationalitet*, med vilket han menar att människors uppfattningar om rationellt agerande inte bestäms av deras individuella nytto-kalkyler utan av deras antaganden om andra aktörers agerande. Om andras tidigare agerande ger anledning att tro att de kommer att samarbeta kan det vara rationellt att själv samarbeta men om man har anledning att tro motsatsen är det rationellt att inte samarbeta.

Samhällseffektiva institutioner, d.v.s. samhällsstyrning av hög kvalitet, gör det möjligt för människor att undvika situationer av typen allmänningens tragedi eftersom de ger dem anledning att tro att de flesta andra också kommer att bidra till ett gemensamt fördelaktigt utfall. Samhällseffektiva institutioner skapar därigenom harmoni mellan egenintresset och allmänintresset. Om det gick att skapa ett formellt eller informellt regelsystem som fick "alla" yrkesfiskare att lita på att "alla andra" yrkesfiskare håller sig till fiskekvoterna skulle det vara möjligt att stoppa utfiskningen av haven och därmed förhindra fiskerinäringens kollaps. Om alla länder kunde enas om att begränsa sina klimatpåverkande utsläpp skulle synnerligen kostsamma klimatförändringar kunna undvikas – men det kräver att "alla" länder kan lita på att "alla andra" länder är beredda att göra sådana uppoffringar. Om alla företag som tävlar om offentliga anbud avstår från att försöka påverka processen otillbörligt (till exempel genom mutor) blir alla vinnare på sikt. Om "alla" litar på att "alla andra" avstår från att fuska till sig bidrag från socialförsäkringssystemet är "alla" förhoppningsvis beredda att agera solidariskt, vilket innebär att systemet inte kollapsar ekonomiskt. Exempelen är många.

Ett sätt att analysera samhällseffektiva institutioner är att betrakta dem som kollektiva nyttigheter av andra ordningen. De är därmed själva föremål för logiken i allmänningens tragedi. "Alla" vinner på samhällseffektiva institutioner men de är också förenade med kostnader för den enskilde, vilket ger upphov till ett fripassagerarproblem – "alla" hoppas att "alla andra" ska bidra till att skapa effektiva institutioner och kan därför tänkas välja att åka snålskjuts på andra. Effektiva institutioner gynnar nämligen inte bara de medborgare som har bidragit till att skapa dem, utan i princip alla medborgare. Korruption kan således förstås som ett klassiskt exempel på denna problematik. Även inom djupt korrupta verksamheter visar det sig nämligen att enskilda aktörer ofta skulle vara villiga att sluta begära mutor, men det gör varken till eller från om en enskild tjänsteman slutar att ta emot mutor. Det enda som sker är att just denna tjänsteman går miste om viktiga inkomster. Detta problem har uttrycks synnerligen väl av John Rawls – av många ansedd som 1900-talets viktigaste politiske filosof. I sin banbrytande bok "A Theory of Justice" formulerade han problemet på ett synnerligen välformulerat sätt som vi därför väljer att avsluta denna rapport med:

Ty även om människorna vet att de alla har samma sinne för rättvisa och att var och en av dem vill hålla sig till de befintliga arrangemangen kanske de ändå inte har fullt förtroende för varandra. De kan misstänka att somliga inte utför sin del av samarbetet och då blir det frestande att själv låta bli att utföra sin andel. Den allmänna medvetenheten om denna frestelse kan så småningom få systemet att bryta samman. Misstanken att andra inte fullgör sina åtaganden och förpliktelser förstärks av att det, när reglerna inte tolkas och implementeras med auktoritet, blir särskilt lätt att komma på ursäkter för att bryta mot dem (Rawls 1971: 240).

Summary in English

This report is a summary in Swedish of a report produced for the European Commission Directorate-General for Regional Policy titled *Measuring the Quality of Government and Sub-National Variation*²⁴ that has been produced by The Quality of Government Institute at University of Gothenburg and which was made public in January 2011.

The background for this report is the following: There is much variation with respect to social and economic development as seen in standard measures of human well-being in the European Union. This variation is not only apparent between countries within the EU but there are also huge regional variations within countries. Many possible explanations have been suggested for such variation, ranging from cumulative social causation and macro-economic conditions to “brain drain”. One additional explanation for faltering economic and social development in some parts of Europe is that the ‘Quality of Government’ (QoG) is not sufficiently strong. This concept contains issues such as control of corruption, the rule of law, government effectiveness and the degree to which citizens are treated fairly and impartially by government agencies. Although a recent proliferation of QoG data for national estimates has emerged, no quantitative study of the quality of government has been created in this process for the regional level for EU member states. The primary task of this report has been to create such data.

Based on the combination of national level international expert assessments from the World Bank Research Institute and a survey of about 34 000 people in 172 regions in Europe that we have conducted within this project, we constructed a complete quantitative estimate of variation in the Quality of Government for all 27 EU countries. We show that our estimates of the Quality of Government within the 172 so called NUTS 1 and NUTS 2 regions are highly robust to a wide array of sensitivity tests. Our results show that there is huge variation in Europe regarding the Quality of Government, whether measured by expert surveys or surveys to “ordinary people”. Another result

²⁴ This report, which in total is about 400 pages, also contains a shorter and a longer “executive summary”. The report’s official EU number is 2009CE160AT025 and it can be downloaded from www.qog.pol.gu.se (go to EU project 2010). All the survey data is also available from this website.

is that, at the national level, expert evaluations and citizens' perceptions and experiences correlate at a surprisingly high level, thus indicating that experts and ordinary citizens have similar understandings of the situation regarding the Quality of Government in their respective countries. Moreover, we show that in some countries (notably Italy, Romania, Portugal, Belgium, Bulgaria and Spain) there is huge variation in the Quality of Government between regions within the countries. We also show that QoG measures correlate with a number of measures of human well-being such as economic prosperity, population health and social trust. These quantitative findings are complemented with ten in-depth case studies of regions in order to elucidate common characteristics in high – and low – QoG regions throughout the EU to provide insights into possible causal trajectories and policy measures for increasing the Quality of Government. We find that independent media, transparency and openness and an active civil society – among several other factors – are important in explaining variance in the Quality of Government on the regional level.

Referenser

- Acemoglu, Daron & Simon Johnson & James A. Robinson. 2005. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, i Philippe Aghion & Steven N. Durlauf (red.): *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: Elsevier.
- Acemoglu, Daron & James A. Robinson. 2008. The Role of Institutions in Growth and Development. Washington D.C.: The World Bank (On behalf of the Commission on Growth and Development).
- Acemoglu, Daron & James A. Robinson. 2006. Paths of economic and political development, i Barry Weingast & Donald P. Wittman (red.): *Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Akçay, Selçuk. 2006. Corruption and Human Development. *Cato Journal* 26 (1).
- Alt, James E. & David Dreyer Lassen. 2003. The Political Economy of Institutions and Corruption in American States. *Journal of Theoretical Politics* 15 (3):341-365.
- Andersson, Staffan & Paul M. Heywood. 2009. The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption. *Political Studies* 57 (4):746-767.
- Andvig, Jens C. & Odd-Helge Fjeldstad. 2001. *Corruption: A Review of Contemporary Research*. Bergen: Chr. Michelsen Institute for Development Studies and Human Rights, Report No. 2001/7.
- Besley, Timothy. 2007. The New Political Economy. *Economic Journal* 117 (524):570-587.
- Bäck Hannah & Axel Hadenius. 2008. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. *Governance* 21 (1): 1-24.
- Bågenholm, Andreas. 2009. *Politicizing Corruption – The Electoral Impact of Anti-corruption Discourse in Europe 1983-2007*. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, working paper 2009:10.
- Charron, Nicholas & Victor Lapuente. 2010. Does democracy produce quality of government? *European Journal of Political Research* 49 (4):443-470.
- Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press
- Collier, Paul. 2009. *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*. New York: Harper

- Dahlström, Carl & Victor Lapuente & Jan Teorell. 2009. *Bureaucracy, Politics and Corruption*. Gothenburg The Quality of Government Institute, University of Gothenburg. working Paper 2009:21
- Diamond, Larry. 2007. A Quarter-Century of Promoting Democracy. *Journal of Democracy* 18 (4):118-120.
- Easterly, William. 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, Mass.: The MIT Press
- Easterly, William & Ross Levine. 2003. Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development. *Journal of Monetary Economics* 50:3-39.
- Frey, Bruno S. & Andreas Stutzer. 2000. Happiness, Economy and Institutions. *The Economic Journal* 110: 918-938.
- Gilley, Bruce. 2006. The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 countries. *International Political Science Review* 27 (1):47-71.
- Gilley, Bruce. 2009. *The right to rule: how states win and lose legitimacy*. New York: Columbia University Press.
- Gupta, Sanjev & Hamid Davoodi & Rosa Alonso-Terme. 2002. Does corruption affect income inequality and poverty. *Economics of Governance* 3 (1):23-45.
- Hall, Robert E. & Charles I. Jones. 1999. Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? *Quarterly Journal of Economics* 114 (1):83-116.
- Hardin, Garrett. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 612:1243-1268.
- Harris-White, B. & G. White. 1996., *Liberalization and New Forms of Corruption*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Helliwell, John F. & Haifang F. Huang. 2008. How's your government? International evidence linking good government and well-being. *British Journal of Political Science* 38:595-619.
- Holmberg, Sören & Bo Rothstein. 2011. Dying of Corruption. *Health Economics, Policy and Law* (under publ).
- Holmberg, Sören & Bo Rothstein & Naghmeh Nasiritousi. 2009. Quality of Government: What You Get. *Annual Review of Political Science* 13:135-162.
- Johnson, Simon. 2009. The Quiet Coup. *The Atlantic Magazine*, 16-19.
- Johnson, Simon & James Kwak. 2010. *13 bankers: the Wall Street takeover and the next financial meltdown*. New York: Pantheon Books.

- Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Kaufmann, Daniel, 2004. *Human Rights and Governance: The Empirical Challenge*. Working paper presented at the New York University School of Law, March 2004.
- Kaufmann, Daniel & Aart Kraay & Massimo Mastruzzi. 2004. *Governance Matters III: Governance indicators for 1996-2002*. Policy research working paper 3106. Washington D.C. The World Bank
- Kaufmann, Daniel & Aart Kraay & Massimo Mastruzzi. 2009. *Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators 1996-2008*. Policy research working paper Series 4978. Washington D.C. The World Bank Institute.
- Kaufmann, Daniel, & Aart Kraay Aart & Pablo Zoido-Lobaton. 1999. *Governance Matters*. Policy research working paper 2196. Washington D.C. The World Bank Institute.
- Keefer, Philip. 2004. *A Review of the Political Economy of Governance: From Property Rights to Voice*. Policy research working paper 3315. Washington D.C. The World Bank Institute.
- Keefer, Philip. 2007. Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies. *American Journal of Political Science* 51 (4). 804–821.
- Knack, Stephen & Philip Keefer. 1995. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics* 7 (3):207-27.
- Kumlin, Staffan & Bo Rothstein. 2010. Questioning the New Liberal Dilemma: Immigrants, Social Networks and Institutional Fairness. *Comparative Politics* 41 (1):63-87.
- Kurer, Oscar. 2005. Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement. *Political Studies* 53 (1):222-239.
- La Porta, Rafael & Florencio Lopez-de-Silanes & Andrei Shleifer & Robert Vishny. 1999. The Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization* 15 (1):222-279.
- Lapiente, Victor & Bo Rothstein. 2010. *Civil War Spain versus Swedish Harmony: The Quality of Government Factor* Washington D.C: Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C Aug. 31- Sept 3, 2010.
- Letki, Natalia. 2006. Investigating the roots of civic morality: Trust, social capital, and institutional performance. *Political Behavior* 28 (4):305-325.

- Mauro, Paolo. 1995. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 681–712.
- Morse, S. 2006. Is corruption bad for environmental sustainability? A cross-national analysis. *Ecology and Society* 11(1): 22.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2006. Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy* 17:86–99.
- North, Douglass C. 1998. “Where have we been and where are we going?”, i Avner Ben-Ner & Louis Putterman (red.): *Economics, Values and Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. & John J. Wallis & Barry R. Weingast. 2009. *Violence and social orders : a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. 2008. Joint Research Centre, *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, av M. M. Nardo & A. Saisana & A. Saltelli & S. Tarantola (EC/JRC., OECD publication Code: 302008251E1.
- Ott, Jan C. 2010. Good Governance and Happiness in Nations: Technical Quality Precedes Democracy and Quality Beats Size. *Journal of Happiness Studies* 11 (3):353–368
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodrik, Dani. 2007. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Rose, Richard & Doh Chull Shin. 2001. Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies. *British Journal of Political Science* 31:331–354
- Rothstein, Bo. 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo. 2011a. *The Quality of Government: Corruption, social trust and inequality in a comparative perspective*. Chicago: University of Chicago Press (under publ.).
- Rothstein, Bo. 2011b. Anti-Corruption: The Indirect “Big-Bang” Approach *Review of International Political Economy* (under publ.).
- Rothstein, Bo. 2011c. Can markets be expected to prevent themselves from self-destruction? *Regulation & Governance* (under publ.).

- Rothstein, Bo & Daniel Eek. 2009. Political Corruption and Social Trust - An Experimental Approach. *Rationality and Society* 21(1):81-112.
- Rothstein, Bo & Dietlind Stolle. 2008. The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust.” *Comparative Politics* 40:441-467.
- Rothstein, Bo & Jan Teorell. 2008. What is Quality of Government: A Theory of Impartial Political Institutions. *Governance-an International Journal of Policy and Administration* 21:165-190.
- Råby, Nils & Jan Teorell. 2010. *A Quality of Government Peace? Bringing the State Back Into the Study of Inter-State Armed Conflict*. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, working paper 2010:20.
- Scott, James C. 1972. *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Seligson, Mitchell A. 2002. The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries *Journal of Politics* 64 (2):408-433.
- Sung H –E. 2004. Democracy and political corruption: a cross-national comparison. *Crime, Law and Social Change* 41:179–194.
- Talbott, William J. 2005. *Which rights should be universal?* New York: Oxford University Press.
- Teorell, Jan. 2007. *Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand*. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg. working paper 2007:5.
- Teorell, Jan. 2010. Att mäta den offentliga förvaltningens legitimitet, i Bo Rothstein (red.): *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- The Economist* “Justice for some”. 11/3/2007, Vol. 385 Issue 8553:64-64
- The Economist* “A new colonialism.” 3/21/2009, Vol. 390 Issue 8623:57-57
- Treisman, Daniel. 2006 What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science* 10: 211-244.
- Varese, Federico. 1997. The Transition to the Market and Corruption in Post-socialist Russia. *Political Studies* 45:579–96.
- Wade, Robert. 1985. The Market for Public Office: Why the Indian State is not Better at Development. *World Development* 13:467–97.
- Welsch, Heinz. 2004. Corruption, growth, and the environment: a cross-country analysis, *Environment and Development Economics* 9:663-693.

- Weyland, Kurt. 1998. The Politics of Corruption in Latin America. *Journal of Democracy*, 9 (2):108-121.
- Uslaner, Eric M. 2008. *Corruption, inequality, and the rule of law : the bulging pocket makes the easy life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zakaria, Fareed. 2003. *The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad*. New York: W. W. Norton & Co.

Appendix

Regionala data: indexet på regional nivå

I detta appendix redogörs för metoder, teknik och resultat med avseende på uppbyggnaden av indexet för samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå, med utgångspunkt i de enkätfrågor som presenterades i avsnitt 4.2. Här följer vi reglerna och riktlinjerna i "Handbook on Constructing Composite Indicators" (nedan kallad "HCCI"), som getts ut gemensamt av OECD och Europeiska kommissionen. Målet för detta avsnitt är alltså att omvandla de 33 540 iakttagelserna till 172 resultat (d.v.s. ett sammanfattat resultat per region). När ett sådant index ska konstrueras måste ett antal beslut fattas under arbetets gång, och vi genomför därför också ett antal sensitivitetstester för att undersöka vilka förändringar i vår modell som ger betydande förändringar av slutdata. Vi kan konstatera att de data som konstrueras här är mycket tåliga för ett stort antal förändringar av systemen för viktning och aggregering, avlägsnande av enskilda frågor eller förändringar av respondenternas demografiska sammansättning.

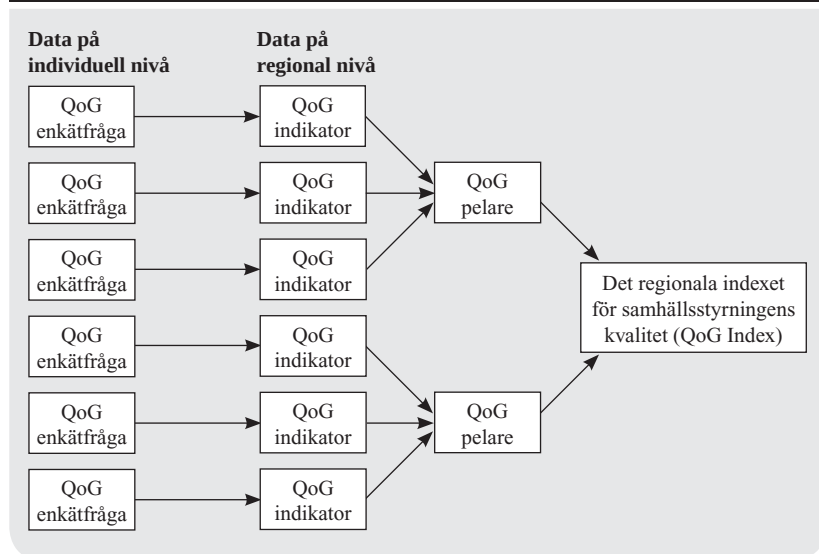
Uppbyggnad av det regionala indexet för samhällsstyrningens kvalitet: multivariat analys

När en mängd data ska slås samman till ett enda index rekommenderas i HCCI att alla underliggande data ska vara inbördes konsistenta. Om frågorna i undersökningen syftar till att ge en uppfattning om vissa aspekter av det breda begreppet "samhällsstyrningens kvalitet" skulle vi med andra ord helst vilja att de korrelerade med varandra. Vi vill emellertid ha en viss "bristande korrelation" i det underliggande datamaterialet så att vi med någon säkerhet kan säga att varje enskild indikator (d.v.s. enkätfråga) ger en bild av en viss unik aspekt av samhällsstyrningens kvalitet. I det här avsnittet diskuterar vi kort resultaten av flera tester som använts i analysen:

- Korrelationsmatris (parvis individkorrelation) och Chronbachs alfa
- Faktoranalys (principalkomponent)
- Normalisering av data
- Aggregering av data och vikter

Figur A1 visar den ”färdplan” vi följt när vi byggt upp indexet med utgångspunkt i de enkätfrågor som presenterades i föregående avsnitt (här dock med bara sex frågor som exempel). Varje pil representerar ett steg där vi måste ”aggregera” data på något sätt för att kombinera flera olika källor. Processen inleds alltså med 16 frågor för varje region, med omkring 200 svar per fråga, och avslutas med att varje region får en specifik siffra som motsvarar den uppskattade nivån för samhällsstyrningens kvalitet i just den regionen.

Figur A1 Uppbyggnad av indexet – färdplanen



Korrelationsmatris och Chronbachs alfa

I det första aggregeringssteget testar vi först det underliggande inbördes förhållandet mellan de 16 indikatorerna på samhällsstyrningens kvalitet. Vi har korregerat alla mått så att högre siffror betyder högre uppskattade nivåer för samhällsstyrningens kvalitet. Eftersom avsikten är att måtten ska vara komponenter i samma övergripande bestämning hoppas vi i princip att de alla korrelerar med varandra i samma grundläggande riktning. Med bara två

undantag (det insignifikanta och negativa sambandet mellan utbildningens kvalitet och brottsbekämpningens opartiskhet, liksom mellan korruption i allmänhet och utbildningens opartiskhet) konstaterar vi att samtliga 16 variabler har ett positivt samband med varandra. Dessutom är 89 procent av korrelationerna signifikanta på 95% konfidensnivå.²⁵

Faktoranalys – principalkomponent

Avsikten med faktoranalys som statistisk metod är att ”beskriva en uppsättning q -variabler $X_1, X_2, \dots, X_Q$ med avseende på ett mindre antal m -faktorer och belysa förhållandet mellan dessa variabler” (OECD 2008:69). Vi utgår i princip från att det finns underliggande grupper (faktorer) i datamaterialet där vi kan kombinera enskilda indikatorer för att skapa flera större faktorgrupper. Vi försöker därför komma fram till vilka av de 16 indikatorerna som har tillräckligt gemensam varians enligt faktoranalysen för att anses kunna placeras i en och samma grupp, såsom framgår av figur A1 där ett antal indikatorer på samhällsstyrningens kvalitet blivit ”pelare”. Vi använder den sedvanliga metoden med principalkomponentanalys för att få fram antalet lämpliga principalkomponenter (antalet faktorer i detta fall). Vi följer de sedvanliga tumreglerna som en avgränsningsåtgärd för att vara så pragmatiska som möjligt utan att förlora alltför mycket information i datamaterialet. Enligt Kaiserkriteriet måste en faktor ha ett Eigenvalue på minst 1, medan många experter menar att en sådan faktor också förklarar minst 10 procent av den totala variansen. Vi följer båda tumreglerna här. Av de 15 potentiella principalkomponenter som hittats i det underliggande datamaterialet påvisas tre oberoende faktorer med hjälp av faktoranalysen, varav samtliga uppfyller Kaiserkriteriet och förklarar en lämplig variationsmängd. De tre faktorerna förklarar tillsammans mer än tre fjärdedelar av variationen i datamaterialet. Vi använder oss här av Varimax-rotation för att ta reda på vilka variabler som laddar på vilken faktor. Tabell A1 visar de roterade faktorladdningarna för var och en av de 16 indikatorerna på samhällsstyrningens kvalitet.

²⁵ Ytterligare ett test av det underliggande datamaterialets inbördes konsistens är Chronbachs alfakoefficient. Vi konstaterar att indikatorernas genomsnittliga kovarians är 0,48, medan alfakoefficienten för reliabilitet är 0,94. Koefficientens reliabilitetsgräns varierar från område till område (från ett svagt värde på 0,6 upp till mer övertygande 0,8), men koefficienten 0,94 överstiger alla gängse reliabilitetsgränser. Efter en närmare granskning av datamaterialets grundläggande underliggande struktur anser vi därför att vi står på säker mark när vi nu går vidare med de 16 indikatorerna på samhällsstyrningens kvalitet.

Tabell A1 Faktorladdningar för 16 indikatorer (principalkomponent, Varimax-rotation)			
EdQual			0.69
HealthQual			0.51
LawQual			0.89
Media			0.67
Election			0.48
EdImpartial1	0.93		
HealthImpartial1	0.80		
LawImpartial1	0.91		
EdImpartial2	0.79		
HealthImpartial2	0.52		
LawImpartial2	0.91		
EdCorrupt		0.67	
HealthCorrupt		0.80	
LawCorrupt		0.38	
OthersCorrupt		0.76	
GeneralBribe		0.53	
Expl. Var	0.33	0.25	0.17
Expl. Var/ Total	0.4177215	0.3164557	0.2151899

Blocket av sex variabler för opartiskhet laddar tydligt på en principalkomponent (Opartiskhet), vilket förklarar omkring 42 procent av den totala variansen i modellen. Det näst mest konsekventa variabelblocket är korruptionsfrågorna (Korruption), som tillsammans förklarar omkring 31,5 procent av den totala variansen i modellen, medan den tredje gruppen (Kvalitet) tillsammans har en total varians på omkring 21,5 procent. Dessa tre faktorer kallar vi de tre ”pelarna” i det regionala indexet för samhällsstyrningens kvalitet – d.v.s. ”korruption”, ”opartiskhet” och ”kvalitet”. Vi testar den inbördes konsistensen i de tre pelarna var för sig för att ta reda på om tillämpning av de fem till sex indikatorerna per pelare resulterar i en tydlig faktor. Faktoranalysen av de tre pelarna var för sig visar att de är inbördes konsistenta (endast en signifikant faktor påträffas).

Normalisering av data

Eftersom flera av frågorna har olika skalor i det ursprungliga datamaterialet måste vi givetvis komma fram till en gemensam skala för alla indikatorer för att kunna aggregera dem till en enda indikator. Två metoder framstår som lämpligast med hänsyn till vårt datamaterial – standardisering och ”min-max”. För den förstnämnda metoden beräknar vi för varje enskild indikator genomsnittet för alla EU-regioner och standardavvikelsen. Vi anser att standardiseringsmetoden har flera fördelar. För det första innebär den att direkta jämförelser mellan regioner relativt enkelt kan göras, eftersom vi genom en snabb titt på datamaterialet kan säga att region X ligger en hel standardavvikelse högre i fråga om samhällsstyrningens kvalitet än region Y. För det andra medger standardisering en något större variansbredd än min-max. Valet är dock ändå i viss mån godtyckligt, och vi testar därför sensitiviteten i vårt normaliseringsalternativ i avsnittet om osäkerhet och sensitivitetstest i den stora rapporten.

Aggregering och viktning av datamaterialet

För just detta datamaterial består aggregeringen av två huvudsakliga steg. I det första steget använder vi oss av en mycket enkel och reproducerbar metod för att omvandla varje enkätfråga till de 16 indikatorerna på samhällsstyrningens kvalitet enligt figur A1. Vi tar enkla medelvärden från varje regions fråga. Därefter standardiserar vi varje indikator (så att det regionala medelvärdet för EU blir 0 med en standardavvikelse på 1). En alternativ metod skulle kunna vara att kompensera regioner med oproportionerligt höga eller låga demografiska svar jämfört med den faktiska demografiska fördelningen

genom att ge varje region individuella vikter för vissa demografiska variabler. Vi väljer att inte göra det av två skäl. För det första har vi inte fullständig information om alla demografiska data för varje region och skulle alltså tvingas utelämna vissa variabler, t.ex. inkomst eller religion. För det andra gör tidsbegränsningarna att vi inte kan välja detta alternativ, och dessutom kommer framtida försök att mäta samhällsstyrningens kvalitet på regional nivå lättare att kunna jämföras med enkel medelvärdesaggregering än med demografiska vikter.²⁶

I det andra steget gör vi på regional nivå en normalisering av datamaterialet genom standardisering och aggregerar det därefter till de tre pelarna och sedan till ett enda sammansatt index. De tre pelarna ges en tredjedels vikt vardera och slås samman till ett enda index för samhällsstyrningens kvalitet för varje region. Efter ett korrelationstest konstaterar vi att sambanden mellan var och en av de tre pelarna och det sammansatta regionala indexet för samhällsstyrningens kvalitet är signifikant på 99 % konfidensnivå. Ett alternativt viktningsschema skulle baseras på faktorvikterna från principalkomponentanalysen. Tabell A2 visar viktningsschemat för varje pelare och indikator.

²⁶ Alla individuella undersökningsdata finns tillgängliga på www.qog.pol.gu.se vilket innebär att de forskare som vill analysera dessa vidare kan ändra eller vikta datamaterialet på det sätt som anses lämpligt.

Tabell A2 Viktningschema per indikator och pelare					
Indikator	Pelare	Pelarvikter	Enkla medelvärden vikter	Faktorvikter	
		(procent)	(inom pelarna - procent)	(inom pelarna procent)	(av hela index procent)
EdQual	Kvalitet	33.33	20	22.93	4.89
HealthQual			20	12.52	2.67
LawQual			20	38.15	8.14
Media			20	21.62	4.61
Election			20	11.09	1.64
EdImpartial1	Opartiskhet	33.33	16.67	21.33	9.51
HealthImpartial1			16.67	15.78	7.04
LawImpartial1			16.67	20.42	9.10
EdImpartial2			16.67	15.38	6.86
HealthImpartial2			16.67	6.67	2.97
LawImpartial2			16.67	20.41	9.10
EdCorrupt	Korruption	33.33	20	21.46	8.21
HealthCorrupt			20	30.59	11.70
LawCorrupt			20	6.91	2.64
OthersCorrupt			20	27.62	10.56
GeneralBribe			20	13.43	5.14

Med den aggregeringsmetod vi valt håller vi alltså fast vid vår önskan att bygga upp den regionala indikatorn på samhällsstyrningens kvalitet på enklast möjliga sätt. Aggregeringen görs enligt den vanliga metoden med ”linjär aggregering” när vi slår samman indikatorerna till en enda siffra.²⁷

²⁷ Denna process förklaras utförligare i bilagan till vår ovannämnda EU-rapport.

Sieps publikationer

2011

2011:4

Regional Disparities in the EU:

Are They Robust to the Use of Different Measures and Indicators?

Författare: José Villaverde och Adolfo Maza

2011:3

The EU Budget – What Should Go In? What Should Go Out?

Författare: Stefan Collignon, Friedrich Heinemann, Arjan Lejour,

Willem Molle, Daniel Tarschys och Peter Wostner

2011:2

Which Economic Governance for the European Union?

Facing up to the Problem of Divided Sovereignty

Författare: Nicolas Jabko

2011:1

The Financial Crisis – Lessons for Europe from Psychology

Författare: Henry Montgomery

2011:4epa

Opinionsstödet för EU fortsätter att öka

Författare: Sören Holmberg

2011:3epa

EU, lokala marknader och allmänintresset

Författare: Jörgen Hettne

2011:2epa

Pressfriheten i Europa och EU – Ungerns medielag

i ett rättsligt sammanhang

Författare: Joakim Nergelius

2011:1epa

How Small are the Regional Gaps? How Small is the Impact of Cohesion

Policy? A Commentary on the Fifth Report on Cohesion Policy

Författare: Daniel Tarschys

2010

2010:7

Recalibrating the Open Method of Coordination:

Towards Diverse and More Effective Usages

Författare: Susana Borrás och Claudio M. Radaelli

2010:6

The Creeping Nationalism of the EU Enlargement Policy

Författare: Christophe Hillion

2010:5

A European Perspective on External Balances

Författare: Philip R. Lane

2010:4

Immigration Policy for Circular Migration

Författare: Per Lundborg

2010:3

Upphandling och arbete i EU

Författare: Kerstin Ahlberg och Niklas Brun

2010:2

Förhandsavgöranden av EU-domstolen

– Svenska domstolar hållning och praxis

Författare: Ulf Bernitz

2010:1

Regelförenkling genom konsekvensutredningar

Författare: Magnus Erlandsson

2010:2op

The 2010 Belgian Presidency: Driving in the EU's Back Seat

Författare: Edith Drieskens, Steven Van Hecke och Peter Bursens

2010:1op

The 2010 Spanish EU Presidency: Trying to

Innovate Europe in Troubled Times

Författare: Ignacio Molina

2010:14epa

*Mollifying Everyone, Pleasing No-one?
An Assessment of the EU Budget Review*

Författare: Iain Begg

2010:13epa

*Reform av EU:s marknad för finansiella tjänster
– från Lamfalussy till Lissabon*

Författare: Josefin Almer

2010:12epa

*Kommittologin efter Lissabon:
en kommentar till förslaget till ny kommittologiförordning*

Författare: Josefin Almer

2010:11epa

Social and Employment Policy in the EU and in the Great Recession

Författare: Giuseppe Bertola

2010:10epa

*The Socio-Economic Asymmetries of European Integration
or Why the EU cannot be a "Social Market Economy"*

Författare: Fritz W. Scharpf

2010:9epa

Strengthening the Institutional Underpinnings of the Euro

Författare: Stefan Gerlach

2010:8epa

Papperslös, laglös, rättslös? Papperslösa migranternas rättsliga ställning

Författare: Shannon Alexander, Markus Gunneflo, Andreas Inghammar,
Gregor Noll och Mats Tjernberg.

2010:7epa

Från finanspolitiska räddningspaket till global skuldsättning

Författare: The European Economic Advisory Group

2010:6epa

The European External Action Service: towards a common diplomacy?

Författare: Christophe Hillion

2010:5epa

Nu har en majoritet svenska mentalt gått med i EU

Författare: Sören Holmberg

2010:4epa

Kan Lissabonfördraget minska EU:s sociala underskott?

Författare: Jörgen Hettne

2010:3epa

Förstärkt finansmarknadstillsyn i EU: Insikter från litteraturen

Författare: Jonas Eriksson och Henrik Sikström

2010:2epa

Rethinking How to Pay for Europe

Författare: Iain Begg

2010:1epa

*Internal and External EU Climate Objectives
and the Future of the EU Budget*

Författare: Jorge Núñez Ferrer



Sieps●●●

Svenska institutet för europapolitiska studier

Fleminggatan 20
112 26 Stockholm
Tel: 08-586 447 00
Fax: 08-586 447 06
E-post: info@sieps.se
www.sieps.se