

Karl Loxbo\*

*Karl Loxbo* är fil doktor och lektor i statsvetenskap vid Linnéuniversitetet i Växjö

Nyckelord: Korruption, New Public Management, kundvalsmodell, upphandling, kommuner, Sverige.

Keywords: Corruption, New Public Management, client-choice model, procurement, municipalities, Sweden.

Offentlig förvaltning  
Scandinavian Journal of  
Public Administration  
14 (3–4): 37–60

© Karl Loxbo och Förvaltningshögskolan, 2011  
ISSN: 2000-8058

#### Sammanfattning

Eftersom organisationsförändringar i New Public Management filosofins fotspår har blivit allt vanligare i svenska kommuner, ofta med oklara regler som följd, menar flera forskare att en ny riskzon för korruption kan ha uppstått också i det traditionellt icke-korrupta Sverige. Genom att påbörja den empiriska kartläggningen av hur korruption upplevs bland politiskt ansvariga i Sveriges kommuner syftar artikeln till att granska om det finns någon grund för denna misstanke. Resultaten visar att den formaliserade uppmärksamheten kring korruption är långt mer utvecklad i de kommuner som tidigt införde kundvalssystem. Sambandet mellan en högre grad av formaliserad uppmärksamhet mot korruption och införandet av kundvalssystem håller också med kontroll för kommunens befolkningsstorlek. Trots att artikeln inte kan säga något om den faktiska utbredningen av korruption i svenska kommuner visar resultaten att politiker och tjänstemän i kommuner som mer helhjärtat än andra har genomfört långtgående marknadsreformer själva tycks bedöma att det finns en risk för korruption. Följaktligen ger resultaten indikationer om att formella åtgärder mot korruption i svenska kommuner är mer omfattande där teoretiska förväntningar gör gällande att riskerna är mest utbredda.

#### Abstract

Even in a 'least corrupt' case like Sweden, scholars have begun to argue that rapid NPM reform has increased the risks for corruption. With the aim of scrutinizing this argument, this article sets out to map the degree to which the risk for corruption is brought to attention by politicians and civil servants in Swedish municipalities. The article concludes that corruption is a much more salient issue in municipalities with far-reaching NPM-reforms than in municipalities lacking such reform. It is concluded, furthermore, that corruption is likely to become an increasingly important issue on the political agenda if municipalities, regardless of their population size, have a history of client-choice models. Accordingly, the article shows that corruption is framed as a political problem precisely in those contexts where theory predicts that problems ought to be most extensive. Even though the results cannot say anything about the actual levels of corruption in Sweden, they indicate that politicians and civil servants with more extensive experience from NPM appear to acknowledge the increased risks for corruption pointed out by scholars.

\* *Karl Loxbo* är fil doktor och lektor i statsvetenskap vid Linnéuniversitetet i Växjö. Loxbo har forskat om nedskärningar i välfärdsstaten och publicerat artiklar om interdemokrati i partier samt utmaningar mot Europas, och Sveriges, partisystem i form av uppkomsten av främlingsfientliga partier.

## Inledning\*

Den tydliga rollfördelningen mellan stat, privata företag och politisk intresserepresentation i Sverige antas ha bidragit till att landet länge har präglats av låg korruption i förvaltningen och hög tillit mellan medborgare och offentliga institutioner (Rothstein 2003; Papakostas 2009: 118).<sup>1</sup> Institutionella förändringar, som sammanblandar offentlig och privat verksamhet, riskerar emellertid att påverka individens incitamentsstrukturer och rubba tidigare stabila jämviktslägen (Papakostas 2009). Flera bedömare menar mot denna bakgrund att *New Public Management* (NPM), vilket är ett paraplybegrepp för marknadsinriktade reformer i offentlig förvaltning (Agevall 2002; 2005; Montin 2006; Kastberg & Siverbo 2007: 66)<sup>2</sup>, i vissa sammanhang kan öka risken för korrupt beteende också bland tidigare icke-korrupta politiker och tjänstemän (se Heywood 1997; Hood 2000: 29; Beck- Jørgensen & Bozeman 2002: 75; Gregory 2002: 12 Self 2000: 118; Stechina 2008). NPM har emellertid en mängd olika innebörder (Kastberg 2005: 9-11; Kastberg & Siverbo 2007: 66) och det är inte marknadslösningar i sig som utgör problemet. Flera forskare argumenterar i stället för att politiska system med stora inslag av konkurrensutsättning teoretiskt sett borde drabbas av mindre korruption än system där statsapparaten i stället är stor (Goel & Nelson 1998; Chand & Moene 1999).

Likväl finns det skäl att befara att risken för korruption ökar om övergången från ett offentligt till ett delvis privat system skapar lagliga gråzoner mellan politiken och det privata näringslivet (Andersson 2002; Erlingsson m.fl. 2008a: 603). Även om den mångtydiga NPM-filosofin ingalunda kan ses som riskabel i sig, talar mycket för att kundvalsmodeller och entreprenader – vilka är ideologiska hörnstenar i den annars löst definierade organisationsfilosofin (Kastberg 2005: 12-13) – tenderar att ställa gränsdragningsproblemen på sin spets. Dessa reformer leder till skapandet av så kallade kvasimarknader (Kastberg & Siverbo 2007: 66-67)<sup>3</sup>, som förutsätter kontrollfunktioner och regelverk som ofta saknas och som har visat sig svåra att skapa. Samtidigt skapas oklara roller för politiker och tjänstemän; det offentliga ansvarar å ena sidan för att välfärdstjänster produceras och agerar, å andra sidan, som en permanent marknadsaktör med ansvar för att upphandla dessa tjänster (Kastberg 2002: 28; 2005; 2008; Brorström m.fl. 2004; Kastberg & Siverbo 2007; 2008). I avsaknad av tydliga regelverk menar korruptionsforskare är sådana sammanblandningar mellan offentliga och privata roller är riskabla (Hood 2000: 29; Self 2000: 118; Jain 2001; Erlingsson 2006: 22; Erlingsson m.fl. 2008a: 603; Papakostas 2009). Eftersom denna typ av organisationsförändringar sedan början av 1990-talet har blivit allt vanligare i svenska kommuner, ofta med oklara regler som följd, menar följaktligen flera forskare att en ny riskzon för korruption har uppstått också i det traditionellt icke-korrupta Sverige (Andersson 1999; 2002; 2004; Erlingsson 2006; 2008a; 2008b).

---

\* Materialinsamling har möjliggjorts genom stöd från forskningsprojektet *Tillit och korruption i svenska kommuner* under ledning av professor Mats Sjölin vid Linnéuniversitetet, Växjö. Projektet är finansierat av Vetenskapsrådet (ärendenummer: 2007-7265). Erik Wängmar, docent i historia, tackas för att ha bidragit med delar av materialinsamlingen.

Flera andra bedömare ser samma problem. *Institutet mot motor* menar att kommunerna har ett stort behov av att revidera regelverk och utbildningar kring korruption (Dagens Samhälle 26 nov 2010; jämför OECD 2000: 27), medan andra påpekar att upphandling och kommunala kundvalssystem präglas av bristande kontroll och insyn (Dagens Samhälle 11 dec 2007; 3 apr 2009). Misstanken om att det finns ett problematiskt regelvakuum i svenska kommuner stärks också av att *Transparency International* (se Erlingsson 2006: 23) samt EU-organet GRECO (2001) uttryckligen har varnat för ökade korruptionsrisker, och bristande kontrollmöjligheter, i den kommunala upphandlings spår.

Empiriska kartläggningar av korruption i Sverige, samt den högst potentiella kopplingen till kundvalssystem, entreprenader och offentlig upphandling i kommunerna, saknas dock. Samtidigt är kunskapen bristfällig om hur svenska politiker och tjänstemän i kommuner med skiftande erfarenheter av marknadslösningar själva bedömer, och reagerar på, det högst eventuella problemet med korruption (se Erlingsson 2006: 27-28). Om det verkligen finns en koppling mellan vissa aspekter av NPM-filosofin och en ökad risk för korruption är det dock rimligt att misstänka att en växande uppmärksamhet bland politiskt ansvariga i första hand står att finnas just i de kommuner som tidigt, och mer helhjärtat än andra, genomförde den typen av organisationsförändringar. Denna artikel syftar till att granska om det finns någon grund för denna misstanke och bidrar därför med att påbörja den empiriska kartläggningen av hur korruption upplevs bland politiskt ansvariga i Sverige (jämför Erlingsson 2006: 27). Syftet uppfylls dels genom att empiriskt granska om, och i sådana fall i vilken grad, risken för korruption formellt uppmärksammas av ansvariga politiker och tjänstemän i kommunerna, dels genom att studera om det finns ett samband mellan en högre grad av formaliserad uppmärksamhet och en lokal historia av tidiga kundvalsmodeller och mer omfattande entreprenader. Trots att artikeln inte kan säga något om den faktiska utbredningen av korruption menar jag att ett samband mellan en högre grad av *formaliserad* uppmärksamhet och en lokal historia av mer långtgående marknadsreformer – indikerat av tidigt införda kundvalsmodeller och en större andel verksamhet på entreprenad – speglar att politiker och tjänstemän själva bedömer att det finns en risk för korruption som härrör från NPM. Ett motsatt resultat skulle istället indikera att politiker och tjänstemän inte upplever, eller avstår från att offentligt medge, de risker som lyfts fram inom forskningen.

I det följande diskuteras först begreppet korruption och tänkbara riskzoner i svenska kommuner presenteras närmare. Därefter klargörs kopplingen mellan upplevda riskzoner och formaliserad uppmärksamhet. I nästa steg diskuteras den metod, det material och de urval som ligger till grund för studien. Mått på formaliserad uppmärksamhet bland politiker och tjänstemän presenteras sedan, följt av ett antal faktorer som kan antas påverka graden av korruption i kommunerna. I de följande avsnitten redovisas sedan hur det formella, frivilliga, regelverket för att stävja korruption varierar i ett urval av svenska kommuner. Sedan undersöks samband med de nyckelvariabler som har presenterats, följt av regressionsanalyser i syfte att bidra med en preliminär förklaring till variationen. Avslutningsvis diskuteras artikelns slutsatser och jag ger förslag till framtida forskning.

## Vad är korruption?

Termen korruption betecknar en etiskt tvivelaktig eller olaglig transaktion mellan minst två parter, oftast en offentlig och en privat (Meny 2002: 205; Stechina 2008: 21; Papakostas 2009: 119). Uppfattningen om vad som är korrupt beteende, och vad som kännetecknar korrupta transaktioner, skiftar emellertid över tid och rum. När ett styre är repressivt kan till och med otillåtna transaktioner, som bryter mot upplevt illegitima lagar, anses vara berättigade – så kallad *vit korruption* (Heidenheimer m.fl. 1989). Definitioner av korruption varierar således kraftigt mellan olika länder och politiska system (Andersson 2002: 245; Stechina 2008: 32).

Då syftet med artikeln är begränsat till att kartlägga formaliserad uppmärksamhet bland politiska och administrativa eliter – operationaliserat som förekomst och omfattning av frivilliga regelverk för att stävja korruption – och inte att mäta förekomst eller nivåer av korruption, blir emellertid snäva begreppsdefinitioner både överflödiga och kontraproduktiva. Exkluderande definitioner hade kunnat innebära att det enda relevanta regelverket för att stävja korruption hade varit Brottsbalken, som alla kommuner ändå lyder under (Brottsbalken §17:7; §20:2). Detta hade i sin tur kunnat innebära att teoretiskt relevanta gråzoner, där tvivelaktigt beteende kan florera, hade definierats bort. För att inrymma frivilliga regelverk och policyn mot korruption, som tar fasta på oetiskt likväl som olagligt beteende, är därför ett mer allmänt hållet begrepp önskvärt. Det som förefaller vara standarddefinitionen av korruption i litteraturen (Treisman 2000: 399; Collier 2002: 1; Erlingsson 2006: 3), uppfyller detta krav och lyder: ”missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för den personliga vinningens skull” (Erlingsson 2006: 8). En sådan övergripande, icke-juridisk, definition tar fasta på offentligt maktutövande som främjar maktbarnas snäva egenintresse, snarare än allmänintresset. Korruption tar då fasta på avvikelser dels från lagligt agerande, dels från förväntat och accepterat beteende (jämför Andersson 2002: 29; Erlingsson m.fl. 2008b).

I forskningen om korruption i Sverige är det bland annat två riskzoner som uppmärksammas: en som kopplas till långvarigt maktinnehav (Andersson 2002: 238; Stechina 2008: 38) och en som handlar om snabba organisationsomställningar i NPM-filosofins spår (Erlingsson m.fl. 2008a; 2008b).

## Långvarig makt som en riskzon

Koncentration av makt utgör enligt den komparativt inriktade litteraturen en traditionell riskzon för korruption (Stechina 2008: 38). Denna insikt bekräftas i forskning om svenska kommuner. Staffan Andersson (2002: 238) konstaterar, efter intervjuer med lokala politiker, att *långvarigt maktinnehav* upplevs utgöra en riskzon för korruption. Det är mot denna bakgrund intressant att notera att det är just slutna grupper av män, som länge har suttit vid makten, som har dragits fram i offentlighetens ljus i samband med de kommunala korruptionsskandaler som har uppdragats i media (Citron 1999; Johansson 2004; Zapata Johansson 2007).

Det är emellertid möjligt att vända på hela argumentationen. Politiker som har suttit länge vid makten är också mer erfarna än andra politiker (jämför Erlingsson m.fl. 2008b: 16). En mer välvillig tolkning än den ovan är att erfarenhet ger insyn i svåra byråkratiska spörsmål, som faktiskt kan fungera hämmande mot korruption, genom att riskerna medvetandegörs, uppmärksammas och åtminstone formellt motverkas. Vilken av dessa tolkningar som stämmer med verkligheten är emellertid en empirisk fråga.

### Svårreglerade aspekter av NPM som en riskzon

Gemensamt för reformer med ursprung i NPM-filosofin är att de inspireras av en marknadslogik (se Hood 2000; Erlingsson 2002: 22; Kastberg 2008: 66) samtidigt som en grundtanke är att förvaltningen ska styras, och utvärderas, med utgångspunkt från uppställda mål (Bäck 2000). Även om det är viktigt att påpeka att NPM inte är ett problem i sig (Goel & Nelson 1998; Chand & Moene 1999), betonar flera bedömare att hastigt införda marknadsreformer ökar korruptionsrisken genom att skapa oklara sammanblandningar mellan offentlig- och privaträttslig status (Andersson 2002; Erlingsson 2006: 22; Kastberg 2002; 2005; 2008; Erlingsson m.fl. 2008a: 603).

Flera bedömare menar mot denna bakgrund att *bolagiseringar* av kommunala bolag, åtminstone i ett övergångsskede, tenderar att skapa sådana oklarheter (jämför Jacobsson 1994; Johansson 2004). I mitten av 2000-talet hade emellertid de flesta svenska kommuner genomfört bolagiseringar, varför en meningsfull variation är svår att hitta (Montin 2006: 113). I linje med vad som framkom inledningsvis är det dock rimligt att anta att risken för ökad korruption blir särskilt akut när sammanblandningen mellan samhällets offentliga och privata sfärer blir mer eller mindre permanent och dessutom svårreglerad. Yves Meny (2002: 205) sätter fingret på problemet: ”Sectors where corruption flourishes are ones where the government and private firms have a commercial contractual relationship.”

Risken för den typen av sammanblandningar som Meny lyfter fram är särskilt påtagliga just i samband med entreprenader och kundvalsmodeller. Det grundläggande problemet i korruptionshänseende är de kvasimarknader som skapas genom kundvalsmodeller och entreprenader (jämför Kastberg 2005: 168-187). För att dessa ska fungera på ett sätt som liknar verkliga marknader förutsätts nämligen stabila och förutsägbara regler, vilka har visat sig mycket svåra att tillhandahålla (Kastberg 2002; 2005: 13-19). Det hela kompliceras av att politiker och tjänstemän spelar en fortsatt viktig roll i regleringen av marknadsmekanismer samtidigt som de själva agerar på marknaden i egenskap av uppköpare och regelskapare (Brorström 2004; Kastberg & Siverbo 2007; 2008; Kastberg 2008). Flera forskare menar att sådana rollsammanblandningar tenderar att urholka tidigare stabila regler, normer och rutiner i förvaltningen (Hood 2000: 29; Gregory 2002: 12; Beck-Jørgensen & Bozeman 2002: 75). I avsaknad av tydliga regler finns också risken att hanteringen av lukrativa offentliga kontrakt medför att politiker och tjänstemän missbrukar sin ställning för den personliga vinningens skull (jämför Erlingsson m.fl. 2008a: 603-604). Mot den bakgrunden är det är rimligt att anta, att i den mån kundvalsmodeller och entreprenader har bidragit

till att skapa oklara regler och ansvarsförhållanden i kommunerna, så har dessa reformer också medfört att risken för korrupt beteende har ökat (Erlingsson m.fl. 2008a: 604). Just i detta sammanhang finns det också en intressant variation att granska i svenska kommuner. Andelen kommunal verksamhet på entreprenad varierar kraftigt samtidigt som relativt få kommuner har tillämpat just kundvalsmodeller (Montin 2006: 113). Därutöver indikerar införandet av just kundvalsmodeller – som har nyliberalen Milton Friedman som upphovsman (Kastberg 2005: 12) – att kommunen har en lokal kultur som präglas av en långtgående acceptans av marknadslösningar.

Om argumentet i denna artikel är rimligt finns det således skäl att tro att det är just de kommuner som har gått längst med att tillämpa dessa aspekter av NPM-filosofin som i första hand har börjat uppleva, och därmed, uppmärksamma risken för korruption.

## Vad menas med formaliserad uppmärksamhet och varför är det viktigt?

I linje med resonemanget om problematiska gråzoner i kölvattnet av NPM-reformer betonar Andersson (2002: 244-245; 2004) att korrupt och oetiskt beteende bland svenska politiker och tjänstemän ofta har sin grund i okunskap och missförstånd om vilka regler som gäller, i synnerhet efter att kommunala organisationer har förändras. Flera respondenter i Anderssons studie menar dock att korruption kan förebyggas om problemet uppmärksammas formellt, i policyn, reglementen och utbildningar (Andersson 2002: 238). I en rapport som granskar korruptionsproblem i Europa drar OECD en liknande slutsats:

[T]hese reforms [NPM] have had an unintentional impact on the prevalence of traditional public service values and standards. This means that the ethics infrastructure has to evolve – accountability mechanisms especially have to be adjusted (OECD 2000: 28).

Enligt OECD är alltså formell uppmärksamhet centralt för att forma en ny förvaltningsetik, och nya kontrollmekanismer, som passar den nya marknadsinriktade organisationsmodellen. I linje med detta har *Institutet mot mutor* nyligen föreslagit att kommunerna bör inrätta etiska koder och utbildningar för att motverka korruption (Dagens samhälle 26/11 2010). Hittills är dock den typen av formaliserad uppmärksamhet frivillig på kommunal nivå. Mot den bakgrunden avses med formaliserad uppmärksamhet kommunala åtgärder, som faller utanför nationell lagstiftning. För det första avses förekomsten av informationsspridning och utbildningar, för kommunalt anställda, om korruption och oetiskt beteende. För det andra avses förekomst av reglementen gällande sektorer som är inblandade i upphandling samt mer allmänna etiska reglementen för kommunalt anställda. I linje med OECD:s rekommendationer argumenterar jag för att det är rimligt att anta att formaliserad uppmärksamhet, definierat på detta sätt, *generellt sett* kan antas öka om ansvariga politiker och tjänstemän har börjat stöta på problem med korruption och annat oetiskt beteende. Detta antagande är dock inte

fritt från invändningar. Om kommunen inte uppmärksammar korruption behöver det inte alls innebära att fenomenet är frånvarande. Tvärtom kan bristen på diskussion och avsaknaden av formella åtgärder spegla att problemen med korruption i realiteten är stora (se t.ex. Jain 2001). Formaliserad uppmärksamhet kring ett problem behöver inte heller indikera att ett problem ökar eller ens att det existerar. Forskning om folkliga attityder till brottslighet visar istället att ökad uppmärksamhet väldigt sällan speglar den verkliga omfattningen av sociala problem (Duffy m.fl. 2008).

Trots att det finns invändningar mot resonemanget menar jag att den formaliserade uppmärksamhet som avses i artikeln är rimlig att förvänta sig när vi studerar svenska kommuner. För det första understryker centrala organisationer som OECD (2000), GRECO (2001), Transparency International (Erlingsson 2006: 23) och Institutet mot mutor (Dagens Samhälle 26 nov 2010), att en förändrad organisationsetik samt nya mekanismer för ansvarsutkrävande är nödvändiga åtgärder i NPM-reformernas följd. I kölvattnet av de kommunala skandaler som uppdagades i media i mitten av 1990-talet (Citron 1999; Zapata Johansson 2007) är det, för det andra, rimligt att anta att politiskt ansvariga genomför formella åtgärder om de själva upplever om att det finns risker för korruption. För det tredje är formella motåtgärder, om än verkningslösa i realiteten, sannolika reaktioner på upplevt ökade risker inom ramen för offentligt granskade, öppna och traditionellt icke-korrupta organisationer som svenska kommuner.

## Metod och material

För att granska formaliserad uppmärksamhet, som detta definieras ovan, har högt uppsatta politiker och tjänstemän – kommunstyrelsens ordförande, kommunchefen och kommunjuristen – intervjuats via telefon under våren 2008. Intervjuer har gjorts i ett urval bestående av 69 av landets kommuner. Detta urval omfattar nära var fjärde kommun i landet och utformades för att uppnå god representativitet gällande folkmängd, geografisk placering, ekonomisk situation samt politiska majoritetsförhållanden. För att undvika skevheter mot populationen har även landets tre storstadskommuner – Stockholm, Göteborg och Malmö – inkluderats i urvalet.

Anledningen till att intervjuer bedömdes vara nödvändiga är att kommunala dokument som på något sätt berör korruption, eller risken för korruption, ofta är summariska och kortfattade. Därutöver framstår resonemang om korruption som känsliga frågor, som inte sällan är svåra att hitta i styrdokument. Syftet med att utföra intervjuer med de högsta företrädarna i kommunen var således att få en tydligare bild, än den som förmedlas av de dokument som finns, av hur politiska ansvariga själva bedömer risken för korruption. Relevanta dokument från kommunerna i urvalet har dock använts för att bekräfta, och ibland, komplettera intervjuerna.

Intervjuerna var strukturerade och frågorna rörde, givet de breda definitionerna av korruption och uppmärksamhet som tillämpas i uppsatsen, allt från bestämmelser kring kommunal representation, upphandling, förekomsten av egna utbildningar om korruption och etiska reglementen. En viktig del av intervjugui-

den gick också ut på att klarlägga när och varför regelverk som rör korruption har införts samt om dessa har förändrats sedan slutet av 1990-talet. För att klarlägga om regelverken har förändrats *efter* införandet av kundvalsmodeller – i detta fall efter 1998 (se nedan) – har dock svaren i intervjuerna kompletterats med kommunala dokument om korruption, som är daterade efter detta år. Mot denna bakgrund var syftet att göra troligt att policyn mot korruption inte är en del av dessa organisationsförändringar, utan en följd av dem.<sup>4</sup>

I intervjuguidens första del ställdes frågor om regler för kommunal representation.<sup>5</sup> Anledningen till att regler för representation inkluderas i studien är att middagsbjudningar och representation med alkohol utgör ett klassiskt gränsland för vad som är acceptabelt, och till och med lagligt beteende, och utgör därför en riskzon för korruption (Andersson 2002: 238). Trots att den typ korruption som befäras i dessa sammanhang är tämligen småskalig kan förekomsten av regler kring representation indikera kommunens generella vaksamhet kring eventuella oegentligheter. I nästa steg syftade intervjuerna till att kartlägga huruvida kommunerna mer specifikt uppmärksammar och försöker förebygga regelrätt korruption samt om dessa åtgärder i sådana fall har förändrats sedan införandet av kundvalsmodeller 1998, där sådana genomfördes.<sup>6</sup> För att göra dessa indikatorer tillämpliga i senare statistiska analyser slogs de samman till två index. Det första, och viktigaste, (index 1) rör åtgärder för att uppmärksamma och förebygga korruption och det andra (index 2) rör regler för kommunal representation.<sup>7</sup>

## Indikatorer på riskzoner för korruption samt kontrollvariabler

För att finna indikatorer på riskzoner för korruption, samt relevanta kontrollvariabler, har jag utgått ifrån Kommundatabasen (KFakta06), samt SCB:s årsbok för Sveriges kommuner. I sammanhanget finns det statistiska skäl att hålla sig till ett fåtal teoretiskt relevanta variabler. För det första innebär det begränsade urvalet på 69 kommuner att problem med frihetsgrader kan uppstå om alltför många variabler inkluderas. För det andra är kommunerna så pass lika inbördes att en lång rad politiskt relevanta variabler automatiskt konstanthålls (se Bäck 2008: 72).

Den första riskzonen för korruption som har diskuterats är *långvarigt maktinnehav*. De teoretiska förväntningarna är emellertid oklara. Å ena sidan finns det anledning att misstänka att risken för korruption är mer påtaglig i denna typ av kommuner (se Andersson 2002: 238). Å andra sidan är det rimligt att tänka sig att *politisk erfarenhet* hos de styrande innebär att de är mer aktiva i att förebygga och stävja korruption (jfr Erlingsson m.fl. 2008b: 16). Den indikator som här används för att studera det som jag väljer att kalla *politisk erfarenhet* är om samma parti har kontrollerat ordförandeposten i kommunstyrelsen i tre-fyra mandatperioder (1994 -2006).<sup>8</sup>

Den andra riskzonen för korruption relaterar som bekant till andelen kommunal verksamhet på entreprenad samt införandet av kundvalsmodeller. Hur identifieras då de kommuner som har gått extra långt med dessa hörnstenar i NPM-filosofin? De första måtten som används är andelen utbildning, barnomsorg samt äldreomsorg som köps upp av kommunen genom anbud på den privata



marknaden (SCB årsbok för Sveriges kommuner). Det andra måttet tar fasta på om *någon form av kundvals-system* infördes 1998 – organisationsförändringar i NPM-filosofins kölvatten hade sitt stora genomslag i Sverige i slutet av 1990-talet (Montin 2006: 112-115).<sup>9</sup> I det följande kallas denna variabel för *kundvals-system 1998* och rimligen borde införandet av dessa system sammanfalla med en högre andel verksamhet på entreprenad. Om de teoretiska förväntningarna i denna artikel är rimliga borde vidare kommuner som tidigt införde denna typ av reformer också vara de som i första hand upplever sig ha problem med korruption.

Två grundläggande kontrollvariabler används: befolkningsstorlek på kommunen samt politiska majoritetsförhållanden (jämför Erlingsson 2006: 10).<sup>10</sup> De oberoende variablerna är alla insamlade från totalpopulationen av 290 kommuner, men variablernas fördelning i urvalet är mycket snarlik den i populationen.<sup>11</sup>

## Uppmärksammas korruption av den politiska och administrativa eliten?

I denna sektion redogörs först för hur regler och policyn gällande representation och korruption fördelar sig i urvalet. I nästa steg undersöks samband mellan dessa mått och de variabler som indikerar omfattningen av NPM. Därefter följer två regressionsanalyser i syfte att förklara variationen och pröva rimligheten i det teoretiska argumentet.

### Regler för representation

Flera av de korruptionsskandaler som har uppdagats i media har rört vidlyftig representation, nästan alltid med alkohol inkluderat (se t.ex. Citron 1999; Erlingsson 2006: 17-18; Johansson 2004; Zapata Johansson 2007), och det finns en rad rättsfall som tar upp just denna typ frågor (se Brottsbalken 17 kap, 7§-20§). Samtidigt är det tydligt att regler för vad som är tillåtet är tämligen oklara. Sveriges kommuner och Landsting betonar i linje med detta ”gränsen för vad som är tillbörligt och vad som är otillbörligt kan växla från tid till annan” (SKL, Om mutor och jäv: 7). Tabell 1 visar hur fördelningen av regler för representation ser ut i urvalet.

I intervjuerna var det flera högt uppsatta politiker och tjänstemän, som underströk att hanteringen av alkohol i samband med offentlig representation har blivit en mer känslig fråga i takt med att medias rapportering har intensifierats i kölvattnet av skandalerna i mitten av 1990-talet (jämför Zapata Johansson 2007). Tabell 1 visar dock att det formella regelverket generellt sett är mycket mer utvecklat i stora kommuner än i små. Skillnaderna är särskilt tydliga när det gäller regler om *vem som får bjudas* samt hur *stora kostnaderna* får vara. En ganska naturlig förklaring till dessa skillnader är emellertid att större kommuner har ett mer omfattande behov av representation, och mer utvecklade internationella kontakter, än mindre kommuner. Av denna anledning kan ett tydligare regelverk, i syfte att stävja högst eventuella oegentligheter, anses vara mer påkallat i dessa kontexter. I linje med detta betonar också företrädare för mindre kommuner, i intervjuerna, att ett regelverk i praktiken är överflödigt eftersom represen-

tation ändå inte förekommer i någon nämnvärd utsträckning i dessa kommuner. Samtliga som har intervjuats betonar också att skandaler i första hand är ett mediafenomen, som åtminstone inte förekommer i just deras kommuner (jämför Erlingsson m.fl. 2008b: 27). Emellertid visar undersökningen att det är vanligare att mindre kommuner antar en restriktiv hållning mot att överhuvudtaget tillåta alkohol i samband med kommunala tillställningar.<sup>12</sup> En vanligt förekommande förklaring i intervjuerna är att avståndet mellan medborgare och politiker är mindre i dessa kommuner, vilket ställer större krav på etiskt beteende och självkontroll. Större kommuner, å andra sidan, tillåter alltid alkohol i samband med representation, men reglerna för vem som får bjuda och hur stora kostnaderna får vara har skärpts mer sedan mitten av 1990-talet än i mindre kommuner.

Tabell 1: Kommunala regler för representation med alkohol efter kommuner med avseende på befolkning. Procent (antal)

Intervjufrågor	Befolkningsstorlek					Totalt
	0-9999	10000-19999	20000-49999	50000-99999	100000 och över	
	% (n)					
Finns bestämmelser om vem som får representera?	52 (11)	61 (14)	64 (9)	100 (7)	75 (3)	64 (44)
Finns bestämmelser om vem som får bjudas?	33 (7)	30 (7)	57 (8)	100 (7)	75 (3)	46 (32)
Finns bestämmelser om kostnader?	14 (3)	30 (7)	14 (2)	14 (1)	75 (3)	23 (16)
Har reglerna för representation förändrats sedan rapportering om skandaler i mitten av 1990-talet?	52 (11)	35 (8)	50 (7)	57 (4)	75 (3)	48 (33)

**Kommentar:** I tabellen anges andel jakande svar. Tabellen summerar inte till 100 procent eftersom nekande svar har uteslutits.

**Källa:** Intervjuer med höga företrädare för 69 kommuner kompletterat med kommunala styrdokument som berör policyn gällande representation (se referenser för kommuner).

## Regler för att uppmärksamma och stävja korruption

Samma skillnader som observerades gällande representation, fast än mer påtagliga, visar sig när vi vänder oss till åtgärder mot att stävja regelrätt korruption.

Skillnaderna mellan stora och små kommuner som redovisas i tabell 2 är påfallande. Av fördelningen i urvalet att döma är det tydligt att kommuner upp till 19 999 invånare *inte* uppmärksammar risken för korruption i någon större utsträckning, medan större kommuner verkar göra det. Det faktum att merparten av de mindre kommunerna, i alla fall de allra minsta (67 procent), har utbildningar om vad som kännetecknar mutor och bestickning är att detta uppges vara en formell rutin, som rekommenderas av SKL. Dessa utbildningar hålls ofta inför varje mandatperiod och baserar sig på en lathund som har ställts samman av SKL – *Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda* (2006). Utarbetade regelverk, egenhändigt antagna policyn och etiska reglementen lyser dock

med sin frånvaro i de mindre kommunerna. Endast 29 procent av kommunerna mellan 0-9999 invånare och blott 17 procent av kommunerna mellan 10000-19999 invånare uppger att de har utformat egna policyn för att upplysa om risken för korruption. Denna typ av policyn är i stället väsentligt vanligare i de större kommunerna och i de allra största kommunerna är de standard. I tabell 2 framgår det vidare att det är än mer ovanligt att de minsta kommuner har inrättat specifika etiska reglementen för att markera mot korruption (10 respektive 4 procent), medan de flesta större kommunerna har gjort det. En närmare granskning av relevanta dokument visar att också dessa policyn och reglementen – som ofta berör upphandling och ibland är inriktade på specifika kommunala verksamheter – har tillkommit efter 1998. Skillnaden mellan stora och små kommuner är emellertid påtaglig gällande huruvida regelverket kring korruptionsproblematiken har förändrats efter detta år.

Tabell 1 och 2 antyder att det finns ett samband mellan storleken på kommunen och uppmärksamhet för korruptionsrisken i kommunala regelverk. Med denna bakgrund riktar vi nu blicken mot det eventuella sambandet mellan formaliserad uppmärksamhet och förekomsten av kundvalsmodeller samt en högre grad av upphandling.

*Tabell 2: Kommunala policyn och frivilliga åtgärder för att stävja korruption och bestickning efter kommuner med avseende på befolkning. Procent (antal)*

Intervjufrågor	Befolkningsstorlek					Totalt
	0-9999	10000-19999	20000-49999	50000-99999	100 000 och över	
	% (n)					
Har kommunen utbildningar om mutor och bestickning?	67 (14)	26 (6)	86 (12)	100 (7)	100 (4)	62 (43)
Har kommunen egna policyn om korruption?	29 (6)	17 (4)	50 (7)	86 (6)	100 (4)	39 (27)
Finns specifika etiska reglementen mot korruption?	10 (2)	4 (1)	14 (2)	43 (3)	75 (3)	16 (11)
Finns andra reglementen (t.ex. för upphandling)?	33 (7)	39 (9)	43 (6)	100 (7)	100 (4)	48 (33)
Har policyn för att stävja korruption förändrats sedan 1998?	24 (8)	17 (4)	50 (7)	71 (5)	100 (4)	36 (25)

**Kommentar:** I tabellen anges andel jakande svar. Tabellen summerar inte till 100 procent eftersom nekande svar har uteslutits.

**Källa:** Intervjuer med höga företrädare för 69 kommuner kompletterat med kommunala styrdokument som berör utbildningar om mutor och bestickning, policyn gällande upphandling och etiska reglementen (se referenser för kommuner).

## Existerar ett samband mellan upphandling samt kundvalsmodeller och de formella korruptionsåtgärdernas omfattning?

Mot bakgrund av resultaten i tabell 1 och 2 tycks kommunens storlek vara en avgörande faktor för om de politiskt ansvariga uppmärksammar och försöker motverka risken för korruption. Det betyder inte nödvändigtvis att små kommuner, vilket dess företrädare gör gällande i intervjuerna, inte har problem med korruption. Vad som kan sägas är endast att uppmärksamhet samvarierar med storlek. Hur viktigt är då detta samband i förhållande till, och med kontroll för, de teoretiskt relevanta faktorer som utpekats i artikelns syfte?

För att identifiera de viktiga sambanden mellan variablerna redovisas först en korrelationsmatris, där variablerna i tabell 1 och 2 nu presenteras i form av två index. Syftet med den explorativa delen av studien är att peka ut de empiriskt mest centrala variablerna för att sedan skapa grund för regressionsanalyser, där variationen mellan kommunerna i urvalet kan ges en tentativ förklaring.

Tabell 3 visar att index 1 – regler för att stävja korruption i allmänhet – och index 2 – regler för representation – samvarierar med ganska olika faktorer. Därtill samvarierar de två indexen med varandra. Styrkan på just detta samband är dock inte besläende ( $r = +.36$ ,  $p < 0.01$ ). Index 1, som är mest centralt för syftet, korrelerar med fler faktorer än index 2 och uppvisar dessutom starkare samband. Ett tydligare regelverk för kommunal representation, som index 2 tar fasta på, korrelerar endast positivt med folkmängd ( $r = +.33$ ,  $p < 0.01$ ), politisk erfarenhet ( $r = +.34$ ,  $p < 0.01$ ) och socialistiska styren ( $r = +.27$ ,  $p < 0.05$ ). På samma gång korrelerar indexet negativt med borgerlig majoritet ( $r = -.24$ ,  $p < 0.05$ ). Tabell 3 antyder således att större kommuner, där samma parti – oftast socialdemokraterna – länge har suttit vid makten tenderar att ha ett striktare och mer omfattande regelverk gällande representation. Detta tyder på att längre erfarenhet hos de politiskt ansvariga spelar roll för omfattningen på regelverket, vilket – i linje med vad höga företrädare säger i intervjuerna – kan signalera att dessa politiker har lärt sig var medierna letar efter skandaler. Striktare regelverk för representation tycks dock inte ha något att göra med införandet av kundvalssystem 1998.

När vi i stället tittar på index 1 visar tabell 3 att det tycks finnas ett samband som stödjer tesen om att reformer i kölvattnet av NPM-filosofin också skärper makthavarnas vaksamhet mot risken för korruption. Storleken på kommunen är dock alltså den variabel som uppvisar den starkaste korrelationen ( $r = +.48$ ,  $p < 0.01$ ). I enlighet med teoretiska förväntningar samvarierar dock Index 1 med samtliga indikatorer, utom en, på en mer omfattande inriktning på NPM. Utbildning på entreprenad uppvisar inget samband, vilket sannolikt förklaras av att de flesta kommuner i Sverige numera har skolor i privat regi.<sup>13</sup> Tabell 3 visar emellertid att det existerar ett tydligt samband mellan index 1 och kundvalssystem 1998 ( $r = +.46$ ,  $p < 0.01$ ) samt mellan detta index och en högre andel barnomsorg ( $r = +.34$ ,  $p < 0.01$ ) och äldreomsorg på entreprenad ( $r = +.43$ ,  $p < 0.01$ ). Tabell 3 visar därutöver att politisk erfarenhet uppvisar ett visst, men inte lika starkt, samband med index 1 ( $r = +.23$ ,  $p < 0.05$ ). Det starkaste sambandet är dock det mellan kundvalssystem 1998, å ena sidan, och en större andel upphandling inom barn- och äldreomsorg, å den andra ( $r = +.67$ ,  $p < 0.01$  respektive  $r = +.70$ ,  $p < 0.01$ ).

Tabell 3. Samvariation mellan formella åtgärder mot korruption samt regler för representation och indikatorer på New Public Management och andra centrala faktorer (Pearsons r)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
A. Index 1. Korruption	1	.36*	.48**	.46**	.34**	-.06	.43**	.14	.23*	.02	-.02
B. Index 2. Representation		1	.33**	.18	.09**	-.04	.18	.02	.34**	.27**	-.23*
C. Befolkningsstorlek			1	.38**	.41**	-.36**	.49**	.12	.31**	-.14	-.23
D. Kundvalssystem 1998				1	.67**	.19	.70**	.03	-.12	-.22	.24*
E. Upphandlad barnomsorg %					1	.06	.84**	.15	-.02	-.26*	.36**
F. Upphandlad utbildning %						1	.18	.10	-.12	-.15	.32**
G. Upphandlad äldreomsorg %							1	.30*	.19	-.19	.26*
H. Antal år som KSO								1	.47**	.12	-.10
I. Politisk erfarenhet									1	.52**	-.52**
J. Socialistisk majoritet										1	-.51**
K. Borgerlig majoritet											1

**Kommentar:** \*\* är signifikant på 0.01-nivån, \* är signifikant på 0.05-nivån. Sambanden gäller urvalet på 69 kommuner. I tabellen redovisas produktmomentkorrelationer (Pearsons r). Detta sambandsmått kan variera mellan -1 (fullständigt negativt samband) till +1 (fullständigt positivt samband). Värden nära 0 visar avsaknad av samband.

**Källa:** Intervjuer med höga företrädare för 69 kommuner, kompletterat med kommunala styrdokument (se referenser för kommuner) samt Kommundatabasen (KFakta06) och SCB:s årsbok för Sveriges kommuner 2009.

De starka sambanden tyder på att dessa två senare variabler är uttryck för samma sak som den förra; kommuner med tidiga kundvalssystem har följaktligen lagt ut en stor andel av sin verksamhet på entreprenad. En tydligare inriktning mot NPM filosofin, indikerat av kundvalsmodeller 1998 och en större andel upphandling, har således en koppling till huruvida korruption uppmärksammas i det officiella regelverket. När vi närmare granskar data, och för en stund frångår index 1 framgår också dessa samband på ett tydligare sätt.

Liksom korrelationsanalysen i tabell 3 visar tabell 4 att kommuner som tidigt införde kundvalssystem, och som följaktligen lägger ut en stor andel verksamhet på entreprenad, också har varit mycket mer aktiva än andra kommuner med att utveckla ett regelverk för att stävja korruption. Företrädare för dessa 8 kommuner gör också gällande att dessa regler har förändrats efter införandet av kundvalssystem 1998, vilket bekräftas av styrdokument från dessa kommuner. Trots att urvalet är litet går det inte att blunda för att kommuner som var tidigt ute med kundvalsmodeller är starkt överrepresenterade när det handlar om uppmärksamma och formellt försöka stävja korruptionsproblem.

Tabell 4. Samband mellan kundvalssystem 1998 och åtgärder för att stävja korruption (procent)

Intervjufrågor	Kommuner med kundvalssystem 1998	Kommuner utan kundvalssystem 1998	Totalt
Har kommunen utbildningar om mutor och bestickning?	100	58	62
Har kommunen egna policyn om korruption?	88	34	39
Finns specifika etiska reglementen mot korruption?	50	11	16
Finns andra reglementen om korruption (t.ex. rörande upphandling)?	100	44	48
Har policyn för att stävja korruption förändrats sedan 1998?	100	31	36
Totalt antal	8	61	69

**Kommentar:** Tabellen summerar inte till 100 % efter som den endast redogör för jakande svar och utesluter negativa. Skillnaderna mellan de två grupperna är statistiskt signifikant och  $X^2$ -värdet är signifikant på 0.01-nivån.

**Källa:** Intervjuer med höga företrädare för 69 kommuner, kompletterat med kommunala styrdokument (se referenser för kommuner) samt Kommundatabasen (KFakta06), SCB:s årsbok för Sveriges kommuner 2009.

### Kan tidiga kundvalssystem och politisk erfarenhet förklara att korruption formellt uppmärksammas i högre grad?

Resultaten hittills ger viss grund för att anta att mer långtgående NPM-reformer, indikerat av kundvalssystem 1998, och även den politiska erfarenheten, har bidragit till en ökad uppmärksamhet kring korruptionsrisken hos den politiska och administrativa eliten i Sveriges kommuner. Vi vet dock inte huruvida sambanden i tabell 3 och 4 håller med kontroll för varandra. För att pröva om det verkligen finns en kausal koppling mellan tidiga kundvalssystem och uppmärksamheten kring korruptionsrisker är således nästa steg en multivariat regressionsanalys. Givet det begränsade urvalet är det dock inte möjligt att pröva alla variabler i tabell 3 samtidigt.<sup>14</sup> Bäck (2008: 77) menar dock att analyser av ett tillräckligt stort urval av kommuner skapar en kvasiexperimentell miljö, där vi kontrollerar för en mängd faktorer utan att behöva inkludera dem i den statistiska modellen. Mot denna bakgrund finns det anledning att tro att en regressionsanalys där endast de tre mest centrala variablerna – kundvalssystem 1998, befolkningsstorlek och politisk erfarenhet – vägs mot varandra kan peka ut centrala tendenser, som även gäller för svenska kommuner generellt. I tabell 5 testas effekten av dessa tre oberoende variabler, först på index 1 (regler för att stävja korruption) och sedan på index 2 (regler för representation).

Tabell 5. Förklarar tidiga kundvalssystem och politisk erfarenhet att korruption uppmärksammas?

Oberoende variabler	Modell 1. Index 1: Formella åtgärder mot korruption		Modell 2. Index 2: Regler för representation	
	B	$\beta$	B	$\beta$
Befolkningsstorlek	0.07** (0.03)	0.28	0.06 (0.04)	0.19
Kundvalssystem 1998	0.35*** (0.11)	0.37	0.16 (0.15)	0.14
Politisk erfarenhet	0.12* (0.06)	0.19	0.22** (0.92)	0.29
Konstant	0.15** (0.07)		0.20** (0.09)	
Justerat R <sup>2</sup>	0.32		0.15	
Antal fall	69		69	

**Kommentar:** \* är signifikant på 0.1-nivån, \*\* är signifikant på 0.05-nivån, \*\*\* är signifikant på 0.01-nivån. B är ostandardiserade regressionskoefficienter och uttrycken inom parentes är standardfel.  $\beta$  är standardiserade regressionskoefficienter. Beroende variabel i modell 1 är index 1 (åtgärder för att stävja korruption) och i modell 2 är beroende variabel index 2 (regler för representation). När urval är begränsade och dummy-variabler används, som i regressionsmodellerna i tabell 5, uppstår risken för *heteroskedasticitet*, dvs. att fel termerna *inte* är jämnt spridda längs med regressionslinjen. Det begränsade urvalet i studien, och de potentiella skevheter i de oberoende variablerna, ställer således krav på att resultaten från regressionerna diagnostiseras. För att göra detta har standardiserade felterm (residualer) granskats med utgångspunkt från huruvida deras varians överensstämmer med antagandet om att de måste fördela sig slumpmässigt på båda sidor av medelvärdet för regressionens förväntade värden (Medelvärdet sätts då till 0). I modell 1 varierar de standardiserade residualerna mellan -2 och +3, vilket tyder på en viss förskjutning, som dock inte är stor nog att rubba normalfördelningen. Medelvärdet är då 0 och standardavvikelsen är 0.97. I modell 2 varierar de standardiserade residualerna mellan -2.2 och +2.2 samtidigt som standardavvikelsen är 0.97. Detta borgar för att de är förenliga med antagandet om normalfördelning. För att ytterligare gardera analysen mot skevheter har variabeln befolkningsstorlek, som har en betydande spridning i urvalet (liksom i populationen), logaritimerats för att ge en jämnare fördelning. Samma regressionsanalyser, fast med logaritmerad variant för befolkning, visar dock nästintill identiska resultat.

**Källa:** Intervjuer med höga företrädare för 69 kommuner, kompletterat med kommunala styrdokument (se referenser för kommuner) samt Kommundatabasen (KFakta06), SCB:s årsbok för Sveriges kommuner 2009.

Regressionsanalysen i modell 1 i tabell 5 visar att två av tre variabler har en signifikant effekt på den beroende variabeln, index 1 (de fem indikatorerna på formella korruptionsåtgärder). Politisk erfarenhet som har den uppmätta effekten på 0,12 är endast signifikant till 90 procent, vilket innebär att skattningen är statistiskt osäker. I linje med teoretiska förväntningar visar det sig dock att om kommunen införde kundvalssystem 1998 så tycks detta påverka huruvida korruption uppmärksammas i utbildningar, formella dokument och etiska policyn. Eftersom indexet varierar mellan 0 och 1 så är parametern 0,35 i modell 2 en betydande effekt. Det visar sig också att denna effekt håller med kontroll för kommunens befolkningsstorlek och jämförelsen mellan dessa två variablers standardiserade  $\beta$ -koefficienter tyder på att det är kundvalssystem 1998 som har

starkast effekt. Detta innebär att även de små och medelstora kommuner som har infört denna typ av reformer i högre grad uppmärksammar risken för korruption än alla andra kommuner.

När vi i stället vänder oss till modell 2, som estimerar effekten av samma variabler på skärpta regler för representation är det emellertid politisk erfarenhet (+0.22) som verkar mest central för beslutet att skärpa regelverket. Detta resultat anknyter också till intervjuerna där flera företrädare betonar att *erfarenheten* över de senaste åren visar att medias lust att leta skandaler ofta inriktar sig på just representation.

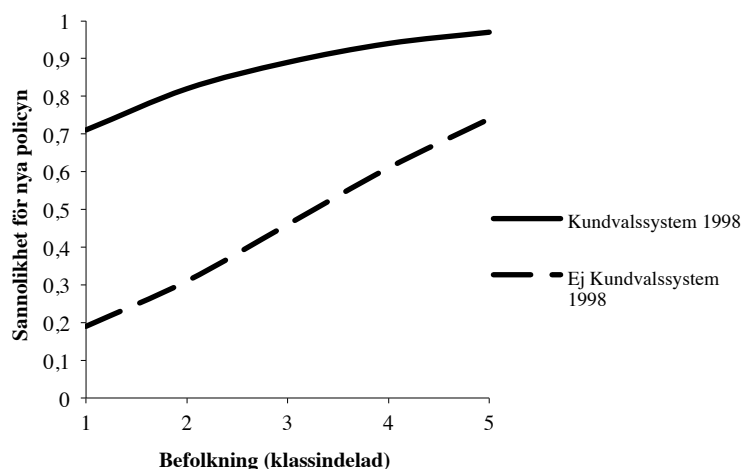
För att försäkra oss att effekterna av variabeln *kundvalssystem 1998* inte är uttryck för ett spuriöst samband – och att storleken på kommunen i själva verket är bakomliggande – utförs en logistisk regression. För att pröva tesen att långtgående NPM-reformer i förvaltningen 1998 och åtgärder mot korruption hänger samman skiljer den beroende variabeln nu mellan alla kommuner där regler och etiska reglementen mot korruption har förändrats efter 1998 (kodar 1), och de kommuner som uppger att de inte har genomgått denna förändring (kodar 0). Resultaten av den logistiska regressionen redovisas i tabell 6 i appendix. I figur 1 redogörs enbart för de skattade sannolikheterna, som bygger på denna modell, för inrättandet av nya policyn efter 1998, i kommuner med och utan kundvalssystem

Figur 1 klargör förhållandet mellan storleken på kommunen och införandet av kundvalssystem 1998. Jämförelsen mellan de båda sannolikhetskurvorna visar att nya policyn och reglementen efter 1998, som uppmärksammar korruption, framförallt påverkas av om kundvalssystem, som också sammanfaller med en större andel kommunal verksamhet på entreprenad, infördes detta år. Det innebär i sin tur att storleken på kommunen förefaller sekundär. Även bland de minsta kommunerna i gruppen med kundvalssystem uppskattar modellen att sannolikheten för förändrade policyn mot korruption ligger på 71 procent. Detta kan jämföras med en sannolikhet på endast 19 procent bland övriga kommuner. Detta innebär att resultaten i figur 1 utgör ett argument mot eventuell spuriösitet. Storleken på kommunen är inte en bakomliggande variabel. Det som avgör förändrade regelverk är i stället om kommunen ifråga är en pionjär inom att instifta NPM-reformer.

Det är förvisso uppenbart att urvalet är begränsat. Alla tänkbara faktorer har inte heller varit möjliga att mäta och kontrollera för. Det kan t.ex. vara så att medierna är mer vaksamma och aktiva i vissa kommuner än i andra och att detta kan vara en förklaring till att regelverket mot korruption skärps. Trots att det finns flera tänkbara invändningar är resultaten i linje med teoretiska förväntningar. Om vi trots begränsningar accepterar dess huvudlinjer ger de en ökad tilltro till antagandet att ansvariga politiker och tjänstemän själva upplever att NPM, mer specifikt kundvalssystem och omfattande entreprenader, faktiskt utgör en riskzon för korruption.



Figur 1. Sannolikhet för intensifierade åtgärder mot korruption under 2000-talet givet införandet av kundvalssystem 1998, med kontroll för befolkningsstorlek (storlek redovisas i kategorier 1= 0-9999, 2=10000-19999, 3=20000-49999, 4=50000-99999 och 5 = 100 000 och över)



**Kommentar:** I figur 1 är befolkning klassindelad. Resultaten avviker dock inte om denna variabel i stället logaritmeras. Sannolikheterna är skattade genom modellen som redovisas i tabell 6 i appendix och värdena gäller när de andra variablerna i denna modell konstanthålls vid sina medelvärden.

**Källa:** Intervjuer med höga företrädare för 69 kommuner, kompletterat med kommunala styrdokument (se referenser för kommuner) samt Kommundatabasen (KFakta06), SCB:s årsbok för Sveriges kommuner 2009.

## Slutsatser

Sverige lyfts ofta fram som en av världens minst korrupta stater vid internationella jämförelser (Papakostas 2009: 118). En indikation på att problem med korruption börjar erkännas också i Sverige är dock ett antal kommunala skandaler i mitten av 1990-talet (se t.ex. Citron 1999; Andersson 2002; Zapata Johansson 2007), och senast mutanklagelserna mot offentliganställda i Göteborg (se tex. Göteborgsposten 19/1 2011). En annan indikation är att forskare menar att vissa NPM-reformer i svenska kommuner skapar rättsliga gråzoner, som kan ökade frestelsen för politiker och tjänstemän att agera korrupt (Erlingsson m.fl. 2008a: 602-604). Det finns dock ingen grund för att hävda att den mångtydiga styrfilosofin NPM i sig utgör ett problem (Kastberg & Siverbo 2007: 66). Tvärtom argumenterar forskare för att en högre grad av konkurrensutsättning och privatisering, i synnerhet i utvecklingsländer, ökar transparens och genomskinlighet i offentlig förvaltning (Goel & Nelson 1998; Chand & Moene 1999). Problem uppstår dock i de fall då övergången från ett offentligt till ett delvis privat system skapar gråzoner och regelvakuum. Enligt tidigare forskning blir dessa problem särskilt påtagliga i samband med skapandet av kvasimarknader, som uppstår i

samband med upphandling och införandet av kundvalsmodeller (Kastberg 2002: 28; 2005; 2008; Brorström m.fl 2004; Kastberg & Siverbo 2007; 2008).

Empiriska kartläggningar av korruption i Sverige, samt den högst potentiella kopplingen till införandet av kundvalssystem och en högre andel upphandling i kommunerna, saknas dock. Om nivåerna av korruption nu ökar, bland annat i NPM-reformernas kölvatten, är det dock rimligt att tro svenska politiker och tjänstemän, precis som internationella institut och politiska organ, i högre grad än tidigare har börjat uppmärksamma, och reagera på, problemen. Denna artikel syftar till att granska om det finns någon grund för denna misstanke och resultaten tyder på att så är fallet.

Artikeln visar att den formaliserade uppmärksamheten kring korruption är långt mer utvecklad i de kommuner som tidigt införde kundvalssystem och som har en högre andel verksamhet utlagd på entreprenad. Det finns således ett samband mellan en högre grad av formaliserad uppmärksamhet kring korruption och en lokal historia av jämförelsevis tidiga, och långtgående, marknadsreformer. Förekomst av formaliserade regler kring representation och korruption skiljer sig dock åt mellan kommuner av olika storlek. Generellt sett saknar mindre kommuner, först och främst de allra minsta, utvecklade regelverk medan stora kommuner har dem. Regelverk, policyn och etiska reglementen framstår också som standard i de allra största kommunerna. Sambandet mellan en högre grad av formaliserad uppmärksamhet och kundvalssystem (vilket sammanfaller med en högre andel upphandling) håller dock med kontroll för kommunens befolkningsstorlek. Om kommuner inför kundvalsmodeller visar artikeln att sannolikheten ökar för att det frivilliga regelverket för att stävja korruption därefter utökas markant i kommuner av alla storlekar. Resultaten tyder följaktligen på att det är just kundvalsmodeller och en större andel verksamhet på entreprenad – vilka är viktiga hörnstenar i NPM – och inte andra faktorer, som har en effekt på det kommunala regelverket. Följaktligen finns det tydliga indikationer på att formella regelverk är mer omfattande där teoretiska förväntningar gör gällande att riskerna för korruption är mest utbredda.

Givet studiens explorativa karaktär och det begränsade urvalet är givetvis resultaten i hög grad preliminära. Det är också viktigt att betona att formaliserad uppmärksamhet, indikerat av ett mer omfattande regelverk, inte säger något om faktiska nivåer av korruption. Det är givetvis fullt möjligt att korruption är mer utbredd där fenomenet inte alls uppmärksammas. Därutöver är det långt ifrån säkert att formaliserad uppmärksamhet speglar att problem faktiskt finns. Vad som kan sägas med större mått av säkerhet är att politiker och tjänstemän själva tycks bedöma att NPM utgör en riskzon. Precis som Institutet mot mutor föreslår görs nämligen mer intensiva försök att genom formella regelverk betona risker och nya etiska koder i förvaltningen i just de kommuner där NPM i slutet av 1990-talet blev en etablerad del av verksamheten.

Ett av artikelns mest centrala resultat är att politiker och tjänstemän tycks vara medvetna om att NPM kan öka risken för korruption (jämför Erlingsson m.fl. 2008b: 33). Denna slutsats är viktig eftersom den tyder på att korruptionsrisken, som tidigare forskning kopplar samman med oklara regler i NPM-reformernas kölvatten kan vara överdriven. Visst skapas kvasimarknader med otydliga regler i vissa kommuner och visst skapar detta teoretiskt sett incitament

till korrupt beteende. Poängen i detta sammanhang är dock att i de fall där dessa reformer har införts har också regelverken skärpts i efterhand. Policyn utformas, etiska reglementen skapas och reglerna förändras. Dessutom görs allt detta på frivillig grund.

Denna artikel har påbörjat den empiriska kartläggningen av ett fält som tidigare har varit i princip helt outforskat (jämför Erlingsson 2006: 27). För att på allvar pröva tesen att otydliga regelverk i kölvattnet av NPM utgör en risk för korruption behövs emellertid mer forskning. Korruption är svårtåtkomligt och sker närmast per definition i det dolda (Jain 2001: 76). Framtida forskning kan emellertid inte nöja sig med att konstatera att NPM och andra organisationsförändringar i offentlig sektor teoretiskt sett *kan* skapa riskzoner. Om vaksamheten och medvetenhet stiger efter att institutioner har förändrats är det nämligen långt ifrån säkert att korruption är ett växande problem i Sverige. Å andra sidan är det fullt möjligt att formaliserade åtgärder för att uppmärksamma kommunalt anställda på risker i realiteten är verkningslösa. Korruptionen kan mycket väl växa trots en ökad uppmärksamhet och medvetenhet. Av detta skäl krävs djupdykande fallstudier för att verkligen förstå och förklara hur risken för korruption har utvecklats, och eventuellt förändrats, i Sverige samt hur politiker och tjänstemän själva upplever de förändrade incitamentsstrukturer som följer av NPM.

## Litteratur

- Agevall, Lena, (2002) "Värfärdens organisering i tid och rum – en explorativ studie." *Kommunal ekonomi och politik*, 6 (2), 45-72.
- Agevall, Lena, (2005) *Värfärdens organisering och demokratin - en analys av New Public Management*. Växjö: Växjö University Press.
- Andersson, Staffan, (1999) *Hederlighetens pris: En ESO-rapport om korruption*. Ds 1999:62. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Andersson, Staffan, (2002) *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.
- Andersson, Staffan, (2004) "Partifinansiering – en riskzon för korruption." I *Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter*. Stockholm: Fritzes. SOU 2004:22.
- Beck-Jørgensen, Torben och Barry Bozeman, (2002) "Public Values Lost? Comparing Cases of Contracting Out from Denmark and US." *Public Management Review*, 4 (1): 63-77.
- Brorström, Björn, Hallin, Bo och Gustaf Kastberg, (2004) "The Significance of Control Models: Intentional and Unintentional Effects." *Qualitative Health Research*, 14 (7): 889-904.
- Bäck, Henry, (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Stockholm: Liber.
- Bäck, Hanna, (2008) "Intra-party Politics and Coalition Formation. Evidence from Swedish Local Government." *Party Politics*, 14 (1): 71-89.
- Chand, Sheetal K. & Karl O. Moene, (1999) "Controlling fiscal corruption." *World Development*, 27(7): 1129–1140
- Citron, Britt-Marie, (1999) *Sölve och Co*. Stockholm: Norstedts.

- Collier, Michael W, (2002) "Explaining Corruption: An Institutional Choice Approach." *Crime, Law and Social Change*, 38(1): 1–32.
- Duffy, Bobby, Wake, Rhonda, Burrows Tamara och Pamela Bremner, (2008) "Closing the gaps – crime and public perceptions" *International Review of Law Computers & Technology*, 22 (1): 17-44.
- Erlingsson, Gissur Ó., (2006) "Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption: Existerar ett samband?" *Kommunal ekonomi och politik*, 10 (3): 7-40.
- Erlingsson, Gissur Ó, Andreas Bergh och Mats Sjölin, (2008a) "Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming on the Horizon?" *Local Government Studies*, 34 (5): 595-608.
- Erlingsson, Gissur Ó, Andreas Bergh, Staffan Andersson och Mats Sjölin, (2008b) "Hur korrupt är en icke-korrupt stat? Inblickar i lokala elitors subjektiva bedömningar". *Rapportserien Tillit och korruption i lokalpolitiken*, 1: 1-37.
- Fredrickson, George, (1999) "Public Ethics and the New Managerialism." *Public Integrity*, 3: 265-277.
- Goel, Rajeev K. & Michael A. Nelson, (1998) "Corruption and government size: a disaggregated analysis." *Public Choice*, 97 (1–2): 107–120.
- GRECO, (2001) "First Evaluation Round: Evaluational Report on Sweden." Council of Europe, Strasbourg, 15 juni 2001.
- Gregory, Bob, (2002) "Governmental Corruption in New Zealand: A View Through Nelson's Telescope." *Asian Journal of Political Science*, 10 (1): 17-38.
- Heidenheimer, Arnold, Johnston, Michael och Viktor T. Levine (red), (1989) *Political Corruption: A Handbook*. Oxford: Transaction Books.
- Heywood, Paul, (1997) "Political Corruption: Problems and Perspectives." *Political Studies*, 45(3), 417-435.
- Hood, Christopher, (2000) *The Art of the State - Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Håkansson, Anders, (1997) "Systemskiftet som kom av sig: Förändringsarbete och medborgerliga reaktioner i 90-talets svenska kommuner." *Kommunal ekonomi och politik*, 1(1): 41-52.
- Jacobsson, Bengt (red.), (1994) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jain, Arvind K, (2001) "Corruption: A Review." *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71–121.
- Johansson, Patrik, (2004) *I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kastberg, Gustaf, (2002) "Offentliga marknader – regler och marknadsskapare." *Kommunal ekonomi och politik*, 6 (4): 27-44.
- Kastberg, Gustaf, (2005) *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapande av marknader i kommuner och landsting*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

- Kastberg, Gustaf och Sven Siverbo, (2007) ”Activity based financing of health care – experiences from Sweden.” *International Journal of Health Planning and Management*, 22 (1): 25-44.
- Kastberg, Gustaf och Sven Siverbo, (2008) ”The Impossible Split? A Study of the Creation of a Market Actor.” *International Advances in Economic Research*, 14 (1): 66-75.
- Mény, Yves, (2000) ”France: The end of the Republican Ethic?” I Robert Williams, J. Moran and R. Flanary, (red) *Corruption in the developed world*. Cheltenham: Elgar Publishing: 202- 217.
- Montin, Stig, (2006) *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.
- Nilsson, Jan-Erik, Mats Bergman och Roger Pyddoke, (2005) *Den svåra beställarrollen*. Stockholm: SNS Förlag.
- OECD, (2000) ”No longer business as usual. Fighting bribery and corruption.” Paris: OECD.
- Papakostas, Apostolis, (2009) *Misstro, tillit, korruption – och det offentliga civiliseringen*. Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, Bo, (2003) *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Self, Peter, (1993) *Government by the Market. The Politics of Public Choice*. London: Macmillan.
- Stechina, Viviana, (2008) *Conditions for Corruption. Institutions, Executive Power, and Privatization in Argentina and Chile in the 1990s*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Treisman, Daniel, (2000) ”The Causes of Corruption: A Cross-national Study.” *Journal of Public Economics*, 76 (3):399–457.
- Zapata Johansson, Patrik, (2007) ”Legitimacy Lost and Back to Normality. Scandals in the Public Sector – the Swedish Case.” *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, 12 (2): 24-31.

#### Intervjuer och kommunala styrdokument

Kommunala styrdokument om representation, utbildningar, upphandling samt etiska förhållningssätt för tjänstemän och politiker. Därutöver intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, kommunchefen eller kommunjuristen i följande kommuner (i alfabetisk ordning): Ale, Alingsås, Alvesta, Aneby, Arboga, Arjeplog, Arvidsjaur, Arvika, Askersund, Bengtsfors, Bollebygd, Botkyrka, Båstad, Eda, Eskilstuna, Falköping, Forshaga, Gnosjö, Gällivare, Göteborg, Hagfors, Haninge, Herrljunga, Hultsfred, Härnösand, Hörby, Kalix, Karlskoga, Kil, Kristinehamn, Kungälv, Laxå, Lidingö, Ljungby, Luleå, Malmö, Malung, Markaryd, Munkedal, Nacka, Norrköping, Nyköping, Orsa, Oxelösund, Ragunda, Salem, Skara, Smedjebacken, Sotenäs, Stockholm, Storuman, Sundsvall, Svenljunga, Söderköping, Tierp, Tjörn, Tranemo, Töreboda, Upplands Väsby, Valdemarsvik, Vaxholm, Vindeln, Värmdö, Ydre, Årjäng, Älmhult, Ödeshög, Österåker, Överkalix.

## Offentligt tryck

SFS 1991:900, Kommunallag.

SCB 2009. *Årsbok för Sveriges kommuner.*

SCB 2009. *Årsbok för Sveriges kommuner.*

SOU 1996:169. *Förnyelsen av kommuner och landsting.* Stockholm: Fritzes.

SOU 1999:69. *Individen och arbetslivet.* Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet.*

Stockholm: Fritzes.

*Småföretagarna efterlyser bättre företagsklimat*, 2006. Stockholm: Svenskt näringsliv.

Sveriges Kommuner och Landsting (2006). *Om mutor och jäv. En vägledning för offentligt anställda.* 2006.09.

## Tidningar/tidskrifter

Dagens Samhälle: *Facklig kritik mot olagliga kundval*, 11/12, 2007.

Dagens Samhälle: *Valfrihet ger inte automatiskt kvalitet*, 3/4 2009.

Dagens Samhälle: *Debatt: Så stärks arbetet mot korruption*, 26/11 2010.

Göteborgsposten. *Mutanklagelser mot kommunen*, 19/1 2011.

## Databaser

Kommundatabasen (KFakta06), statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

## Elektroniskt material

[www.transparency.com](http://www.transparency.com)

[www.institutetmotmutor.se](http://www.institutetmotmutor.se)

## APPENDIX

Tabell 6. Vad förklarar förändrade regler gällande korruption efter 1998? Logistisk regressionsanalys.

Oberoende variabler	Ostandardiserade logistiska regressionskoefficienter (standardfel)
Befolkningsstorlek	0.61 ** (0.29)
NPM-reformer 1998	2.31 ** (1.20)
Politisk erfarenhet	0.59 (0.64)
Konstant	-2.53 *** (0.71)
Log Likelihood	-71.219
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0.33
Antal fall	290

**Kommentar:** \* är signifikant på 0.1-nivån, \*\* är signifikant på 0.05-nivån, \*\*\* är signifikant på 0.01-nivån. B är ostandardiserade logistiska regressionskoefficienter och uttrycken inom parentes är standardfel. Den beroende variabeln tar fasta på de kommuner som har etiska reglementen, andra reglementen och där dessa har förändrats efter 1998 (kodas 1). Alla andra kommuner kodas 0.

## Noter

<sup>1</sup> I en undersökning från 2008 av upplevd korruption, utförd av *Transparency Internaional* (2008), intog till och med Sverige rollen som den *minst* korrupta staten i hela världen.

<sup>2</sup> *New Public Management* är ett paraplybegrepp som avser marknadsinriktade reformer i offentlig förvaltning. Grundidén med den "nya" styrfilosofin är att den offentliga verksamheten ska styras mot uppställda mål och resultat och inte, som tidigare, efter detaljerade regler (Bäck 2000; Montin 2006). Begreppet inbegriper således tillkomsten av beställar-utförarformer, kundvalsmodeller och bolagiseringar. Gemensamt för sådana reformer är att de påminner om en marknadslogik (se Erlingsson 2006: 22).

<sup>3</sup> Gustaf Kastberg definierar kvasimarknader, eller offentliga marknader, som "de organisatoriska lösningar där flera aktörer konkurrerar med varandra om att få producera en vara eller utföra en tjänst samtidigt som det offentliga fortfarande har ansvar för att det faktiskt sker en produktion av varan och tjänsten" (Kastberg 2002: 28).

<sup>4</sup> I den mån kommuner har någon policy gällande representation och/eller korruption har dokument som berör detta analyserats. Dokumenten från alla 69 kommuner berör representation och från de flesta kommunerna i urvalet finns det även dokument som berör utbildningar eller upplysning om korruption. I de allra flesta fall är dessa dokument också tillkomna under 2000-talet. För syftet är dock de kommuner som införde kundvalsmodeller året 1998 viktigast. Sammanlagt rör det sig om åtta kommuner i Stockholmsområdet: Stockholm; Nacka, Haninge, Lidingö stad, Nyköping, Vaxholm, Värmdö och Österåker. I samtliga av dessa fall har intervjuerna kompletterats med dokument för att klarlägga om policyn har uppdaterats och förändrats efter 1998 (I vissa fall har dessa dokument postats av intervjupersonerna och i andra fall har kommunernas hemsidor använts).

<sup>5</sup> Respondenterna tillfrågades: (i) om kommunen överhuvudtaget bjuder på alkohol, (ii) vem som får bjudas, (iii) vem som bestämmer om representation, (iv) om det finns kostnadsbestämmelser samt (v) om, och sådana fall varför, reglerna för representation har förändrats sedan kommunala skandaler har börjat uppmärksammas i mitten av 1990-talet.

<sup>6</sup> I anslutning till detta ställdes frågor om (i) kommunen ger egna utbildningar om vad som kännetecknar korruption och bestickning, (ii) om kommunen har tagit fram policyn för att uppmärksamma och förebygga korruption, (iii) om kommunen egenhändigt har satt samman etiska reglementen för att förebygga korruption, (iv) om kommunen har satt samman andra reglementen för att förebygga korruption, bland annat gällande upphandling, samt (v) om ansvariga politiker och tjänstemän upplever att korruption och åtgärder för att motverka det har blivit mer sedan 1998. Gällande alla frågor, men särskilt gällande den sista, har dokument från kommunerna tjänat som kompletterande material. Syftet med att ganska dokument har då varit att klarlägga om dessa är daterade efter införandet av kundvalssystem 1998.

<sup>7</sup> En faktoranalys visade också att frågorna i de två indexen tillhör samma dimension, och index 1 uppmäter Cronbach's Alpha 0.788 medan index 2 uppmäter Cronbach Alpha 0.664. I urvalet uppnår de också en acceptabel normalfördelning även om medianen och medelvärdet avviker från varandra. För att korrigera för detta har variablerna i båda indexen slagits samman till ytterligare ett index Cronbach's Alpha 0.720, där medelvärdet (0,42) i stort sett sammanfaller med medianen (0,44) och standardavvikelsen är 0,27.

<sup>8</sup> I urvalet ser fördelningen av denna variabel snarlik ut den i hela populationen med alla kommuner, vilket borgar för god representativitet. *Politisk erfarenhet* är en dikotomi, där värdet 1 tar fasta på de kommuner där samma parti har styrt i tre-fyra mandatperioder (1994 -2006). Medelvärdet i urvalet är 0,4 och 0,39 i populationen.

<sup>9</sup> Detta innebär att alla kundvalsmodeller, i alla sektorer, har slagits samman till ett värde (1). Frånvaron av kundvalsmodeller kodas 0. Medelvärdet i urvalet är 0,11 och 0,14 i hela populationen.

<sup>10</sup> Båda dessa variabler uppvisar i stort sett samma fördelning i urvalet och i populationen. Folk-mängd är en klassindelad variabel och urvalet överskattar kommuner på 0-9999 invånare (+5 procentenheter), är nästan identiskt med kommuner på 10000-19999 (-1 procentenhet), underskattar kommuner på 20000-49999 (-5 procentenheter) och är i det närmaste identiskt med kommuner på 50000-99999 (-1 procentenhet) samt kommuner över 100 000 (+2). Politiskt majoritetsläge visar god överstämelse: socialistisk majoritet (+2 i urvalet), borgerlig majoritet (+1 i urvalet), annan majoritet (-3 i urvalet). Tilläggas kan att urvalet stämmer väl den geografiska fördelningen av kommunerna, men överskattar Svealand (+4) och underskattar Götaland (-2) samt Norrland (-2).

<sup>11</sup> Ett t-test ger också vid handen att det uppmätta medelvärdet för samtliga variabler i urvalet på 69 kommuner är signifikanta med 99 eller 95 procent säkerhet, vilket gör det troligt att urvalet faktiskt är representativt för populationen.

<sup>12</sup> Endast knappt hälften (48 %) av kommunerna mellan 0-19999 invånare i urvalet tillåter servering av alkohol i officiella sammanhang, vilket kan jämföras med 93 % av kommunerna mellan 20000 – 49999 och 100 % av kommunerna 50000 och över.

<sup>13</sup> Genomsnittet i hela Sverige är att 22 procent av utbildningsbudgeten läggs ut på privata skolor, medan motsvarande andel är 15 procent för barnomsorg och 13 procent för äldreomsorg, *Årsbok för Sveriges kommuner 2009*.

<sup>14</sup> Korrelationsanalysen i tabell 3 visar emellertid att detta ändå är överflödigt. Denna analys pekar ut centrala och mindre centrala variabler och dessutom variabler som tycks mäta ungefär samma sak. Sammantaget är de centrala oberoende variablerna: (i) kundvalssystem1998 (som starkt korrelerar med andelen upphandling) Cronbach's Alpha mellan dessa tre variabler är 0.702), (ii) befolkningsstorlek och (iii) politisk erfarenhet hos politikerna (som korrelerar med politisk majoritetsförhållanden).