

FÖRTROENDE FÖR ANDRA OCH FÖRTROENDE FÖR POLITISKA INSTITUTIONER

BO ROTHSTEIN

I november 1997 hade jag förmånen att föreläsa för en grupp ryska politiker och högre tjänstemän i Moskva. Svenska UD hade bestämt att inför president Jeltsins statsbesök kunde det vara på sin plats med lite information till ryska beslutsfattare om hur det svenska politiska systemet fungerade. Min föreläsning handlade om välfärdspolitikens ställning och problemen med medborgarnas uppslutning bakom den högskattepolitik som dess omfattande sociala åtagandena innebär. Efter min föreläsning kom jag i samspråk med en person som enligt uppgift var en av de högsta tjänstemännen i den ryska skatteförvaltningen. Han berättade för mig att han hade varit i kontakt med sina svenska kolleger vid Riksskatteverket i Stockholm och fått veta att i Sverige, där får skattemyndigheterna in drygt 98 procent av det totala belopp på vilket de skickar skattsedlar till medborgarna. Denna siffra var förbluffande för honom ity i Ryssland, sa han, var motsvarande siffra 26 procent. Detta är alltså då hela den gråa och svarta ekonomin redan är borträknad, dvs det handlar om vad staten enligt sina skattelagar fastslagit att medborgarna skall betala in i skatt. I en sådan situation är 26 procent inte mycket.

Det är, sa han vidare, inte så lätt att bedriva välfärdspolitik utan pengar. Det är överhuvudtaget inte lätt att bedriva någon politik alls. Vi diskuterade situationen och det stod klart att enligt hans åsikt var det egentligen inte så att de ryska medborgarna i princip inte ville betala skatt. Tvärtom, enligt hans uppfattning ville de flesta betala sina skatter eftersom de faktiskt insåg att om inte staten fick inkomster, så kunde den inte heller betala ut löner och pensioner eller bedriva, sjukvård, utbildning och allt annat som medborgarna efterfrågade. Skälen till att så många likväl inte ville betala sina skatter var enligt min sagesman istället två. Dels att de ansåg att eftersom "alla andra" inte var att lita på utan smet undan skyldigheten att betala skatt, var det poänglöst att tillhöra den lilla hederliga minoriteten som betalade sina skatter. Dels ansåg de flesta att skattebyråkraterna inte var att lita på utan stoppade en försvarlig del av skattemedlen i egen ficka. När jag, lite försiktigt, då undrade om detta stäm-

de, svarade han att, jodå, förvisso var en hel del av de 150.000 skattebyråkraterna mer eller mindre korrupta. Problemet var emellertid i princip detsamma, de flesta skattetjänstemän insåg att detta var en ohållbar situation och ville egentligen sluta ta mutor. Men eftersom de inte litade på varandra utan ansåg att "alla andra" inom det gigantiska ryska skattebyråkratin tog mutor, var det ingen egentlig poäng att inte fortsätta själv.

Jag fick sedan frågan om jag som samhällsvetare hade några förklaringar till detta och jag kunde då tala om att detta är saker som vi har väl etablerade teorier för att kunna förklara. Utvecklingen inom vad som kallas icke-kooperativ spelteori ger utmärkta analyser över varför Stockholm är Stockholm och Moskva är Moskva. När väl ett suboptimalt jämviktsläge som det i Ryssland är etablerat, där vad som är individuellt rationellt samtidigt är patologiskt för kollektivet, är vi bra på att förklara varför så är fallet och vi kan också säga att det visar sig utomordentligt svårt att bryta denna slags "sociala fällor". Från Palermo till Columbia, från Belgrad till Sierra Leone, visar sig dessa socialt och ekonomiskt ineffektiva situationer tyvärr vara lika vanliga som stabila (Bardhan 1997). Enligt berömda samhällsforskare som nobelpristagaren Douglass C. North och statsvetaren Mancur Olsen är det dessutom just dessa brister i de politiska institutionerna som förklarar varför en så stor del av världens länder är och förblir fattiga. För att citera ur Mancur Olsens sista publicerade artikel:

"the large differences in per capita income across countries cannot be explained by differences in access to the world's stock of productive knowledge or to its capital markets, by differences in the ratio of the population to land or natural resources, or by differences in the quality of marketable human capital or personal culture. Albeit at a high level of aggregation, this eliminates each of the factors of production as possible explanation of most of the international differences in per capita income. The only remaining plausible explanation is that the great differences in the wealth of nations are mainly due to differences in the quality of their institutions and economic policies" (Olson 1996, s. 19 jfr North 1998; North & Weingast 1996)

De sociala och ekonomiska kostnaderna för att inte kunna skapa en hederlig förvaltning är enorma eftersom de leder till att människorna inte vågar investera och ta ekonomiska risker av rädsla för att staten antingen själv godtyckligt skall lägga beslag på tillgångarna eller att den är så svag att den inte kan erbjuda effektivt skydd för dessa tillgångar mot andra. Den korrupta eller på andra sätt dysfunktio-

nella förvaltningen gör vidare alla ekonomiska transaktioner utomordentligt kostsamma, så kostsamma att människorna ofta avstår från att göra vad som annars vore ekonomiskt fördelaktigt för såväl dem själva som för samhället. Just skattepolitiken verkar vara ett av de svåraste problemen i många gryende och därför instabila demokratier. En expert på Latinamerika uttalade nyligen i *New York Times* följande: "I don't think there is any more vital issue in Latin America right now.... It's a vicious cycle that is very hard to break. People don't want to pay taxes because they say government doesn't deliver services, but government institutions aren't going to perform any better until they have resources, which they obtain when people pay their taxes" (Rother 1999; jfr Blomkvist 1988)

Alltnog, min ryske samtalspartner ställde därefter frågan som gjorde mig fullständigt svarslös, nämligen: Hur kan Moskva bli Stockholm? Vad kunde han göra för att få de ryska skattebetalarna och skattebyråkraterna att lita på varandra och komma ur denna hopplösa "sociala fälla". Det visar sig nämligen att inom den rationalistiska teori som dominerat stora delar av samhällsvetenskaperna finns det ingen lösning på problemet. Om alla aktörer uppträder ekonomiskt rationellt kommer de aldrig att ta sig ur dessa situationer. De kommer att föredra att agera sk. fripassagerare, dvs hoppas att alla andra betala skatt/avstår från mutor men själv smita undan. Det är enbart om man kan få aktörerna inom staten att avstå från egenintresserad nyttomaximering och istället agera moraliskt som det är möjligt att etablera en okorrumpierad förvaltning. Men enligt den ekonomistiska teorin om hur det politiska systemet fungerar är det uteslutet eftersom man då bryter mot teorins utgångspunkter för mänskligt agerande (Lichbach 1995; Miller & Hammond 1994).

Alltfler samhällsvetare som arbetar med ekonomiska modeller har emellertid börjat inse att de innehåller en sådan inbyggd paradox, nämligen att om aktörerna uppträder ekonomiskt rationellt, såsom de antas göra i deras modellvärld, kommer de med stor sannolikhet att hamna i dylika patologiska "sociala fällor". De kommer, som en forskare uttryckt det, "att överlista varandra till ineffektiva jämviktslägen" (Hechter 1992). För att än en gång citera Mancur Olsen:

"If spontaneous Coase-style bargains,...., eliminated socially wasteful predation and obtained the institutions that are needed for a thriving market economy, then there would not be so many grossly inefficient and poverty stricken societies. ...Some impor-

tant trends in economic thinking, useful as they are, should not blind us to a sad and all-too-general reality: as the literature on collective action demonstrates, individual rationality is very far indeed from being sufficient for social rationality" (Olson 1996, s. 23).

En viktig nyorientering inom samhällsvetenskaperna gäller studiet av Adam Smiths ekonomiska tänkande från den andra halvan av 1700-talet. Som varje ekonom vet är han mest berömd för att ha lagt fram just idén om den "osynliga handen". Om bara varje ekonomisk aktör ser till sitt egenintresse av maximal vinst, kommer utfallet automatiskt också att bli kollektivt rationellt. Detta ifrågsätts i en ny bok redigerad av ekonomerna Avner Ben-Ner och Lois Putterman. De skriver att "taking self-interest to be as thoroughgoing as neoclassicism has heretofore presumed, and thus letting no institution be taken for granted but instead insisting that all be explained on grounds of self-interested action by rational individuals, raises the puzzle of how the Invisible Hand gets on with its work" (Ben-Ner & Putterman 1998, s. 4) I likhet med North och Olsen hävdar de att det i denna teori inte finns något som garanterar att de institutioner som behövs för att göra att utbytet fungerar effektivt alls kommer till stånd. Den nyare forskningen om Adam Smiths tänkande har också gett en betydligt mer komplicerad bild av dennes idévärld. Ekonomernas favorittes om den "osynliga handen" är hämtad från Smiths bok *Wealth of Nations* publicerad 1776. Vad som glöms bort, eller förträngs, i den vulgariserade version av Smiths tänkande som ofta torgförs, är att Smith publicerade två stora böcker. År 1759 publicerade han sin första bok med titeln *A Theory of Moral Sentiments* som behandlar betydelsen av sociala normer, moral och medborgersliga dygder. Vad den nyare forskningen om Adam Smith säger är att dessa två olika böcker bör förstås som ett teoretiskt sammanhållet projekt. Som t ex Patricia Werhane visat i sin nya bok om Smith förväxlar inte denne egenintresse med egoism. Istället framträder en tänkare som ser en effektiv ekonomi genom marknadens egennytta omöjlig utan noggrann offentlig reglering som bygger på sociala normer som rättfärdighet, viljan att också kunna se till allmänintresset och andra icke-egoistiska moraliska dygder (*Adam Smith and his Legacy for Modern Capitalism*. Oxford University Press 1994). Ytterligare en ny bok som driver denna tes är Charles L. Griswolds *Adam Smith and the Virtues of Enlightenment* av (Cambridge University Press 1988).

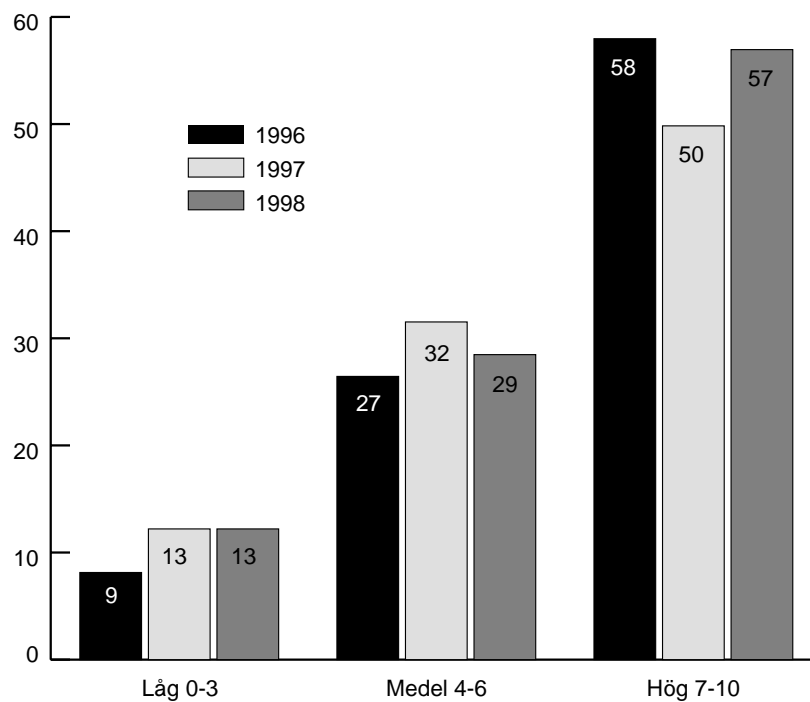
Inom statsvetenskapen har viktiga arbeten som Elinor Ostroms *Governing the Commons* (Cambridge Univ. Press 1990) och Robert Putnams *Making Democracy Work* (Princeton Univ Press 1993) pekat på möjliga lösningar av vår ryske skatte-

byråkrats problem. Båda betonar utvecklingen av sociala dygder som förtroende och tillit men har lite olika uppfattningar om hur de kan uppstå. Båda hävdar emellertid att lösningen på problemet inte är en fråga om altruism, utan snarare att om vad som är individuellt och kollektivt rationellt skall gå att få ihop, måste aktörerna lita på att "de andra" är att lita på. Dygden att inför andra uppfattas som en trovärdig och hederlig person framstår som central, en slags socialt kapital i samhället. Svårigheten i denna problematik skall som sagt inte underskattas eftersom det för det för den strikt ekonomiskt rationelle alltid är bäst att alla andra betalar skatt (försvarar landet, källstorterar sina sopor, inte tar mutor, osv) men att man själv agerar fripassagerare och utnyttjar de andras solidaritet. Just inom skattepolitiken har empiriska undersökningar såväl på svenskt som amerikanskt material gett denna teori om förtroendets betydelse ett stort stöd. För att citera ett par amerikanska forskare, "citizens will meet obligations to the collective despite the temptation to free ride as long as they trust other citizens and political leaders to keep up their side of the social contract" (Scholz & Lubell 1998, s. 411; jfr. Laurin 1986; Levi 1998)

Vi står alltså inför en renässans för begrepp som moral, etik, dygder och normer inom stora delar av samhällsvetenskapen. Detta är delvis en ironisk utveckling eftersom de ekonomiska modellernas segertåg just byggde på att man, om man struntade i dessa "mjuka" begrepp och istället bara utgick från ett antagande om strikt ekonomisk rationalitet, skulle man kunna konstruera matematiskt eleganta modeller med stor generell räckvidd, en slags samhällsvetenskapens naturlagar. Detta har som sagt alltmer visat sig vara ett misslyckat projekt eftersom modellen innehåller denna logiska paradox.

Hur ser då detta med förtroende och tillit ut i svenska förhållanden. Sedan 1996 har SOM-undersökningarna haft med den generella frågan om tillit till andra medborgare. I denna ombeds svarspersonerna markera på en skala från 0 till 10, där 10 är markerad med att "det går att lita på människor i allmänhet" och 0 med att "det går inte att lita på människor i allmänhet". Som framgår av figur 1 nedan ligger det mellanmännsliga förtroende kvar på en hög och stabil nivå.

Figur 1. Fördelning av mellanmänsklig tillit på en 0-10 skala 1996, 1997 och 1998.



Kommentar: Andelen inget uppgivet svar var 6 procent 1996, 4 procent 1997 och 1 procent 1998

Det skall tilläggas att Sverige tillsammans med de övriga nordiska länderna internationellt sätt ligger högst på denna fråga (Inglehart 1997; jfr Rothstein 1999a). Men varifrån kommer detta förtroende? En mängd teorier har lanserats om vad som förklarar variationer i medborgerlig tillit mellan länder och mellan medborgare. En välkänd sådan har pekat ut deltagande i frivilliga organisationer som en viktig förklaring. Ju mer människor samverkar med andra i olika nätverk eller organisationer, desto mer kommer de att lita på varandra. På aggregerad nivå har detta fått ett relativt starkt stöd, länder och regioner med mycket frivilliga organisationer

har i allmänhet också höga värden på tillitsfaktorn. Problemet är att det på individnivå inte har varit lika lätt att belägga detta samband. Är det så att det verkligen är organisationsdeltagande som genererar hög tillit till andra människor, eller är det de som redan av andra skäl har hög tillit som deltar i organisationer. En intressant studie på data från Sverige, Tyskland och USA av Dietlind Stolle har ställt frågetecken för att den kausala mekanismen skulle gå från organisationsdeltagande till förtroende. Hennes analys ger för det första vid handen att de individer som beslutar sig för att gå med i frivilliga organisationer redan har en signifikant högre grad av tillit till andra medborgare än personer som inte går med. För det andra visar hennes data att det inte är så att ju längre man är med i organisationer, desto högre grad av tillit till andra har man (Stolle 1998). Liknande resultat kommer från Ken Newtons analys av data från den omfattande World Values Study, nämligen att teorin att organisationsdeltagande ger upphov till högre förtroende för andra inte har något starkt stöd (Newton 1999). Möjligen är det så att förmågan att hysa förtroende för andra, och framförallt att kunna skilja på de som man bör och inte bör lita på, är något som istället grundläggs i socialisationsprocessen redan i barndomen. Nyligen har SNS demokratiråd utifrån en omfattande surveyundersökning kunnat konstatera att deltagande i det frivilliga organisationsväsendet i Sverige sjunkit mellan 1987 och 1997 och de uppger att detta ger ett oroande perspektiv för det sociala kapitalets utveckling och därmed för demokratins arbets sätt i Sverige (Petersson 1998, s. 62-68). I ljuset av Dietlind Stollens och Ken Newtons undersökningar och även med tanke på det allmänna mellanmänniska förtroendets stabilitet i Sverige förefaller demokratirådets oro på denna punkt måna som en smula förhastad (jfr även Brehm & Rahn 1997). Data från SOM-studierna visar också på en viss nedgång för andelen personer med någon form av uppdrag fackliga organisationer men i övrigt helt obetydliga skillnader.

Tabell 1. Deltagande i frivilliga organisationer: Procentandel som både är medlemmar och har något uppdrag (procent).

Typ av förening	1987	1998
Idrotts- och friluftorganisation	11	10
Facklig organisation	8	5
Annan förening	10	10

Förtroende för andra och förtroende för politiska institutioner

Den kraftiga ökningen av arbetslösheten kan vara orsaken till att just aktiviteten i de fackliga organisationerna minskat. Det skall tilläggas att SNS demokratiråds undersökning omfattar betydligt fler föreningstyper än SOM-undersökningen och att man kan se en nedgång av aktivitetsgraden i nästan samtliga i deras undersökning.

Att lite på andra och att lita på systemet

Hur ser då sambandet mellan mellanmänskligt förtroende och förtroende för olika politiska och samhällliga institutioner ut. I SOM-undersökningarna har också under de tre senaste åren ställts frågor om "hur stort förtroende" svarspersonen har för "hur ett antal samhällsinstitutioner eller grupper sköter sitt arbete" där svaret angivits på en femgradig skala. Nedan visas sambandet mellan dessa två attityder från SOM 1998, 1997 och 1996.

Tabell 2. Sambandet mellan förtroende för andra människor och förtroende för samhällsinstitutioner (r)

Institution	1998	1997	1996
Regeringen	0,18	0,19	0,12
Polisen	0,19	0,18	0,18
Sjukvården	0,20	0,21	0,16
Försvaret	0,11	0,08	0,08
Riksdagen	0,22	0,19	0,15
Bankerna	0,07	0,06	0,05
Dagspressen	0,14	0,12	0,07
Fackliga org.	0,09	0,12	0,08
Radio/TV	0,11	0,08	0,10
Grundskolan	0,15	0,11	0,10
Storföretagen	0,12	0,11	0,08
Svenska kyrkan	0,11	0,13	0,10
Domstolarna	0,19	0,22	0,18
Kungahuset	0,11	0,08	0,10
Kommunstyrelserna	0,18	0,20	0,13

Kommentar: Korrelationskoefficienterna är Pearsons r, samtliga signifikanta på 0,01 nivån

Resultatet av denna undersökning av hur horisontellt och vertikalt förtroende samvarierar är intressanta av flera skäl. För det första ger de ett tämligen klart stöd åt den allmänna teorin om den mellanmänniskliga tillitens betydelse för demokratin, dvs ju större förtroende man har för andra människor, desto större chans att man har förtroende också för de politiska institutionerna (eller tvärtom). För demokratiska samhällsinstitutioner är en hög grad av förtroende mellan medborgarna uppenbartligen en tillgång eller, om man så vill, ett socialt kapital (Brehm & Rahn 1997). Även om sambanden i vår undersökning inte är särskilt starka går samtliga i den riktning som teorin förväntar, dvs de är positiva.

För det andra visar det sig att sambandet mellan medborgarnas förtroende för varandra och deras förtroende för politikens centrala institutioner är högre än för andra institutioner. Om vi förstår politiska institutioner som de som sysslar med auktorativ fördelning av värden, så kan vi rimligen till dessa räkna regeringen, polisen, sjukvården, riksdagen, domstolarna och kommunstyrelsen. För dessa är medelvärdet på pearsons r är 0,18. Detta är dubbelt så högt som för övriga institutioner där medelvärdet är 0,09. Min tolkning av detta är att det finns ett klart högre samband mellan vilket förtroende medborgarna har för det politiska systemets centrala organisationer och graden av allmän mellanmännisklig tillit, än vad gäller för övriga institutioner.

En avslutande kommentar

Svaret till den ryske skattetjänstemannen jag mötte i Moskva har vi ännu inte, vi kan inte ge något klart besked om hur han skall göra Moskva till Stockholm (jfr dock Bird & Casanegra de Jantscher 1992 samt Durand 1998). Vi vet inte vad det är som orsakar den typ av bristande förtroende som skapar den ryska (och så många andra gryende demokratiers) problem med att få demokratins institutioner att fungera. Men det verkar finnas ett stabilt samband, ju mer medborgarna litar på det politiska systemets institutioner, ju mer litar de på varandra. Eller tvärtom, ju mer de litar på varandra, desto mer litar de på det politiska systemets institutioner. Det verkar vidare som att detta "lita på" inte är så direkt orsakat av det frivilliga föreningslivets vitalitet som tidigare forskning hävdade (Putnam 1993). Ett alternativ är att detta är styrt av kognitiva processer som skall förstås strategiskt. Det vill säga, vi antar andra är att lita på eftersom vi, av något skäl, antar att de andra antar att vi själva också är att lita på. Detta kan i sin tur vara styrt av sk. kollektiva minnen, dvs de historiskt etablerade föreställningar om vår egen identitet, om vilka vi är, och om vilka de andra är (Rothstein 1999b).

Referenser

- Bardhan, Pranab. 1997. Corruption and Development: A Review of the Issues. *Journal of Economic Literature* 35 (3):1320-1346.
- Ben-Ner, Avner, och Louis Putterman. 1998. Values and Institutions in Economic Analysis. In *Economics, Values, and Organization*, edited by A. Ben-Ner och L. Putterman. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bird, Richard M, och Milka Casanegra de Jantscher, eds. 1992. *Improving Tax Administration in Developing Countries*. Washington D. C.: International Monetary Fund.
- Blomkvist, Hans. 1988. *The soft state : housing reform and state capacity in urban India* (diss.). Uppsala: Uppsala University.
- Brehm, John, och Wendy Rahn. 1997. Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. *American Journal of Political Science* 41 (3):999-1023.
- Durand, Francisco. 1998. *State Institutional Development: Assessing the Success of the Peruvian Tax Reform*. San Antonio, Texas: University of Texas at San Antonio.
- Hechter, Michael. 1992. The Insufficiency of Game Theory for the Resolution of Real-World Collective Action Problems. *Rationality and Society* 4 (1):33-40.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Countries*. Princeton: Princeton University Press.
- Laurin, Urban. 1986. *På heder och samvete : skattefuskets orsaker och utbredning*. Stockholm: Norstedt.
- Levi, Margaret. 1998. *Consent, Dissent, and Patriotism*. New York: Cambridge University Press.
- Lichbach, Mark I. 1995. *The Rebel's Dilemma*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Miller, Gary, och Thomas Hammond. 1994. Why Politics is More Fundamental Than Economics: Incentive-Compatible Mechanisms are not Credible. *Journal of Theoretical Politics* 6 (1):5-26.

Förtroende för andra och förtroende för politiska institutioner

- Newton, Kenneth. 1999. Social and Political Trust in Established Democracies. In *Critical citizens: global support for democratic government*, edited by P. Norris. New York: Oxford University Press.
- North, Douglass C. 1998. Economic Performance Through Time. In *The New Institutionalism in Sociology*, edited by M. C. Brinton och V. Nee. New York: Russell Sage Foundation.
- North, Douglass C., och Barry R. Weingast. 1996. Constitutions and commitment; the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. In *Empirical Studies in Institutional Change*, edited by L. J. Alston, T. Eggertsson och D. C. North. New York: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur Jr. 1996. Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor. *Journal of Economic Perspectives* 10 (1):3-22.
- Petersson, Olof, m. fl 1998. *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: SNS.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rother, Larry. 1999. Where Taxes Aren't So Certain. *New York Times*, March 21, 1999, 4:3.
- Rothstein, Bo. 1999a. Social Capital in the Social Democratic State. The Swedish Model and Civil Society. In *A Decline of Social Capital? Political Culture as a Precondition for Democracy*, edited by R. D. Putnam. Gütersloh: Bertelsmann Verlag.
- Rothstein, Bo. 1999b. *Trust, Social Dilemmas and Collective Memories*. Working Paper 142, Russell Sage Foundation, New York.
- Scholz, John T., och Mark Lubell. 1998. Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action. *American Journal of Political Science* 42 (2):398-417.
- Stolle, Dietlind. 1998. Bowling Together, Bowling Alone: The Development of Generalized Trust in Voluntary Associations. *Political Psychology* 19 (3):497-526.