

# 1. Good Governance

## – Vad är det, vad är det bra för och hur kommer vi dit?

Andreas Bågenholm, Göteborgs universitet

### Inledning

Demokrati har under mycket lång tid varit det enda allmänt accepterade sättet att styra ett land på.<sup>1</sup> Med demokrati följer inte bara sådant som direkt ingår i själva definitionen av begreppet, såsom politiska fri- och rättigheter och möjlighet att påverka vilka som ska styra. Det har också påvisats en rad andra goda utfall, såsom ekonomisk utveckling,<sup>2</sup> jämställdhet,<sup>3</sup> legitimitet, det vill säga stöd för det politiska systemet,<sup>4</sup> och fred,<sup>5</sup> bara för att nämna några. Utan att förneka eller förringa såväl demokratins inneboende goda egenskaper som dess positiva effekter på en lång rad områden, har forskningen på senare år i allt större utsträckning funnit att det finns en faktor som är än viktigare för mänskligt välbefinnande i sin bredaste bemärkelse, nämligen kvaliteten i samhällets styrsystem, eller det som på engelska går under beteckningarna ”*good governance*” eller ”*quality of government*”.

Forskningen på området har tagit rejäl fart under de senaste 15 åren och i dag är det få som betvivlar betydelsen av good governance. På område efter område har detta

<sup>1</sup> Nästan alla världens länder har t.ex. ratificerat FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, trots att många i praktiken bryter mot centrala delar av den. Av världens 195 stater räknas 83 som demokratiska, 49 som diktaturer och 63 som något däremellan. Se Repucci, Sarah (2020). *Freedom in the world 2020: A leaderless struggle for democracy*. Rapport.

<sup>2</sup> Przeworski, A. (2004). ”Democracy and economic development”. I I. Mansfield & R. Sisson (Red.), *The evolution of political knowledge: Democracy, autonomy, and conflict in comparative and international politics*, s. 300–324.

<sup>3</sup> Beer, C. (2009). ”Democracy and gender equality”. I *Studies in Comparative International Development*, vol. 44, nr 3, s. 212–227.

<sup>4</sup> Gilley, B. (2006). ”The determinants of state legitimacy: Results for 72 countries”. I *International Political Science Review*, vol. 27, nr. 1, s. 47–71.

<sup>5</sup> Russett B. (1994). *Grasping the democratic peace: Principles for a post-Cold War world*.

visat sig ha en högst väsentlig positiv effekt, till exempel vad gäller förtroende för andra människor och politiska institutioner, hållbar utveckling, hälsa, upplevd livskvalitet, ekonomisk utveckling med mera. Så har dock inte alltid varit fallet. För bara ett par decennier sedan var till exempel korruption, vilket kan sägas vara närmast motsatsen till good governance, något som inte enbart sågs som negativt, utan tvärtom ett sätt att ”hålla maskineriet igång” eller ”grease the wheels” som den engelska termen lyder.<sup>6</sup>

I dag råder däremot en i princip total enighet om korruptionens entydigt och starkt negativa effekter på bland andra de områden som just nämndes. Bekämpandet av korruption har blivit en av de viktigaste prioriteringarna för internationella organisationer, såsom EU, FN och IMF, och bistånd är numera gärna kopplat till löften om att genomföra antikorrupsionsreformer.

Men det är inte enbart inom forskningen och för världssamfundet som korruptionsfrågan blivit mer framträdande. Den har också blivit allt viktigare även för medborgare runt om i världen, vilket inte minst manifesteras i demonstrationer och protester mot korrupta makthavare. Globala opinionsundersökningar visar att en majoritet av medborgarna nästan världen över anser att korruption är ett stort och allvarligt problem i sina hemländer.<sup>7</sup> Som en konsekvens har politiska partier och politiker försökt slå mynt av denna aversion, genom att i ökande grad gå till val på frågor som har med good governance och antikorrupsion att göra. Kort sagt, korruption har blivit en ofta förekommande fråga på flera olika arenor.

Givet dessa insikter om korruptionens negativa effekter är det uppenbarligen minst lika viktigt att fokusera på frågor som rör god samhällsstyrning, det vill säga politikens utflödessida, som på demokrati, alltså politikens inflödessida. I nästa avsnitt diskuteras innebörden av god samhällsstyrning, eller good governance.

## Vad är good governance?

För att det ska vara meningsfullt att diskutera vilka grunder som leder fram till god samhällsstyrning liksom vilka effekter en sådan har på olika områden, är det nödvändigt att definiera vad vi menar med good governance. Det vore inkorrekt att

---

<sup>6</sup> Se t.ex. Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*.

<sup>7</sup> Se t.ex. Europeiska kommissionen (2017). *Special Eurobarometer 470: Corruption och Transparency International (2019). Global corruption barometer: Latin America & the Caribbean 2019 – Citizens' views and experiences of corruption*. Rapport.

påstå att det råder enighet bland forskarna på denna punkt.<sup>8</sup> Tvärtom förekommer flera olika definitioner, en del breda, andra smala och åter andra däremellan. Detta kan lätt avfärdas som en ”akademisk” fråga, det vill säga något gemene man saknar intresse av, men är likväl viktigt att påpeka att hur vi definierar ett begrepp kan få stora konsekvenser för vilka resultat vi får fram.

Det finns inget rätt eller fel på de definitioner av good governance som används av forskarna på området. Däremot kan begreppet bli mer eller mindre användbart beroende på hur det definieras. En definition ska dock självklart vara intuitivt rimlig i relation till begreppet, alltså fånga dess innebörd på ett uppärligt sätt.

En diskussion bland forskarna handlar om hur brett eller smalt man bör definiera good governance, alltså hur många olika komponenter som bör inkluderas. Med en bred definition kan komplexiteten i begreppet bättre fångas. Samtidigt blir det svårare att mäta, dels eftersom fler indikatorer då behövs, vilka också måste vägas mot varandra, dels en differentiering från andra begrepp försvåras, vilket begränsar undersökningar kring vilka effekter good governance har. Somliga forskare hävdar till exempel att någon form av demokratisk process är en del av good governance.<sup>9</sup> Det är en fullt rimlig ståndpunkt. Man kan förvisso argumentera för att god samhällsstyrning även bör innefatta demokratiska processer, men ett problem med en så pass vid definition är att vi följaktligen inte kan undersöka relationen mellan good governance och demokrati – enligt denna definition är det samma sak. Det blir förslagsvis svårt att säga på vilket sätt demokrati och korruption hänger ihop, när de båda ingår i den breda definitionen av good governance.

Andra definitioner av good governance som används inkluderar vissa typer av ”önskvärda” innehåll i beslut eller vissa utfall. Världsbanken menar till exempel att ”*sound policies*”, alltså en sund politik eller förnuftiga beslut, bör ingå i definitionen.<sup>10</sup> Man kan återigen hålla med om rimligheten i att god samhällsstyrning också borde innefatta goda utfall. Ett system som producerar osund politik känns intuitivt inte som högkvalitativt, men det finns åtminstone två skäl till att avstå från en sådan definition. För det första hamnar man i samma knipa som i fallet ovan,

<sup>8</sup> Se Agnafors, M. (2013). ”Quality of government: Toward a more complex definition”. I *American Political Science Review*, vol. 107, nr. 3, s. 433–445 och Rothstein, B. (2014). ”What is the opposite of corruption?” I *Third World Quarterly*, vol. 35, nr. 5, s. 737–752.

<sup>9</sup> Se Kaufmann, D. m.fl. (2007). ”Governance indicators: Where are we, where should we be going?” I *World Bank Policy Research Working Paper 4370*. Demokrati ingår också i definitionen av good governance i det EU-finansierade forskningsprojektet Good Governance in Grassroots Sport. Se International Sport and Culture Association (2013). *Guidelines for good governance in grassroots sport*.

<sup>10</sup> Kaufmann, D. m.fl. (2007).

det vill säga avhänder sig möjligheten att undersöka ett antal effekter av good governance, som redan är inbakade i definitionen. Vi kan till exempel inte undersöka huruvida good governance leder till god och hållbar ekonomisk utveckling, om detta anses vara samma sak. För det andra uppstår problemet att avgöra vilka utfall som faktiskt är ”goda och önskvärda”, eller vad som innefattas i ”sound policies”. Det blir i viss mån ett subjektivt och kanske till och med ideologiskt ställningstagande, om man exempelvis anser att hög ekonomisk tillväxt, en expansiv ekonomisk politik eller utjämnade ekonomiska klyftor är eftersträvansvärda mål eller ej.

Det finns med denna typ av definition alltså en uppenbar risk att forskaren bakar in utfall denne själv anser vara önskvärda. Dessutom leder den också lätt till cirkelresonemanget att good governance finns där allt fungerar väl, och allt fungerar väl för att man har hög kvalitet i styrsystemen. Ett land som saknar good governance ska därför införa sådan för att få densamma, vilket varken är en särskilt hjälpsam eller meningsfull rekommendation.

En alternativ strategi är att smalna av definitionen, vilket just möjliggör en undersökning såväl av effekterna av god samhällsstyrning som bakomliggande orsaker till fenomenets utbredning. Det synsätt som fått stort genomslag inom forskningen betraktar good governance eller ”quality of government”<sup>11</sup> som en process på utflödessidan, på samma sätt som demokrati är det på inflödessidan. Det innebär att sättet besluten implementeras på står i fokus, alltså processen och inte innehållet.

Bo Rothstein och Jan Teorell tar sin utgångspunkt i vad motsatsen till korruption, nepotism, diskriminering etcetera är, och landar i *opartiskhet* som det bärande elementet i good governance.<sup>12</sup> Opartiskhet i beslutsfattandet innebär att:

When implementing laws and policies, government officials shall not take into consideration anything about the citizen/case that is not beforehand stipulated in the policy or the law. <sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Dessa begrepp används ibland helt synonymt, medan andra menar att de skiljer sig något åt; se t.ex. Agnafors, M. (2013) och Rothstein, B. (2014).

<sup>12</sup> Rothstein, B. m.fl. (2008). ”What is quality of government? A theory of impartial government institutions”. I *Governance*, vol. 21, nr. 2, s. 165–190.

<sup>13</sup> Rothstein, B. m.fl. (2008), s. 170.

Denna definition har kritiserats för att vara alltför smal och därmed otillräcklig för att fånga begreppets komplexitet. Agnafors menar i stället att good governance eller "quality of government" bör innehålla komponenter såsom effektivitet, stabilitet och rättsstatsprincipen.<sup>14</sup>

Några ord om begreppet korruption kan också vara på sin plats, då det oftast används som en indikator på graden av good governance eller "quality of government". Den allmänt vedertagna definitionen på korruption är att man utnyttjar eller missbrukar sin offentliga ställning för privat vinning ("abuse of entrusted power for private gain"),<sup>15</sup> vilket kan ta sig en rad olika uttryck. En distinktion är den mellan "*petty corruption*" och "*grand corruption*", det vill säga små- respektive storskalig korruption. En muta till en trafikpolis är exempel på det förstnämnda, medan en politiker som begär pengar från ett företag för ett kontrakt på ett offentligt uppdrag, vilket normalt skulle tillsatts i konkurrens, är ett exempel på det sistnämnda. En annan distinktion är den mellan "*need corruption*" och "*greed corruption*", där det förra betecknar situationer där mutor ges och tas av nöd för att klara vardagen, och det senare då girighet och pengabegär ligger bakom.<sup>16</sup> Dessa olika former av korruption går i regel hand i hand. Har man mycket av den ena typen har man i regel också mycket av den andra, men de negativa konsekvenserna kan variera beroende på vilken sorts korruption det handlar om.

De följande avsnitten bygger på forskning som definierar good governance som en procedur, vilken huvudsakligen bygger på opartiskhet, men i vissa fall kan vara något bredare och till exempel också innefatta effektivitet. I flera studier används korruption som indikator på graden av opartiskhet.

## Vilka effekter har good governance?

Som nämndes inledningsvis har hög kvalitet i samhällsstyrningen eller good governance visat sig ha positiva effekter på en lång rad utfall vi normalt anser önskvärda, inte minst vad gäller mänsklig välfärd. I länder där samhällsstyrningen är god är exempelvis spädbarnsdödligheten lägre, tillgången på rent vatten större,

---

<sup>14</sup> Agnafors, M. (2013), s. 443.

<sup>15</sup> Transparency International (u.å.). "What is corruption?" Webb sida.

<sup>16</sup> Bauhr, M. (2017). "Need or greed? Conditions for collective action against corruption". I *Governance*, vol. 30, nr. 4, s. 561–581.

miljöförstörelsen mindre och människor lever längre och friskare liv.<sup>17</sup> Good governance leder därutöver inte bara till en bättre ekonomisk utveckling, utan även till mer rättvist fördelat välstånd, alltså mindre fattigdom och mer jämlikhet.<sup>18</sup> Dessa effekter leder i sin tur, föga förvånande, till att befolkningen i länder med hög kvalitet på samhällsstyrningen också uppger en högre upplevd livskvalitet och tillfredsställelse med livet i allmänhet.<sup>19</sup>

Det resulterar med andra ord i en diger samling positiva utfall på synnerligen viktiga områden, om opartiskhet och avsaknad av korruption råder i det politiska beslutsfattandet. Dessvärre är dessa företeelser inte särskilt utbredda i världen. Tvärtom är normen att motsatsen råder, vilket också leder till motsatt utfall. Brist på mänsklig välfärd samt ekonomisk och social utveckling kan därmed till stor del förklaras av korruption och avsaknad av good governance.

Samhällsstyrningen spelar som sagt i denna bemärkelse större roll, än om ett land är demokratiskt eller ej. Av detta följer att sambandet mellan demokrati och korruption eller good governance inte är linjärt; mer demokrati innebär alltså inte nödvändigtvis bättre styrning. Sambandet är i stället U- eller J-format, vilket betyder att de allra mest demokratiska staterna också är de minst korrupta, men samtidigt att flera starkt auktoritära stater lyckats bättre än de som påbörjat, men inte fullbordat, demokratiseringen. Lite annorlunda uttryckt: de mest korrupta länderna är de som kan betraktas som hybridregimer, det vill säga länder där både demokratiska och icke-demokratiska inslag återfinns.<sup>20</sup> Lite demokrati förefaller därmed göra mer skada än nytta vad gäller kvaliteten på samhällsstyrningen, medan mycket demokrati har en positiv effekt.

För att återgå till de påvisbart positiva effekterna av good governance, kan man också konstatera att även mellanmänsklig tillit, förtroende för samhälleliga och politiska institutioner samt legitimitet för det politiska systemet är högre, där

---

<sup>17</sup> Holmberg, S. m.fl. (2011). "Dying of corruption". I *Health Economics, Policy and Law*, vol. 6, nr. 4, s. 529–547 och Welsch, H. (2004). "Corruption, growth, and the environment: A cross-country analysis". I *Environment and Development Economics*, vol. 9, nr. 5, s. 663–693.

<sup>18</sup> Gupta, S. m.fl. (2002). "Does corruption affect income inequality and poverty?" I *Economics of Governance*, vol. 3, nr. 1, s. 23–45.

<sup>19</sup> Helliwell, J. F. m.fl. (2021). "Happiness and the quality of government". I A. Bågenholm m.fl. (Red.), *Handbook of Quality of Government*.

<sup>20</sup> Bauhr, M. m.fl. (2021). "Democracy and the quality of government". I A. Bågenholm m.fl. (Red.) och Bäck, H. m.fl. (2008). "Democracy and state capacity: Exploring a J-shaped relationship". I *Governance*, vol. 21, nr. 1, s. 1–24.

kvaliteten i samhällsstyrningen är god.<sup>21</sup> Dessa utfall torde vara minst lika viktiga som de socioekonomiska effekterna, eftersom de anses skapa normer och beteenden i samhället som i sin tur påverkar kvaliteten i samhällsstyrningen. Här finns alltså en feedback-mekanism som möjliggör positiva – eller för den delen negativa – spiraler, vilka förstärker de jämviktslägen som råder. Jag återkommer till detta i nästa avsnitt när jag diskuterar varför good governance är så svår att uppnå.

Mellanmänskligt förtroende handlar om i vilken utsträckning individer som inte känner varandra sedan tidigare tenderar att lita på varandra. I samhällen som präglas av dålig samhällsstyrning och hög korruption är i regel denna tillit låg.

Det anses bero på att de flesta individer där fusk och skarvande är en del av samhällsstrukturen, måste förhålla sig till detta och spela samma spel – och eftersom alla vet att detta spel måste spelas, skapas misstro människor emellan. Detta får stora effekter, inte minst samhällsekonomiskt, då alla transaktionskostnader då blir högre.

Förtroendet för samhällsinstitutioner, såsom myndigheter och politiska inrättningar, till exempel regering, parlament och politiska partier, lider också stora konsekvenser. Den som till exempel inte litar på att skattemyndigheten på ett rättvist och opartiskt sätt driver in skatterna från medborgarna, utan tvärtom tror att vissa kan komma undan genom mutor eller vänskapsrelationer med myndighetspersoner, eller har goda skäl att tro att de pengar som drivs in hamnar i enskilda tjänstepersoners fickor, tenderar helt logiskt att själv försöka undanhålla så mycket som möjligt för egen räkning.

Slutligen handlar legitimitet om förtroendet för det politiska systemet som helhet samt i vilken utsträckning medborgarna accepterar och följer de beslut som fattas av riksdag och regering. Med ett system som uppfattas som orättvist och korrumpert och där man inte anser att beslutsprocessen har gått korrekt till, är risken stor att medborgarna i större utsträckning inte känner sig bundna av besluten och därmed i högre grad struntar i dem. Även i ett sådant scenario krävs fler kontrollåtgärder för att se till att lagar och regler följs, men framför allt urholkas samhällskontraktet som är avsett att hålla ihop befolkningen.

---

<sup>21</sup> Se Linde, J. m.fl. (2021). "Quality of government and political support". I A. Bågenholm m.fl. (Red.).

Återigen visar forskningen på denna punkt att hög kvalitet på samhällsstyrningen har större effekt än vad demokrati har, vilket likväl inte ska uppfattas som att demokrati är oviktigt på något sätt.<sup>22</sup> Däremot visar det på behovet att fokusera mer på good governance. Innan vi tar oss an frågan hur man uppnår good governance, ska några ord dock sägas om varför de många positiva konsekvenser vi ser av den uppstår.

## Varför uppstår dessa effekter?

Frågan är alltså vad det är med opartiskhet i beslutsfattandet och avsaknad av korruption som gör att samhällsutvecklingen på så många områden påverkas i positiv riktning.

En uppenbar förklaring som nyss nämnts är att korruption och brist på kvalitet i styrsystemen innebär ett slöseri med resurser. FN har uppskattat kostnaderna för korruption i världen till ofantliga 3,6 biljoner dollar (3 600 000 000 000) per år.<sup>23</sup> Det säger sig också självt att pengar avsedda för offentliga ändamål som hamnar i privata fickor ger negativa ekonomiska och sociala konsekvenser – och ju större belopp, desto större skada.

En mer indirekt förklaring till de positiva effekterna av good governance relaterar till en annan av de effekter som nämndes i förra avsnittet, nämligen förtroende eller tillit, såväl för andra människor generellt som för politiska institutioner. Med högt förtroende mellan medborgare sänks samhälleliga transaktionskostnader, såsom kostnader för övervakning och sanktioner, till exempel vid affärsuppgörelser. Med högt förtroende för samhällsinstitutioner i allmänhet och politiska institutioner i synnerhet ökar viljan att följa de lagar och förordningar som finns, vilket både sänker de samhälleliga transaktionskostnaderna och bidrar på intäktssidan, genom högre vilja att förslagsvis betala skatter.

Detta fenomen brukar kallas för kollektivt agerande eller ”collective action”. Om vi tror att alla andra agerar i enlighet med lagar och regler, gör vi det i större utsträckning själva. Detsamma gäller för det motsatta. Om vi tror att de flesta andra fuskar, tar emot mutor eller undanhåller skatt, är vi mer benägna att göra likaledes,

---

<sup>22</sup> Rothstein, B. (2009). ”Creating political legitimacy: Electoral democracy versus quality of government”. I *American Behavioral Scientist*, vol. 53, nr. 3, s. 311–330.

<sup>23</sup> ”The costs of corruption: Values, economic development under assault, trillions lost, says Guterres”. *UN News* (2018-12-09).

trots insikten att detta är negativt för samhället som helhet. Situationer då alla egentligen vet att deras – och andras – agerande har negativa konsekvenser, men där det samtidigt är meningslöst eller till och med värre att vara en av få som gör rätt för sig benämns som sociala fällor.<sup>24</sup>

För att komma till rätta med sociala fällor och problem med kollektivt agerande måste medborgare bibringas uppfattningen att de flesta andra faktiskt är laglydiga. Men hur ska det gå till? Hur uppstår den för målet nödvändiga mellanmänniska och institutionella tilliten och vad krävs för att upprätthålla den?

Normer om ömsesidighet kan naturligtvis vara en komponent i varför människor tenderar att lita mer på varandra i vissa samhällen. Man skulle kunna kalla det för ett slags ärlighetskultur, där rent spel är vad som förväntas, vilket alltså innebär att alla eller de flesta handlar enligt den logiken. Ett intressant experiment som gjorts vid flera tillfällen går ut på att ”upphittade” plånböcker innehållande pengar, kreditkort med mera, men också adressinformation till ”ägaren”, lämnas till exempelvis en hotellreceptionist eller i en bar. Frågan är om eller under vilka omständigheter ”ägaren” får tillbaka sin plånbok orörd. Utan att gå in på detaljer i experimenten kan man snabbt konstatera att plånboken i väsentligt större utsträckning återbördas i länder med hög tillit och låg korruption.<sup>25</sup> I vissa kontexter förefaller således ärlighet vara normen, trots att risken för upptäckt får anses vara liten. Det bör dock påpekas att det handlar om en privatpersons pengar och inte offentliga medel, vilket möjligen gör handlingsvalet lättare.

Normer och ärlighet i all ära, men det är svårt att tänka sig att en majoritet av en befolkning, vilken som helst, skulle lita på att de flesta andra gör rätt för sig om inte någon form av övervakning och sanktion/bestraffning förekommer, i synnerhet om det rör offentliga medel och inte privata.<sup>26</sup>

Ett bekymmer med sociala fällor är att de skapar vad som brukar kallas för en ”free rider”-problematik. Det innebär att det alltid, eller oftast, är mest rationellt att fuska, eller låta bli att samarbeta, samtidigt som alla andra gör rätt för sig. En sådan situation innebär att samhället inte direkt förlorar något, parallellt som man själv tjänar på att låta bli att samarbeta. Problemet uppstår som sagt om alla resonerar så; om alla är fripassagerare betalar ingen och därmed förlorar hela samhället och

---

<sup>24</sup> Se Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*, s. 21 ff.

<sup>25</sup> DeMarco, S. ”Experiment with 'lost' wallets reveals that people are surprisingly honest”. *Los Angeles Times* (2019-06-20).

<sup>26</sup> Rose-Ackerman, S. (1997). *Corruption and development*, s. 35–57.

samtliga dess medlemmar på detta. Övervakning (eller på engelska "monitoring") och bestraffning (eller "sanctions") är alltså åtgärder som måste till för att "free riding" ska medföra risk för upptäckt och därmed någon form av sanktion. Om alla vet att det föreligger en inte obetydlig risk med att fuska, drar man rimligen slutsatsen att relativt sett färre kommer att så göra, vilket minskar antalet fripassagerare och gynnar systemet. I ett sådant upplägg är man av dessa anledningar också själv mindre benägen att fuska och mer benägen att samarbeta.

Givet att korruption och låg kvalitet i samhällsstyrningen är vanliga och allvarliga problem på många håll i världen, kan man fråga sig varför inte dessa till synes enkla åtgärder införs. Saken är att det görs, men på många håll får denna typ av åtgärder ingen effekt på folks beteende, antingen för att vinsterna med att fuska är större än den förlust en upptäckt och bestraffning skulle innebära, eller för att trovärdighet saknas i övervaknings- och bestraffningssystemen.

Detta låter mer abstrakt och spelteoretiskt än vad det är. Ett enkelt exempel från idrottens värld är dopning. Här föreligger starka individuella ekonomiska incitament att fuska, samtidigt som risken att åka fast varierar över tid och rum. Ur ett rent prestationsperspektiv är det bästa utfallet att vara den ende som dopar sig (fripassageraren). Vet man att risken att testas (övervakas) är liten och dessutom att testet inte kommer att gå korrekt till, ökar naturligtvis incitamenten att dopa sig. Under sådana omständigheter drar man rimligtvis slutsatsen att även andra dopar sig, vilket leder till det minst optimala utfallet, nämligen att alla dopar sig och riskerar sin hälsa, utan att för den skull få någon relativ fördel för egen del.

För att övervakning ska vara effektiv måste den som synes vara trovärdig, det vill säga, på ett opartiskt sätt avslöja den stora majoriteten av dem som i olika sammanhang försöker fuska eller sko sig ekonomiskt. Detsamma gäller sanktioner. Om exempelvis korruption inte beivras av rättsväsendet, sänder det tydliga signaler om relativ riskfrihet. I korrupta länder är dessvärre oftast även rättssystemet mutbart, vilket innebär att många, kanske till och med de flesta, anti-korruptionsåtgärder förblir verkningslösa.<sup>27</sup>

Media eller visselblåsare har i många sammanhang, även i Sverige, påvisat förekomsten av korruption, utan att det lett till åtgärder. Politiker som håller varandra om ryggen och kontrollerar rättsväsendet – eller idrottsförbund som ser

---

<sup>27</sup> Mungiu-Pippidi, A. m.fl. (2017). "When do anticorruption laws matter? The evidence on public integrity enabling contexts". I *Crime, Law and Social Change*, vol. 68, nr. 4, s. 387–402.

till att omvandla positiva dopningsprov till negativa – är alltför vanligt förekommande i delar av världen,<sup>28</sup> medföljande att den eventuellt avskräckande effekt en bestraffning hade inneburit motverkas.

Av framlagd diskussion står det klart att övervakning och bestraffning bör ses som nödvändiga inslag för att undanröja fripassagerartänket och få den stora majoriteten av en befolkning, inklusive makthavarna, att följa de lagar och regler som finns. Utan dessa åtgärder är det som sagt svårt att se hur man ska kunna råda bot på problemet. Som också framgått är dessa åtgärder likväl på intet sätt tillräckliga för att lösa eventuell korruption. Det krävs att de implementeras på ett trovärdigt och effektivt sätt – tyvärr osannolikt i en korrupt stat, och att förlusterna överstiger vinsterna om man åker fast. Tilläggas ska, att det är omöjligt att bygga heltäckande övervakningssystem, vilket innebär att god samhällsstyrning måste vara en slags norm.

Detta leder oss till sista delen av rapporten, nämligen hur man uppnår good governance eller hög kvalitet på samhällsstyrningen.

## Hur uppnås good governance?

Så här långt har vi uppehållit oss vid de positiva konsekvenserna av good governance samt varför dessa uppstår. Givet att det uppenbart finns en lösning på ett stort antal mycket allvarliga problem i världen skulle man kunna tycka att det bara är att införa good governance där detta saknas. Här kommer vi tråkigt nog till de lite mer nedslående aspekterna av detta forskningsfält. För det första finns det relativt sett få framgångsexempel att peka på. De flesta länder i dag brottas med avsaknaden av good governance och har så gjort, så länge det varit möjligt att mäta. Detsamma gäller det fåtal länder som kan sägas ha en tillfredsställande nivå av good governance och haft det under lång tid. Exakt när, hur och varför dessa samhällen förändrades i positiv riktning har vi begränsad kunskap om. Detta leder oss till den andra nedslående aspekten. På grund av de få positiva förändringsprocesser som ägt rum, är även vår kunskap kring hur good governance skapas eller uppstår begränsad.

---

<sup>28</sup> Ryssland är ett exempel härvidlag. Flera tusen dopningsprover anses ha manipulerats av ryska myndigheter i syfte att dölja dopning. Se *New York Times* (2019-10-14). Nyligen avslöjades också att det internationella tyngdlyftningsförbundet under lång tid hjälpt aktiva att undvika att åka fast. Se *Olympic Channel* (2020-06-04).

De mätningar som görs över såväl korruptionsnivåer som andra mått på good governance, visar att det endast är i ett fåtal länder det förstnämnda inte är ett problem och sistnämnda råder. Brist på good governance hittar man såväl i fattiga icke-demokratiska utvecklingsländer, som etablerade och välmående demokratier i väst, såsom Italien och Grekland. Det bekräftar påståendet att demokrati i sig inte löser korruption, även om de mest utvecklade demokratierna visserligen har lägst korruptionsnivåer.

En annan empirisk iakttagelse som uppmärksammas alltmer på senare tid är de stora regionala variationerna i kvaliteten på samhällsstyrningen. Av de mätningar som gjorts framgår att vissa länder, såsom Italien, Spanien och Rumänien, har stora regionala skillnader, medan andra länder, till exempel de skandinaviska, har små.<sup>29</sup> Det finns dessutom studier som visar att den lokala nivån kan skilja sig från den regionala, det vill säga att det finns välskötta städer i regioner som annars uppvisar låga nivåer av good governance.<sup>30</sup> Slutligen finns också exempel på skillnader mellan olika myndigheter, där vissa karaktäriseras som så kallade "islands of integrity" och andra av korruption och brist på good governance.<sup>31</sup>

Dessa observationer innebär att det sällan blir särskilt relevant att prata om korruptionsnivåer eller good governance på landsnivå, åtminstone om vi håller oss till de minst korrupta länderna.

Även med ett begränsat antal fall att studera när det kommer till positiva utvecklingstrender, har forskningen identifierat ett antal faktorer som visat sig öka möjligheterna för good governance. Dessa är naturligtvis lättare att åstadkomma i länder som redan har hög kvalitet på samhällsstyrningen. Det är med andra ord en sak att lista ett antal åtgärder som kan förbättra läget och en helt annan att faktiskt lyckas införa dem i de länder eller samhällen där de behövs som bäst.

Öppenhet eller transparens är ett exempel på en sådan åtgärd. Forskningen visar att offentlighetsprincipen, som innebär att majoriteten av de dokument och handlingar som hanteras av myndigheter ska vara tillgängliga för medborgarna, har

---

<sup>29</sup> Charron, N. m.fl. (2019). "Measuring quality of government in EU regions across space and time". I *Papers in Regional Science*, vol. 98, nr. 5, s. 1925–1953.

<sup>30</sup> Drápalová, E. m.fl. (2020). "Islands of good government: Explaining successful corruption control in two Spanish cities". I *Politics and Governance*, vol. 8, nr. 2, s. 128–139.

<sup>31</sup> Se t.ex. Zúñiga, N. "The impact of 'islands of integrity'". *U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute*. U4 Helpdesk Answer 2018:1.

en positiv effekt på samhällsstyrningens kvalitet.<sup>32</sup> Detta är föga förvånande, då principen möjliggör för medborgare och media att granska såväl makthavare som beslutsfattare på lägre nivåer och därigenom olika former av korruption eller favorisering att upptäckas. Skydd för visselblåsare är något som särskilt lyfts av Transparency International.<sup>33</sup> Om myndighetsutövning och offentlig verksamhet kan ske helt utan insyn är det självklart väsentligt svårare, för att inte säga omöjligt, att på laglig väg slå larm om missförhållanden.

Forskningen kring civilsamhällets roll för good governance är ett bra exempel på vikten av transparens och ansvarsutkrävande. Den banbrytande studie som Robert Putnam publicerade i början av 1990-talet pekade på civilsamhället och medlemskap i frivilligorganisationer som nära nog en universallösning för att öka styrsystemens kvalitet.<sup>34</sup> Studien har förvisso många förtjänster, men också kritiserats, bland annat för den otydliga kopplingen mellan att vara medlem i till exempel en frimärksklubb och en välfungerande demokrati.<sup>35</sup> I dag är bilden av civilsamhällets roll mer nyanserad. I likhet med många andra faktorer som anses bidra till good governance, anses även kontexten inom vilken det civila samhället verkar spela roll. För att uppnå den eftersträlvade positiva effekten krävs att viktiga komponenter såsom transparens, pressfrihet och politisk konkurrens råder.<sup>36</sup> Om så inte är fallet, vilket gäller för de flesta högkorrupta stater i världen, är risken att effekten blir den omvända, nämligen att medborgarna resignerar och blir allt mindre villiga att engagera sig.<sup>37</sup> Det finns förvisso också gott om belägg för gräsrotsaktivism direkt riktad mot korruption, men att detta systematiskt skulle leda till förbättringar saknas stabila bevis för.<sup>38</sup> Det finns många goda skäl att aktivera sig i icke-politiska föreningar, men tron på att det per automatik leder till bättre kvalitet i styrsystemen får nog tyvärr överges.

<sup>32</sup> Se t.ex. Bauhr, M. m.fl. (2017). "Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit". I *Crime, Law and Social Change*, vol. 68, nr. 4, s. 431–458.

<sup>33</sup> Transparency International (2018). *Compendium of good practices on anti-corruption for OGP action plans*.

<sup>34</sup> Putnam, R. D. m.fl. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*.

<sup>35</sup> Se t.ex. Levi, M. (1996). "Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's Making Democracy Work". I *Politics & Society*, vol. 24, nr. 1, s. 45–55.

<sup>36</sup> Grimes, M. (2013). "The contingencies of societal accountability: Examining the link between civil society and good government". I *Studies in Comparative International Development*, vol. 48, nr. 4, s. 380–402.

<sup>37</sup> Bauhr, M. m.fl. (2014). "Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability". I *Governance*, vol. 27, nr. 2, s. 291–320.

<sup>38</sup> della Porta, D. m.fl. (2021). "Civil society against corruption". I A. Bågenholm m.fl. (Red.).

Sannolikheten att ett land eller annan politisk enhet med något att dölja frivilligt skulle gå med på att införa en effektiv offentlighetsprincip är dock liten. För detta krävs antingen yttre påtryckningar, såsom då EU förhandlar om medlemskap, eller att en politiker eller ett parti som gått till val på att bekämpa korruption kommer till makten. I det förstnämnda fallet är risken stor att en lag som uppfattas som påtvingad och icke-önskvärd inte heller genomförs och efterlevs på ett korrekt sätt. Detta är inte bara en risk, utan ett problem som Europeiska kommissionen vid upprepade tillfällen påpekat för såväl ansökande som medlemsstater. I det andra fallet ligger risken i att dessa antikorrupsionspolitiker själva snabbt anpassar sig till det rådande systemet och låter sig korrumpas. Även detta finns det gott om bevis för.<sup>39</sup>

Öppenhet hänger ihop med ansvarsutkrävande, eller på engelska "accountability". Utan öppenhet är det som tidigare nämnts svårt att granska en organisations verksamhet och därmed också svårt att hålla någon ansvarig för eventuella missgrepp. Ett fungerande ansvarsutkrävande förutsätter dock att någon bryr sig om sådana problem och är beredd att bestraffa ansvariga för missförhållanden. Detta kan tyckas trivialt, givet att de allra flesta håller med om att korruption är ett allvarligt problem. Avslöjanden om korruption bland beslutsfattare borde med detta leda till hårda sanktioner. Så är emellertid inte alltid fallet. Mot bakgrund av att en stor majoritet av medborgarna uppfattar korruption som såväl djupt problematiskt som utbrett, är det förvånande att korrupsionsanklagade och till och med dömda politiker i stor utsträckning lyckas bli återvalda. Forskningen visar att väljare visserligen bestraffar korrupta politiker och partier, men alltså inte tillräckligt kraftfullt för att de ska förlora sina förtroendeposter.<sup>40</sup>

En annan aspekt av ansvarsutkrävande är relationen mellan förvaltning och politik. Här visar forskningen att system som präglas av politisering, det vill säga att tjänstepersoner är politiskt tillsatta och direkt ansvariga inför politikerna, ofta har större problem med korruption och brister i kvaliteten i samhällsstyrningen. Detta anses bero på att tjänstepersonerna helt enkelt har lite att vinna och mycket att förlora på att uppmärksamma problem i förvaltningen. Incitamenten att blåsa i

---

<sup>39</sup> Bågenholm, A. (2013). "The electoral fate and policy impact of 'anti-corruption parties' in Central and Eastern Europe". I *Human Affairs*, vol. 23, nr. 2, s. 174–195.

<sup>40</sup> Bågenholm, A. (2021). "Electoral accountability and corruption". I A. Bågenholm m.fl. (Red.)

visslan är betydligt större i system där tjänstepersoner är meritokratiskt rekryterade och inte riskerar avsked om de avslöjar oegentligheter.<sup>41</sup>

Ytterligare en faktor som visat sig samvariera med hög kvalitet i styrsystemen är jämn könsfördelning bland folkvalda representanter. På nationell, regional liksom lokal nivå går andelen kvinnor i de folkvalda församlingarna hand i hand med graden av good governance. Varför detta samband uppstår är forskarna däremot inte helt överens om. En del menar att kvinnor har lägre tolerans för korruption och i mindre utsträckning är inblandade i korrupta transaktioner än män, och att detta förhållande därutöver både kan leda till fler direkta åtgärder mot korruption, men också indirekt förändra den politiska kulturen inifrån. Andra forskare menar att det inte är kvinnlig närvaro i politiken som leder till lägre korruption, utan att kvinnor har lättare att ta sig in i politiska församlingar när korruptionsgraden är låg. Orsaks-pilen går alltså enligt dessa forskare åt motsatt håll.<sup>42</sup>

## Avslutning

Som framgått av rapporten har kvalitet i de offentliga styrsystemen visat sig ha överraskande stora positiva effekter på i stort sett varje socialt, ekonomiskt eller politiskt utfall vi väljer. Då detta numera är allmänt välkänt, kan man tycka att det borde vara en tidsfråga innan korruptionens gissel tillhör det förgångna. Detta är dessvärre en högst orealistisk förhoppning. De flesta försök att bekämpa korruption har misslyckats och framgångsrika exempel få. Korruption, ”bad governance” eller låg kvalitet i styrsystemen har visat sig ha en enastående förmåga att stå emot angrepp från olika håll. I genomkorrumperade system saknas helt enkelt de flesta förutsättningar som visat sig lyckosamma för att bekämpa korruption, och få i ansvarig ställning har haft incitament till eller intresse av att ta tag i problemen. Tvärtom tjänar de som har mest inflytande också mest på korruption och har därmed minst intresse av att bekämpa den.

För att ta ett exempel från idrottens värld är det just pamparna inom de stora internationella idrottsorganisationerna som både sitter på makten att förändra, men samtidigt har mycket ekonomiskt att vinna på att fortsätta att låta sig mutas i olika sammanhang. Här har varken öppenhet eller ansvarsutkrävande varit några

<sup>41</sup> Dahlström, C. m.fl. (2012). ”The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption”. I *Political Research Quarterly*, vol. 65, nr. 3, s. 656–668.

<sup>42</sup> Alexander, A. C. (2021). ”Gender, gender equality and corruption: A review of theory and evidence”. I A. Bågenholm m.fl. (Red.).

ledstjärnor, utan snarare sekretess, slutenhet och ett slags kåranda som gjort det svårt att initiera förändringar, trots överväldigande bevis för omfattande missförhållanden. Utvecklingen förefaller dock gå åt rätt håll – men i tämligen långsam takt.

Vad som inger hopp är att effekterna av korruption och ”bad governance” i dag är välkända. Människor runt om i världen protesterar som aldrig förr mot korrupta makthavare, parallellt som media i ökande utsträckning uppmärksammar området och gör graverande avslöjanden, såsom exempelvis Panamaläckan, vilken innebar slutet på flera politiska karriärer. Det är svårt att se någon annan ”väg till Danmark”, vilket brukar användas som metafor för hög kvalitet i samhällets styrsystem, än en som består av utbildning och kunskap, informationsfrihet och transparens samt ansvarsutkrävande. Hur dessa steg ska tas så att den avsedda destinationen nås är däremot en fråga som till stor del återstår att besvara.

## Referenser

- Agnafors, M. (2013). "Quality of government: Toward a more complex definition". I *American Political Science Review*, vol. 107, nr. 3, s. 433–445.
- Alexander, A. C. (2021). "Gender, gender equality and corruption: A review of theory and evidence". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bauhr, M. (2017). "Need or greed? Conditions for collective action against corruption". I *Governance*, vol. 30, nr. 4, s. 561–581.
- Bauhr, M. & Grimes, M. (2014). "Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability". I *Governance*, vol. 27, nr. 2, s. 291–320.
- Bauhr, M. & Grimes, M. (2017). "Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit". I *Crime, Law and Social Change*, vol. 68, nr. 4, s. 431–458.
- Bauhr, M. & Grimes, M. (2021). "Democracy and the quality of government". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Beer, C. (2009). "Democracy and gender equality". I *Studies in Comparative International Development*, vol. 44, nr. 3, s. 212–227.
- Bågenholm, A. (2013). "The electoral fate and policy impact of 'anti-corruption parties' in Central and Eastern Europe". I *Human Affairs*, vol. 23, nr. 2, s. 174–195.
- Bågenholm, A. (2021). "Electoral accountability and corruption". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, H. & Hadenius, A. (2008). "Democracy and state capacity: Exploring a J-shaped relationship". I *Governance*, vol. 21, nr. 1, s. 1–24.
- Charron, N., Lapuente, V. & Annoni, P. (2019). "Measuring quality of government in EU regions across space and time". I *Papers in Regional Science*, vol. 98, nr. 5, s. 1925–1953.
- Dahlström, C., Lapuente, V. & Teorell, J. (2012). "The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption". I *Political Research Quarterly*, vol. 65, nr. 3, s. 656–668.
- DeMarco, S. "Experiment with 'lost' wallets reveals that people are surprisingly honest". *Los Angeles Times* (2019-06-20).
- Drápalová, E. & Di Mascio, F. (2020). "Islands of good government: Explaining successful corruption control in two Spanish cities". I *Politics and Governance*, vol. 8, nr. 2, s. 128–139.
- Europeiska kommissionen (2017). *Special Eurobarometer 470: Corruption*. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007>. (Hämtad 3 oktober 2020.)
- Gilley, B. (2006). "The determinants of state legitimacy: Results for 72 countries". I *International political science review*, vol. 27, nr. 1, s. 47–71.
- Grimes, M. (2013). "The contingencies of societal accountability: Examining the link between civil society and good government". I *Studies in Comparative International Development*, vol. 48, nr. 4, s. 380–402.

Gupta, S., Davoodi, H. & Alonso-Terme, R. (2002). "Does corruption affect income inequality and poverty?" I *Economics of governance*, vol. 3, nr. 1, s. 23–45.

Helliwell, J. F., Huang, H. & Wang, S. (2021). "Happiness and the quality of government". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.

Holmberg, S. & Rothstein, B. (2011). "Dying of corruption". I *Health Economics, Policy and Law*, vol. 6, nr. 4, s. 529–547.

Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.

International Sport and Culture association (2013). *Guidelines for good governance in grassroots sport*.  
[http://iscaweb.org/files/GGGS\\_Web/Guidelines\\_for\\_Good\\_Governance\\_in\\_Grassroots\\_Sport.pdf](http://iscaweb.org/files/GGGS_Web/Guidelines_for_Good_Governance_in_Grassroots_Sport.pdf) (Hämtad 29 september 2020.)

Kaufmann, D. & Kraay, A. (2007). "Governance indicators: Where are we, where should we be going?" I *World Bank Policy Research Working Paper 4370*.  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wps4370.pdf> (Hämtad 1 oktober 2020.)

Levi, M. (1996). "Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's Making Democracy Work". I *Politics & Society*, vol. 24, nr. 1, s. 45–55.

Linde, J. & Dahlberg, S. (2021). "Quality of Government and Political Support". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.

Mungiu-Pippidi, A. & Dadašov, R. (2017). "When do anticorruption laws matter? The evidence on public integrity enabling contexts". I *Crime, Law and Social Change*, vol. 68, nr. 4, s. 387–402. *New York Times* (2019-10-14). <https://www.nytimes.com/2019/10/14/sports/olympics/russia-doping-rusada.html>. (Hämtad 20 november 2020.)

*Olympic Channel* (2020-06-04).  
<https://www.olympicchannel.com/en/stories/news/detail/weightlifting-federation-plagued-by-corruption-and-doping-cover-ups-investigatio/> (Hämtad 20 november 2020.)

della Porta, D. & Mattoni, A. (2021). "Civil society against corruption". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.

Przeworski, A. (2004). "Democracy and economic development". I I. Mansfield & R. Sisson (Red.), *The evolution of political knowledge: Democracy, autonomy, and conflict in comparative and international politics*.

Putnam, R. D. & Leonardi, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Repucci, Sarah (2020). *Freedom in the world 2020: A leaderless struggle for democracy*. Rapport.  
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>. (Hämtad 20 november 2020.)

Rose-Ackerman, S. (1997). *Corruption and development*, s. 35–57.

Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.

Rothstein, B. (2009). "Creating political legitimacy: Electoral democracy versus quality of government". I *American Behavioral Scientist*, vol. 53, nr. 3, s. 311–330.

Rothstein, B. (2014). "What is the opposite of corruption?" I *Third World Quarterly*, vol. 35, nr 5, s. 737–752.

Rothstein, B. & Teorell, J. (2008). "What is quality of government? A theory of impartial government institutions". I *Governance*, vol. 21, nr. 2, s. 165–190.

Russett B. (1994). *Grasping the democratic peace: Principles for a post-Cold War world*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

"The costs of corruption: Values, economic development under assault, trillions lost, says Guterres". *UN News* (2018-12-09).  
<https://news.un.org/en/story/2018/12/1027971>. (Hämtad 2 oktober 2020.)

Transparency International (2018). *Compendium of good practices on anti-corruption for OGP action plans*.  
[https://images.transparencycdn.org/images/2018\\_Compendium\\_GoodPracticesAnti-corruptionOGP\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2018_Compendium_GoodPracticesAnti-corruptionOGP_English.pdf). (Hämtad 10 oktober 2020.)

Transparency International (2019). *Global corruption barometer: Latin America & the Caribbean – Citizens' views and experiences of corruption*. Rapport.  
[https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_GCB\\_LAC\\_Report\\_EN1.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LAC_Report_EN1.pdf). (Hämtad 3 oktober 2020.)

Transparency International (u.å.). "What is corruption?" Websida.

Welsch, H. (2004). "Corruption, growth, and the environment: A cross-country analysis". I *Environment and Development Economics*, vol. 9, nr. 5, s. 663–693.

Zúñiga, N. "The impact of 'islands of integrity'". *U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute*. U4 Helpdesk Answer 2018:1.  
<https://www.u4.no/publications/the-impact-of-islands-of-integrity>. (Hämtad 9 oktober 2020.)