



Myndigheter att lita på. Den svenska demokratis grundbult

BO ROTHSTEIN

I den internationella statsvetenskapliga forskningen om demokratisering har en intressant debatt utspelat sig. Den går under benämningen *sekvensdiskussionen*. Grundackordet i denna debatt är tesen att ett villkor för en framgångsrik och långsiktigt hållbar demokratisering är att det existerande statliga maskineriet redan har en väl utbyggd administrativ kapacitet, inklusive ett legalt system där respekten för rättsstatens principer om likabehandling är etablerad och där man fått korruptionen under någorlunda kontroll (Mazzuca och Munck 2014, Fukuyama 2014b).

Bakgrunden är att de starka förhoppningar som knutits till den omfattande demokratisering som skett sedan slutet av 1980-talet på många områden inte infriats. Demokrati har naturligtvis många egenvärden i sig och såsom fri- och rättigheter men en annan förhoppning, inte minst inom biståndspolitiken, har varit att demokrati också ska leda till ökad mänsklig välfärd, mindre korruptionen, fred och minskad fattigdom. Den remarkabla demokratiseringssvåg som vi har sett sedan 1989 har emellertid enligt många studier inte lett till den ökning av människors sociala och ekonomiska välfärd som många hade hoppats på. Inte heller fungerar demokratisering i alla lägen som ett botemedel mot korruption (Rothstein & Tannenbergs 2015). Vad gäller miljö- och hållbarhetsfrågor visar forskningen att demokratier med låg kvalitet i den offentliga förvaltningen inte förmår hantera de centrala miljöfrågorna (Povitkina 2018). Till detta kommer forskare som hävdar att demokratisering i samhällen med en svag och

korrupt offentlig förvaltningsapparat ökar sannolikheten för inbördeskrig (Mansfield och Snyder 2005 och Lapuente och Rothstein 2013).

Ett skäl till att demokratisering generellt inte visat sig vara en garanti för ökad mänsklig välfärd är att i stater med hög korruption i den offentliga förvaltningen förmår det politiska systemet inte i tillräckligt hög grad leverera välfärdshöjande åtgärdsprogram. Att genomföra välfärdsprogram inom områden som hälsovård, infrastruktur, utbildning och socialpolitik kräver en något så när kompetent, opartisk och hederlig tjänstemannakår. Sekvensdebatten har handlat om ifall det är nödvändigt att först säkra den statliga förvaltningens kompetens, kapacitet och etik innan demokrati i form av fria och allmänna val sätts upp på dagordningen (D'Arcy och Nisetskaya 2017).

Det förefaller främst vara fem saker som nyvalda regeringar i länder med svag statskapacitet inte kan stå emot. Den första är att belöna sina politiska anhängare med tjänster i den offentliga förvaltningen och i rättsväsendet (Dahlström och Lapuente 2017). Den andra är att belöna enbart just de väljare som man uppfattar sig ha fått stöd ifrån med särskilda och riktade förmåner, vad som inom forskningen kallas "klientelism" (Bustikova och Corduneanu-Huci 2017). Den tredje är att använda offentliga medel för att stärka antingen de styrande politikernas privata ekonomi eller partikassan (Mungiu-Pippidi 2015 och Walker & Atens 2018). Den fjärde är att sätta sig själv och sin egen maktutövning över rättsstatens principer (Weingast 1997). Ett särskilt problem här är sittande regeringars tendens att manipulera de allmänna valen (Norris 2015 och Teorell 2017). Den femte är många politikernas tendens att otillbörligt gynna sina familjemedlemmar vid tillsättningen av offentliga tjänster eller när det gäller att erhålla offentliga kontrakt (Fukuyama 2014a). Det handlar med andra ord om bristen på den typ av normer om *saklighet, opartiskhet och likhet inför lagen* vid utförandet av offentliga förvaltningsuppgifter som återfinns i den svenska regeringsformen (1 kap. 9 §, jfr Rothstein och Teorell 2015).

De negativa effekterna för social och ekonomisk utveckling av bristande kvalitet i den offentliga förvaltningen är väl dokumenterade (Holmberg, Rothstein och Nasiritousi 2009). På samma vis kan man hävda att vad som skapar välfärd i stor utsträckning inte är själva den demokratiska processen utan när den kan kombineras med en kompetent, väl utbyggd och etiskt högtstående förvaltningsapparat (Rothstein 2011). Problemet är att

det finns tämligen starka belägg för att i länder som av historiska skäl inte lyckats bygga upp en tillräcklig administrativ kompetens kan demokratisering försvåra framväxten av en sådan. Vi vill, som statsvetaren Francis Fukuyama (2014a) framhåller, gärna att "allt gott hänger samman" (rättsstat, administrativ förmåga och demokratiskt ansvarsutkrävande), men historiens erfarenheter säger att så inte alltid är fallet. Det är skälet till debatten om i vilken ordning politisk utveckling bör främjas. Frågan är långt ifrån avgjord, men det finns mycket som talar för att tidig demokratisering i länder med svag statsmakt inte levererar ökad mänsklig välfärd.

I samband med den svenska demokratins 100-års jubileum kan det därför vara av intresse att studera hur den sekventiella logiken utspelade sig på svensk botten. Hur såg den svenska staten ut årtiondena före demokratins genombrott?

Bakgrunden till detta intresse från min sida kommer inte bara från den ovan nämnda "seksensdiskussionen" utan också från Gunnar Heckscher (1909–87). Han var inte bara ordförande för det dåvarande Högerpartiet 1961–65 utan dessförinnan en framstående professor i statsvetenskap vid Stockholms högskola. Ett av hans främsta vetenskapliga verk publicerades 1952 med titeln *Svensk statsförvaltning i arbete*. Boken ger en tämligen ljus bild av den dåvarande svenska ämbetsmannakåren men inledningsvis skriver Heckscher att i början av 1800-talet var den svenska statsförvaltningen "tämligen försumpad". Jag hade förmånen att få intervjua Gunnar Heckscher i början av min forskarutbildning och en sak vi båda kom att anse vara av intresse att forska om var hur man hade lyckats överkomma denna "försumpning". Tack vara generösa forskningsanslag har jag tillsammans med några kolleger fått möjlighet att bedriva forskning om denna spännande fråga. Vad som gör den viktig är att kunskaperna om hur en sådan förändring av den administrativa kompetensen och etiken åstadkoms i ett statsmaskineri idag är tämligen rudimentära (jfr Holmberg och Rothstein 2012, Rothstein och Teorell 2015 och Teorell och Rothstein 2015).

Argumentet som presenteras på de följande sidorna ser kortfattat ut som följer: Under en kort period vid 1800-talets mitt, ungefärligen mellan 1840 och 1870, genomfördes en rad mycket betydelsefulla reformer av den offentliga förvaltningsapparaten i Sverige. Det sammantagna resultatet av den institutionella omvandling som genomfördes innebar att man kraftigt

reducerade den förhållandevis utbredda korruption som fanns före 1840.¹ Långsiktigt utgjorde reformerna grunden för en offentlig förvaltning som kännetecknas av likabehandling och opartiskhet. Den offentliga maktutövningens opartiskhet har varit en starkt bidragande faktor till att den svenska förvaltningen kunnat åtnjuta en hög grad av legitimitet (Rothstein 1998, 2011, Rothstein och Teorell 2016 och Magnusson 2015 se även Sundell 2015 för en delvis annan tolkning av denna period).

En ytterligare effekt av dessa institutioner är att de med stor sannolikhet bidragit till att skapa ett starkt socialt kapital bland landets invånare (Rothstein och Uslaner 2005, Rothstein 2013 och Holmberg och Rothstein 2018). Socialt kapital kan sägas bestå av två faktorer – hur täta de sociala kontakterna är i ett samhälle och i vilken grad dessa utmärks av mellanmänsklig tillit. Ett stort antal studier har visat att samhällen och organisationer som utmärks av täta sociala kontakter som är präglade av tillit skapar mer välbästand och är mer demokratiska än de som präglas av motsatsen (Rothstein 2005b). Hög legitimitet, låga korruptionsnivåer och starkt socialt kapital är för de flesta eftersträfvansvärda egenskaper för alla politiska system. De svenska (och nordiska) erfarenheterna bör därför vara betydelsefulla för diskussionen om hur man ska se på möjligheterna att åtgärda korruptions- och legitimitetsproblem i utvecklingsländer.

Den svenska vägen till låg korruption

De nordiska länderna anses vara speciella. Å ena sidan har de egenskaper som gjort att många framstående ekonomer förutsatt att de borde kännetecknas av utbredd korruption, eftersom de har en mycket omfattande offentlig sektor, en stor dos offentliga regleringar och förhållandevis autonom tjänstemän (Alesina och Angeletos 2005 och Becker 1997). Om man å andra sidan tar intryck av de många empiriska mätningar som nu finns tillgängliga, upptäcker man att de nordiska länderna genomgående återfinns bland de länder som har lägst korruption (Uslaner 2008). Denna diskrepans mellan ekonomisk teori och tillgänglig empiri kan förefalla gåtfull. Utgår man från en mer empiriskt förankrad teoribildning om hur

1 Korruption kan definieras på många sätt. Här följer jag Kurer (2005), som menar att korruption är motsatsen till opartiskhet i den offentliga maktutövningen vilket är detsamma som frånvaron av olika former av favoritism (se även Rothstein och Varraich 2017). I begreppet korruption innefattar jag också vad som brukar betecknas som klientelism.

politisk legitimitet skapas och upprätthålls och vad som orsakar korruption är de två iakttagelserna – stor offentlig sektor och låga korruptionsnivåer – inte alls oförenliga; de kan tvärtom förutsätta varandra (Persson och Rothstein 2014). Det finns nämligen många empiriska indikatorer som visar att det inte är statens omfattning, utan social och politisk ojämlikhet som är orsaken till hög korruption (Rothstein och Uslaner 2005 och Uslaner 2008 och Persson och Rothstein 2014). Fattiga länder med hög korruption och stor ojämlikhet visar sig ha betydligt mindre andel offentliga utgifter än den motsatta typen av länder (North, Wallis och Weingast 2009).

Detta kan man se när man försöker besvara frågan om hur Sveriges relativa frånvaro av korruption ska förklaras.² Ibland återfinner man försök att förklara detta med ett slags kulturella argument. Svenskar, liksom övriga nordbor, är ”av naturen” inte benägna att agera korrupt, och för övrigt har Sverige alltid varit befriat från korruption, heter det då. Detta kulturbundna argument saknar emellertid empiriskt stöd. För mindre än tvåhundra år sedan, vid 1800-talets början, var vad vi i dag skulle beteckna som maktmissbruk en mycket utbredd företeelse i det offentliga Sverige. När exempelvis den franske ambassadören i Stockholm, greve Vergennes, skriver till sina uppdragsgivare i Paris hösten 1771, beskriver han den politiska kulturen i Sverige som präglad av massiv korruption som har infekterat alla Riksdagens ständer och hela samhället (Teorell och Rothstein 2015). Det väcker den synnerligen pregnanta frågan om hur Sverige – liksom Danmark – på bara några decennier vid 1800-talets mitt i stort sett kunde befria sig från problemet med systemisk korruption (Frisk Jensen 2008).

I det tidiga 1800-talets Sverige var det vanligt att en tjänsteman kunde inneha fem till sex heltidsanställningar, personliga relationer med hovet övertrumfade de lagar som fanns, och adeln hade företräde till tjänster i staten. Tjänstemännen levde i stor utsträckning på de inkomster som de direkt kunde utvinna ur sin tjänsteutövning. Ackordsystemet innebar att yngre offentliga tjänstemän som ville befordras, som regel var tvungna att betala den som innehade den tjänst de sökte (Frohnert 1993). Äldre tjäns-

2 Det finns självklart inget samhälle som är fritt från korruption, det vore lika sannolikt som ett samhälle fritt från kriminalitet. Vad detta handlar om är de omfattande variationerna i dessa båda företeelser mellan länder.

temän kunde antingen använda pengarna för att själva köpa positioner ännu högre upp i systemet, eller för att gå i pension.

Ytterligare exempel rör utbildning och tillsättande av offentliga tjänstemän. I en icke-korrupt förvaltning ska rekryteringen av offentliga tjänstemän vara meritbaserad, och därmed spelar utbildning en stor roll (Dahlberg och Lapuente 2017). Så var definitivt *inte* fallet i det tidiga 1800-talets Sverige. I sin historia över Uppsala universitet beskriver Sten Lindroth (1976) juridikutbildningen som ett intellektuellt och organisatoriskt moras. År 1797 klagade man från Regeringskansliet till universitetsledningen i Lund över att man

stundom måst erfara att de ynglingar vilka söka inträde uti kansliverken, icke ägt den kunskap uti språk och vetenskaper, som ett kansliämne betarvas, oaktat de varit med akademiska betyg försedda. (Gierow 1971:224)

Detta utbildningselände sträckte sig också till den så kallade *ämbetsman-naexamen*, en examensform vars syfte var att göra studenter kvalificerade för högre tjänster inom statsförvaltningen. År 1859 tecknade juridikprofessorn Knut Olivecrona följande nedslående omdöme om juristutbildningen vid Uppsala universitet:

Under den långa tid då Hernberg, Lundström och Drissel beklädde de maktpåliggande juris patrii professionen sjönko de rent juridiska studierna till det yttersta förfallet. Den s.k. Hofrättsexamen blef en obetydlighet; juris kandidat-examen absolverades med den allra största lätthet och i Romerska Rätten erfordrades ej ens den allra ytligaste kunskap. (Olivecrona 1859:14)

När den så kallade *Snillekommittén* – där flera ledande forskare och kulturpersonligheter ingick – gjorde en översyn av det svenska utbildningssystemet, gick de så långt som till att kalla den examen som krävdes för ämbetsmän för en ren parodi (Lindroth 1976:165).

Som reaktion mot den låga kunskapsnivån hos dem som examinerades vid Lunds universitet, deklarerade universitetskanslern 1797 att den viktigaste orsaken till kunskapsbristen var att de som skrevs in vid universitetet faktiskt bara var barn när de antogs. Här avsåg han ungdomar som fortfarande var i sina tidiga tonår och som sålunda, av förståeliga skäl, inte hade någon vidare förmåga att tillgodogöra sig den utbildning universitetet erbjöd. Detta förhållande var i sin tur resultat av att

föräldrar och anhöriga antingen av fåfänga eller bristande kännedom hava för huvudändamål att blott påskynda deras barns tidiga inträde på tjänste-

vägen [...] bygga deras hopp om framtida fortkomst mera på förmögenhet och gynnande förbindelser än på genom förvärvade nödiga insikter behörigen grundlagd skicklighet. (Gierow 1971:238)

Efter hand infördes regler som drog upp riktlinjer för exempelvis minimiålder och minsta antal studieår innan man kunde bli komma i fråga för en tjänst inom offentlig förvaltning. Icke desto mindre konstaterade en professor Holmbergsson vid Lunds universitet 1831 att utbildningen knappast förbättrades bara för att man införde gränser för hur länge man skulle ha studerat eller hur gammal man skulle vara för att få en offentlig tjänst. Holmbergsson föreslog en annan strategi. Befordringssystemet borde ändras i grunden så att reella meriter och faktiska erfarenheter, snarare än personliga vänskapsband, avgjorde karriärvägarna (Gierow 1971).

En annan central del av en icke-korrupt statsförvaltning är ett reglerat kontantlönesystem. Med detta förstås att det finns en bestämd relation mellan utfört arbete och erhållen kontantlön och att ämbetsmännen gör en mycket strikt åtskillnad mellan sina personliga inkomster och offentliga medel. Lönesystemet i den svenska offentliga förvaltningen uppfyllde fram till mitten av 1800-talet långt ifrån dessa kriterier. Exempelvis var *naturallön* vanligt, även om det också fanns kontantlön. Extra löneförmåner och arvoden för arbetsrelaterade tjänster, så kallade *sportler*, vilka med dagens måttstock närmast skulle beskrivas som mutor, var mycket vanliga. Sportler var ett slags direktinkomster som tjänstemännen fick från den allmänhet de hade att tjäna, för vissa specifika uppgifter av typen besiktningar och tillstånd (Sundell 2015).

Vidare saknades förväntningar på att de personer som fick tjänster i staten faktiskt också skulle utföra något arbete (Gierow 1971). Det var inte ovanligt att den som innehade tjänsten helt enkelt städslade någon annan som fick utföra själva arbetet, som regel till en väsentligt lägre ersättning. Ser man på förhållanden i förvaltningen på den lokala nivån, varierade lönerna kraftigt fastän tjänstemännen utförde samma arbetsuppgifter. De bäst betalda hade "feta pastorat" som kunde inbringa höga sportlerinkomster. Man kunde på detta sätt tjäna ungefär dubbelt så mycket som mindre lyckosamma kolleger (Westerhult 1965).

En undersökning av 1700-talets kronofogdar visar att en stor del av deras löner var kopplad till enskilda bönder, som tvangs ge till exempel spannmål, pengar eller andra varor direkt till tjänstemännen (Frohnert

1993). I ett brev till kungen, daterat 1811, från Kammarkollegiet skriver ämbetsmännen att då lönerna fallit till så låga nivåer, hade flertalet tjänstemän börjat arbeta vid andra statliga myndigheter eller länsstyrelser. Detta gjorde man utan att lämna sina ordinarie tjänster, vilket enligt Kammarkollegiet kraftigt försvårade och försenade arbetet inom centrala delar av statsförvaltningen (Edén, Berglöf och Schalling 1941).

Under den här tiden var det således mycket vanligt att en enskild tjänsteman samlade på sig olika tjänster som vore de feodala förläningar. Detta förbjöds inte förrän 1879. I en rapport från 1822 konstaterades att på grund av att lönerna inom statsförvaltningen var så låga, tvingades anställda att försöka finna nya befattningar och offentliga uppdrag eller få ihop till levebrödet genom privata affärer (Rothstein 1998). Som Bågenholm (2017) framhållit var möjligen rena mutor inte det allvarligaste eller mest förekommande problemet i den svenska offentliga förvaltningen under 1800-talets första hälft. I stället var bekymret mångsyssleriet som gjorde att tjänstemännen inte kunde sköta sina tjänster, tjänsteköpen som innebar att principen om meritokrati åsidosattes, avsaknaden av kompetens och utbildning hos tjänstemännen och de ibland olagliga avgifter som ofta utkrävdes av allmänheten för offentliga tjänster och som tjänstemännen lade beslag på. Till detta kan läggas brister vad gäller opartiskhet och respekt för principen om likhet inför lagen, bristen på en tydlig skillnad mellan privata och offentliga medel samt förekomsten av nepotism och godtycke i anställnings- och befordringsärenden.

Den fråga som inställer sig är följande: Om nu förhållandena i den svenska offentliga förvaltningen var så pass "försumpade" i början av 1800-talet, när inträffade förändringen som gjorde att Sverige fick en mer universell, opartisk och huvudsakligen icke-korrupt offentlig förvaltning? Tvivelsutan var förändringen under andra halvan av 1800-talet dramatisk (Rothstein 2011). Viktigast av allt var kanske att under denna period genomgick själva idén om vad det innebar att inneha en offentlig tjänst en genomgripande förändring. Den tidigare synen på den offentliga tjänsten som ett slags feodal förläning som innehavaren i långa stycken kunde använda efter eget skön övergavs. Den ersattes av uppfattningen att offentliga tjänster skulle erhållas i öppen och meritokratisk konkurrens och att en sträng åtskillnad skulle göras mellan tjänsteinnehavarens personliga intressen och hans tjänsteutövning. Offentliga tjänster sågs inte längre

som innehavarens egendom utan som ett heltidsarbete med fast lön, och arbetsuppgifterna skulle utföras utifrån universella regler och lagar. Som historikern Emil Hildebrand konstaterade i en lärobok i statskunskap, utgiven 1896, innebar förändringen av statsförvaltningen under 1870-talet att "den gamla uppfattningen och behandlingen af ämbete som ägen- dom började arbetas bort" (Hildebrand 1896:653). Som Sundell (2015) visat ökade graden av professionalism inom förvaltningen avsevärt mellan 1860 och 1890.

Säkerligen förekom olika former av maktmissbruk och korruption även i det sena 1800-talets statsförvaltning, men inte alls i lika stor utsträckning som tidigare. Inte minst sågs vad vi i dag skulle beteckna som korruption inte längre som ett "naturligt" inslag i den offentliga verksamheten. August Strindbergs roman *Röda rummet*, som publicerades 1879, bär syn för sägen. I denna Sveriges kanske mest berömda roman ger Strindberg en synnerligen negativ bild av ämbetsmännen. De är i hans beskrivning både konservativa och ineffektiva. Men intressant nog anklagar han dem inte för att vara korrupta. En rimlig tolkning av detta är att Strindberg, trots sin politiska radikalism, inte kunde kasta ut en sådan anklagelse av den enkla anledningen att den inte skulle ha haft en resonansbotten i den allmänna opinionen (Strindberg 1879).

Det ska tilläggas att utvecklingen under denna tid i Sverige inte var unik utan i stora drag skedde samtidigt – eller något tidigare – i länder som Danmark, Storbritannien, Bayern, Preussen och USA. Det som kännetecknar perioden är de många och i stora delar dramatiska institutio- nella förändringar som sammantaget kom att etablera en universell, opar- tisk och huvudsakligen okorrumpierad offentlig förvaltning (vad som i vår tid kommit att benämnas *good governance*). I tabell 8.1 återfinns en sam- manställning över merparten av de reformer som bidrog till att Sverige fick en kvalitativt annorlunda offentlig förvaltning under denna period.

En granskning av dessa reformer ger anledning att uppmärksamma tre viktiga saker. För det första kan man konstatera en koncentration i tid. Även om ett par av reformerna sjösattes på 1840-talet fördröjdes deras effekter. I synnerhet gäller det skolreformen och tryckfrihetslagstift- ningen. Det gör att man med fog kan säga att det finns en kraftig kon- centration till 1860-talet som det centrala årtiondet. För det andra: dessa förändringar innebar en dramatisk förändring i riktning mot det som den

rumänska statsvetaren Alina Mungiu-Pippidi (2006) kallat en universalistisk politisk kultur. Med detta förstås att staten inte längre enbart kom att ses som ett organ för att främja intressena hos en liten ekonomisk och politisk elit utan att den också hade att verka för det ”allmänna bästa”.

Tabell 8.1 Reformers som ändrade den svenska statsförvaltningens legitimitet³

1840–1856	Fyra nya ämbetsverk/myndigheter etableras som kommer att administrera stora och viktiga infrastruktursatsningar som järnvägarna, vägbyggena, telegrafin och den offentliga statistiken.**
1842–1862	Omfattande reformer av skolsystemet. Obligatorisk och gratis utbildning för alla introduceras och implementeras under 1860-talet.
1845	Regeringens rätt att konfiskera tidningar upphävs, vilket i praktiken leder till att en allmän pressdriven debatt om offentlig politik etableras från och med det sena 1850-talet.
1845	De sista adliga privilegierna om rätten till högre poster inom statsförvaltningen avskaffas.
1845	Lika arvsrätt för män och kvinnor införs.
1846	Skråsystemet avskaffas.
1848	Den svenska aktiebolagslagen införs. Aktieägarna blir bara ansvariga för sitt aktiekapital, inte för bolagets skulder. Som följd av lagen påbörjas omfattande satsningar inom svensk industri.
1855–1860	Stor översyn av lönesystemet inom statsförvaltningen leder till att ett centralt reglerat kontantlönesystem upprättas.
1858	Religionsfrihet införs.
1860	Rätten att lämna statskyrkan för andra trossamfund erkänns.
1862	Kommunalförordningarna klubbas igenom, vilket innebär att Sverige för första gången får kommuner med viss självstyrelse, skilda från kyrkans uppgifter. Samma år införs en förordning om landsting, och Sverige får därmed en politisk mellannivå med ansvar för hälso- och sjukvård. Förordningarna upphöjdes sedermera till lag 1866 och innebär att landet fick en mer decentraliserad politisk struktur.
1863	Nya regler införs för universitetsutbildningar, vilket bland annat innebär högre krav för universitetsexamina.
1864	Frihandel etableras och näringsfrihet införs.

3 Tack till fil.dr Maria Cavallin Ajmer, som tillhandahållit stora delar av denna information.

1868	Riksdagen avskaffar direkta betalningar för tjänster från medborgare till enskild statstjänsteman – avgifterna är från och med nu statlig egendom, inte statstjänstemannens.
1869	Omfattande skattereform där riksdagen beslutar att skatter måste betalas in i form av pengar – inte i varor. Indelnings- och grundskatteväsendet reformeras.
1874	Judar får, i princip, samma medborgerliga rättigheter som svenskar (tillåts till exempel vara ledamöter av riksdagen och vara statstjänstemän).
1876	Omfattande omorganisering av många av de centrala ämbetsverken, från kollegialt beslutsfattande enligt domstolsmodell till det så kallade byråsystemet där enskilda ämbetsmän beslutar efter föredragning.
1878	Ackordsystemet avskaffas, och ett pensionssystem för statstjänstemän införs. Ackordsystemet beslutas vara helt avskaffat 1886.

** År 1841 bildades Kongliga styrelsen för allmänna väg- och wattenbyggnader, som hade ärenden om vägar och kanaler, 1853 bildades Kongliga Telegrafverket och 1856 grundades Kungliga järnvägsstyrelsen. Statistiska centralbyrån inrättades 1856.

Till detta ska läggas att manipulation av valen till riksdagen, något som var vanligt under frihetstiden (1718–1772), var ett utraderat problem från omkring 1860-talet. Som Jan Teorell (2017) visar är en viktig förklaring till detta professionaliseringen av den statliga ämbetsmannakåren. Denna utveckling i Sverige under den senare halvan av 1800-talet ligger också i linje med den typ av språngvisa kvalitativa samhällsförändringar som enligt ekonomipristagaren Douglass North⁴ med flera (2009) skedde i Frankrike, Storbritannien och USA under samma tid. Dessa länder omvandlades då från vad forskarna betecknar som tämligen korrupta naturliga tillstånd (*natural states*) till tillstånd med ”öppet tillträde” (*open access orders*). Ett centralt element i sådana omvandlingar är att den offentliga maktutövningen inte längre bygger på personliga relationer och lojaliteter, utan omvandlas till styre genom opersonliga anställningar, lagar och regler. I Sverige förefaller det som om Kungen direkta personliga maktutövning när det gällde tjänster och befordringar inom staten (som benämndes *antechambrering*) i stort sett upphörde under 1870-talet.⁵ Ska något årtionde framhållas som särskilt viktigt måste det till följd av upp-

4 Den korrekta benämningen på detta pris är *Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne*.

5 Muntlig information från historikern Fabian Persson, docent vid Linnéuniversitetet, som forskar om denna fråga.

räkningen av reformer ovan just bli de tio åren efter representationsreformen 1866.

Det handlar således inte om någon enstaka eller ett fåtal institutionella förändringar som gav upphov till detta språngvisa skifte i den politiska ordningen i Sverige. I stället kan man hävda att närmast samtliga viktiga politiska, sociala och ekonomiska institutioner förändrades under en relativt kort tidsperiod. 1860-talet var det viktigaste årtiondet, och man kan rentav beskriva detta årtionde som den *big bang* då det moderna Sverige föddes.⁶ En drivande person av central betydelse för detta skeende är Johan August Gripenstedt, finansminister 1856–66 (Ohlsson 1994).

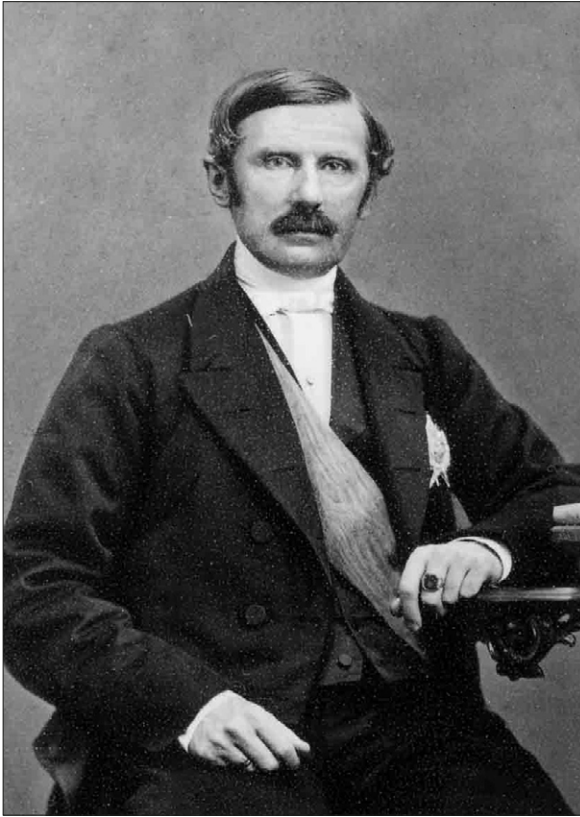
Det är viktigt att understryka att en trolig konsekvens av dessa omfattande institutionella förändringar blev att varthän en enskild svensk vände sig såg han eller hon att mycket stora förändringar ägde rum, som alla pekade på att det tidigare ”försumpade” systemet var på väg att tyna bort. Inte bara på något eller några enskilda områden, utan generellt i hela samhället kunde denna förändring bort från det korrupta systemet märkas.

Ett rimligt antagande är att detta tvingade många, som tidigare deltagit i olika hel- eller halvkorruppta nätverk, att omvärdera vad de kunde förvänta sig för typ av beteenden från de offentliga myndigheterna och därmed från många av aktörerna i deras omgivning. Därigenom påverkades också hur man själv som individ – givet de nya förväntningarna på omgivningen – skulle bete sig både gentemot de offentliga institutionerna och – i förlängningen – gentemot andra medborgare. Noterbart är att nästan inga av dessa reformer var direkt inriktade på att bekämpa just korruption. I stället visar det svenska exemplet att man valde en mer indirekt metod, nämligen att förändra nästan alla landets viktiga övergripande institutioner i en universell och opartisk riktning (Rothstein 2018).

Förvaltningslegitimitetens grunder

De reformer som gjordes 1840–1870 kom inte bara till rätta med Sveriges problem med en klientelistisk, oförutsägbar, i stora drag inkompetent och, med dagens mått mätt, tämligen korrupt statsförvaltning. Långsiktigt var reformerna en bidragande faktor till den höga legitimitet som den svenska statsförvaltningen än i dag åtnjuter. Den svenska statsförvaltning-

⁶ För en alternativ ansats, som mera betonar det stegvisa i den del av processen som handlade om tjänstemännens löner, se Sundell (2015).



Johan August Gripenstedt (1813–74), finansminister 1856–66.

ens karakteristika i form av opartiskhet och saklighet har, menar jag, även bidragit till den förhållandevis höga nivån av mellanmänsklig (social) tillit hos Sveriges invånare och därmed till en stabil demokrati (Holmberg och Rothstein 2018). Varför den opartiska statsförvaltningen även fört med sig ett högt socialt kapital ska jag försöka underbygga. Argumentet går på tvärs mot flera etablerade uppfattningar om hur politisk legitimitet skapas och upprätthålls.

Låt oss först konsultera huvudfåran inom internationell samhällsvetenskap och se vilka svar den ger på frågan om hur politisk legitimitet skapas. Ett återkommande påstående är att den representativa demokratin skänker legitimitet åt politiska system. Den politiska ordningens legi-

timitet tros alltså huvudsakligen skapas på politikens inflödessida genom att medborgarna ges möjlighet att påverka vilka kandidater som ska sitta i beslutande församlingar. Tanken är att den representativa demokratin ska kunna realisera åtminstone någon sorts approximation av ”folkviljans förverkligande” (Esaïasson 2003), en idé som till och med finns inskriven i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna (artikel 21), vilken lyder:

Folkets vilja ska utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet. Folkviljan ska uttryckas i periodiska och verkliga val, som ska genomföras med tillämpning av allmän och lika rösträtt och hemlig röstning eller ett likvärdigt fritt röstförfarande.

Portalformuleringen i den svenska regeringsformen lyder som bekant: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.” Historien om när Sverige lyckades gå från en korrupt och klientelistisk statsförvaltning säger emellertid väsentligen något annat om legitimitetsfrågan, eftersom detta skedde långt före den representativa demokratin genombrott. Politisk legitimitet är inte bara, och troligen inte ens huvudsakligen, en fråga om att räkna röster och att summera väljarnas preferenser i enlighet med demokratin etablerade procedurer.

Det värt att notera att empirisk forskning om förtroende för olika samhällsinstitutioner i Sverige ger en märkligt motsägelsefull bild. **Å ena sidan** är förtroendet och stödet för välfärdsstatens program, i synnerhet de universella, mycket starkt (Svallfors 2015).  ta faktum understryks med all önskvärd tydlighet av att svenskarna kontinuerligt ger sämre betyg till institutioner till vilka de faktiskt kan välja kandidater – politiska partier, fackföreningar, Europaparlament, riksdag och kommunfullmäktige – än till de institutioner vars sammansättning de inte kan påverka – såsom sjukhus, universitet, domstolar, socialtjänst och polisväsende (Holmberg och Weibull 2017). Med andra ord: svenskarna har större förtroende för personer med makt att påverka deras liv som *utsetts av andra* – till exempel läkare, sjuksköterskor, socialtjänstemän, professorer, domare och poliser – än för dem de själva valt i allmänna val.

Sålunda kan vi dra slutsatsen att det starka förtroendet för den svenska välfärdsstaten och dess tjänstemän torde bero på någonting annat än den representativa demokratin proceduriella logik. I en av de mest omfattande empiriska studierna av vad som skapar politisk legitimitet – byggd

på surveydata från sjuttiofva länder – konstaterar Bruce Gilley (2006:57–58) följande:

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

Liknande resultat har även tagits fram i andra studier (Dahlberg och Holmberg 2014 och Gjefsen 2012). Hur ska detta tämligen kontraintuitiva resultat förklaras? En av världens ledande demokratiseringsforskare, Larry Diamond, uttryckte problemet på följande sätt när han summerade de framgångar (mätt i antalet länder som kan räknas som demokratier) som skett de senaste decennierna:

Ett spöke jagar demokratin i dagens värld. Det är undermålig samhällsstyrning – samhällsstyrning som enbart tjänar en liten elits intressen. Samhällsstyrning som är dränkt i korruption, klientelism, nepotism och maktmissbruk. [...] Samhällsstyrning som inte levererar generella förbättringar i människors liv därför att den stjälar, förslösar och snedfördelar tillgängliga resurser. (Diamond 2007:19)

Det ensidiga fokus på legitimitet via demokratisering på inflödessidan som varit gängse, inte minst i svensk biståndspolitik, missar hur viktigt det är att ta hänsyn till hur den politiska makten faktiskt utövas av offentliga myndigheter (Rothstein och Tannenberg 2015). Själva grunden för en opartisk maktutövning är följande: när lagar och reformprogram implementeras får inte offentliga tjänstemän ta hänsyn till någonting annat än det som stipuleras av den aktuella lagen eller det aktuella programmet (Strömberg 2000). Eller som det formulerats av Geoffrey Cupit: att handla opartiskt innebär att en offentlig tjänsteman förblir oberörd av de eventuella relationer till medborgarna eller de privata preferenser han eller hon råkar ha för politiska utfall. Besluten präglas inte av diskriminering eller godtycke (citat i Rothstein 2011:13). Opartiskhet, universalism och saklig-

het i den offentliga maktutövningen är därför nycklarna till politisk legitimitet.⁷

Accepteras idén att opartiskhet, universalism och saklighet på utflödessidan är viktiga faktorer för att skapa och upprätthålla legitimitet, har också två av de ”gåtor” som diskuterats tidigare fått sin lösning. Givet tesen att politisk legitimitet inte bara skapas genom demokrati på inflödessidan utan främst av hur den offentliga förvaltningen agerar, är det inte särskilt förvånande, vilket neoklassiska ekonomer verkar anse, att nordiska länder är befriade från korruption, trots sin omfattande offentliga sektor (Alesina och Angeletos 2005 och Becker 1997). Det är heller inte särskilt förvånande att svenskarna misstror de politiker de själva har röstat på (inflödessidan) men litar på personer vars anställning de inte direkt kan påverka, det vill säga anställda i offentlig förvaltning (utflödessidan).

Att den offentliga förvaltningens opartiskhet spelar en avgörande roll för att skapa det allmännas legitimitet beror på att det huvudsakligen är här som medborgaren kommer i kontakt med det offentliga. Det är det politiska systemets utflödessida som direkt påverkar den enskildes välfärd, och vad som händer i kontakterna med förvaltningen avgör också i stor utsträckning vilka politiska uppfattningar människor har och vilken slags politik de är villiga att stödja (Kumlin 2004 Svallfors 2013). Sammantaget är mitt argument som följer: Om medborgarna uppfattar den offentliga maktutövningen som byggd på principerna om opartiskhet, universalism, saklighet, kompetens och pålitlighet, kan detta förläna det politiska systemet legitimitet *även om* den representativa demokratins mekanismer inte fungerar särskilt väl.

Förvaltningens legitimitet, socialt kapital och demokrati

Hittills har två frågor besvarats: dels hur Sverige befriades från omfattande korruption på 1800-talet, dels vad det var i reformerna 1840–1870 som bidrog till att skänka det politiska systemet legitimitet. Men inledningsvis utlovades också svaret på en tredje fråga, knuten till de två tidi-

7 Med begreppet universalism förstås här i princip detsamma som principen om att lagar och förordningar inte ska rikta sig direkt mot enskilda medborgare utan vara utformade så att de gäller generellt, så att principen om likhet inför lagen kan följas. Med begreppet saklighet förstås att när personer i den offentliga förvaltningen beslutar om eller ger service till enskilda medborgare, får de bara ta hänsyn till de förhållanden som har med ärendet att göra.

gare. Frågan var hur det kommer sig att det sociala kapitalet i Sverige är så förhållandevis högt? Sverige ligger, tillsammans med de övriga nordiska länderna, exceptionellt högt upp i de mätningar som gjorts om generaliserad tillit, som är en del av vad som har kommit att benämnas socialt kapital. Hela 66 procent av svenskarna svarar jakande på frågan om de flesta går att lita på – att jämföra med till exempel i USA och Spanien, där endast 36 procent svarar ja på frågan (Uslaner 2018 och Holmberg och Rothstein 2017). Trots internationella larmrapporter om motsatsen har denna typ av tillit inte minskat i Sverige (Holmberg och Rothstein 2018). Hur kan detta förklaras?

Precis som när korruption ska förklaras, är kulturförklaringar vanliga på detta område. Högt respektive lågt socialt kapital förklaras då med de kulturella normer som historiskt etablerats och som genom olika socialisationsprocesser kommit att omfattas av samhällsmedlemmarna. Om man tar sin utgångspunkt i empirisk forskning finns det dock goda skäl att tro att kausaliteten går i den andra riktningen, det vill säga att det är institutionella förhållanden som påverkar sociala och kulturella normer när det gäller tillit (jfr Andersen 2017). Man kan vad gäller den ofta framförda tankegången att nordiska länder alltid präglats av hög mellanmännisklig tillit och samarbete mellan olika skikt av befolkningen peka på det synnerligen brutala finska inbördeskriget 1918 (Roselius 2009 och Ylikangas 1995). Det förtjänar att framhållas att antalet dödsoffer i detta krig var, som en procentandel av befolkningen, högre än vad som var fallet i det mera välkända spanska inbördeskriget 1936–39 (Stenquist 2009). Och en stor del av kombattanterna tillhörde den svensktalande delen av befolkningen, och de landområden som under 1800-talet kom att benämnas Finland under drygt sexhundra år fram till 1809 hade varit en integrerad del av Sverige.

Argumentet här är att det inte är en särskild historiskt nedärvd kultur, förstädd som en uppsättning specifika moraliska normer, som i Norden gett upphov till en specifik uppsättning offentliga institutioner. Tvärtom ansluter jag mig till den aristoteliska synen på dessa ting, nämligen att en specifik uppsättning institutioner ger upphov till vissa bestämda moraliska normer (jfr Salklever 1991). Argumentet är således att de institutioner som bidragit till att producera den höga generaliserade tilliten i de nordiska länderna är den offentliga förvaltningens opartiskhet, de universella, icke-diskriminerande välfärdsprogrammen, frånvaron av korruption och

klientelism samt den jämförelsevis långtgående ekonomiska jämlikheten (Nannestad mfl 2014, Andersen 2016 och Andersen 2017).

Vad är det då för egenskaper hos sådana institutioner som förmår stärka det sociala kapitalet i samhället? I en artikel tillsammans med Staffan Kumlin (2005) konstaterade vi att medborgarna i utvecklade välfärdsstater frekvent kommer i kontakt med den offentliga förvaltningen och dess tjänstemän, till exempel genom socialförsäkringssystem, den offentliga sjukvården och barn- och äldreomsorgen (Kumlin och Rothstein 2005). Vi gör antagandet att individers uppfattning om hur det omkringliggande samhället och andra människor fungerar påverkas av deras möten med den offentliga förvaltningen. Argumentet bygger på socialpsykologiska tankegångar om så kallad proceduriell rättvisa (Tyler 2006). Denna forskning säger att människor inte bara bryr sig om slutresultat i sin kontakt med offentliga tjänstemän utan att det också är viktigt att den process som ledde till det offentliga beslutet uppfattas som rättvist. Det handlar om sådana saker som att individen behandlats med respekt och värdighet i sina möten med det offentliga, om han eller hon getts utrymme att föra fram sin egen syn på det aktuella ärendet och om det förekommit diskriminering, korruption eller fusk av något slag. Den centrala frågan är: Hur reagerar människor när de upplever att de inte har behandlats på ett korrekt, rättvist och jämlikt sätt i sina möten med offentlig förvaltning?

Detta samband har jag testat experimentellt. Tillsammans med Daniel Eek utfördes så kallade scenarioexperiment, där försökspersoner fick redogöra för vilka effekter som korruption ger upphov till när det gäller deras mellanmänniskliga tillit. För att kontrollera påverkan av den nationella kontexten utfördes experimenten i ett land med låg korruption och hög social tillit (Sverige) och i ett land med hög korruption och låg social tillit (Rumänien). Scenarierna bestod i att försökspersonerna ombads föreställa sig att de var på resa i ett för dem okänt land och hade kommit till en för dem okänd stad där de av olika skäl (exempelvis sjukdom, inbrott i hotellrum) blivit tvungna att uppsöka den offentliga servicen (sjukvårdsklinik, polisstation). De rumänska och de svenska försökspersonerna reagerade likadant, nämligen när de via våra scenarier uppfattade att korruption var vanligt förekommande i den för dem okända staden, minskade inte deras förtroende enbart för myndigheterna i fråga utan även för "personer i allmänhet" i den för dem fiktiva staden (Rothstein och Eek 2009).

Vilken är då kopplingen mellan proceduriell rättvisa och socialt kapital? Den teori jag utvecklat pekar på tre mekanismer som förklarar sambandets mekanik. Den första är att människor antas dra slutsatser om den allmänna nivån på andra människors tillförlitlighet på basis av hur de uppfattar samhällets offentliga tjänstemän. Enkelt uttryckt: i ett samhälle där lärare, socialarbetare, poliser och sjukvårdsanställda inte går att lita på, varför skulle människor i allmänhet gå att lita på? Den andra mekanismen är att om människor i allmänhet, för att få del av önskade offentliga tjänster, tvingas betalar mutor, utnyttja personliga kontakter eller på andra sätt syssla med illegala eller illegitima verksamheter, är det rimligt att dra slutsatsen att de inte går att lita på. Den tredje sambandsmekanismen är denna: Om du själv måste vara oärlig för att få tjänster från det offentliga, och inte ens en person som du kan anses vara pålitlig, varför ska du då tro att det går att lita på människor i allmänhet, i det samhälle du lever i? (Rothstein och Eek 2009, jfr Holmberg och Weibull 2008).

Den svenska statens karaktär och Sveriges demokratisering

Ur ett nordeuropeiskt perspektiv kan det vara lätt att tänka på förekomsten av systematisk korruption som något avvikande och som det som måste förklaras. Det är med all sannolikhet en felsyn. Tillgängliga data ger vid handen att både historiskt och om man jämför nutida länder är det frånvaron av massiv korruption som är det avvikande och som därför måste förklaras. I runda tal lever i dag omkring 75 procent av världens befolkning i länder som kännetecknas av en omfattande korruption. Att förändra detta har visat sig vara utomordentligt svårt. Larry Diamond, som citerades tidigare, uttrycker problemet på följande sätt:

Det är naturligt att se dessa problem som patologier som kan botas med mer medicin, det vill säga med demokratibistånd. Men verksamheten i många nya demokratier uppvisar en mer problematisk sanning. Endemisk korruption är inte ett problem som kan korrigeras med någon teknisk fix eller politisk propå. Det är det sätt på vilket systemet fungerar, och detta är djupt inbäddat i det politiska och sociala livets normer och förväntningar. Att minska det till mindre destruktiva nivåer, och att få det att stabiliseras där, kräver revolutionära förändringar av institutioner. (Diamond 2007:119)

Det är i ljuset av denna problematik man ska förstå den massiva omvandlingen av den svenska staten, som ägde rum under den senare halvan av 1800-talet. Historieskrivningens problem har ofta varit att man utgått

från de *förefintliga omständigheterna* i den process man vill förklara. Den fredliga och tämligen smärtfria process som ledde till demokratiseringen av Sverige har därmed förklarats av förhållanden som varit synliga i den svenska historien. Ser man frågan i ett globalt jämförande perspektiv blir saken annorlunda, nämligen att man har att ta i beaktande förhållanden som är mycket vanliga i andra länder men som inte varit det i Sverige eller övriga nordeuropeiska länder. Den jämförande metoden ger oss möjlighet att identifiera viktiga faktorer som mycket väl kunde ha existerat i Sverige vid demokratins genombrott men som inte fanns just för att staten ändrat karaktär innan demokratiseringsprocessen startade.⁸

De krafter som drev fram demokratin i Sverige hade i jämförelse med huvudparten av världens länder en mycket fördelaktig situation. De behövde inte oroa sig särskilt för förekomsten av fusk eller andra politiskt betingade oegentligheter i själva valproceduren. Som Jan Teorell (2017) visat var överklaganden om valfusk vanligt i Sverige under 1700-talet och fram till mitten av 1800-talet. Men när den allmänna rösträtten införs har detta blivit ett icke-problem. Hans förklaring till detta är just professionaliseringen av ämbetsmannakåren under andra halvan av 1800-talet. Alla partier kunde utgå från att röstsammanräkning skulle komma att gå opartiskt till, något som är tämligen sällsynt i många samtida nya demokratier (Norris 2015). De partier som förlorade val saknade möjlighet att genom valfusk hänga sig kvar vid makten. Den förlorande sidan behövde heller inte frukta att deras (många) anhängare skulle förlora sina offentliga arbeten. Den förlorande sidan behövde därtill inte oroa sig för att det parti som vann valet skulle använda sin makt för att bryta med rättsstatens principer, vilket skulle ha inneburit att anhängarna till den förlorande sidan inte längre skulle åtnjuta det skydd mot övergrepp som rättsstatens principer innebär. Alla dessa saker har visat sig kunna leda till misslyckade demokratiseringsprocesser som i vissa fall också lett till inbördeskrig (Manfield och Snyder 2005, jfr Lapuente och Rothstein 2014).

Den politiska sida som vann valen i Sverige kunde i stora drag förlita sig på att tjänstemännen i stat och kommuner lojalt och med kompetens skulle genomföra de reformer som beslutats i den parlamentariska processen (Dahlström och Lapuente 2017). Den vinnande sidan behövde inte frukta

8 Detta är den metod som benämns kontrafaktisk historieskrivning (jfr Tetlock och Belkin 1996).

att militära ledare som tillsatts av tidigare makthavare skulle genomföra en statskupp. De behövde inte heller vara rädda för att domarkåren som tillsatts av de politiker som ledde landet före demokratins genombrott aktivt skulle försöka sabotera den politik man ville föra genom allehanda juridiska spetsfundigheter (Weingast 1997).

Ingen av dessa faktorer, som alltså är mycket vanligt förekommande i många länder som demokratiserats, omnämns i standardverk om Sveriges politiska historia (se t. ex. Möller 2015). Man tar i dessa framställningar för givet att valen skulle gå korrekt till, att den vinnande sidan skulle respektera rättsstatens principer, att ämbetsmännens opartiskhet skulle göra att de lojalt genomförde den nya regeringens politik. Den internationellt jämförande forskningen om demokratiseringsprocesser ställer dessa förgivet tagna förutsättningar om hur Sverige kunde demokratiseras på ända.

EN UTBLICK MOT SAMTIDEN OCH FRAMTIDEN

Kontentan av denna analys är att en avgörande förutsättning för att demokratins genombrott i Sverige för hundra år sedan kunde ske fredligt och visa sig långsiktigt bli till en framgångssaga var att Sverige från 1800-talets mitt hade dränerat ut merparten av den ”försumpning” som fram till dess präglade den svenska statsapparaten. En hyfsat kompetent, hederlig, professionell, meritbaserad och opolitiserad ämbetsmannakår är enligt denna analys en mycket viktig, för att inte säga den viktigaste, tillgången ett samhälle kan ha för att skapa goda levnadsvillkor för befolkningen. I ljuset av detta finns det anledning att göra några avslutande reflektioner kring hur förhållandena ser ut i dagsläget.

Det första som måste framhållas är att det inte finns skäl till någon överdriven alarmism. I såväl internationella mätningar av kvaliteten i den offentliga förvaltningen, som survey-undersökningar av den svenska befolkningens erfarenheter av korruption, ligger Sverige osedvanligt bra till (Charron, Lapuente och Rothstein 2018). Oegentligheter förekommer naturligtvis och ges mycket utrymme i massmedier men det finns inte någon tung empiri som talar för att kvaliteten i den offentliga förvaltningen gått ned under senare tid. Det finns likväl några saker som det kan vara värt att uppmärksamma. Antalet politiskt utsedda tjänstemän i regeringskansliet och i riksdagen har ökat markant sedan 1990-talet. I regeringskansliet är de nu närmare 200 vilket ska jämföras med att det rörde sig om runt ett 30-tal i början av 1990-talet. Samtidigt ska sägas att i

ett jämförande perspektiv är detta en låg siffra. Likväl, i boken *Makt utan mandat* påvisas att i två på senare tid mycket uppmärksammade och kraftigt kritiserade politiska "affärer", nämligen Vattenfalls uppköp av det holländska kraftbolaget Nuon och vapenkontrakten med Saudi-Arabien, har politiskt utsedda tjänstemän spelat en nyckelroll i den beslutsprocess som rönt omfattande kritik. I fallet Nuon, som är en av de största affärer som skett inom svenskt näringsliv, framförde den opolitiske tjänstemannen att priset som den svenska staten accepterat var alldeles för högt men denna invändning viftades bort av de politiskt rekryterade tjänstemännen i näringsdepartementet (Garsten, Rothstein och Svallfors 2015).

De politiskt tillsatta tjänstemännen i kanslihuset är emellertid bara en liten del av den grupp som i den ovan refererade analysen benämns de *policyprofessionella* med vilket förstås personer som inte är förtroendevalda utan som är anställda för att bedriva politik. Läger man till pr-konsulter som arbetar med politiska uppdrag, politiska sekreterare och presssekreterare i riksdag, kommuner och landsting/regioner, utredare som sysslar med politiska frågor hos de stora intresseorganisationerna, professionella lobbyister och anställda för att göra politiska analyser i partikanslierna hamnar en försiktig beräkning på 2 500 personer. Detta är den kategori som nestorn inom modern demokratiteori, statsvetaren Robert Dahl, i ett av sina mest uppmärksammade arbeten benämnde *politiska specialister* (Dahl 1999:364). Denna grupp återfinns enligt Dahl bland annat i "förvaltningar, verkställande myndigheter, parlament, partier, ... intresseorganisationer, konsultfirmor" och på många andra liknande ställen. Dahl hävdade att den starka tillväxten av denna grupp utgör det allvarligaste framtida hotet mot den frihetliga demokratin. Enligt Dahl ska inte gruppen förstås som "en homogen klass med gemensamma klas-sintressen" (s. 364). Problemet, menade Dahl, är inte att denna grupp utgör en homogen politisk elit med ett gemensamt intresse som de tvingar på medborgarna. Skillnaderna inom gruppen är för detta alltför stora menar han. Problemet ligger enligt Dahl på ett annat plan, nämligen att de frågor som måste avgöras genom den representativa demokratins maskineri har blivit alltmer komplexa och sammansatta och att detta hotar att omöjliggöra väljarkårens möjligheter att utkräva ansvars för de beslut som fattas. Detta, menar Dahl, riskerar att förvandla idén om folkstyre genom representativ demokrati till "ett slags pseudoförmynderi" och, tillägger han:

”I viss uträkning är vi redan där” (s. 367). Intressant nog tillägger han att denna förmyndarroll inte nödvändigtvis är något som de specialister, experter och policyprofessionella faktiskt önskar sig utan att det är de politiska frågornas ökade komplexitet som gör att gruppen ofta får rollen som politiska förmyndare vare sig de önskar sig det eller inte.

Ett till denna problematik angränsande fråga är ökningen av en typ av ämbetsverk som i huvudsak har ideologiska uppgifter, det vill säga där tjänstemännen inte har mycket till egentliga förvaltningsuppgifter utan i stället ska påverka politikens innehåll (Rothstein 2005a). I den förvaltningspolitiska modell som internationellt utmärkt Sverige (och Finland) har tanken varit att ansvaret för att utföra den politik som riksdag och regering beslutat ålagts relativt självständiga ämbetsverk. Därmed har vi etablerat en åtskillnad mellan utformningen av politiken och en opartisk genomförande förvaltningsapparat som i ett internationellt perspektiv visat sig vara framgångsrik. Från omkring 1990 uppstår emellertid en ny typ av ämbetsverk. Vad som utmärker dessa är att de inte har någon mera materiell verksamhet att utföra. I stället har de i stor utsträckning ideologiska uppgifter. Så fick vi till exempel *Glesbygdsverket* vars dåvarande generaldirektör såg som sin uppgift att skapa en folkrörelse för landsbygdens intressen. Som ett brev på posten kom det efter ett antal år krav från en grupp socialdemokratiska riksdagsmän om att man också behövde ett storstadsverk för att driva storstädernas intressen. Hade detta genomförts skulle det ha inneburit att den politiska kampen inom detta område skulle ha utspelats generaldirektörerna emellan. Andra exempel är Ungdomsstyrelsen, Djurskyddsmyndigheten, Nationella sekretariatet för genusforskning och Barnombudsmannen (jfr SOU 2007:107). Vad som sker när myndigheter med i huvudsak ideologiproduktion som uppgift inrättas är att man skapar en slags statliga lobbyorganisationer, som ser som sin uppgift att dels påverka politikerna i riksdag och regering, dels den allmänna opinionen (Rothstein 2005a). Om man på detta sätt förstatligar utformningen av politikens ideologiska innehåll kan det få betydande konsekvenser. För det första kortsluter man i viss mån det demokratiska systemet. Enkelt uttryckt betyder demokrati att staten ska göra som folket vill. Införandet av myndigheter som i huvudsak har opinionsbildning på agendan innebär i stället att man inför principen att folket ska tänka och göra som staten vill. Generaldirektörer och deras medhjälpare blir de som utformar politi-

ken och därefter får den förankrad i Regeringskansliet, varefter regeringen lägger förslagen till riksdagen och där till slut de politiska partierna och riksdagsledamöterna får den ibland nog så otacksamma uppgiften att söka förankra detta hos väljarkåren. Man kan säga att med detta system får vi den parlamentariska demokratin att snurra baklänges. Det är inte genom folklig mobilisering eller ur det civila samhällets organisationer och inte heller från några fristående opinionsbildare som nya idéer i politiken växer fram, för att i en demokratisk process omvandlas till konkreta beslut av riksdag och regering och sedan genomföras av oväldiga tjänstemän. I stället är det ämbetsmän och experter i statligt organiserade lobbyorganisationer som driver systemet. En annan effekt är att vi med inrättandet av dessa ideologiska statsapparater riskerar att få en alltmer politiserad och politiserande offentlig förvaltning. Ett centralt resultat från forskningen om vad som utmärker länder med låg korruption och hög kvalitet i de offentliga institutionerna är att man lyckats hålla tillbaka en politisering av rekrytering och befordran av de offentliga tjänstemännen (Dahlström och Lapuente 2017).

Ett tredje problem värt att peka på är det ökande inslaget av privata och konkurrerande utförare av offentliga förvaltningsuppgifter. Det är självklart inte så att personer som arbetar i privata företag skulle ha en sämre etik och vara mindre hederliga än de som arbetar i offentliga förvaltningar. Inte heller vill jag mena att konkurrens och valfrihet per automatik driver fram oetiskt handlande. Problemet är i stället att man inte i tillräckligt grad uppmärksammat dessa privata utförare på att regeringsformens stadganden om att alla, det vill säga *även privata företag*, som utför offentliga förvaltningsuppgifter har att följa principerna om saktighet, opartiskhet och likhet inför lagen. Detta framhölls särskilt i den senaste grundlagsrevisionen 2009 (prop. 2009/10:80: s. 247). Friskolor och privata vårdcentraler som försöker sortera bort ”kostsamma” elever/patienter för att på så sätt öka sina vinster är ett exempel på detta slags problem. I vilken utsträckning sådant förekommer finns det emellertid i nuläget vad jag kunnat erfara ingen forskning om. Men det finns skäl att anta att ju större de privata och konkurrerande inslagen är vid utförandet av offentliga uppgifter, desto tydligare måste tillsynen vara att man inte bryter mot de grundprinciper som avgör den offentligt beslutade och finansierade verksamhetens legitimitet.

Ett fjärde problem kan sägas ha uppkommit från några av de teoretiska ansatser som etablerats inom delar av den humanistiska och samhällsvetenskapliga forskningen. Som framgått är normen om opartiskhet i utförandet av offentliga uppgifter central för vad som ska ses som kvalitet i offentlig förvaltning. Francis Fukuyama har i en inflytelserik framställning argumenterat att denna norm inte ligger "naturligt" till för de flesta människor. Hans argument är att om vi erhåller en maktposition är vår "naturliga" instinkt att använda denna makt för att främja oss själva, vår familj, vår släkt, våra vänner, vår klan, vår stam och man kan lägga till vår politiska fraktion eller intressegrupp. Nepotism verkar särskilt vara en stark faktor när man tittar empiriskt på hur makthavare på olika nivåer agerar. Förståelsen att opartiskhet i utövandet av offentlig makt ska ha företräde gentemot olika former av själv- eller gruppintressen är enligt Fukuyama något som måste tränas in genom att man etablerar en form av ett offentligt etos (jfr Lundquist 1998).

Problemet är att vi har minst fyra framträdande teoretiska ansatser inom samhällsvetenskapen som på ett axiomatiskt sätt förnekar möjligheten till opartiskt agerande. Med utgångspunkt i neoklassisk nationalekonomi har en betydande inriktning uppstått där man har som utgångspunkt att personer som innehar offentliga ämbeten agerar på samma egenintresserade vis som marknadsaktörer. Denna inriktning, som på engelska går under beteckningen "public choice", har haft ett stort inflytande inom inte bara nationalekonomi utan också statsvetenskap (Amadæ 2016). Ansatsens utgångspunkt innebär att man utesluter möjligheten till opartiskt handlande av personer i offentlig tjänst. Samma sak kan sägas om huvudparten av den inriktning som kallas politisk ekonomi vars analyser bygger på att det som dominerar politiska aktörers handlade är deras egenintresse (Weingast och Wittman 2006). Ett exempel är klassisk marxism där staten enbart ses som en arena för att utöva intressebaserad klasspolitik, vilket också utesluter möjligheten till opartiskhet (Therborn 2008). En andra sådan ansats är vad som kommit att kallas identitetsorienterad analys. Tanken att en person med identitet X alls skulle kunna göra en opartisk utvärdering av till exempel meriter för en anställning eller ett beslut om tilldelning av resurser för en person med identitet Y ses här som omöjlig (Burke och Stets 2009). En av de mest uppmärksammade teoretikerna inom detta område, feministen Iris Marion Young, hävdar

till exempel följande: "Idealet för opartiskhet tjänar ideologiska funktioner. Det maskerar sätten på vilka de specifika perspektiven hos dominerande grupper kräver universalitet och hjälper till att motivera hierarkiska beslutsstrukturer" (1990:97). Hon hävdar också att opartiskhet är ett "omöjligt ideal, eftersom särdragen och tillhörigheten inte kan och bör inte avlägsnas ur moraliskt handlande" (ibid.). En tredje skolbildning som hävdar att opartiskhet i offentligt beslutsfattande är omöjligt är den postmodernism som förknippas med den franske filosofen Michael Foucault. Alla sociala praktiker handlar i denna ansats uteslutande om maktutövning, vilket självklart utesluter alla former av opartiskt handlande (Gutting 2014). En fjärde teoretisk ansats är vad som går under benämningen "postkolonialism" som företrädesvis finns inom **utvecklingsstudier**. Inom **delar av denna** uppfattas principer som opartiskhet för offentlig maktutövning som ett uttryck för västvärldens imperialistiskt grundade ideologi (de Maria 2010). Sammanfattningsvis är teorin om opartiskhet som en grund för vad som ska räknas som kvalitet i offentlig förvaltning inte en självklar tanke inom dagens akademiska forskning. I stället är denna i grundlagen fastslagna princip en omstridd och ifrågasatt tanke.

Hur pass allvarliga dessa företeelser är för att bevara kvaliteten i den svenska statsförvaltningen och därmed också legitimiteten i den svenska demokratin går i nuläget inte att säga. Min personliga uppfattning är att det inte finns skäl till någon alarmism, snarare handlar det om skönhetsfläckar. Men som bekant kan det vara viktigt att se upp också med sådana. Generellt kan man notera att stora delar av den internationellt jämförande samhällsforskningen har kommit att intressera sig för varför vissa länder är mer framgångsrika än andra i att skapa goda levnadsvillkor för sina invånare (Hall och Lamont 2009 Lindvall och Rothstein 2010). Tyngdpunkten i denna forskning har kommit att peka på att en avgörande faktor för att vara ett framgångsrikt samhälle är just kvaliteten i de offentliga institutionerna. Alltmer av denna diskussion har kommit att inrikta sig på just betydelsen av den offentliga förvaltningsapparatusens och rättsväsendets kvalitet på bekostnad av den representativa demokratins institutioner. Om denna här presenterade analysen har bäring innebär den att Sveriges kanske viktigaste tillgång är en ofta förbisedd faktor, nämligen den i ett internationellt jämförande perspektiv höga kvaliteten i landets offentliga förvaltning.

Referenser kapitel 8

- Alesina, Alberto och Angeletos, George-Marios (2005), "Corruption, Inequality, and Fairness", *Journal of Monetary Economics*, 52 (7), s. 1227–1244.
- Amadae, S. M. (2016). *Prisoners of Reason: Game Theory and Neoliberal Political Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Andersen, Rasmus F. 2017. "Trust in Scandinavia: Findings from Moving Borders between Denmark and Germany." *Scandinavian Political Studies* 41 (1):22–48.
- Becker, Gary S. 1997. *The economics of life: from baseball to affirmative action to immigration, how real-world issues affect our everyday life*. New York: McGraw-Hill.
- Burke, Peter J., och Stets, Jan E. (2009). *Identity theory*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Bustikova, Lenka, och Cristina Corduneanu-Huci. 2017. "Patronage, Trust, and State Capacity The Historical Trajectories of Clientelism." *World Politics* 69 (2):277–+.
- Bågenholm, Andreas (2017), "Corruption and Anticorruption in Early-Nineteenth-Century Sweden." i Ronald Croeze, André Vitória & G. Geltner (red.), *Anticorruption in History: From Antiquity to the Modern Era*, edited by R. Croeze, A. Vitória och G. Geltner. Oxford: Oxford University Press, s. 239–67
- Charron, Nicholas, Victor Lapuente, och Bo Rothstein. 2018. "Mapping the Quality of Government in Europe (SIEPS report 2018:2)." Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- D'Arcy, M and M. Nistotskaya (2017). "State First, Then Democracy: Using Cadastral Records to Explain Governmental Performance." *Governance* 30(2): 195–209.
- Dahl, Robert A. (1999). *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront i samarbete med Demokratiakademin. (Ursprungligen publicerad på engelska 1989)
- Dahlström, Carl & Lapuente, Victor (2017). *Organizing Leviathan. How the relationship between politicians and bureaucrats shapes good government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- de Maria, William, (2010). Why is the president of Malawi angry? Towards an ethnography of corruption. *Culture and Organization*, 16(2), 145–162. doi:10.1080/14759551003769292
- Diamond, Larry (2007), "A Quarter-Century of Promoting Democracy", *Journal of Democracy*, 18 (4), s. 118–120.
- Edén, Nils, Berglöf, Lennart & Schalling, Erik (1941), *Kammarkollegiets historia*. Stockholm: Isaac Marcus.
- Esaiaasson, Peter (2003), "Vad menas med folkviljans förverkligande", i Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (red.), *Demokratins mekanismer*, s. 30–54. Malmö: Liber.
- Frisk Jensen, Mette (2008), *Korruption og embedsetik: Danske embedsmænds korruption i perioden 1800 til 1886*, avhandling. Aalborg: Aalborg universitet.
- Frohnert, Per (1993), *Kronans skatter och bondens bröd: Den lokala förvaltningen och bönderna i Sverige 1719–1775*. Lund: Rättshistoriskt bibliotek.
- Fukuyama, Francis. 2014a. *Political order and political decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy*. New York: Farrar, Straus & Giroux.

- Fukuyama, Francis. 2014b. "States and Democracy." *Democratization* 21 (7):1326–40.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein, och Stefan Svallfors. 2015. *Makt utan mandat : de policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos.
- Gierow, Krister (1971), *Lunds universitets historia, 1790–1867*. Lund: Gleerup.
- Gilley, Bruce (2006), "The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries", *International Political Science Review*, 27 (1), s. 47–71.
- Gjefsen, Torbjorn. 2012. *Sources of Legitimacy: Quality of Government and Electoral Democracy*, Department of Political Science, University of Oslo, Oslo.
- Gutting, G. (2014). Michel Foucault. In N. Zatta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2014 edition). Stanford: Stanford University.
- Hall, Peter A., och Michèle Lamont. (Eds.) 2009. *Successful Societies: How Institutions and Culture Affect Health*. New York: Cambridge University Press.
- Heckscher, Gunnar (1952), *Svensk statsförvaltning i arbete*. Stockholm: Norstedt.
- Hildebrand, Emil (1896), *Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar*. Stockholm: Norstedt.
- Holmberg, Sören and Bo, Rothstein, (Eds.) 2012. *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Holmberg, Sören, and Bo Rothstein. 2017. "Trusting other people." *Journal of Public Affairs* 17 (1-2).
- Holmberg, Sören & Rothstein, Bo (2015), "Hög mellanmännisklig tillit i Sverige men inte bland alla." i Annika Bergström, Bengt Johansson, Henrik. Oscarsson & Maria Oskarson (red.), *Fragment*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören och Rothstein, Bo (2018). *Misstroendets lokalisering i höglärlan Sverige*. I Andersson, Ulrika, Carlander, Anders, Lindgren, Elina, Oskarson, Maria (red.) *Sprickor i fasaden*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören, Rothstein, Bo & Nasiritousi, Naghmeh (2009), "Quality of Government: What You Get", *Annual Review of Political Science*, 12, s. 135–161.
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2014), "Institutionsförtroende mellan berördhet och mediebevakning". i Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red.), *Mittfåra och marginal*, Göteborgs universitet: SOM-institutet, s. 99–121.
- Holmberg, Sören, och Lennart Weibull. 2008. "Svenskt institutionsförtroende på väg upp igen." In *Skilda världar. SOM-undersökningen 2007*, red. Sören Holmberg och Lennart Weibull. Göteborg: SOM-institutet.
- Kumlin, Staffan (2004), *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kumlin, Staffan & Rothstein, Bo (2005), "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions", *Comparative Political Studies*, 38 (4), s. 339–365.
- Lapuente, Victor, och Bo Rothstein. 2014. "Civil War Spain versus Swedish Harmony: The Quality of Government Factor" *Comparative Political Studies* 47 (10):1416–41.
- Lindroth, Sten (1976), *Uppsala universitet 1477–1977*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lindvall, Johannes, och Bo Rothstein. 2010. *Vägar till välstånd: sambandet mellan demokrati och marknadsekonomi*. Stockholm: SNS förlag.

- Lundquist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare : ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Mansfield, Edward D., och Jack Snyder. 2005. *Electing to fight: why emerging democracies go to war*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Mazzuca, Sebastian L., och Munck, Geraldo. 2014. "State or democracy first? Alternative perspectives on the state-democracy nexus." *Democratization* 21 (7):1221–43.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2006), "Corruption: Diagnosis and Treatment", *Journal of Democracy*, 17 (3), s. 86–99.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2015. *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. New York: Cambridge University Press.
- Möller, Tommy. 2015. *Svensk politisk historia - Strid och samverkan under tvåhundra år*. Lund: Studentlitteratur.
- Norris, Pippa (2015), *Why Elections Fail*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., Wallis, John J. & Weingast, Barry R. (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ohlsson, Per T. 1994. 100 år av tillväxt: Johan August Gripenstedt och den liberala revolutionen. Stockholm: Brombergs.
- Olivecrona, Knut (1859), *Om den juridiska Undervisningen vid Universitetet i Uppsala och om den Juridiska Fakultetens flyttande till Stockholm*. Uppsala: Juridiska fakulteten.
- Persson, Anna & Rothstein, Bo (2014), "It's My Money: Why Big Government May Be Good Government", *Comparative Politics*, 47 (2) 231–249.
- Povitkina, Marina. 2018. *Necessary but not Sustainable? The Limits of Democracy in Achieving Environmental Sustainability*. PhD thesis, Department of Political Science, University of Gothenburg, Gothenburg.
- Rothstein, Bo (1998), "State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy", *Scandinavian Political Studies*, 21 (2), s. 287–306.
- Rothstein, Bo. 2005a. "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater." In *Bortom den starka statens politik*, red. B. Rothstein och L. V. Westerhäll. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo. 2005b. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2011), *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in a Comparative Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rothstein, Bo (2013), "Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down." *Social Research*, 80 (4), s. 1009–1032.
- Rothstein, Bo (2018), "Anti-Corruption: The Indirect Strategy." *Daedalus* (under publicering).
- Rothstein, Bo & Eek, Daniel (2009), "Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach", *Rationality and Society*, 21 (1), s. 81–112.
- Rothstein, Bo, & Tannenberg, Marcus (2015), *Making Development Work: The Quality of Government Approach*. Stockholm: Swedish Government Expert Group for Aid Studies. Report 2015:17.

- Rothstein, Bo & Teorell, Jan (2015), "Getting to Sweden, Part II: Breaking with Corruption in the Nineteenth Century", *Scandinavian Political Studies*, 38(3), 238–254.
- Rothstein, Bo & Varraich, Aiysha (2017). *Making sense of corruption*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rothstein, Bo & Uslaner, Eric M. (2005), "All for All: Equality, Corruption and Social Trust", *World Politics*, 58 (3), s. 41–73.
- Salklever, Stephen G. (1991), "Aristotle's Social Science", i Carnes Lord & David K. O'Connor (red.), *Essays on the Foundations of Aristotelian Political Science*. Berkeley: University of California Press, s. 11–48.
- SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Statens Offentliga Utredningar. Stockholm.
- Strindberg, August (1879), *Röda rummet: Skildringar ur artist- och författarlifvet*. Stockholm: Seligmann.
- Strömberg, Håkan (2000), *Allmän förvaltningsrätt*. Malmö: Liber.
- Svallfors, Stefan. 2013. "Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: a European comparison." *European Political Science Review* 5 (3):363–80.
- Svallfors, Stefan (2015). Who Loves the Swedish Welfare State? Attitude Trends 1980–2010. In J. Pierre (Ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (pp. 22–37). Oxford: Oxford University Press.
- Teorell, Jan (2017), "Partisanship and Unreformed Bureaucracy: The Drivers of Election Fraud in Sweden, 1719–1908." *Social Science History* 41 (2):201–25.
- Teorell, Jan, & Rothstein, Bo (2015). *Getting to Sweden, Part I: War and Malfeasance, 1720–1850*. *Scandinavian Political Studies*, 38(3), 217–237.
- Tetlock, Philip E., och Aaron Belkin, red. 1996. *Counterfactual Thought Experiments in World Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Therborn, Göran (2008). *What does the ruling class do when it rules : state apparatuses and state power under feudalism, capitalism and socialism* (New ed.). London: Verso.
- Uslaner, Eric M. (2008), *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric M. (red.), (2018), *The Oxford Handbook on Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press.
- Walker, Christopher, and Melissa Atkins. 2018. "The Rise of Kleptocracy: A Challenge for Democracy." *Journal of Democracy* 29 (1):1–5.
- Weingast, Barry R. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law." *American Political Science Review* 91 (3):245–63.
- Weingast, Barry R., & Wittman, Donald. A. (2006). *The Oxford handbook of political economy*. New York: Oxford University Press.
- Westerhult, Bo (1965), *Kronofogde, häradskrivare, länsman: Den svenska fögderiförvaltningen 1810–1917*. Lund: Gleerups.
- Young, Iris Marion (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

