

# STATEN OCH DEN SOCIALA TILLITEN: VARFÖR FISKEN RUTTNAR FRÅN HUVUDET NERÅT

Variationer i social tillit och korruptionsnivåer mellan olika länder kan inte förklaras med kulturella skillnader, inte heller med intressebaserade teorier. Den viktigaste principen som styr mänsklig samverkan är ömsesidighet: vi är beredda att bidra till det gemensamma bästa om vi litar på att andra kommer att göra det. Den viktigaste faktorn när det gäller att bilda sig en uppfattning om andra samhällsmedlemmars tillförlitlighet är i sin tur hur tillförlitliga personer i offentlig tjänst är.

Text: Bo Rothstein

Efter att **Robert Putnams** "moderna klassiker" *Den fungerande demokratin* utkom 1993 och hans nästa bok *Den ensamme bowlaren* utkom 2000 har frågan om socialt kapital blivit en enorm forskningsindustri. Socialt kapital, definierat som en kombination av social tillit och nätverk baserade på ömsesidighet, uppfattas som en betydande tillgång både för individer, grupper och samhällen. Även om Putnam inte var den förste som framhävde det sociala kapitalets betydelse, var han den förste som visade hur det kunde utnyttjas i betydande empiriska undersökningar (1993). Putnams arbete ansågs föra upp medborgarsamhällets och frivilligorganisationernas betydelse på den samhällsvetenskapliga dagordningen. Genom att vara aktiva i frivilligorganisationer skulle medborgarna lära sig att utveckla social tillit och förstå betydelsen av positiv ömsesidighet. Många ansåg att detta talade för en politisk tågordning i vilken statens ansvar för den sociala välfärden skulle inskränkas och ersättas med ett betonde av vikten av frivilligorganisationer. Man hävdade att i ett samhälle där staten påtar sig ett omfattande ansvar för sociala behov, behöver människor inte utveckla och upprätthålla tillitsfulla relationer eller investera i sociala nätverk. Forskningen kring socialt kapital har i stor utsträckning använts av olika regeringar och politiska organisationer för att föra ut budskapet att samhällsproblemen beror på alltför lite frivilligarbete.

Men när forskningen kring socialt kapital och social tillit blev komparativ, blev många förvånade över att de nordiska länderna kom på topp oberoende av vilka mått

som användes (Rothstein 2002). Man kan säga mycket om de nordiska länderna, men inte att de är länder med små statsförvaltningar som inte blandar sig i medborgarnas liv. Empiriska studier visar i själva verket att den generaliserade mellanmänniska tilliten är högst i Norden. Medborgarna i dessa länder är dessutom bland de aktivaste i frivilligorganisationer. Dessutom, enligt tillgängliga mått på korruption och andra indikatorer på "quality of government" (kvaliteten

"Social tillit och socialt kapital [skapas] genom att tillförlitliga, icke-korrupta, ärliga, opartiska offentliga institutioner utövar den offentliga makten och förverkligar handlingsprogram på ett rättvist sätt"

på den offentliga maktutövningen) är de nordiska länderna bland de "renaste" i världen (Holmberg och Rothstein 2012).

## Varför social tillit är viktig

Ett skäl till det stora intresset för social tillit är att det korrelerar med ett antal andra variabler som de flesta betraktar som eftersträvansvärda. Personer som tror att de flesta människor i deras samhälle är tillförlitliga tenderar också att ha en positivare syn på samhällets institutioner, delta mer i politik och vara aktivare i medborgarorganisationer. De är också tolerantare mot minoriteter. (Dinesen 2013)

Samma positiva mönster återkommer på samhällsnivån. Städer och länder med mer tillitsfulla medborgare brukar ha bättre fungerande demokratiska institutioner och mindre korruption.

Den sociala tilliten varierar mycket mellan länder. I Norge, Danmark och Nederländerna uppger cirka 60 procent av de tillfrågade att de tror att de flesta andra är tillförlitliga, medan 10 procent i Brasilien, Filippinerna och Turkiet säger detsamma (Rothstein och Uslaner 2005). Tillit kan ses som en informell institution och därför som en källa till samhällelig solidaritet, genom att den alstrar en föreställning om att olika grupper i samhället har ett gemensamt ansvar för att skapa offentliga tillgångar och för att tillhandahålla möjligheter också för dem som har brist på resurser.

Medlemmarna i en grupp vet att om de samarbetar kommer alla att vinna på det. Utan de flestas medverkan kommer nyttigheterna inte att skapas. Den enskilda aktören har ingen nytta av att bidra om han/hon inte litar på att (nästan) alla andra gör det. Det som ska produceras är offentliga tillgångar och det kan därför konsumeras av var och en oberoende av om individen har bidragit. Det finns därför alltid en risk för att aktörer kommer att bete sig opportunistiskt (s.k. fripassagerare) i hopp om att kunna vara med om att skörda frukterna utan att bidra. Utan tron att de flesta andra kommer att avstå från ett sådant svek, kommer de flesta aktörer inte att bidra till nyttigheten. Slutresultatet av en sådan brist på tillit är att alla står som förlorare.

### Om det är så viktigt, hur kan man skapa social tillit?

Litteraturen kring socialt kapital delar sig skarpt när det gäller frågan om den sociala tillitens källor. Vissa forskare hävdar att variationer i den sociala tilliten främst kan förklaras med hänvisning till *samhällscentrerade faktorer*. Detta synsätt innebär att ett samhälles förmåga att skapa socialt kapi-

”När det gäller att uppnå social tillit drar människor slutsatser ur de förhållningssätt de möter hos myndighetspersoner”

tal bland sina medlemmar beror på dess långvariga erfarenhet av sätten att organisera samhället. Regelbunden social samverkan, främst i form av frivilligorganisationer, ses som den viktigaste mekanismen för att generera socialt kapital.

Ett antal studier som utförts i demokratiska länder under det senaste decenniet har ifrågasatt inverkan av deltagande i frivilliga välgörenhetsorganisationer för uppkomsten av social tillit. Även om föreningsmännskor i allmänhet känner större tillit till andra, tycks detta vara en följd av *självelek-tion*. Individer som – av någon oberoende anledning – får höga poäng för sin förmåga att lita på och samarbeta med andra tenderar också att i högre grad än andra ansluta sig till frivilligorganisationer. Evidensen för att föreningsmedlemskap bland vuxna *skapar* ett socialt kapital som kan utnyttjas i det vidare samhällslivet har inte överlevt empiriska test (Delhey och Newton 2003, Dinesen 2013, Herreros 2004, Robbins 2011).

Som en reaktion på den samhällscentrerade metodens misslyckande med att finna empiriskt stöd för sin tes om vilka mekanismer som genererar social tillit, hävdar de *institutionscentrerade* förklaringarna att den sociala tilliten blomstrar om den kopplas till den politiska kontexten och till formella politiska och rättsliga institutioner. Enligt dessa forskare, som baserar sina undersökningar på historiska fallstudier, experiment eller analyser av stora databaser (eller alla tre), skapas social tillit och socialt kapital genom att tillförlitliga, icke-korrupta, ärliga, opartiska offentliga institutioner utövar den offentliga makten och förverkligar reformprogram på ett rättvist sätt.

Genom att använda scenarionexperiment i Rumänien med dess låga tillit och höga korruption och i Sverige med dess höga tillit och låga korruption, fann Rothstein och Eek (2009) att om personer i båda länderna påträffar korruption bland personal inom den offentliga hälsovården eller den lokala polisen när de reser i en ”främmande stad eller ett obekant land” så förlorar de inte bara sin tillit till dessa myndigheter utan även till människor i allmänhet i det ”obekanta” samhället.

En annan färsk storskalig översikt som omfattade 84 000 medborgare i 25 europeiska länder gav starkt stöd åt teorin att höga korruptionsnivåer bidrar till låg social tillit. Det bör understrykas att forskningen ger vid handen att tillit inte är kopplat till det som sker på ”inputssidan” i det representativa demokratiska systemet, utan till det som sker på ”outputssidan” i den offentliga förvaltningen, polisen, domstolarna och den offentliga servicen. På representationssidan är en av de politiska organisationernas viktigaste roller

att vara *partiska*. Ett politiskt parti som innehar regeringsmakten, eller majoriteten i parlamentet, förväntas försöka förverkliga sin ideologi på ett partibundet sätt. Därför tenderar de som stöder det regerande partiets (eller partiernas) ideologi att ha förtroende för det medan de som motsätter sig ideologin tenderar att sakna förtroende. Det är däremot mindre sannolikt att denna typ av partitillit eller -misstro skulle influera ens allmänna tillit till andra människor.

### Korruptions- och tillitsteorin

Betydelsen av en informell institution såsom social tillit kan vara följande: i en grupp där de flesta aktörer utgår från att de flesta andra är tillförlitliga, blir trans-

aktionskostnaderna lägre, och många former av samarbete som medför ömsesidig nytta kommer därför att uppstå – samarbetsformer som inte skulle bli av om det inte fanns social tillit. I ekonomiska relationer kommer bristen på social tillit till exempel att inskränka transaktioner till att ske mellan medlemmar av samma etniska klan eller stam, medan medlemmar av mindre gynnade eller okända grupper uteslås, vilket blir ett hinder för den ekonomiska effektiviteten. Social tillit kan alltså betraktas som ett *socialt kapital*.

Den viktigaste lärdom vi kan inhämta ur teorin om icke-kooperativa spel gäller inte strategier eller individers rationalitet, utan att vi kan vänta oss ”dysfunktionella resultat av individuell rationalitet” (Miller 2000, 540). Som den enorma variationen mellan olika länder i fråga om social tillit och korruption visar, behöver vi inte en generell teori som utgår från en universell föreställning om mänskligt beteende. Skälet till detta är enkelt: en sådan teori kan inte förklara den

enorma variation som föreligger. Vi behöver inte heller teorier som förklarar varför alla samhällen utvecklar socialt effektiva (eller dysfunktionella) institutioner. Snarare behöver vi teorier som kan förklara den enorma variationen i nivåer av social tillit, korruption och den offentliga maktutövningens kvalitet.

Den teori jag vill framlägga utgår från antagandet att när det gäller att uppnå social tillit *drar människor slutsatser* ur de förhållningssätt de möter hos myndighetspersoner. Eftersom det är omöjligt att bedöma tillförlitligheten hos "de flesta" i samhället måste människor förlita sig på "ofullständig information" när de bildar sig en uppfattning om social tillförlitlighet. Det är begripligt att myndighetspersoners förhållningssätt är ett viktigt redskap när man bildar sig en uppfattning om i vilken mån människor i allmänhet är till-

Människor är redo att samarbeta för gemensamma mål även om de inte själva drar någon materiell nytta av att göra.

förlitliga. Denna korruptions- och tillitsteori omfattar tre sinsemellan förbundna kausala mekanismer (från Rothstein 2011, kap. 7):

**1. Slutsatser från myndighetspersoner.** Om myndighetspersonerna i ett samhälle är kända för att vara korrupta, partiska eller otillförlitliga, kommer medborgarna att tro att inte ens personer som lagen ålägger att tjäna allmänheten är tillförlitliga. Av detta kommer de att *dra slutsatsen att de flesta andra människor inte heller är tillförlitliga*.

**2. Slutsatser från människor i allmänhet.** Medborgarna inser att de flesta människorna i ett samhälle med korrupta tjänstemän måste delta i korruption att uppnå det de anser tillkomma dem. *De kommer därför att dra slutsatsen att de flesta andra människor inte är tillförlitliga*.

**3. Slutsatser från en själv.** Individerna inser att han för att reda sig i samhället måste delta i korruption. Att man själv är en otillförlitlig person leder till samma slutsats som i 1 och 2, dvs att *de flesta människor inte är tillförlitliga*.

### Ömsesidighet, korruption och social tillit

Föreställningar om "människans grundläggande natur" har haft en lång historia i samhällsvetenskaperna; frågan har nu, tror jag, fått en slutlig lösning, framför allt genom experimentell forskning (Henrich 2004, Gintis et al. 2005). För att göra en lång historia kort har föreställningen om människan som en "homo economicus" helt enkelt blivit vederlagd genom denna typ av forskning. De laboratorie-, fält- och översiktsstudier som talar emot föreställningen om människan som en nyttomaximerande rationell aktör är vid det här laget överväldigande. Egenintresset är förvisso en viktig ingredi-

ens i mänskliga beslut, men det är inte alls så dominerande som man har föreställt sig inom den neoklassiska ekonomin.

Men denna nya forskning framställer inte människor som välvilliga altruister som är beredda att lita på andra individer vad som än sker. Vad den experimentella forskning visar är att *människors grundläggande inriktning är ömsesidighet*. Den centrala idén här är att människor inte så mycket drivs "bakifrån" av nyttokalkyler eller kulturellt inlärda normer. Människans handlande styrs i stället i stor utsträckning av ett framåtriktat strategiskt tänkande där *aktörernas handlande bestäms av vad de tror att andra aktörer kommer att göra*.

Forskningsresultat visar att de flesta människor är redo att samarbeta för gemensamma mål även om de inte själva drar någon materiell nytta av att göra. För att detta ska ske måste tre villkor vara uppfyllda. För det första måste de vara övertygade om att projektet har ett moraliskt rättfärdigande (substantiell rättvisa). För det andra måste de vara övertygade om att de kan lita på att flesta andra aktörerna också kommer att samarbeta, och inte bara agera "fripasagerare". För det tredje måste de vara övertygade om att projektet kan förverkligas på ett rättvist och jämbördigt sätt. Detta har formulerats på följande sätt av vår tids mest betydande filosof, John Rawls: "Ett rättvist system måste alstra sitt eget stöd. Därmed måste det byggas upp så att det inger sina medlemmar ett motsvarande sinne för rättvisa, en verksam önskan att av rättviseskäl handla i enlighet med

systemets regler. Stabilitetskravet och kriteriet att önskningsar som står i strid med rättvisepinciperna ska motverkas lägger således ytterligare restriktioner på institutionerna. De måste vara rättvisa, men inte bara det - de måste vara uppbyggda så att de uppmuntrar dygden rättvisa hos de människor som verkar i dem." (2000, s. 255.)

### Slutsatser: det ömsesidiga förhållandet mellan tillit och korruption

Det är viktigt att inse att ömsesidigheten också har en mörk sida. Historien, liksom många samtida skeenden och experimentell evidens visar att "vanliga människor" är redo att utsätta andra för de mest brutala handlingar om de är övertygade om att dessa "andra" annars skulle kunna skada dem. Men dålig ömsesidighet kan också förekomma under mindre dramatiska omständigheter. Som Fehr och Fishbacher konstaterar (2005, 167): "Om människor tror att skattefusk, korruption och missbruk av välfärdstjänster förekommer allmänt, är de själva mera benägna att fuska med skatten, ta emot mutor eller missbruka välfärdstjänster." Misstro mot andra aktörer eller mot institutioner kan därför leda till en ond cirkel.

Slutsatsen är att det mänskliga beteendets grundläggande drag – ömsesidighet – kan verka i båda riktningarna. Å ena sidan står idén om ömsesidighet i motsättning till den cynism gällande den mänskliga naturen som har varit central i de intressebaserade teorier som dominerat de flesta ekonomiska infallsvinklar på samhällsvetenskaperna. Å andra sidan står ömsesidigheten i konflikt med en naiv föreställning om människans natur som genuint välvillig och tillitsfull. Däremot talar ömsesidigheten om för oss att om vi genom sätet att bygga upp institutioner kan få människor att lita på att de flesta andra i deras samhällen kommer att agera på

ett tillförlitligt och samarbetsvilligt sätt, kommer de att göra detsamma. Om inte kommer de att överge samarbetet även om detta har skadliga följder för deras egna intressen.

Att ömsesidighet kan verka i olika riktningar ser vi är också om vi kastar ett snabbt öga på rangordningar av olika länders funktionsförmåga. Korruptionsnivån uppvisar, till exempel, häpnadsväckande stora skillnader mellan olika länder. Om vi tydde oss till kulturella förklaringar skulle vi få lov att säga till våra systrar och bröder till exempel i Nigeria att den extremt höga korruptionsnivån i deras land beror på deras korrupta kultur. Om vi å andra sidan utgick från intressebaserade förklaringar skulle vi vara ur stånd att förklara den enorma variationen i korruptionsnivå utan att antingen ty oss till genetiska eller kulturella förklaringar. Om vi däremot baserar våra förklaringar på idén om ömsesidighet blir förklaringen till den höga korruptionsnivån till exempel i Pakistan att de existerande institutionerna gör det rimligt för de flesta att tro att de flesta andra aktörerna kommer att ägna sig åt korruption, och sålunda kommer de inte att ha några skäl att tro att "de flesta människor i allmänhet är tillförlitliga" (Rothstein 2010). Enkelt uttryckt, det är meningslöst att vara den enda hederliga poliskonstapeln i ett genomkorrupt poliskår. Det bör understrykas att, till skillnad från det man tar för givet inom neoklassisk ekonomi, har vi absolut inga skäl att tro att samhällen (eller någon grupp aktörer) är i stånd att producera den typ av korruptionsfria, opartiska och rättvisa institutioner som skulle gynna dem som ett samhälle. En snabb titt på tillgängliga mått visar att en överväldigande majoritet av världens befolkning lever under korrumpade makthavare (Holmberg och Rothstein 2012). Enkelt uttryckt har historien inte visat sig vara effektiv. De allmänt höga korruptionsnivåer och låga kvaliteter på statsförvaltningen vi finner i de flesta länder idag visar sig ha en nedbrytande inverkan på välfärd, social välmåga, hälsa, livstillfredsställelse och, givetvis, social tillit. De flestas liv är under dessa omständigheter, som en annan berömd filosof uttryckte det, "ensamt, fattigt, djuriskt, obehagligt och kort".

(Översättning och urval: Lars Hertzberg.)

Texten är en översatt och förkortad version av Rothstein, Bo. "Corruption and Social Trust: Why the Fish Roots from the Head Down." *Social Research* 80, no. 4 (2013): 1009-32 som kan laddas ner med komplett referenslista från <http://www.qog.pol.gu.se/publications/peerreviewedarticles/>



Bo Rothstein är professor i statsvetenskap vid Göteborgs Universitet och ansvarig för The Quality of Government Institute. Han har forskat om bland annat kvaliteten i politisk styrning, tillit och korruption.

## REFERENSER

- Delhey, Jan, och Kenneth Newton (2003) "Who trusts? The origins of social trust in seven societies."
- Dinesen, Peter Thisted (2013) "Where You Come From or Where You Live? Examining the Cultural and Institutional Explanation of Generalized Trust Using Migration as a Natural Experiment."
- Fehr, Ernst och Herbert Gintis. 2007. "Human motivation and social cooperation: Experimental and analytical foundations."
- Gintis, Herbert, Samuel Bowles, Robert Boyd, och Ernst Fehr, red. (2005) *Moral Sentiments and Material Interests. The Foundations for Cooperation in Economic Life.*
- Henrich, Joseph Patrick (2004) *Foundations of human sociality: economic experiments and ethnographic evidence from fifteen small-scale societies.*
- Herreros, Francisco (2004) *The Problem of Forming Social Capital: Why Trust?*
- Holmberg, Sören, och Rothstein, Bo red. (2012) *Good Government: The Relevance of Political Science.*
- Miller, Gary J. 2000. "Rational Choice and Dysfunctional Institutions."
- Putnam, Robert D, Robert Leonardi, and Raffaella Y Nanetti. (1993 [2011]) *Den fungerande demokratin.* (1993) som *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.*
- Rawls, John. 2000. *En teori om rättvisa.*
- Robbins, Blaine G. 2011. "Neither government nor community alone: A test of state-centered models of generalized trust."
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State.*
- Rothstein, Bo. 2002. "Sweden: Social Capital in the Social Democratic State."
- Rothstein, Bo. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in a Comparative Perspective.*
- Rothstein, Bo, and Daniel Eek. 2009. "Political Corruption and Social Trust - An Experimental Approach." *Rationality and Society* no. 21 (1):81-112.
- Rothstein, Bo, and Eric M. Uslaner. 2005. "All for All. Equality, Corruption and Social Trust."