

Stechina, Viviana (2008). *Conditions for Corruption. Institutions, Executive Power, and Privatization in Argentina and Chile in the 1990s*. Uppsala: Uppsala universitet.

STAFFAN ANDERSSON¹

Varför är korruption på hög nivå i det politiska systemet vanligare i Argentina än Chile? Det är den övergripande frågan i Viviana Stechinas avhandling, vars undersökning huvudsakligen är avgränsad till 1990-talet. Det statsvetenskapliga intresset för denna typ av frågor om varför korruption varierar i rum och över tid har i det närmaste exploderat under de senaste 20 åren. Likafullt är behovet av mer kunskap stort. Hypotesen som Stechina formulerar är att politiskt-institutionella förhållanden gjort Chile mindre sårbart för korruption på hög nivå i det politiska systemet (*eng. high-level corruption*, nedan högnivåkorruption) än Argentina. Utifrån avhandlingens teoretiska ansats förväntas korruption inträffa oftare när politiskt-institutionella förhållanden kännetecknas av hög koncentration av beslutsmakt, stor handlingsfrihet i beslutsfattandet, frånvaro av genomskinlighet i beslut och dess genomförande samt när mekanismer för att säkerställa ansvar och kontroll saknas eller är ineffektiva.

Resultaten bekräftar politiskt-institutionella förhållandens betydelse. Som förväntat var omfattningen av maktkoncentration och ansvar/kontroll i Chile och

1 FD Staffan Andersson är verksam vid Institutionen för samhällsvetenskap, Växjö universitet. Denna litteraturgranskning bygger på min opposition som fakultetsopponent vid Viviana Stechinas disputation den 3 oktober 2008 vid Uppsala universitet.

Argentina centrala faktorer för att förstå skillnaden länderna emellan. Däremot så var graden av handlingsfrihet av mindre betydelse och hög genomskinlighet hade heller inte förväntad reducerande effekt på högnivåkorruption.

Granskningen som följer är uppdelad på avhandlingens teoretiska utgångspunkter, upplägg, oberoende och beroende variabler, material och källor, resultat samt slutord om avhandlingen och dess bidrag.

Avhandlingens teoretiska utgångspunkter

Teoretiska utgångspunkter diskuteras huvudsakligen i kapitel två där också analysramen utvecklas. En institutionell ansats, där samspelet mellan aktörer och institutioner är avgörande för att förklara korruption, ligger till grund för avhandlingens teoretiska utgångspunkter. Institutioner definieras som "...formal rules and arrangements, compliance procedures, and standard operating practices for aggregating individuals, regulating their behavior, and structuring their relationship within the framework of the polity." (s 37). Institutioner påverkar och begränsar aktörers handlingar. Beroende på hur institutioner är utformade så kommer de antingen att ge möjlighet och incitament/uppmuntran för korruption eller vara avskräckande. Aktörer påverkas följaktligen av incitament och möjligheter som institutioner påverkar och om nyttan av det korrumpierade alternativet överstiger nyttan av det icke-korrumpierade alternativet så är sannolikheten större att aktören väljer att vara korrupt.

Utifrån detta diskuteras sedan implikationerna för incitament för korruption av fyra valda politiskt institutionella dimensioner: *Power concentration* (maktkoncentration), *Discretion* (handlingsfrihet), *Transpa-*

rency (genomskinlighet) och *Intrastate accountability* (ISA, ansvarsutkrävande och kontroll i statliga organ). Incitament för "rent-seeking" och korruption antas vara höga när makten är koncentrerad i ett fåtal händer eftersom dessa ämbetsinnehavare då får stor förhandlingsstyrka gentemot privata intressen. Handlingsfrihet kan innebära godtycklighet och risk för att friheten utnyttjas för privat vinning liksom att privata aktörer kan frestas att försöka påverka beslut. (s 34) Genomskinlighet förväntas bidra till minskad korruption genom att allmänhetens kunskap om statsapparaten agerande och beslut främjar tillsyn och straff (ökar kostnaden för korruption). ISA, som framförallt handlar om betydelsen av självständiga tillsynsmyndigheter och oberoende rättsväsende (domstolar), förväntas minska korruption eftersom sannolikheten att bli upptäckt och straffad ökar. (s 35)

Författaren diskuterar den kritik som gäller begränsningar med att inrikta analysen på ekonomiska drivkrafter. Klitgaards (1988) tankegångar är en inspirationskälla för avhandlingen liksom att de bidrar med en lösning på kritiken mot att ekonomiska ansatser för ensidigt fokuserar på egenintresse, incitament och risker. Tre av de dimensioner som författaren analyserar återfinns i Klitgaards välkända formel "Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability". Genom att Klitgaard inkluderar moraliska kostnader, som kan avspegla etiska, kulturella och religiösa normer, kan man enligt författaren öka dessa ansatser realism. Individens moraliska kostnader påverkas av såväl personlighet som det omgivande samhällets inställning och kostnaden för att bryta mot sådana normer kan vara mycket hög. Den kritik som riktats mot dessa ansatser användning i genomförande av antikorrupsionsåtgärder i utvecklingsländer (framför

allt av Världsbanken) avhandlas inte eftersom författaren förklarade detta ligga utanför de resonemang som avsågs i avhandlingen.

Författaren betonar istället att parallellerna mellan avhandlingen och Klitgaards utgångspunkter inte kan dras för långt, vilket bland annat gäller skillnader i begreppsanvändning (monopoly vs power concentration och transparency som i avhandlingen analyseras åtskilt från accountability). Dessutom menar författaren att Klitgaard (vars modell utgår från förhållandet mellan tre parter: en huvudman en utförare och en klient) undersöker specifika organisationer och därmed inte politiska förhållanden (s 36). Men här kan tilläggas att studiet av privatiseringsprocesser med fokus på samspel mellan aktörer och institutioner innehåller många av de aspekter som Klitgaard riktar ljuset mot. Senare forskning har också vidareutvecklat liknande tankegångar till att appliceras på politiska förhållanden. Det gäller korruption specifikt (eg. Gronendijk 1997) liksom delegation och kontroll mellan lagstiftande makt, regering och förvaltning, med ursprung i studier av den amerikanska kongressens kontroll av den verkställande makten och förvaltningen samt senare också i studier av parlamentariska demokratier (eg. McCubbins & Schwarz 1984; Kiewiet & McCubbins 1991; Lupia & McCubbins 2000; Strøm 2000). En sådan ansats skulle också kunna identifiera risker för korruption i varje privatiseringsprocess genom att studera delegation och styrkan (eller svagheten) i mekanismer för ansvarsutkrävande och kontroll.

När det gäller synen på korruption som fenomen, kopplat till förklaringar av den, är inte diskussionen lika utförlig. Har olika typer av korruption (t.ex. korrupt partifinansiering, mutor, nepotism osv.) samma drivkrafter? Svaret på denna fråga kan ha

viktiga implikationer för åtgärder mot korruption liksom för en jämförelse av korruption i Chile och Argentina som delvis tar sig olika uttryck.

Studiens upplägg

Avhandlingens upplägg och metod diskuteras framförallt i kapitel ett. Upplägget görs utifrån en olika utfallslogik. I Argentina var högnivåkorruption vanlig under den undersökta perioden medan den i Chile var ovanlig trots att länderna är lika i många tänkbara förklaringsvariabler såsom kolonial bakgrund, ekonomisk utveckling, religion, styrelseform, social struktur och rättssystem. Undersökningen sträcker sig över åren 1989-1999 i Argentina och 1990-2000 (med tonvikt på 1994-2000) i Chile.

Ansatsen är teorikonsumerande med syftet att få en förståelse av fallen med hjälp av teori utan att explicit pröva teori "The aim is not to test the theory, but to achieve an in-depth understanding of the empirical cases with the help of the theory. This is not to say, however, that the present study lacks theoretical significance, for the research results will doubtless affect (positively or negatively) our confidence in the analytical framework applied." (s 17) Här kan jag bara instämma med författaren att studien definitivt inte saknar teoretisk betydelse, tvärtom.

Institutioners betydelse och roll för korruptionsrisker analyseras med hänsyn till beslut och ageranden hos den verkställande makten gällande privatiseringsprocesser. Upplägget är tänkt att möjliggöra både att se om det finns variation inom länderna och att analysera privatisering i förhållande till en rad olika aktörer och organisationer högt upp i det politiska systemet. Inomfallsanalys görs således av både nationell politisk kontext och de enskilda

privatiseringsprocesserna. Privatiseringsprocesserna som undersöks innefattar områdena infrastruktur, naturresurser och offentlig service, i Argentina fyra processer (olja, telefoni, vatten och flygplatser) och i Chile tre (kopparutvinning, hamnar och vatten). Privatiseringsprocesser ger goda förutsättningar att studera möjlighet för högnivåkorruption eftersom potentiellt inflytelserika privata aktörer, som tävlar om stora ekonomiska värden, sammanstrålar med offentliga aktörer.

Dessutom menar författaren att valet att studera privatiseringsprocesser kontrollerar en betydande del av tänkbar variation hos de privata aktörer som kan tänkas delta i korrupta transaktioner, eftersom dessa i stor utsträckning, i både Argentina och Chile, är internationella företag (s 12). Här kan man dock lägga till att det teoretiskt är sannolikt att en viss variation på den privata sidan av spelet kan förekomma: vilka internationella företag som söker sig var och deras agerande kan påverkas av rykten om korruption (rykten om högnivåkorruption kan skrämja bort vissa och locka andra). När det gäller valet av privatiseringsprocesser framgår att det inte gjorts på grundval av omfattningen av misstänkt eller bevisad korruption i processerna, men samtidigt gjorde vissa skrivningar i avhandlingen att det kunde tolkas annorlunda som "Following the process-tracing logic, I scrutinize institutional conditions in situations involving alleged or proven corrupt practices, illegalities, or irregularities occurring in the privatization cases analyzed (see chapter 8)." (s 23) Det här tydliggjorde dock författaren under disputationen.

I samband med att fallen Argentina och Chile presenteras hänvisas till Argentinas ökade korruption på 1990-talet. Olika indikatorer används för att belägga detta faktum, på makronivå framförallt Trans-

parancy Internationals korruptionsperceptionsindex (CPI). En aspekt som dock inte diskuteras (utan att för den saken omkullvälta resonemanget) är att det här var något som har uppmärksammats även i en rad andra länder. Förutom de av författaren nämnda teoretiska förklaringarna till ökad korruption på 1990-talet kan läggas tanken om "informationskaskader": eftersom korruptionstransaktioner i regel hålls hemliga, erhåller eller sänder få personer signaler om dem baserade på egna observationer, istället är det mer sannolikt att man förlitar sig på den allmänna opinionen som den uttrycks av andra. Om i en sådan situation några aktörer som innehar positioner där de har relevant privat kunskap ändrar sig från att hävda att korruption är en icke-fråga eller ett litet problem till ett av de viktigaste hindren för utveckling kan andra aktörer komma att acceptera detta omdöme och i sin tur sända ut signaler till andra aktörer. Följden blir då en informationskaskad (Andvig 2005). Under 1990-talet skedde två sådana viktiga förändringar på korruptionsområdet. 1993 bildades Transparency International av Peter Eigen, tidigare hög tjänsteman på Världsbanken, mycket som en konsekvens av Världsbankens tolkning att det stod i strid mot de egna statuterna att påtala och agera vad gällde korruption och att det därför inte lyftes upp som ett problem. Transparency International hade stor betydelse för att korruption hamnade högt på den internationella dagordningen och uppmärksammades av media, forskning och multilaterala organ. Den årliga publiceringen av CPI underlättade analyser av och åtgärder mot korruption. Mycket talar för att Transparency Internationals insatser och Världsbankens vändning från att se korruption som en ickefråga till det kanske största hindret för utveckling (under ledning av Wolfensohn

och Wolfowitz) kan ha bidragit till en informationskaskad. Detta kan ha påverkat hur vanlig korruption (i CPI framförallt mutor) uppfattades vara i Argentina liksom i andra länder. Eftersom korruptionen i Chile också var mer subtil än i Argentina är det heller inte osannolikt att man kan ha påverkats olika i denna bemärkelse.

Författaren har en bra diskussion om strukturerade jämförelser och inomfallsanalys och det behov av systematiska och teoretiskt guidade fåfallsstudier som är påkallat av bristen av liknande studier på området (s 22). Till fördelarna med fåfallsupplägg skulle kunna läggas att det möjliggör att se korruption som ett mångfacetterat fenomen och studier av olika typer av korruption och deras drivkrafter.

För den empiriska analysen används processspårning. Författaren uttrycker tillvägagångssättet enligt följande: "This is a fruitful method for tracing the causal paths and mechanisms at work in circumstances involving actions perceived or demonstrated to deviate from legal norms or accepted behavior. The findings from within-case analysis provide the basis for drawing conclusions about the relative significance of the institutional conditions and dimensions examined, and the role they played in the configuration of political contexts more favorable or more adverse to high-level corruption." (s 23) Att processspårning är lämplig i detta fall är bara att instämma i. Metodens eventuella nackdelar handlar om att metoden är väldigt arbetsintensiv åtminstone om man ska undvika att vissa svaga länkar i de kausala kedjor som beskrivs blir bristfälligt beskrivna. Men här är det otvetydigt så att avhandlingens empiriska delar (kapitel 3-8) innehåller utförliga och ingående beskrivningar av kontext och de privatiseringsprocesser som studeras.

De oberoende variablerna – härledning och operationalisering

Frågor om hur vi kan förstå korruption och avhandlingen analytiska ramverk avhandlas huvudsakligen i kapitel två. Utgångspunkten är att varierande grad av maktkoncentration, handlingsfrihet, genomskinlighet och ansvar och kontroll (ISA) är ett resultat av kombinationen av olika formella och institutionella institutioner (s 38). För de fyra politiskt-institutionella dimensioner som ska undersökas görs en utförlig genomgång av vad begreppen innehåller och hur de operationaliseras. För varje dimension utvecklas ett analyschema som också presenteras översiktligt i tabellformat där det framgår dimensionens huvudsakliga betydelse och aspekter av den, liksom vad som är indikatorer på höga respektive låga värden av dimensionen. Dessa indikatorer används, utom vad gäller ISA, både i analysen av den nationella kontexten och av beslutsfattande i samband med privatiseringsprocesserna. En aspekt som skulle kunna förstärkt denna del är en utökad diskussion om vad som är höga respektive låga värden liksom att tydliggöra huruvida låga eller höga värden kommer att användas i bemärkelsen absoluta värden eller relativa värden (dvs. för nationell kontext i relation till det andra landet och för privatiseringsprocesserna i förhållande till de andra privatiseringsprocesserna). Framför allt skulle en ökad klarhet i detta kunna bidra till tydligare resultat i kapitel åtta där resultaten för orsakssambanden mellan maktkoncentration, handlingsfrihet, genomskinlighet och ISA i privatiseringsprocesserna och utfallet (graden av korruption) i varje fall undersöks men där det blir något oklart vad utfallet för vissa dimensioner är.

Den beroende variabeln – definition och operationalisering

Författaren slår tidigt fast att ambitionen är att förstå förhållanden som förklarar korruption och inte mätning eller beskrivning av det konkreta fenomenet. I en fotnot (s 1) nämns att korruption översiktligt ses som överträdelser av offentlig tjänsteutövning för privat vinning. Forskningen visar att korruption är ett mångfacetterat fenomen vilket gör det svårt att hitta heltäckande eller oomstridda definitioner. Författaren betonar också att begreppsdiskussioner är relevanta om vi ska förstå korruptionens karakteristika i Argentina och Chile och skillnaderna i högnivåkorruption dem emellan. Dessutom menar jag att eftersom analysen ställer indikatorer i politiskt institutionella faktorer mot utfallet i korruption i länderna och i privatiseringsprocesserna blir en rad frågor viktiga. Vad menar vi med korruption och hur träffsäkert mäts det på ländernivå respektive i privatiseringsprocesserna? Den korruption som avses är tydligt högnivåkorruption och det framgår att detta innefattar en begränsad uppsättning aktörer såsom innehavare av höga politiska poster och ämbetsmän utsedda av dem. I allmänhet diskuteras också avgränsningar av korruption utifrån antalet parter involverade (om det krävs mer än en part), vem förmånerna ska tillfalla, vilken typ av transaktioner och vilken typ av normer som bryts såsom legala eller mer informella. Författaren sluter sig till att definitioner som inkluderar en kärna av begreppet men samtidigt tillåter variationer kring det är mest fördelaktiga. ”On balance, a double-edged definitional approach is more fruitful for research purposes, since – with its distinction between a ‘core meaning’ of corruption and marginal variations thereupon – it facilitates the detection of contending meanings of corruption, and hel-

ps us ascertain the relationship between corrupt practices and the phenomenon of scandal. At the same time, it increases our chances of observing and identifying the forces shaping a society's system of public order." (s 32)

Men diskussionen om vad som inkluderas i begreppet korruption i denna studie är ganska knapp det gäller framförallt vilken typ av transaktioner (såsom mutor, nepotism, korrupt partifinansiering, förskingring osv.) som kan vara indikatorer på korruption i de empiriska avsnitten där privatiseringsprocesser undersöks. Vad ingår och vad ingår inte? Här efterfrågas tydligare ställningstaganden. Inte minst har detta betydelse eftersom vi vet från annan forskning att korruption just är mångfacetterad och att typer av korruption kan variera mellan länder, vilket påvisar betydelsen av att vara medveten om att vilka typer av korruption vi väljer att räkna in och att detta kan påverka resultaten. Det framgår också tidigt i avhandlingen (s 6) att korruption i Argentina och Chile delvis tar sig olika former, där den i Chile handlar mindre om mutor och mer om nepotismliknande mönster.

Om vi för denna diskussion till indikatorer på korruption i privatiseringsprocesserna är det något oklart vad som krävs för att ett utfall ska betraktas som högt eller lågt, varför detta kunde ha utvecklats. För ländernivån, där CPI huvudsakligen används, är en fråga hur detta förhåller sig till avhandlingens definition av högnivåkorruption. Detta adresseras redan på sidan två i avhandlingen där argument förs fram för att CPI är ett rimligt sätt att mäta korruption på hög nivå i folkstyret eftersom de ingående studier som sammantaget utgör indexet i stor utsträckning bygger på att banktjänstemän, inhemska och utländska företagsledare och utomlands boende experter tillfrågas, vilka alla i hög

utsträckning har kontakt med statsadministrationens höga nivåer. Som stöd för att CPI ger en god bild påvisas också att det korrelerar högt med Världsbankens "World Business Environment Survey, (WBES 2000)", där företagsledare och företagsägare är respondenter (s 2, not 7). Denna undersökning anses också bygga på direkta observationer. Att jämföra CPI och kontrollera resultaten mot ett erfarenhetsbaserat mått är lovvärt inte minst eftersom tidigare studier visat att dessa indikatorer inte behöver sammanfalla (eg. Miller et al 2001). Däremot konstateras enligt min mening lite för lättvändigt att WBES verkligen är baserat på direkta erfarenheter av korruption (som Världsbanken hävdar). Respondenterna tillfrågas nämligen om "hur firmor i den egna branschen agerar" och inte hur man själv agerar. Man kan givetvis anta att detta kommer närmare egna erfarenheter än vad man gör i CPI, där man huvudsakligen låter respondenter uppskatta situationen i allmänhet istället för att fråga om egna erfarenheter, men det är tveksamt om det kan ses som direkt baserat på egna erfarenheter eller om det istället blir en allmän uppskattning av branschen från varje respondent. Diskussionen om erfarenhetsbaserade kontra perceptionsbaserade undersökningar tycker jag kunde lyftas upp och avhandlas utförligare. Dessutom skulle studien tjäna på en genomgång av den diskussion om mätning och problem med de dominerande ansatser som finns.

I avhandlingen nämns att det under det senaste decenniet blivit en förnyad diskussion om mätning och studier av korruption men här menar jag dock att en viktig del av denna diskussion som gäller kritisk reflektion kring mått som CPI och Världsbankens "control of corruption" inte finns med eller att de referenser som finns är gamla och inte refererar den se-

naste diskussionen. Denna litteratur diskuterar metodologiska problem och vilka implikationer det kan ha på resultaten i till exempel CPI (eg. Andvig 2005; Arndt & Oman 2006; Søreide 2006; Weber Abramo 2007). Relevansen och nyttan av CPI, som har varit mycket inflytelserikt i både forskning och politik, har alltmer kommit att ifrågasättas varför användningen av alternativa indikatorer ökar.

De här diskussionerna är viktiga för att veta hur författaren ser på den beroende variabeln och mätproblem i den och dess operationalisering. I förlängningen är detta också sedan relaterat till när slutsatser dras om styrkan i de oberoende variablerna och vilka lärdomar vi kan dra från detta. En sådan diskussion påverkar också diskussionen i kapitlet om teoretiska utgångspunkter, det vill säga med vilken säkerhet vi kan lita på samband som etablerats i befintliga statistiska studier av förhållandet mellan institutioner och korrup­tion. Här skulle det vara önskvärt med vissa försiktighetsmarkeringar från författaren när sådana resultat relateras till.

Material och källor

Överlag så är det en gedigen och relevant genomgång av litteraturen, med någon lucka som jag pekat på vad gäller vissa av korruptionslitteraturens diskussioner om mätning och metod. När det gäller den empiriska genomgången av nationell kontext i Argentina och Chile och de privatiseringsprocesser som studeras i kapitel 3-8, så är materialet och genomgången utförlig med användning av relevanta källor. Genomgången bygger på ett stort tidningsmaterial, en omfattande genomgång av olika primärmaterial som lagtexter och beslut som rör de studerade politiskt institutionella dimensionerna i allmänhet och olika typer av officiella dokument som be-

handlar privatiseringsprocesserna och beslut och regler kring dem. Dessutom används information från 17 intervjuer med nyckelpersoner för att komplettera bilden från andra källor liksom att få tillgång till ytterligare material. I Chile gjordes 13 intervjuer och i Argentina 4 där den huvudsakliga förklaringen låg på att det var svårare att få till stånd intervjuer i Argentina än i Chile och att behovet av dem var mindre eftersom tillgången på skrivna källor var stor i Argentina. Författaren diskuterar skillnaden mellan tidningsmaterial och intervjumaterial och risker för efterhandskonstruktion och skevhet och pekar här på att avhandlingen för att undvika sådana problem kombinerar olika typer av material. Vad gäller intervjuernas hantering är beskrivningen något knapp, t.ex. om de intervjuade fick läsa intervjuutskriften och vilken version som i så fall användes om uttalanden korrigerades, inte minst mot bakgrund av att denna typ av frågor ofta kan uppfattas som känsliga.

Empirisk analys och avhandlingens resultat

Avhandlingens empiriska kapitel (3-7) utgör på många sätt en rik och utförlig genomgång av politiskt-institutionella förhållanden i länderna och i privatiseringsprocesserna. Kapitel tre är särskilt viktigt att beskriva den allmänna politiska situationen i Argentina och Chile samt att ge en kronologisk beskrivning av privatiseringsprocesserna i de båda länderna. I kapitel 4-7 analyseras i tur och ordning de fyra politiskt institutionella dimensionerna, där kapitlets första del ägnas åt att ge en generell beskrivning som sedan följs av en del där privatiseringsprocesserna beskrivs och analyseras. Denna genomgång är enligt min mening avhandlingens stora styrka genom att läsaren kan följa hur de

institutionella dimensionerna uppträder och fungerar i verkliga processer och vilken betydelse det får.

På dessa kapitel följer kapitel åtta där orsakssambandet mellan maktkoncentration, handlingsfrihet, genomskinlighet, ISA (Intrastate accountability) och korruption i varje privatiseringsprocess analyseras. "Chapter eight includes an empirical examination of the hypothesized causal connection between, on the one hand, the extent of power concentration, discretion, transparency, and intrastate accountability in the Argentinean and Chilean privatization cases studied, and, on the other, the outcome in each case, with regard to corruption." (s 27)

Som noterats inledningsvis stöder analysen ett samband mellan institutionella förhållanden och förekomsten av högnivåkorruption. Särskilt gäller detta maktkoncentration och ett politiskt sammanhangs sårbarhet för korruption. Resultaten ger vid lag att ämbetsinnehavare med koncentrerad makt kan, utöver att få möjlighet att missbruka den, få möjlighet att påverka de mekanismer som är tänkta att förhindra sådant missbruk. Om vi begränsar oss till presidentens makt framträder inga större skillnader vad gäller presidentens lagstiftande roll och makt i Argentina och Chile, men däremot om man studerar hur presidentämbetet faktiskt använde sig av sin makt. Presidenten i Argentina använde möjligheten till att styra med dekret ganska vidlyftigt medan de motsvarande presidenterna i Chile var mycket restriktiva med detta instrument. Det var också stor skillnad i hur maktens koncentration i privatiseringsbeslut såg ut i den verkställande makten. I Chile var makten mindre koncentrerad och fördelad på fler aktörer, vilket ökade kostnaderna för korruption. I Argentina var förhållandena de motsatta och beslutsmakten mer centraliserad och

till stor del koncentrerad hos ett fåtal höga politiker/ämbetsmän. En lärdom som dras från fallet Chile är att en stark opposition har en positiv effekt genom att både stärka parlamentets kontroll och medborgarnas möjlighet för politiska alternativ. Koalitionsregeringarna minskade också regeringens/presidentens maktkoncentration och ökade ansvarsutkrävande och kontroll. I Chile fick oppositionen större inflytande genom att dess parlamentariska stöd behövdes för att besluta om viktig lagstiftning. Även i förhållande till regeringspartierna i parlamentet skilde sig Chile från Argentina genom att det inte var lika lätt för presidenten att automatiskt få med sig sina partikamrater.

Ansvarsutkrävande och kontroll i statliga organ (ISA), som var starkare i Chile än Argentina, hade också stor betydelse för att förklara högnivåkorruption, i enlighet med vad som var teoretiskt förväntat. Som exempel ökade kongressens, domstolarnas och revisionens oberoende av regeringen sannolikheten att förebygga, avslöja och straffa korruption (s 294). Förutom att kongressen var starkare i relation till den verkställande makten i Chile än Argentina så rådde stor skillnad i domstolarnas beroende av den verkställande makten. I Chile hade Högsta domstolen större oberoende i förhållande till regeringen och i sitt inflytande över lägre domstolar och statlig förvaltning. Dessutom fanns en författningsdomstol med stark ställning. På liknande sätt var revisions- och tillsynsorganisationer som *National Comptroller* starkare och mer oberoende än i Argentina, vilket bidrog till mindre utrymme för maktmissbruk. Här ger studien utifrån resultaten några rekommendationer: revisionsmyndigheterna kan arbeta friare och är effektivare om de är oberoende av såväl regering som parlament (Chile). Författaren pekar vidare på bety-

delsen av ex. ante kontroll, att inte bara fokusera på ex post kontroll, men menar att nuvarande forskning om reformer i offentlig sektor tenderar att göra motsatsen. En annan slutsats är att partier som är starka i förhållande till sina representanter i regeringen och kan hålla dem ansvariga för sina handlingar kan minska korruption i regeringen. Partiers egenskaper är således av betydelse och påverkar ansvarsutkrävande och kontroll och maktkoncentration i det politiska systemet, vilket har betydelse för det politiska systemets sårbarhet för korruption. Beslutsfattandets struktur visar sig också påverka riskerna för korruption. I Chile bidrog beslutsstrukturen till att fördela makten och därmed minska incitament och möjligheter för korruption i beslut om policy. Den jämfört med Argentina mer decentraliserade beslutsstrukturen i Chile, där halvautonoma statliga organisationer genomförde privatiseringarna i samarbete med regeringen, minskade riskerna för korruption. Detta resultat går enligt författaren lite på tvärs mot vad som vanligen i litteraturen förväntas minska risker.

Handlingsfrihet hade mindre betydelse än vad som teoretiskt förväntades, även om den tillsammans med låg ISA hade betydelse. Handlingsfriheten varierade mellan privatiseringsfallen i Chile men den var överlag mycket lägre än i Argentina. I alla undersökta fall av privatisering i Chile reglerades dessa av ett regelverk antaget av kongressen som därmed minskade genomförande myndigheters handlingsfrihet. Den chilenska verkställande makten hade mindre handlingsutrymme gällande lagstiftningens innehåll. Valsystemet i Chile minskade möjligheten att bilda majoriteter för ett parti, liksom att inslag av icke-valda senatorer i senaten bidrog till behärskat användande av presidentmakten.

Genomskinlighet hade inte den förväntade effekten. Resultaten från Argentina visar att medelhög genomskinlighet inte var effektiv i att förhindra korruption. Allmänhetens kunskap om oegentligheter i Argentina var inte en avskräckande faktor på kort sikt men på lång sikt bidrog den positivt. I Chile var genomskinligheten lägre med mer begränsad tillgång till information för medborgarna men korruptionen relativt kontrollerad. Det intressanta och något överraskande resultatet för genomskinlighet förklaras således av två motverkande effekter: en där genomskinlighet bidrar till att korruption lättare upptäcks och därmed kan begränsas och en annan där ökad genomskinlighet istället bidrar till motsatsen genom att minska transaktionskostnaderna för korruption när det blir lättare att identifiera tänkbara korrupta partners och etablera korrupta nätverk. Till detta skulle enligt min mening också kunna läggas en diskussion om hur vid samma verkliga korruptionsnivå uppfattningen av korruptionens omfattning (CPI) påverkas av större eller mindre öppenhet i Argentina och Chile.

En viktig slutsats författaren drar är att även om enskilda aktörer, som president Menem i Argentina, också hade stor betydelse för att förstå sårbarhet för korruption så räcker det inte som förklaring: Chiles politiskt institutionella arrangemang hade begränsat honom betydligt. Resultaten pekar också på att demokrati påverkar korruptionsnivån via institutionell utveckling och demokratiskt lärande över lång tid. Tidigare demokratiska erfarenheter präglar ett lands institutioner och förbättrar utsikterna att hindra korruption. Den demokratiska konsolideringen i Argentina som skett sedan 1983 har följaktligen öppnat möjlighet för positiva institutionella förändringar.

När det gäller resultaten kan några frågor resas vad gäller möjligheten för läsaren att utläsa författarens klassificering av sambanden mellan de fyra politiskt-ekonomiska dimensionerna och utfallet i korruption. Det är i vissa fall något oklart om värdena var höga eller låga för de *politiskt-institutionella dimensionerna* och *högnivåkorruption*, framförallt i de enskilda privatiseringsprocesserna. Som exempel var värdet för *genomskinlighet* något otydlig i de olika privatiseringsprocesserna liksom om avsikten var att bedöma *ISA* i varje privatiseringsprocess, där jag fick intrycket (s 38) att så inte skulle göras för de enskilda privatiseringsprocesserna men på andra ställen (s 23) att det skulle göras. Vad gäller graden av *högnivåkorruption* i privatiseringsprocesserna framgår att ingen korruption kunde slås fast i någon av de chilenska processerna (utom saker som delvis låg utanför själva beslutsprocessen) och att det varierade i de argentinska fallen men samtidigt är det inte klart vad vär-

det/indikatorn är för utfallet i korruption i varje privatiseringsprocess.

Resultaten skulle således enligt min mening blivit tydligare underbyggda och ökat läsarens möjlighet att se hur de olika dimensionerna samvarierade med *högnivåkorruption* på ländernivå såväl som i de enskilda privatiseringsprocesserna om värden för institutionella dimensioner och utfallet i *högnivåkorruption* redovisats mer explicit. Detta kunde med fördel göras i tabellform, som i tabell 1, där värden (högt/lågt) angavs för varje institutionell dimension och högnivåkorruption, dels på ländernivå, dels för varje privatiseringsprocess. Ett exempel är att jag inte upplevde några svårigheter att se hur *maktkoncentration* samvarierade med utfallet av *högnivåkorruption* på förväntat sätt, likaså att hög *genomskinlighet* inte hade den förväntade hämmande effekten på *högnivåkorruption*. Det var däremot svårare att utläsa resultatet att *ISA* hade större betydelse än handlingsfrihet för utfallet i *högnivåkorruption*. På ländernivå framstod *handlingsfrihet*

Tabell 1. Politiskt-institutionella dimensioner och högnivåkorruption

Fall	Politiskt-institutionella dimensioner				Korruption	
	Power con.	Discretion	Transparency	ISA	High-level corr.	CPI
<i>Argentina</i>	x	x	x	x		x
ENTEL (tele)	x	x	x	x	x	
OSN (vatten)	x	x	x	x	x	
YPF (olja)	x	x	x	x	x	
Airports	x	x	x	x	x	
<i>Chile</i>	x	x	x	x		x
EL ABRA (kopparutvinning)	x	x	x	x	x	
PORTS	x	x	x	x	x	
EMOS (vatten)	x	x	x	x	x	

Not: Tabellen illustrerar en tänkbar modell för presentation av värden för ländernivå och privatiseringsprocesser. Eftersom den är granskarens konstruktion valdes att inte tolka/ange om värden var höga eller låga (istället x).

som lägre i Chile än Argentina och *ISA* var högre i Chile än Argentina, vilket är i linje med vad som teoretiskt kan förväntas utifrån graden av *bögnivåkorruption* i länderna (utifrån CPI). Följaktligen behöver man se till hur variationen mellan dimensionerna och *bögnivåkorruption* i privatiseringsprocesserna ser ut för att komma till resultatet att *ISA* hade större betydelse och här var inte resultatet lika klart.

Slutord

Viviana Stechinas avhandling knyter an till ett behov av mer kunskap om sambandet mellan institutioner och korruption och prövar på djupet vilka mekanismer som påverkar detta. Undersökningen görs utifrån relevanta teoretiska utgångspunkter och ett upplägg som bygger på jämförelse, inomfallsanalys och processspårning. Empiriskt är studien omfattande och vittnar om ett gediget arbete och god förmåga att följa och åskådliggöra vilken betydelse som politiskt-institutionella förhållanden spelade i de studerade privatiseringsprocesserna i Chile och Argentina. Analysen visar hur hög maktkoncentration liksom bristfälliga ansvars- och kontrollmekanismer, som förväntat, bidrar till ökad sårbarhet för korruption. Däremot så visade sig inte graden av handlingsfrihet för aktörer ha lika stor betydelse som förväntats och för genomskinlighet var det något överraskande resultatet att högre genomskinlighet (i Argentina) inte var relaterat till lägre korruption. Mina kritiska synpunkter har huvudsakligen rört några metodaspekter. Indikatorer på ländernivå, problem med den valda indikatorn och vilka konsekvenser det kan ha för resultatet kunde ha diskuterats utförligare, liksom hur korruption indikeras i de enskilda privatiseringsprocesserna. Tydligare pre-

sentation av värden för de olika institutionella dimensionerna och faktiskt utfall i korruption kunde också förstärkt läsarens möjlighet att se samvariation dem emellan. Men dessa inlägg ska förstås mot bakgrund av hur svår empirisk och metodologisk uppgift som författaren genomfört och ställas mot genomförandet i andra liknande studier. Vad gäller diskussionen om hur mäta korruption, erfarenhetsbaserade korruptionsdata kontra perceptionsbaserade (företrädesvis CPI), vill jag dessutom särskilt poängtera att många redan väletablerade forskare diskuterar dessa frågor i mindre utsträckning än Stechina gör. Med detta sagt är det således min uppfattning att författaren har gjort ett gott jobb.

Avhandlingens två viktigaste bidrag är enligt min mening att den utifrån den grundliga genomgången av en omfattande empiri bidrar till att problematisera sambandet mellan institutioner och korruption, liksom att förtjänstfullt åskådliggöra hur institutionerna verkligen fungerar i Argentina och Chile. Låt mig exemplifiera med två resultat som jag menar kan ligga till grund för vidare studier och internationella publikationer. Resultaten för handlingsfrihet och genomskinlighet är intressanta både ur ett forsknings- och policyperspektiv, eftersom minskad handlingsfrihet ofta är en central åtgärd i reformer efter korruptionsskandaler liksom att ökad genomskinlighet ofta med självklarhet förväntas leda till minskad korruption i länder som genomgår demokratisering. Här problematiserar avhandlingen tidigare forskningsresultat och pekar på betydelsen av bättre förståelse av samspelet mellan olika institutionella faktorer. Sammantaget är således min bedömning att Viviana Stechinas avhandling ger ett viktigt bidrag till forskningen om institutioners betydelse för korruption.

Referenser

- Arndt, Christiane & Oman, Charles, 2006. *Uses and abuses of governance indicators*, Paris: Development Centre of the OECD.
- Andvig, Jens Christopher, 2005. "A house of straw, sticks or bricks"? Some notes on corruption empirics', *NUPI working paper 678*.
- Kiewiet, D. Roderick & McCubbins, Mathew, D. 1991. *The logic of delegation*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Klitgaard, Robert, 1988. *Controlling corruption*, Berkeley: University of California Press.
- McCubbins, Mathew D & Schwartz, Thomas, 1984. "Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms", *The American Journal of Political Science* 28:1, s 165-179.
- Lupia, Arthur & McCubbins, Mathew D., 2000. "Representation or Abdication? How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed", i Bergman, Torbjörn, Müller, Wolfgang & Strøm, Kaare (red), *Parliamentary democracy and the chain of delegation*, *European Journal of Political Research*, vol 37, 3, 291-307.
- Strøm, Kaare, 2000. "Delegation and accountability in parliamentary democracies", in Bergman, Torbjörn, Müller, Wolfgang and Strøm, Kaare (red), *Parliamentary democracy and the chain of delegation*, *European Journal of Political Research*, vol 37, 3, s 261-289.
- Søreide, Tina, 2006. 'Is it wrong to rank? A critical assessment of corruption indices', *Working paper 2006:1*, Chr. Michelsen Institute.
- Weber Abramo, Claudio, 2007. 'How Much Do Perceptions of Corruption Really Tell Us?', *Economics Discussion Papers 2007-19* (<http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers>)
- WBES 2000. World Business Environment Survey, World Bank: <http://info.worldbank.org/governance/wbes/front.htm>

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.se